БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ
ИНСТИТУТ ЗА ИКОНОМИЧЕСКИ ИЗСЛЕДВАНИЯ
BULGARIAN ACADEMY OF SCIENCES
ECONOMIC RESEARCH INSTITUTE

Васил Цанов
Георги Шопов
Йордан Христосков

МИНИМАЛНИ ДОХОДИ НА НАСЕЛЕНИЕТО

Развитие, съотношения, политики

Издателство на БАН
„Проф. Марин Дринов“

Васил Цанов, Георги Шопов,
Йордан Христосков

Минимални доходи на населението

Развитие, съотношения, политики

BULGARIAN ACADEMY OF SCIENCES
ECONOMIC RESEARCH INSTITUTE

Vasil Tzanov, Georgi Shopov,
Jordan Hristoskov

Minimum incomes of the population

Development, ratios, policies

Sofia • 2022
Prof. Marin Drinov Publishing House
of Bulgarian Academy of Sciences

БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ
ИНСТИТУТ ЗА ИКОНОМИЧЕСКИ ИЗСЛЕЗВАНИЯ

Васил Цанов, Георги Шопов,
Йордан Христосков

Минимални доходи на населението

Развитие, съотношения, политики

София • 2022

Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“

В памет на нашия колега
проф. д-р Васил Цанов

© Васил Мишов Цанов, Георги Иванов Шопов, Йордан Атанасов Христосков, автори, 2022
© София Любомирова Попйорданова, художник на корицата, 2022
© Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“, 2022

ISBN 978-619-245-228-5

СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД 7

Първа глава

ВЕЛИЧИНА, ДИНАМИКА И ОБХВАТ НА НОМИНАЛНИТЕ МИНИМАЛНИ ДОХОДИ 17

1.1. Минимална работна заплата 17
1.2. Минимално дневно обезщетение при безработица 22
1.3. Минимална пенсия за осигурителен стаж и възраст 24
1.4. Социални пенсии 26
1.5. Месечни помощи за отглеждане на деца 30
1.6. Социални помощи 34
1.7. Общи оценки и изводи 40

Втора глава

АНАЛИЗ И ОЦЕНКА НА СТРУКТУРНИ ПРОМЕНИ В СИСТЕМАТА ОТ МИНИМАЛНИ ДОХОДИ 43

2.1. Вътрешни съотношения между минималните доходи, взаимно допълване/изключване 43
2.2. Съотношения между минималните доходи и средни доходи в страната 48
2.3. Минимални доходи и линия на бедност 53
2.4. Минималните доходи в европейски контекст 64
2.5. Общи оценки и изводи 81

Трета глава

АНАЛИЗ И ОЦЕНКА НА ПОЛИТИКИТЕ В ОБЛАСТТА НА МИНИМАЛНИТЕ ДОХОДИ 86

3.1. Механизми за определяне на размера на минималните доходи . . . 86
3.2. Антиинфлационна защита и развитие на реалните минимални доходи 100
3.3. Общи оценки и изводи 122

Четвърта глава

ПОЛИТИКИ НА МИНИМАЛНИТЕ ДОХОДИ НА НАСЕЛЕНИЕТО В УСЛОВИЯ НА КРИЗА 129

4.1. Минимална работна заплата 129
4.2. Минимално дневно обезщетение при безработица 132
4.3. Минимална пенсия за осигурителен стаж и възраст и социални пенсии 133
4.4. Семейни помощи за деца 135
4.5. Социални помощи 137
4.6. Общи оценки и изводи 154

Пета глава

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ОПТИМИЗИРАНЕ НА ПОЛИТИКИТЕ В ОБЛАСТТА НА МИНИМАЛНИТЕ ДОХОДИ 159

5.1. Минимална работна заплата 159
5.2. Минимално дневно обезщетение при безработица 167
5.3. Минимална пенсия за осигурителен стаж и възраст 169
5.4. Социална пенсия за старост и социална пенсия за инвалидност . . 170
5.5. Семейни помощи за деца 171
5.6. Социални помощи 172
5.7. Виждане за координирана политика в областта на минималните доходи 183

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 186

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Европейски практики в областта на минималната пенсия 193

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Матрица на предлагани промени в системата от минимални доходи 196

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ 202

СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ 204

СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ 206

УВОД

Минималните доходи винаги са чувствителна област от социалната политика. Тази област е още по-чувствителна в България, където по данни за 2019 г. на Националния статистически институт (НСИ) почти всеки четвърти гражданин е беден, всеки трети е в риск от бедност или социално изключване, а всеки пети живее с материални лишения. Към това се добавят сложността и противоречивостта в развитието на отделните видове минимални доходи, което е следвало главно логиката на промените в елементите от социалната защита, към които спада съответният доход. Прилаган е и се прилага предимно „секторен“ подход, при който отделните видове минимални доходи се регулират и определят чрез множество специални нормативни актове на законодателната и изпълнителната власт, например: размерът на минималната работна заплата (МРЗ) се определя чрез постановления на Министерския съвет, но без прилагането на ясен и прозрачен механизъм; минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст, както и социалната пенсия за старост са регламентирани в Кодекса за социално осигуряване (КСО), а размерите им – в Закона за бюджета на ДОО за съответната година и в Постановление на Министерския съвет по предложение на Министерството на труда и социалната политика (МТСП) и Националния осигурителен институт (НОИ); минималното дневно обезщетение при безработица е регламентирано в КСО, а размерът му се определя със Закона за бюджета на ДОО за съответната година; месечните социални помощи са регламентирани в Закона за социално подпомагане (ЗСП) и в Правилника за прилагане на ЗСП (ППЗСП), а размерът на гарантирания минимален доход (ГМД) се определя с акт на Министерския съвет; помощите за отопление се регламентират с наредба на министъра на труда и социалната политика, а размерът им се определя ежегодно със заповед на същия министър; видовете семейни помощи за деца и механизмите за

определянето им са регламентирани в Закона за семейните помощи за деца (ЗСПД) и в Правилника за неговото прилагане, а размерите им се залагат ежегодно в Закона за държавния бюджет на Република България. Стратегически документи и параметри за обща държавна политика по отношение на доходите няма разработени. Едва в Националния план за възстановяване и устойчивост като Реформа 1 е заложена „Реформа в сферата на минималните доходи“, предвиждаща „…стъпки за смекчаване на недостатъците по отношение на адекватността на схемата за минимален доход и съответно прилагане на мерки за социално включване чрез по-добра подкрепа за минималния доход“[1].

Даже тази най-общо представена рамка показва, че макар минималните доходи да стоят в основата на системата от доходи на населението, те не са обект на цялостна, координирана и целенасочена политика в тази област. Това е системна празнота в общата държавна социално-икономическа политика и фактор за некоординираността и разнопосочността в развитието на минималните доходи, което през последните над 30 години по правило остава подчинено на устойчива рестриктивна политика. Главно тя е, която определя ниските им размери и оттук – недостатъчната им роля в намаляването на бедността и в компенсирането на спада в доходите през периодите на криза:

- през 2020 г. по данни на Евростат в България социалните трансфери намаляват бедността с около 6 п.п. (от 29,9% преди трансферите, които не включват пенсиите, на 23,8% след тях), докато при средно за ЕС-27 това влияние е над 8 п.п., като бедността спада от 25,4% на 17,1%[2];
- независимо от спада на бедността България е страната с най-високо ниво на неравенството с тенденция към постоянно нарастване за целия период 2009–2020 г. Например коефициентът на Джини за България нараства от 33,4% през 2009 г.

---

[1] Национален план за възстановяване и устойчивост, с. 213, https://www.nextgeneration.bg/14

[2] https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tesov250/default/table?lang=en; Statistics Eurostat (europa.eu).

на 40,0% през 2020 г. при средно около 30–31% за държавите от ЕС-27 за същия период[3]. Добре известно е, че високите нива на неравенството засилват субективното усещане за бедност;

- проучване на Европейския парламент, проведено в края на април 2020 г., показва, че населението на България е сред най-пострадалите финансово в държавите – членки на ЕС, още в началото на коронавирусната пандемия – загуба на доходи са посочили 40% от респондентите при 30% средно за изследваните 21 страни[4].

Сегментиран подход преобладава и в научни изследвания на минималните доходи, като има множество публикации, посветени на отделни минимални доходи, които най-вече се разглеждат във връзка с по-общо изследване на съответната подсистема на системата за социална защита или на индустриалните отношения[5], а по-комплексните

---

[3] https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TESSI190/default/table?lang=en&category=es.tesip.tessi.tessicont

[4] Uncertainty/EU/hope. Public opinion in times of COVID-19. – In: European Parliament, 2020, p. 60, ISBN 978-92-846-6791-8.

[5] Вж. напр.: в областта на минималната заплата – Tzanov, V. Bulgaria: A shift in minimum wage policy. – In: The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU. “Edward Elgar”, 2010, 57–84, ISBN 978 92 2 121987 3; Стефанов, Л. Минималната заплата в България след 1999 г. – Труд и право, 2016, бр. 8; Стефанов, Л. Системи за възнаграждения (теория, практика, дизайн). „Тракия М“, 2015; Стефанов, Л. Управление на възнагражденията в условията на криза. – Човешки ресурси, 2009, бр. 8–9; Цанов, В., Г. Шопов. Развитие и определяне на минималната работна заплата и минималните осигурителни доходи в България. – Икономически изследвания, 2017, кн. 2; Цанов, В., Г. Шопов, И. Белева, Й. Христосков. Пазарът на труда и социалната защита на хоризонт 2020. С., АИ „Проф. Марин Дринов“, 2017, ISBN 978-954-322-537-8; в областта на минималните пенсии и семейните помощи за деца – Актуални проблеми на трудовото и осигурителното законодателство. Осигурителна ли е българската осигурителна система. С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2016; Раждаемост и семейна политика. С., Изд. на БАН „Проф. М. Дринов“, 2019; в областта на социалното подпомагане – Нинов, Н. Ефективност на системата за социално подпомагане в България чрез планиране на използването на евроресурсите. – Икономика 21, бр. 2, 2015, ISSN 2534-9457; Анализ на основните програми за социално подпомагане. С., ИПИ, 2021.

проучвания са по-скоро изключение[6]. Няма и единно разбиране относно същността и обхвата на минималните доходи.

Принцип 14 – „Минимален доход“, на Европейския стълб на социалните права (ЕССП) определя: „Всеки човек, който не разполага с достатъчно средства, има право на подходящи обезщетения за минимален доход, гарантиращи достоен живот на всички етапи от живота, както и ефективен достъп до стоки и услуги за подкрепа. За лицата, които могат да полагат труд, обезщетенията за минимален доход следва да бъдат съчетани със стимули за (повторно) интегриране на пазара на труда.“ Този принцип свързва минималните доходи преди всичко с допълващия им, целеви и гарантиран характер – те са насочени към хора с недостатъчни доходи, допълват ги до някакво равнище, което се приема за „достатъчно за достоен живот“, като държавата трябва да гарантира спазването на този принцип по линия на националната система за социална защита – преди всичко чрез помощите и услугите на социалното подпомагане.

Някои автори разглеждат по подобен начин минималните доходи като „парични целеви помощи за тези кандидатстващи, чиито ресурси са под специфичен стандарт за минимален доход“[7], т.е. акцентират върху техния характер на целеви помощи, които допълват собствените доходи до обществено приемлив „стандарт“.

Други автори за целите на своите изследвания използват като синоними термините „помощ за минимален доход“ (*minimum-income benefit*), „помощи от мрежата за социална защита“ (*minimum safety-net benefits*), „помощи за благосъстояние“ (*welfare benefits*) и „помо-

---

[6] Примери за това в последно време са: Генчев А. Схеми на минимални доходи в България с фокус върху социалните помощи и социалноосигурителните минимални плащания и модел за определяне на размерите на минималните доходи във взаимосвързана система. – В: Годишник на СУ „Св. Климент Охридски“, Факултет по педагогика, кн. „Социални дейности“, т. 113. С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2020, 43–100; Христосков, Й., Б. Маджурова. Социална политика. С., УИ „П. Хилендарски“, 2020, 129– 199; Minev, D., M. Jeliazkova. Developments in relation to Minimum Income Schemes. European Minimum Income Network (EMIN), 2017.

[7] Crepaldi, C. et al. Minimum Income Policies in EU Member States. European Parliament. Directorate general for internal policies, Policy department A: Economic and Scientific policy, 2017, p. 32.

щи от последна инстанция“ (*last-resort benefits*)[8]. Очевидно в този случай се имат предвид най-вече помощите по линия на социалното подпомагане.

С други думи, приема се, че минималният доход може да се формира от различни/разнообразни/множество плащания и би следвало да допълва собствените доходи до определена граница, т.е. да има допълващ характер, и да е целеви, т.е. да не е универсален/общодостъпен. Наличието на подобна граница (стандарт) на минималния доход имплицитно разглежда съставляващите го „подходящи обезщетения“ като единна система, която би следвало да гарантира на бенефициента „достоен живот на всички етапи от живота“. В цитираните изследвания, както и в посочения принцип 14 на ЕССП минималната заплата не се визира като минимален доход.

Съгласно Конвенция 131 на Международната организация на труда (МОТ) минималната заплата се определя като „минимално възнаграждение за вложен труд през определен период от време, което работодателят е длъжен да заплати на работниците и което не може да бъде редуцирано чрез колективно договаряне или индивидуален договор“[9]. В този смисъл минималната заплата изпълнява двояка функция: нейната икономическа функция е да определя долната граница на заплащането на труда в страната, а социалната – да осигурява минимум средства за издръжка на наемния работник и неговото семейство. Тези функции определят минималната заплата като минимален доход от трудовата дейност, който да осигурява минимална издръжка на работника и неговото семейство.

Чрез системата за социална защита се предоставят редица минимални доходи, като например:

- По линия на социалното осигуряване – минимално обезщетение при безработица, обезщетения при бременност и майчинство (за осигурени майки), минимална пенсия за осигурителен стаж и възраст, социална пенсия за старост, социална пенсия за инвалидност, като тези две пенсии не са обвързани

---

[8] Immervoll, H. Minimum-income benefits in OECD countries: policy design, effectiveness and challenges. OECD, 2009, DELSA/ELSA/WD/SEM(2009)28, p. 7.

[9] ILO: General Survey concerning the Minimum Wage Fixing Convention, 1970, No 131.

с осигурителен принос и фактически имат характер на социални помощи.

- По линия на социалното подпомагане:
  - месечни социални помощи, целеви помощи за отопление през зимния сезон (отпускат се след проверка на доходен, имуществен, здравен, трудов и пр. статус на кандидатите), еднократни помощи;
  - редица семейни помощи за деца – 8 вида еднократни помощи (при бременност и раждане на дете, за отглеждане на дете от студентка редовно обучение без осигурителни права, за безплатно пътуване на многодетни майки, за ученици в I и VIII клас, като част от тях са универсални, а други се отпускат след подоходен тест) и 4 вида месечни семейни помощи (един вид помощ за дете без право на наследствена пенсия от починал родител след навършване на 18-годишна възраст от детето и три вида помощи за отглеждане на деца, като най-масовата е за отглеждане на деца до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст, и тя се отпуска след доходен тест, така както и месечната помощ за отглеждане на дете до 1 година за неосигурени майки, докато месечните помощи за отглеждане на дете с трайно увреждане са без доходен критерий);
  - еднократни и месечни финансови помощи за деца, настанени за отглеждане при роднини, близки или в приемни семейства (общо 4 вида престации по реда на Закона за закрила на детето – ЗЗД);
  - на хората с увреждания се предоставят по реда на Закона за хора с увреждания (ЗХУ):
    - целеви помощи за осигуряване на помощни средства, приспособления, съоръжения и медицински изделия; за покупка на лично МПС; за приспособяване на жилище; за балнеолечение и/или рехабилитация; за наем на общинско жилище;
    - месечна финансова подкрепа, размерите на която се диференцират според степента на увреждане спрямо линията на бедност.

Очертаването на основния кръг източници и видове минимални доходи позволява следната им *категоризация*:

1. Свързани с настоящо трудово участие – минималната работна заплата.
2. Свързани и зависещи от равнището на предишните доходи (*earning related benefits*) – обезщетенията при безработица, минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст.
3. С фиксирано равнище (*flat-rate benefits*) – социалните помощи по реда на ЗСП, ЗСПД, ЗЗД, ЗХУ.
4. Част от тези помощи се отпускат след проверка на доходен и друг статус (трудов, здравен, възрастов) на кандидатите (*means-tested benefits*).

Всичко това очертава сложния, хетерогенен и сегментиран дизайн на съществуващите в момента източници и видове минимални доходи в страната. ***В настоящото изследване минималните доходи се разбират в по-широк план като: парични доходи с гарантирани от държавата минимални размери; имащи подчертано социални функции и предоставяни целево чрез системата за социална защита по линия на социалното осигуряване или социалното подпомагане; определящи долната граница на заплащането на труда; имащи регулярен характер и не са еднократни или епизодични; държавата пряко определя целите, уловията за достъп, механизмите за формиране и равнищата на съответните доходи и управлява достъпа и предоставянето на тези защитени доходи.***

В този контекст обект на изследване са минималните доходи на населението, част от които произтичат от трудово участие или осигурителен принос (минимална работна заплата, обезщетения при безработица, минимална пенсия за осигурителен стаж и възраст), а други имат характер на помощи с фиксирано равнище и се отпускат след проверка на доходен или друг статус на кандидат-получателите (социална пенсия за старост, социална пенсия за инвалидност, месечни помощи за отглеждане на деца, месечни социални помощи, целеви помощи за отопление).

Предмет на изследване са динамиката на номиналните и реалните стойности на минималните парични доходи, структурата и съотношенията на тези доходи спрямо средните доходи, официалната

линия на бедност и средните европейски стойности, както и провежданите политики по отношение на равнищата, съвместимостта/несъвместимостта и допълването на минималните доходи като основен инструмент за ограничаване на бедността.

Целта на този научен труд е на основата на анализ на динамиката и структурата на минималните парични доходи да се изведат проблемите в тази чувствителна област и да се оценят провежданите политики за решаването на тези проблеми (в това число в условията на кризисни ситуации) като отправна точка за формулирането на нови предложения за реформи в тази област.

Изследователските задачи на монографичното изследване са следните:

- Сравнителен анализ и оценка на развитието и обхвата на номиналните минимални доходи.
- Анализ и оценка на структурните промени в минималните доходи – вътрешни съотношения между тях, съотношения със средни за страната доходи (среден доход на лице от домакинство, средна заплата, средна пенсия) и спрямо официалната линия на бедност, както и съпоставка със съответни средни стойности за ЕС; взаимно допълване или несъвместимост/изключване на минималните доходи.
- Анализ и оценка на политиките, включително в условията на икономическа и здравна криза, по отношение определянето на размера на минималните доходи, на тяхната структура и защитата на покупателната им способност.
- Обобщаване на изводи и препоръки за мерки и политики по отношение както на отделните видове минимални доходи, така и за координирана обща политика към тях като система.

Структурирането на задачите е в съответствие с възприетия подход за изследване на ключови аспекти и проблеми, свързани с избрания предмет, посочен по-горе. С това разработката се отличава от обичайния секторен подход, при който изследването се структурира по отделни минимални доходи.

Ограничения: извън фокуса на изследването са финансовата подкрепа за хората с увреждания, специфичните финансови помощи за деца, отглеждани при роднини, близки или в приемни семейства,

както и еднократните плащания и социални помощи. Изследването обхваща периода 2009–2021 г. и частично 2022 г.

Основните изследователски хипотези са следните:

- Държавната политика в областта на минималните доходи се характеризира с липса на стратегическа визия както по отношение на отделните видове доходи, така и за политиката по доходите като цяло; сегментираност, недостатъчна координираност и малка прозрачност на използваните механизми за определяне на техните размери. Налице са множество видове минимални доходи, изпълняващи специфични задачи по социалната защита, но липсва истинска система от минимални доходи и цялостна политика в тази област.
- В резултат – динамиката на номиналните минимални доходи и промените на тяхната покупателна сила са специфични за отделните видове доходи и не следват някаква обща закономерност през изследвания период.
- Възможностите на минималните доходи като система не са използвани в необходимата и възможна реалистична степен за защита на доходния статус на уязвимите групи от населението в условията на здравна криза, породена от коронавирусната пандемия.

Приносът на авторите е, както следва: проф. д-р Васил Цанов – частите, свързани с минималната работна заплата и минималното дневно обезщетение при безработица, както и обобщаващите оценки и изводи в т. 1.7, 2.5 и 3.3; проф. д-р Йордан Христосков – частите, посветени на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст, социалната пенсия за старост, социалната пенсия за инвалидност и месечните помощи за отглеждане на деца, както и общото виждане за цялостна политика в областта на минималните доходи в т. 5.7; проф. д-р Георги Шопов (ръководител на изследователския екип) – увода, частите относно социалните помощи, както и обобщаващите оценки и изводи в т. 4.7. Заключението е общо дело на авторите.

Благодарим на рецензентите проф. д-р Искра Белева и проф. д-р Мирослава Пейчева, както и на Людмила Маврудиева за нейното техническо съдействие.

Първа глава

ВЕЛИЧИНА, ДИНАМИКА И ОБХВАТ НА НОМИНАЛНИТЕ МИНИМАЛНИ ДОХОДИ

1.1. Минимална работна заплата

Минималното трудово възнаграждение се определя с Постановление на Министерския съвет след консултации със социалните партньори в Тристранния съвет за социално сътрудничество. Постановлението определя размера на месечната и часовата МРЗ. Месечната МРЗ се определя в рамките на пълно работно време, а почасовата МРЗ се определя на базата на 5-дневна работна седмица и 8-часов работен ден.

Развитието на МРЗ през периода 2009–2022 г. се осъществява в условията на икономическа депресия (2010–2013) и умерен икономически растеж (2014–2022). Тези променящи се условия в една или друга степен се отразяват върху нейната динамика. Общо за периода е налице чувствително повишаване на нейното равнище (вж. табл. 1). В сравнение с 2009 г. равнището на МРЗ нараства близо 3 пъти, като това на почасовото минимално възнаграждение е малко по-високо.

Динамиката на МРЗ се отличава със сравнително високи темпове на развитие. Най-съществен е ръстът през 2012 и 2016 г., което трудно намира икономическо обяснение. Единствено увеличаването на минималната заплата през 2012 г. може да се приеме като компенсация на нейното замразяване през 2010 г. и средата на 2011 г. Темповете на растеж на часовата минимална заплата са близки до тези на месечната МРЗ, като в някои години са по-високи.

Освен трудно обяснимите високи темпове на нарастване на минималните трудови доходи в тяхната динамика се очертават периоди, които не съответстват на икономическата динамика (вж. табл. 2). През периода на слаб икономически растеж и производителност (2012–2014) МРЗ се увеличава с близо 10% годишно. Подобно несъответствие се наблюдава и в годините след 2016 г. През този период икономическият растеж е относително стабилен (БВП нараства в диапазона на 3–4%, а производителността – в рамките на 1–4%),

Таблица 1. Развитие на номиналната МРЗ

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Размер на МРЗ (*лв.*)														
МРЗ – месец	240	240	255	283	310	340	370	420	460	510	560	610	650	710
Часова МРЗ	1.42	1.42	1.48	1.69	1.85	2.03	2.21	2.50	2.78	3.07	3.37	3.66	3.92	4.29
Индекс 2009 г. = 100 (%)														
МРЗ – месец	100.0	100.0	106.3	117.9	129.2	141.7	154.2	175.0	191.7	212.5	233.3	254.2	270.8	295.8
Часова МРЗ	100.0	100.0	104.2	119.0	130.3	143.0	155.6	176.1	195.8	216.2	237.3	257.7	276.1	302.1
Темп на прираст (%)														
МРЗ – месец	9.1	0	6.3	11.0	9.5	9.7	8.8	13.5	9.5	10.9	9.8	8.9	6.6	9.2
Часова МРЗ	9.2	0	4.2	14.2	9.5	9.7	8.9	13.1	11.2	10.4	9.8	8.6	7.1	9.2

Източник: МТСП.

докато ръстът на МРЗ намалява. Очевидно развитието на минималните трудови доходи следва висока динамика, която не е свързана с икономическите условия в страната.

Таблица 2. Динамика на БВП, производителността на труда и МРЗ (%)

Година	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Темп на БВП	0.6	2.4	0.4	0.3	1.9	4.0	3.8	3.5	3.1	2.4	-4.4
Темп на производителността на труда	7.2	4.4	3.3	-0.1	0.6	3.1	2.5	1.0	2.8	3.7	-2.1
Темп на МРЗ	0	6.3	11.0	9.5	9.7	8.8	13.5	9.5	10.9	9.8	8.9

Източник: собствени оценки.

Броят на наетите на минимална работна заплата бележи ясна тенденция на повишаване след 2012 г. (вж. табл. 3). В сравнение с 2009 г. броят на наетите на МРЗ нараства с 305 хил. души, което съставлява ръст от порядъка на 2.8 пъти. В развитието на тази тенденция се очертават три периода. Първият се характеризира със снижаване на броя на заетите на МРЗ. В резултат на замразяването на МРЗ и снижаването на заетостта броят на наетите на минимална заплата намалява. В сравнение с 2009 г. това снижаване е от порядъка на 7.4 п.п. Вторият период (2012–2018) се отличава с чувствително повишаване на обхвата на наетите на минимална заплата. Техният брой се повишава с около 313 хил. души, което съставлява увеличение с повече от три пъти. Третият период (2018–2020) най-общо се характеризира със задържане и слабо редуциране на броя на наетите на минимална заплата. Това е следствие както на по-слабото нарастване на МРЗ, така и на снижаването на заетостта, породено в резултат на кризата от COVID-19.

Таблица 3. Развитие на броя на наетите на минимална заплата

Година	**2009**	**2010**	**2012**	**2014**	**2016**	**2018**	**2020**
Брой наети (*хил.*)	164.4	130.1	153.8	261.0	337.3	466.7	469.4
Индекс 2009 г. = 100 (%)	100.0	79.2	93.6	158.8	205.2	283.9	285.6
Дял в общия брой наети *(%)*	6.8	5.8	6.9	11.6	14.8	20.1	21.7

Източник: НСИ.

Основният ефект на тази динамика е значителното разширяване на техния обхват в общия брой наети лица. Данните показват, че за 12-годишен период делът на наетите на МРЗ се е утроил. В началото на периода този дял възлиза на 5–7% от заетата работна сила, а в края на периода броят на наетите на МРЗ обхваща около една пета от всички заети.

Чувствителният ръст на наетите на МРЗ се осъществява едновременно с увеличаването на МРЗ, което от икономическа гледна точка не може да намери рационално обяснение. Вероятната причина се дължи на факта, че работодателите не увеличават заплатите на близките до това равнище заети и с течение на времето те попадат в категорията на заети на минималното трудово възнаграждение.

Разпределението на работещите на минимална заплата по икономически дейности е твърде разнородно (вж. табл. 4). Общото между тях е, че във всички икономически дейности се наблюдава нарастване на броя на наетите на МРЗ с изключение на държавното управление, където е налице снижаване – там броят на наетите на минимална заплата намалява с 5,7 хил. души, което съставлява близо 44%.

Очертават се три сектора със сравнително голям брой заети на МРЗ. Преработващата промишленост се отличава с най-голям брой и относителен дял на тази категория заети лица. В рамките на разглеждания период техният брой нараства около 2.5 пъти, а относителният им дял варира между 26 и 32% без ясна тенденция на развитие. Относително високи са броят и делът на тази категория наети в сферата на търговията и административните и спомагателните дейности. В търговията ръстът на наетите е над 3 пъти, а техният дял бележи тенденция на снижаване през периода 2009–2014 г. и отново нарастване след 2015 г. В сектора на административните и спомагателните дейности попадат около 9–15% от наетите на минимална заплата с тенденция на снижаване през последните години. В останалите икономически дейности попадат под 10% от тази категория наети.

Основните изводи относно динамиката и обхвата на минималната заплата могат да се обобщят така:

- Минималната заплата чувствително нараства през периода 2009–2021 г.;

Таблица 4. Наети по трудово и служебно правоотношение на минимална заплата по икономически дейности (*брой в хил.*)

Икономически дейности	2009	2012	2014	2016	2018	2020
Общо	164.4	153.8	261.0	337.3	466.7	469.4
Селско, горско и рибно стопанство	4.1	4.1	6.0	8.1	15.9	17.1
Добивна промишленост	0.6	0.3	0.6	1.1	1.3	1.3
Преработваща промишленост	47.3	45.5	75.2	96.2	134.8	122.8
Производство и разпределение на електрическа и топлинна енергия и на газообразни горива	0.2	0.1	0.3	0.4	0.7	0.9
Доставяне на води; канализационни услуги, управление на отпадъци и възстановяване	1.4	1.0	3.4	5.5	6.1	5.0
Строителство	6.6	6.1	21.8	27.6	31.6	40.7
Търговия; ремонт на автомобили и мотоциклети	28.7	25.4	31.8	41.4	66.9	97.7
Транспорт, складиране и пощи	7.2	7.6	13.1	16.9	38.7	39.2
Хотелиерство и ресторантьорство	8.8	9.1	8.8	19.7	42.3	24.6
Създаване и разпространение на информация и творчески продукти; далекосъобщения	1.3	0.9	2.0	3.1	5.7	5.9
Финансови и застрахователни дейности	0.2	0.3	0.5	1.3	1.7	3.3
Операции с недвижими имоти	1.6	1.4	3.7	4.4	5.1	4.5
Професионални дейности и научни изследвания	2.2	1.8	6.0	8.8	9.4	10.3
Административни и спомагателни дейности	23.4	23.0	41.1	42.7	44.3	42.5
Държавно управление	13.1	4.5	4.6	5.5	6.6	7.4
Образование	2.2	8.5	14.8	17.7	13.9	8.9
Хуманно здравеопазване и социална работа	10.0	10.1	16.4	20.3	23.1	21.4
Култура, спорт и развлечения	2.8	2.2	5.2	8.0	7.9	7.8
Други дейности	2.7	1.7	5.5	10.6	10.6	8.3

Източник: НСИ.

- Растежът на минималната заплата е слабо обвързан с икономическата динамика. Почти през целия изследван период той чувствително изпреварва ръста на икономиката и производителността на труда;
- Броят на наетите на минимална заплата бележи ясна тенденция на разширяване. В края на периода заетите на минимална заплата достигат една пета от общия брой наети лица.

1.2. Минимално дневно обезщетение при безработица

Обезщетението за безработица представлява парична компенсация на трудовите доходи поради загуба на заетост. Размерът и условията за получаване на обезщетения при безработица са определени от правната уредба за безработица. Размерът на дневното обезщетение за безработица се определя като 60% от среднодневното възнаграждение или среднодневния осигурителен доход, върху който са внесени или дължими осигурителни вноски във фонд „Безработица“ за последните 24 календарни месеца, предхождащи месеца на прекратяване на осигуряването. Освен това законодателят е предвидил минимален дневен размер на обезщетение за безработица (МДОБ), който всяка година се определя със Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване.

Минималното дневно обезщетение за безработица бележи стъпаловидно развитие през периода 2009–2021 г. (вж. табл. 5). В продължение на различни периоди от време то остава непроменено. Най-продължително задържане (7 години) е постигнато между 2011 и 2017 г. През следващите 3 години минималното дневно обезщетение е повишено с една четвърт (от 7.2 лв. на 9 лв.), а през 2021 г. е повишено с една трета. От 1 април 2022 г. минималното дневно обезщетение за безработица става 18 лв., което е повишаване с 50%. Общо за периода минималното дневно обезщетение за безработица се утроява, което се осъществява в условията на трикратно увеличаване на МРЗ.

Минимални обезщетения за безработица получават лицата, чиито правоотношения са прекратени на основание чл. 325, т. 1 и 2, чл. 326, 330 и 331 от Кодекса на труда; чл. 103, ал. 1, т. 1, 2 и 5, чл. 105, чл. 107, ал. 1, т. 1–4 и чл. 107а от Закона за държавния служи-

Таблица 5. Динамика на минималния дневен размер на обезщетения за безработица

Година	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
МДОБ (*лв.*)	6.0	6.0	7.20	7.20	7.20	7.20	7.20	7.20	7.20	9.0	9.0	9.0	12.0	18.0
Индекс 2009 г. = 100 (%)														
МДОБ	100.0	100.0	120	120	120	120	120	120	120	150	150	150	200	300
Темп на прираст (%)														
МДОБ		0	20.0	0	0	0	0	0	0	25.0	0	0	33.3	50

Източник: собствени изчисления въз основа на МДОБ, определян ежегодно в Закона за бюджета на ДОО.

тел; чл. 162, т. 1 и 6, чл. 163 и чл. 165, т. 2 и 3 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България; чл. 226, ал. 1, т. 4, 6, 8 и 16 от Закона за Министерството на вътрешните работи; чл. 101, ал. 1, т. 5, 7 и 9 от Закона за Държавна агенция „Разузнаване“ и чл. 165, ал. 1, т. 2, 3 и 5 и чл. 271, т. 2, 3 и 5 от Закона за съдебната власт или по други закони. Също така безработни лица, придобили право на обезщетение преди изтичане на 3 години от предходно упражняване на правото на обезщетение, получават минималния дневен размер на обезщетението за безработица. Следователно обхватът на безработните, получаващи минимални обезщетения, е ограничен.

Броят на безработните, получаващи минимално дневно обезщетение, бележи тенденция на значително снижаване през разглеждания период (вж. табл. 6). Общо за целия период техният брой намалява около 2.5 пъти. Най-чувствително е снижаването в първите години след икономическата криза (близо два пъти), а през следващите години продължава да намалява, но със сравнително слаби темпове. Очевидно ръстът на безработицата през този период не оказва съществено влияние върху броя на лицата с минимални обезщетения. В резултат на това намаляване делът на безработните с минимално обезщетение също намалява. Общо за периода снижаването е от порядъка на повече от два пъти. След 2016 г. се наблюдава стабилизиране в рамките 19–23%.

Таблица 6. Обхват на безработните лица на минимално дневно обезщетение

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Брой безработни лица (*хил.*)	52.7	41.4	35.9	42.0	31.6	25.3	22.3	19.6	17.0	16.1	14.5	20.6
Дял в общия брой получаващи обезщетения за безработица (*%*)	43.6	30.3	33.7	35.7	27.1	25.1	24.8	22.3	21.5	22.1	23.0	19.7

Източник: по данни на НОИ.

На базата на анализа на представените данни могат да се направят следните **изводи**:

- Динамиката на минималното дневно обезщетение за безработица е твърде ограничена. През целия изследван период се провежда политика на задържане на неговия растеж.
- Броят на получаващите МДОБ чувствително намалява, но в условията на кризата, породена от COVID-19, отново нараства.
- Обхватът на получаващите минимално обезщетение за безработица в общия брой получаващи парични обезщетения за безработица трайно намалява, но все пак остава висок (около една пета от безработните, получаващи обезщетение).

1.3. Минимална пенсия за осигурителен стаж и възраст

Защитата на възрастните хора чрез системата на пенсионното осигуряване има водеща роля в социалната политика на държавата. Този тип защита, свързана с труда и плащането на осигурителни вноски върху получаваното възнаграждение, е характерна за така наречената солидарна или корпоративна държава на благосъстоянието. При нея хората са обвързани в обща социална мрежа, в основата на която стои солидарното споделяне на рисковете, водещи до загуба на доходи от труд поради инвалидност, старост или смърт. Динамиката на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст (ОСВ)

Таблица 7. Динамика на минималната пенсия за ОСВ,
брой и относителен дял на пенсионерите с минимална пенсия

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Минимална пенсия за ОСВ (*лв.*)	136.08	136.08	136.08	141.28	148.75	152.25	155.97	159.41	175.69	203.8	213.52	250	300	381.38
Динамика (*2009 г. = 100*)	100.0	100.0	100.0	103.8	109.3	111.9	114.6	117.1	129.1	149.7	156.9	183.7	220.5	280.2
Лица с размер на личната пенсия на и под минималния размер на пенсията за ОСВ (*хил.*)	273.7	271.9	262.4	293.7	266.9	255.7	242.6	206.9	376.7	405.6	397.0	425.8	748.3	858.4
В % спрямо общия брой пенсии за ОСВ	16.2	16.6	16.1	18.1	17.0	16.4	15.6	10.8	23.4	26.4	25.0	28.2	38.1	45.3

Забележка: изплащаните компенсационни суми за коронавирусната пандемия не са включени.
Източник: НОИ и Закон за бюджета на ДОО през 2022 г.

е доста противоречива на принципа на еквивалентността и в много голяма степен зависи от икономическата и политическата конюнктура (вж. табл. 7).

През периода 2009–2011 г. минималната пенсия за ОСВ на практика е замразена и е част от пакета остеритетни мерки на политиката на фискална консолидация. От 2012 до 2017 г. нарастването на минималната пенсия е по така нареченото швейцарско правило, по което се индексират ежегодно всички пенсии. От 2017 до 2021 г. и особено през 2022 г. минималната пенсия за ОСВ нараства изпреварващо спрямо останалите пенсии – от 300 лв. тя нараства на 370 лв. от 25.12.2021 г. и на 392.57 лв. след очакваната индексация с 6.1% от 1.07.2022 г. Тази политика на изпреварващо нарастване се пренася автоматично и върху свързаната с минималната пенсия за ОСВ минимална пенсия за непълен осигурителен стаж, както и върху минималните размери на пенсиите за инвалидност поради общо заболяване и за трудова злополука и професионална болест, тъй като всички тези пенсии представляват определени проценти от минималната пенсия за ОСВ. В основата на тези изпреварващи ръстове на минималните пенсии стоят чисто политически съображения. Субективизмът (с основание наричан и политически популизъм) води до леко повишаване на жизнения стандарт на относително голяма част от пенсионерите, но сериозно изкривява пенсионния модел, защото се пренебрегва принципът на еквивалентността. На практика с бързото нарастване на минималната пенсия за ОСВ и с автоматичното пренасяне на това нарастване върху минималните размери на посочените трудови пенсии през 2022 г. близо половината от всички пенсионери в България получават минимална пенсия, което демотивира останалите пенсионери с много по-голям принос в осигурителната система.

1.4. Социални пенсии

Социалните пенсии в българската пенсионна система са свързани с определена потребност от социална защита при старост или инвалидност поради общо заболяване на лица, които са с недостигащ за трудова пенсия осигурителен стаж или нямат въобще такъв. Този вид пенсии са от типа „Бевъридж“, защото условията на достъп не са свързани с наличие на осигурителен стаж и по правило техните раз-

мери са фиксирани, т.е. не се прилага принципът на еквивалентността. По правило социалните пенсии не могат да се изплащат с друг вид пенсия и да преминават в наследствени, тъй като със смъртта на носителя на правото пенсията се прекратява.

Социална пенсия за старост. Право на социална пенсия за старост имат лицата, навършили 70-годишна възраст, когато годишният доход на член от семейството към датата на навършване на възрастта е по-малък от сбора на гарантирания минимален доход, установен за страната през последните 12 месеца. При определяне на годишния доход на член от семейството не се включват: добавката за чужда помощ, компенсациите, индексациите и еднократните плащания, изплащани към пенсиите; помощите, отпуснати при условията и по реда на социалното подпомагане, както и целевите помощи за отопление, отпуснати съгласно нормативен акт; семейните помощи за деца по Закона за семейните помощи за деца и месечната добавка по Закона за интеграция на хората с увреждания.

Динамиката в размера и обхвата на социалната пенсия за старост за периода 2009– 2022 г. са показани в таблица 8.

Данните показват, че размерът на социалната пенсия за старост нараства много по-бавно от минималната пенсия за ОСВ, което се дължи на факта, че тази пенсия има характер на социална помощ, а не пенсия за принос към осигурителната система. Едва от началото на 2022 г. социалната пенсия за старост нараства по-осезаемо в рамките на политиката на повишаване на минималните социални плащания. Малкият брой покрити лица с този вид пенсия (в рамките от 0.15 до 0.22 на сто от общия брой пенсионери) се дължи най-вече на ниските и почти замразени нива на гарантирания минимален доход като критерий за достъп. На практика, ако в една възрастна двойка единият получава пенсия за ОСВ дори на минималния размер, другият партньор не може да придобие право на социална пенсия за старост, защото средният доход на лице в домакинството ще бъде два пъти по-висок от прага от 75 лв. По-високата изискуема възраст (70 навършени години) също води до малък брой бенефициенти, включително и поради факта, че потенциалният контингент от потребители на този вид пенсия трудно доживява до тази възраст.

Социална пенсия за инвалидност. Право на социална пенсия за инвалидност имат лицата, навършили 16-годишна възраст, с трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане повече от

Таблица 8. Изменения в размера и обхвата на социалната пенсия за старост

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Социална пенсия за старост (*лв.*)	100.8	100.8	100.8	100.8	107.7	111.5	114.1	116.7	119.6	123.3	132.7	141.6	148.7	175.2
Динамика (2009 г. =100)	100.0	100.0	100.0	100.0	106.8	110.5	113.1	115.6	118.6	122.2	131.6	140.4	147.4	173.7
Брой лица, получаващи социална пенсия за старост	3646	3509	3361	3258	3166	3120	3119	3217	3364	3587	3906	4241	4492	…
В % към общия брой пенсионери	0.17	0.17	0.16	0.16	0.15	0.15	0.15	0.16	0.16	0.17	0.19	0.21	0.22	…

Забележка: изплащаните компенсационни суми за коронавирусната пандемия не са включени.
Източник: НОИ и Закон за бюджета на ДОО през 2022 г.

Таблица 9. Динамика на социалната пенсия за инвалидност

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Среден размер на социалната пенсия за инвалидност (*лв.*)	114.92	114.92	114.94	114.95	125.39	128.8	131.29	134.7	137.93	143.15	151.47	161.76	171.01	250.9
Динамика (2009 г. = 100)	100.0	100.0	100.0	100.0	109.1	112.1	114.2	117.2	120.0	124.6	131.8	140.8	148.8	218.3
Брой лица със социална пенсия за инвалидност (пълен размер)	46869	46795	47136	47307	47720	47893	48548	49793	50428	50948	50451	50468	50346	-
В % към общия брой пенсионери	2.14	2.26	2.27	2.27	2.31	2.32	2.35	2.40	2.45	2.48	2.48	2.51	2.53	-

Забележка: средният размер е изчислен като непретеглена величина от размерите на социалната пенсия за инвалидност за съответните групи по степен на трайно намалена работоспособност. Изплащаните компенсационни суми за коронавирусната пандемия не са включени.
Източник: НОИ и Закон за бюджета на ДОО през 2022 г.

71 на сто. Динамиката на размера на социалната пенсия за инвалидност и обхватът ѝ са показани в таблица 9.

За периода 2009–2021 г. социалната пенсия за инвалидност следва тренда на социалната пенсия за старост, защото се определя като фиксирани проценти от нея според процента на трайно намалената работоспособност. От края на 2021 г. тези проценти са увеличени, като същевременно е обособена още една група – инвалиди с трайно намалена рабоспособност от 100% и с право на чужда помощ[10]. С тази политическа мярка средната социална пенсия за инвалидност нараства на 218.3% спрямо 2009 г., а социалната пенсия за старост – на 173% за същия период.

1.5. Месечни помощи за отглеждане на деца

Обект на анализ тук са: месечни помощи за отглеждане на дете до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст; месечни помощи за отглеждане на дете до навършване на една година.

Право на месечни помощи за отглеждане на дете до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст, имат семействата и бременните жени със средномесечен доход на член от семейството за предходните 12 месеца, по-нисък или равен на дохода, определен за целта в Закона за държавния бюджет на Република България за съответната година, но не по-малък от предходната година. В закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. са определени следните нива на средномесечения доход на член от семейството като критерии за отпускане на посочените помощи: за месечна помощ в пълен размер – от 1.01.2022 г. до 1.04.2022 г. – 410 лв., а от 1.04.2022 г.– 510 лв.; за месечни помощи в размер 80% от помощта – от 1.01.2022 г. до 31.03.2022 г. – 510 лв., а

[10] С промени в КСО социалната пенсия за инвалидност се изплаща в следните размери: при 100% трайно намалена работоспособност и право на чужда помощ – 160 на сто от социалната пенсия за старост; при трайно намалена работоспособност от 91 до 100% – 140 на сто от социалната пенсия за старост; при трайно намалена работоспособност от 71 до 90% – 130 на сто от соцалната пенсия за старост.

след тази дата – 610 лв. Целта на повишаване на доходните нива е да се разшири обхватът на подпомаганите семейства и лица по Закона за семейните помощи за деца.

Размерът на месечните семейни помощи за отглеждане на дете до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст, се определя ежегодно в Закона за държавния бюджет на Република България за съответната година, но той не трябва да е по-малък от този през предходната година. Размерът на помощта се определя като общ размер на помощта за семейството в зависимост от броя на децата, за които се получава. За 2022 г. размерите на месечните помощи за отглеждане на дете по Закона за семейни помощи за деца са, както следва: а) от 1.01.2022 г. до 31.03.2022 г. – за семейство с едно дете – 40 лв.; за семейство с две деца – 90 лв.; за семейство с три деца – 135 лв.; за семейство с четири деца – 145 лв.; за всяко следващо дете в семейството помощта за семейството расте с 20 лева; б) от 1.04.2022 г. до 31.12.2022 г. – за семейство с едно дете – 50 лв.; за семейство с две деца – 110 лв.; за семейство с три деца – 165 лв.; за семейство с четири деца – 175 лв.; за всяко следващо дете в семейството помощта за семейството расте с 20 лв. Динамиката в размерите на семейните помощи за деца и обхватът на децата в подпомаганите семейства са показани в таблица 10.

Както се вижда, субективизмът тук се проявява в две измерения: първо, по отношение на доходния критерий за достъп до семейните помощи и, второ, по отношеиие на размера на тези месечни помощи. В резултат на по-строгите критерии за достъп е налице тенденция към намаляващ дял на подпомаганите деца спрямо общия брой деца до 18-годишна възраст – от 74.5 на сто през 2010 г. на 48.6 на сто през 2020 г. Тази тенденция е пречупена през 2021 г. с въвеждането на междинна група семейства, получаващи месечни помощи в размер 80 на сто от пълната помощ при среден месечен доход, със 100 лева по-висок от дохода на групата семейства, получаващи пълна помощ.

Месечни семейни помощи се изплащат и на неосигурени майки, както и на осигурени майки без право на парични обезщетения от ДОО поради недостигащ осигурителен стаж от 12 месеца. Право на такива помощи се придобива след подоходен тест. Месечните помощи за гледане на дете се получават през периода от 45-ия ден преди термина до навършване на 1 година на детето. Размерът на този вид месечни помощи и броят на подпомаганите майки са показани в таблица 11.

Таблица 10. Размери на месечните помощи (*лв.*) за отглеждане на дете и брой деца в подпомаганите семейства

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
Семейни помощи за 1 дете	35	35	35	35	35	35	35	37	37	40	40	40	40	47.5
Семейни помощи за 2 деца	70	70	70	70	70	85	85	85	85	90	90	90	90	105
Семейни помощи за 3 деца	105	105	105	105	105	120	120	130	130	135	135	135	135	157.5
Брой деца в подпомаганите семейства (*хил.*)	1008.9	977.8	956.2	927.0	927.1	899.9	869.4	680.1	739.9	599.8	679.1	638.0	643.6	-
Относителен дял на подпомаганите деца	75.4	74.5	71.5	69.9	70.5	68.6	66.3	51.9	56.2	45.4	51.3	48.4	49.9	-

* Средно за годината.

Източник: Закон за държавния бюджет (за съответните години) и данни от НСИ и МТСП.

Таблица 11. Размер на месечната помощ за отглеждане на дете до 1 година и брой подпомагани лица

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Месечна помощ за отглеждане на дете до 1 година (*лв.*)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	200	200	200	200
Брой на подпомаганите лица	20360	17435	18288	18008	18215	17 424	15396	13570	24220	13063	26694	24822	24487	-

Източник: Закон за държавния бюджет (за съответните години) и данни от МТСП.

От таблицата се вижда, че размерът на месечните помощи за отглеждане на дете до 1 година от майки на практика е замразен за дълъг период, а след 2019 г. е удвоен. Относителният дял на подпомаганите е доста променлив, като през последните 3 години представлява между 20 и 25 на сто от всички майки, родили през годината.

1.6. Социални помощи

Месечни социални помощи. ГМД е нормативно определен размер средства, използван като база за определяне на месечните социални помощи с цел осигуряване на минимален доход за задоволяване на основни жизнени потребности на лицата съобразно тяхната възраст, семейно положение, здравословно и имуществено състояние, трудова и учебна заетост.

През 2009–2022 г. размерът на ГМД, въз основа на който се определя величината на месечните социални помощи, отпускани на конкретните им получатели[11], се отличава с незначителна динамика – само с 15% за изследвания период. В базовата година ГМД възлиза на 55 лв. (величина, определена през лятото на 2005 г.); през 2009 г. тя е променена на 65 лв., а след 9 години (през 2018 г.) Министерският съвет я увеличава с нови 10 лв., който размер от 75 лв. е валиден и към 2022 г. (вж. табл. 12). Това определя отчетливия спорадичен и стъпаловиден характер на измененията, което се дължи на липсата на ясен и прозрачен механизъм за актуализиране на размера на този вид социални помощи като част от минималните доходи (този въпрос се разглежда по-долу).

---

[11] Величината на конкретната месечна социална помощ, отпускана на лицата и семействата, се определя като разлика между т.нар. диференциран минимален доход (ДМД) и собствените доходи на кандидатите за месечна помощ – с други думи, размерът на отпусканата помощ не е еднакъв за различните получатели. Няма обаче публично достъпни статистически данни за средния размер на получаваната месечна социална помощ.

За разлика от месечните помощи величината на помощите за отопление е еднаква за всички бенефициенти (механизмите за определяне на минималните доходи подробно се разглеждат по-долу в изследването).

Таблица 12. Номинални социални помощи

Година	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
ГМД (*лв.*)	65	65	65	65	65	65	65	65	65	75	75	75	75	75
Помощи за отопление (*лв.*)	55.23	60.7	62	65.7	65.7	72.2	72.2	72.5	73	74.8	93.1	99.1	104.7	-
Индекси (2009 г.=100)														
ГМД	100	100	100	100	100	100	100	100	100	115	115	115	115	115
Помощи за отопление	100	110	112	119	119	131	131	131	132	135	169	180	190	-

Източник: МТСП, месечни размери.

Целеви помощи за отопление. Според обичайната формулировка в годишните отчети за дейността на Агенцията за социално подпомагане (АСП) непосредствена специфична цел на тези помощи е „осигуряване на средства за отопление на хората в тежко социално положение“. Една от характеристиките на програмата за предоставяне на тези помощи е, че тя е тясно свързана с програмата за месечно подпомагане, като я надгражда и допълва.

Номиналният размер на целевите помощи за отопление се характеризира с по-ясно изразена динамика в сравнение с ГМД (вж. табл. 12). През базовата 2009 г. помощта за отопление е малко над 55 лв. на месец, а през 2020 г. вече е почти 100 лв., т.е. за наблюдавания период нарастването е с 80%. За зимния сезон 2021–2022 г. помощта нараства с нови 5,6% и вече е почти 105 лв. Това е резултат както от промените в норматива за електропотребление, по който се определя помощта, така и от нарастването на цените на електроенергията през отделните години, като посоката на изменение на норматива и на цените не всякога е била еднаква. По-значим ръст се наблюдава в края на периода и особено през 2019 г., което се дължи най-вече на значително увеличения норматив за потребление на електроенергия (от 385 на 500 кВтч на месец).

В сравнение с ГМД динамиката на величината на помощта за отопление в номинално изражение е а) по-висока и б) по-равномерно изразена през анализирания период. Това се дължи на коренно различните начини за определяне на размера на този вид минимален доход.

Разгледаните процеси на промени в размерите на тези два вида минимални доходи, наред с такива фактори като промени в доходите на домакинствата (най-вече на тези от по-нискодоходните децили), социално-икономическа структура на целевите групи (спрямо които се прилагат различни проценти при изчисляване на доходния праг за достъп), промени в имуществения статус, разполагаеми спестявания и други, свързани с различните критерии за достъп, пряко влияят върху **обхвата на съответните схеми**.

Анализът на данните (вж. табл. 13) позволява да се направят следните изводи:

Първо, очевиден е малкият средномесечен брой случаи на месечните социални помощи – тяхната максимална стойност едва надвишава 52 хил. през 2014–2015 г. Основен фактор за малкия обхват

Таблица 13. Обхват на схемите за предоставяне на целеви социални помощи

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Месечни с.п. – средномесечен брой случаи*	36 121	44 342	47 842	49 676	49 921	52 485	52 279	42 328	33 442	27 408	23 699	23 702	22 936
Помощи за отопление – брой случаи общо	259395	206452	219760	219760	210711	254012	254998	237207	217635	209647	252616	283680	261 001**
Брой случаи – целеви с.п. (мес. + отопл.)	295516	250794	267602	269436	260632	306497	307277	279535	251077	237055	276315	307382	283937
Брой лица, получили месечни с.п.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	111060	n.a.	77993	77205	70068
Индекси (2009 г.=100)													
Месечни с.п. – средномесечен брой случаи	100	123	132	138	138	145	145	117	93	76	66	66	63
Помощи за отопление – брой случаи общо	100	80	85	85	81	98	98	91	84	81	97	109	101
Брой случаи – целеви с.п. (мес. + отопл.)	100	85	91	91	88	104	104	95	85	80	94	104	96

Източник: годишни отчети за степента на изпълнение на програмния бюджет на МТСП (https://www.mlsp.government.bg/programen-byudzhet-na-mtsp-i-otcheti) и по данни на АСП.

* Средномесечният брой случаи отразява броя на одобрените заявления – декларации за отпускане на съответната социална помощ, подадени от съответното семейство, като броят на членовете на семействата е различен.

** Към края на 2021 г. за сезон 2021–2022 г. вж. Отчет на МТСП за степента на изпълнение на програмния бюджет към 31.12.2021 г., с. 55 (https://www.mlsp.government.bg/programen-byudzhet-na-mtsp-i-otcheti). Данните за другите години са отчетени по същия начин – към края на годината и за текущия отоплителен сезон, продължаващ до март следващата година.

на тази програма е ниският и дълго замразяван за дълги периоди от време размер на ГМД, който при общия ръст на доходите води до извеждане на потенциални бенефициенти над доходния праг на достъп до тези минимални социални доходи.

Второ, през 2020 г., първата „ковид“ година, броят случаи на месечните помощи е почти равен на рекордно ниската им стойност през 2019 г. (около 23 700), а през следващата година спада още повече. Това води до намаляване на този показател с над 1/3 спрямо базисната 2009 г., която е част от периода на финансово-икономическата криза.

Следва да се отбележи, че отчетените за 2020 г. стойности на средномесечния брой случаи на изплатени месечни социални помощи е под планираните 31 600 броя[12]; през 2021 г. са отчетени почти 23 000 при планирани над 27 000, или с около 4000 по-малко[13].

Трето, схемата за предоставяне на минимални доходи под формата на месечни помощи **не бе своевременно адаптирана** към рязко променените реалности през 2020 г., за да може да предоставя адекватна социална защита и да допринесе за изпълнение на целта на социалното подпомагане – „подпомагане на гражданите, които без помощта на другиго не могат да задоволяват своите основни жизнени потребности“ (чл. 1 от Закона за социално подпомагане). Доказателства за това са също: а) намаляването с почти 34 000 на броя на лицата, получили месечни социални помощи през 2020 г. спрямо 2017 г., като в сравнение с 2019 г. намалението е с около 800 души; б) посочените по-горе по-ниски целеви стойности на планови показатели за 2020–2022 г.; в) спадът на бюджетните разходи за изплатени помощи: през 2020 г. те са 28,4 млн. лв., което е с около 18% по-малко спрямо 2009 г., с 15% – спрямо 2017 г. и с 5% – спрямо 2019 г.; през 2021 г. тези разходи спадат още повече и са 26,7 млн. лв., т.е. – с 1/5 под тези през 2017 г. и с 5% под разходите през 2019 г. При това

---

[12] Вж. Бюджет за 2020 г. и актуализирана бюджетна прогноза за 2021 и 2022 г. в програмен формат (по области на политики/функционални области и бюджетни програми) на МТСП, с. 66 (https://www.mlsp.government.bg/programen-byudzhet-na-mtsp-i-otcheti).

[13] Вж. Отчет за изпълнението на програмния бюджет на МТСП към 31.12.2021 г., 140–141 (https://www.mlsp.government.bg/programen-byudzhet-na-mtsp-i-otcheti).

положение през 2020 г. на месец на лице са изплатени едва по около 31 лв., докато през 2017 г. помощта е била в размер на 25 лв., което – независимо от по-високите бюджетни разходи тогава – се дължи на значително по-големия брой получатели в сравнение с 2020 г., както и на по-ниския размер на ГМД тогава (65 лв.).

Заключението е, че **са налице подценяване на тази схема и пренебрегване на нейните възможности като инструмент на социалната политика** за подпомагане на най-депривираната част от населението през продължителни месеци не само на здравна, но и на икономическа криза.

Четвърто, промените в обхвата на предоставяните целеви помощи за отопление през зимния сезон през по-голяма част от периода след 2009 г. също поддържат, макар и в не толкова голяма степен, отрицателна тенденция: индексите на изменение до 2019 г. са под базовата 2009 г. След 2019 г. има нетрайни белези на положителна промяна, като през 2020 и 2021 г. общият брой случаи вече надвишава базовата 2009 г. Достигната е и планираната целева стойност от 261 хил. подпомогнати лица и семейства[14]. През последната анализирана 2021 г. обаче, в условията на ковид пандемията, броят на получателите на тези помощи отново бележи спад.

Това е резултат най-вече от въведените през 2019 г. нормативни промени в начина за изчисляване на доходния праг за достъп на тези помощи[15], които позволиха повече хора да се възползват от помощите за отопление. Следва обаче да се отбележи, че **тази схема също не бе променена** при настъпването на коронакризата още през зимните месеци на 2020 г., за да предостави по-адекватна социална защита на енергийно бедните хора. Отново – както и при месечните социални помощи – **не бе своевременно адаптиран и активно използван** наличен инструмент за провеждане на проактивна социална политика;

---

[14] Пак там, с. 141.

[15] Основните промени се изразяват в следното: въвеждане на т.нар. базов доход за отопление (БДО), равен на двукратния размер на ГМД, и на проценти за изчисляване на диференцирания доход за отопление, които са по-високи в сравнение с използваните при схемата за месечни социални помощи – вж. Наредба № РД-07-5/16.05.2008 г. за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление, чл. 2, ал. 1 и ал. 5.

едва през ноември 2021 г. служебното правителство въведе мярка, позволяваща еднократна финансова подкрепа от 300 лв. за отопление на определен кръг лица и семейства[16].

1.7. Общи оценки и изводи

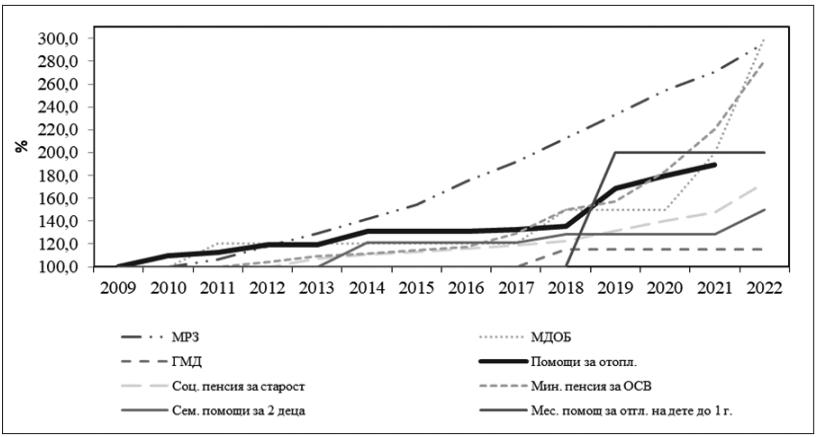
Развитието на системата на минималните доходи в страната се отличава със следните по-важни особености:

***Първо**, развитието на минималните доходи през периода 2009–2022 г. се вмества в твърде широки граници* (вж. фиг. 1). Диапазонът на увеличаване се определя от липсата на развитие до 2019 г. при месечната помощ за отглеждане на дете до 1 година до близо трикратно увеличаване на МРЗ. Очевидно растежът на минималните трудови доходи е основен приоритет сред минималните доходи. В зависимост от степента на нарастване се очертават две групи показатели. Първата група включва тези минимални доходи, чийто първоначален размер нараства повече от два пъти. В нея попадат минималната пенсия за ОСВ, минималното обезщетение за безработица и месечната помощ за отопление. Чувствителният растеж на тези показатели се проявява през последните 4–5 години. Втората група минимални доходи се характеризира с относително слабо нарастване (до 50%). В нея попадат социалната пенсия, ГМД и семейните помощи за деца.

Развитието на минималните доходи се осъществява с различна динамика, която зависи от периода на актуализация. В условията на периодично осъвременяване на минималните доходи се прилага по-висок темп на нарастване с цел компенсация на пропуснатия доход. На практика това не е компенсация на пропуснати доходи, а условие за бъдещо задържане на размера на дохода. По-ниска динамика на минималните доходи се наблюдава, когато осъвременяването се осъществява всяка година. Типичен пример представляват темповете на растеж на МРЗ, минималните пенсии и помощите за отопление.

---

[16] Въпросите за политиката в областта на минималните доходи, вкл. на тези под формата на социални помощи, се разглеждат в пета глава на изследването.



Източник: собствени оценки.

Фигура 1. Развитие на системата на минимални доходи през периода 2009–2022 г.

***Второ**, увеличаването на минималните доходи се осъществява периодично*. За отделните доходи периодичността е различна. С най-голяма продължителност се отличават ГМД и МДОБ. При ГМД е осъществено само едно увеличение през анализирания период, докато при МДОБ в рамките на 7 години не е правено увеличаване. Минималните пенсии след 2013 г. започват всяка година да се актуализират, но с различен темп на нарастване – по швейцарското правило до 2020 г. и с по-високи темпове в последните две години на основата на субективни политически решения. Периодичността на актуализиране е най-продължителна при месечните помощи за отглеждане на деца. Месечните семейни помощи за деца са осъвременени незначително в средата на периода и едва от 1.04.2022 г. – с малко по-големи суми. Месечните помощи за отглеждане на дете до 1 година са актуализирани еднократно едва през 2019 г.

***Трето**, броят на лицата (семействата), получаващи минимални доходи, бележи разнопосочна тенденция на развитие, както по отношение на целия период, така и между различните видове доходи*. В обхвата на почти всички минимални доходи се очертава снижаване на броя на получателите в началото на периода, като за

някои от тях тенденцията се обръща. Типичен пример е броят на получаващите минимална пенсия за осигурителен стаж и възраст. До 2016 г. той намалява с около 25% в сравнение с 2009 г., а след това бързо нараства. Причината е чувствителното нарастване на минималната пенсия през последните години, което автоматично повишава броя на получателите на тази пенсия. Подобна картина се получава и при разпространението на МРЗ. До 2012 г. броят на получаващите минимална заплата намалява (с около 17%), а след това ускорено нараства. Общо за целия период техният дял сред всички заети нараства от 6.8% през 2009 г. на 21.7%, т.е. повече от три пъти.

Ситуацията по разпространението на социалните помощи е различна. Обхватът на получаващите различни видове месечни помощи (социални и семейни за отглеждане на деца) намалява въпреки липсата на информация за някои години. Снижаването на контингента лица, получаващи помощи за отглеждане на деца, е значително. Броят на децата в семействата получаващите месечна помощ за отглеждане на деца намалява с около 37%, а за майките, получаващи помощ за отглеждане на дете до 1 година, снижаването е 33% за периода до 2016 г., след което се наблюдава известно нарастване. Броят случаи на получаващите месечна социална помощ бележи разнопосочно развитие. Първоначално той нараства и достига максимума си през 2014 г., а след това се наблюдава процес на ускорено снижаване: през 2021 г. спадът спрямо пиковата 2014 г. е с над 56%, а спрямо базисната 2009 г. – с около 37%. Контингентът на получаващите помощ за отопление е с неустойчив обхват и се променя в границите на 283.7 хил. получатели през 2020 г. и 206 хил. през 2010 г., което представлява увеличение с 37%, докато в двете крайни години на периода броят на получателите е около 260–261 хил.

Втора глава

АНАЛИЗ И ОЦЕНКА НА СТРУКТУРНИ ПРОМЕНИ В СИСТЕМАТА ОТ МИНИМАЛНИ ДОХОДИ

2.1. Вътрешни съотношения между минималните доходи, взаимно допълване/изключване

2.1.1. Социално осигуряване

Осигурителното законодателство по принцип се стреми да гарантира един автоматичен механизъм на нарастване на всички видове плащания и да съблюдава определени съотношения между тях. При трудовите пенсии минималната пенсия за ОСВ служи като еталон за определяне на минималните пенсии за инвалидност поради общо заболяване и минималната наследствена пенсия. При пенсиите, несвързани с трудовата дейност, ролята на такъв еталон изпълнява социалната пенсия за старост. Това означава, че съотношенията между отделните видове минимални пенсии са сравнително добре регулирани поотделно в рамките на трудовите и социалните пенсии.

Налице е и добра регулация по отношение на едновременното получаване на повече от едно осигурително плащане. Не могат да се получават едновременно следните пенсии: а) лична пенсия за осигурителен стаж и възраст с наследствена пенсия за осигурителен стаж и възраст; б) лична или наследствена пенсия за осигурителен стаж и възраст с лична или наследствена пенсия за инвалидност поради общо заболяване; в) лична пенсия за инвалидност поради общо заболяване с наследствена пенсия за инвалидност поради общо заболяване; г) социална пенсия за старост, социална пенсия за инвалидност и персонална пенсия с друг вид пенсия, включително пенсия, отпусната в друга държава; д) наследствена пенсия за осигурителен стаж и възраст или наследствена пенсия за инвалидност поради общо заболяване с наследствена пенсия от същия вид.

В отклонение от посочения по-горе принцип, че социалните пенсии не могат да се получават с друг вид пенсия, в Кодекса за

задължително обществено осигуряване от 2000 г. се допусна социалната пенсия за инвалидност да се получава в намален размер (първоначално ½, а от 2002 г. ¼) заедно с пенсията за инвалидност поради общо заболяване.

С промени в КСО отпуснатите след 31.12.2014 г. нови социални пенсии за инвалидност не могат да се получават заедно с друг вид пенсия, поради което такава възможност отпада. Социалните пенсии за инвалидност, получавани с друга пенсия, към тази дата продължават да се изплащат, без да се променя размерът им при осъвременяване на пенсиите. Динамиката на размерите и обхвата на този вид непълни социални пенсии за инвалидност, получавани заедно с друг вид пенсия до 2018 г., са показани в таблица 14.

От 1 януари 2019 г. във връзка с новия Закон за хората с увреждания (ДВ, бр. 105/18.12.2018 г.) служебно се прекратяват социалните пенсии за инвалидност, отпуснати с начална дата до 31 декември 2014 г. и изплащани към друг вид пенсия. На лицата, получаващи такива непълни социални пенсии за инвалидност заедно с друг вид пенсия, се изплаща сума под формата на месечна финансова подкрепа от Агенцията за социално подпомагане при условията, предвидени в Закона за хората с увреждания.

Въведената от 2015 г. възможност за отказ от осигуряване в универсален пенсионен фонд и прехвърляне на натрупаната сума в индивидуална партида във фонд „Пенсии“ на ДОО роди още един парадокс. За по-голямата част от лицата, чиито реални пенсии са под равнището на гарантираната минимална пенсия за ОСВ или за инвалидност, е по-изгодно да запазят индивидуалната си партида в универсалния фонд. Така тези лица ще получават две пенсии – минимална трудова пенсия от ДОО и пенсия от универсалния фонд. Лицата, чиито реални размери на пенсията са малко над минималната пенсия за ОСВ или минималната пенсия за инвалидност, са ощетени от редукцията на пенсията им заради участие в универсалния фонд и в повечето случаи са принудени да прехвърлят спестяванията си във фонд „Пенсии“ на ДОО. Така първата група осигурени лица получава двойна изгода – гарантирана минимална пенсия и втора пенсия от универсалния фонд.

На фона на сравнително доброто регулиране на съвместимостта на пенсионните плащания съществуват сериозни проблеми при отчитането на тези плащания във връзка с доходните тестове за

Таблица 14. Среден размер на пенсията за социална инвалидност, получавана с трудова пенсия, и обхват на бенефициентите

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Среден размер на пенсията за социална инвалидност, получавана с трудова пенсия (*лв.*)	28.73	28.73	30.46	30.46	33.23	34.13	34.13	34.13	34.13	34.13
Брой социални пенсии за инвалидност, получавани с трудова пенсия	491972	491348	497298	500176	507139	513858	494029	456648	420596	388164
В % към общия брой пенсионери	22.47	23.72	23.94	23.97	24.53	24.87	23.88	22.04	20.40	18.92

Източник: НОИ.

получаване на социални помощи. Промените в минималните размери на пенсиите ограничават или разширяват контингента от лица и семейства с право на социално подпомагане. Много често се налагат субективни решения, за да се позволи или ограничи правото на някое социално плащане. Например, за да се запази достъпът до социалните помощи за отопление, при проверката на доходния статус на кандидатите не се взема предвид увеличението на пенсиите след 2008 г., както и получаваните месечни помощи за отглеждане на дете с трайно увреждане. По принцип еднократните суми по повод религиозни празници или извънредни ситуации също не се включват при изчисляване на средния доход в семейството. Не са малко случаите на отказ от законови основания за увеличение на пенсията с цел да се получават едновременно социални помощи и пенсия, макар последната да е в умишлено намалени размери. Тази пропуски в социалното законодателство, позволяващи социални плащания на повече основания, дискредитират соцалната политика и създават основателно обществено недоволство.

2.1.2. Социални помощи

Нормативната уредба, регламентираща начините за определяне на размерите на разглежданите социални помощи, не урежда спазването на някакви съотношения между тях: ГМД, както вече беше посочено, се определя от Министерския съвет епизодично през големи интервали от време и без ясен механизъм, докато величината на помощите за отопление се определя ежегодно от министъра на труда и социалната политика въз основа на цените на предварително зададен (но отново чрез неясен подход и формула за определяне) норматив за потребление на електроенергия. Това се отразява на различната динамика в развитието на тези номинални доходи и на техните съотношение със средните доходи и с линията на бедност, които са анализирани и оценени в първата глава на изследването.

От друга страна обаче, създаден е и успешно работи механизъм, който координира достъпа до тези помощи по начин, позволяващ допълването/надграждането на получаваните месечни социални помощи с помощи за отопление. Това се постига чрез:

а) по-високия доходен праг за достъп до помощите за отопление, който надвишава прага за достъп до месечните помощи благодарение на (i) БДО, равен на двукратния размер на ГМД, и (ii) на процентите за изчисляване на диференцирания доход за отопление, които са по-високи в сравнение с използваните при схемата за месечни социални помощи;
б) прилагането на еднакви критерии за достъп до двата вида помощи. Това се отнася и до регламентирането на обхвата на брутните индивидуални приходи при оценката на доходния статус на кандидатите. За доходи например се считат както всички видове доходи от трудова дейност, така и приходите от различни социални трансфери – обезщетения и помощи, от пенсии, стипендии, еднократните и месечните помощи, средства и добавки за деца[17].

От гледна точка на надграждането на различните социални трансфери следва да се отбележи, че при определяне на размера на социалните помощи не се считат за доход (т.е. се изключват) помощите за отопление, финансовата подкрепа за хората с увреждания, еднократната помощ при раждане на живо дете, еднократните помощи за ученици в I и VIII клас, месечните помощи за отглеждане на дете с трайно увреждане.

Изключването на доходи от определени социални трансфери, от една страна, дава възможност от едно лице/семейство да се получават няколко вида помощи, което подобрява доходния им статус; от друга страна обаче – така брутният им приход надвишава доходите на други лица/семейства, чийто размер ги изключва от достъп до социални помощи. Липсата на нормативно определен „таван“ на възможните общи приходи от социални трансфери, несвързани с осигурителен принос и/или базирани на доходен тест, поражда неравнопоставеност и неравенство. Наслагването на различни видове помощи (примерно месечни и за отопление, които освен това са еднакви по размер за всички получатели[18]) съдържа реален риск от

[17] Вж. т. 9 и т. 10 на ал. 1 от § 1 от допълнителните разпоредби на ППЗСП.
[18] Този въпрос се разглежда по-долу.

задействане на „капана на бедността“, а оттук – и социалното изключване, преодоляването на което е една от основните задачи пред програмите за борба с бедността.

Изводът е, че по отношение на координирането на достъпа до социалните помощи е налице добра практика, което обаче не се отнася до търсенето и поддържането на някакви вътрешни съотношения между тези доходи и общ „таван“ върху сумата от получавани социални помощи, несвързани с осигурителен принос и/или отпускани след доходен тест.

2.2. Съотношения между минималните и средните доходи в страната

2.2.1. Минимална работна заплата

Минималната работна заплата, разглеждана като структурен елемент на трудовите доходи, бележи сравнително слаб прогрес през периода 2009–2020 г. Отношението на МРЗ към средната работна заплата (СРЗ) се изменя в сравнително тесни граници, но с ясно изразена тенденция на нарастване (вж. табл. 15). Общо за целия период това съотношение се увеличава с 4.6 процентни пункта (п.п.). В резултат на различията в динамиката на МРЗ и СРЗ съотношението между тях се променя неравномерно. В годините на замразяване на МРЗ (2010–2011) отношението към СРЗ намалява. Това снижаване е сравнително слабо (-2.2 п.п.), тъй като СРЗ не нараства чувствително. През периода 2012–2016 г. растежът на минималната заплата чувствително превишава ръста на средната заплата и се осъществява осезаемо покачване на съотношението между тях (7.1. п.п.). През следващите 4 години съотношението между тях остава относително стабилно в рамките на 44–44.5%, но през 2021 г. бележи рязък спад от 5 п.п.

Таблица 15. Отношение на минималната към средната работна заплата

Година	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
МРЗ/СРЗ	39.4	37.0	37.2	38.7	40.0	41.4	42.1	44.3	44.3	44.5	44.2	44.0	39.0

Източник: собствени изчисления на база данни от МТСП.

Съотношението между минималната и средната заплата се колебае в рамките на 7 п.п., но не надхвърля половината от средната заплата. Няма определени изисквания какво да бъде то, но икономисти предлагат да е близко до 50% от средното заплащане. Тази особеност на връзката между двете заплати има специфично отношение към възможностите за разработване на механизъм за определяне на МРЗ.

2.2.2. Минимално дневно обезщетение при безработица

Съотношението между минималното и средното дневно обезщетение за безработица (СДОБ) показва различията между нормативно определеното минимално дневно заплащане и средния дневен размер на изплащаните обезщетения. Средният размер на дневното обезщетение може да се изчисли като отношение на средномесечното парично обезщетение за безработица и средния месечен брой на работните дни.

Сравнителният анализ между динамиката на МДОБ и СДОБ показва значителни различия (вж. табл. 16). Докато минималното дневно обезщетение за периода 2009–2020 г. е повишено с 50% (от 6 лв. през 2009 г. на 9 лв. през 2020 г.), то СДОБ нараства повече от 3 пъти. Освен това разликата между двете дневни обезщетения се повишава повече от 8 пъти (от 1.80 лв. през 2009 г. на 15.5 лв. през 2020 г.).

Таблица 16. Минимални и средни дневни обезщетения за безработица и отношение между тях

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
МДОБ (*лв.*)	6.0	6.0	7.20	7.20	7.20	7.20	7.20	7.20	7.20	9.0	9.0	9.0
СДОБ (*лв.*)	7.8	9.2	12.3	12.3	12.7	12.7	14.4	16.2	18.8	22.7	23.5	24.5
МДОБ/ СДОБ (*%*)	76.7	65.5	58.7	58.8	56.7	56.6	50.0	44.4	38.2	39.6	38.2	36.8

Източник: собствени изчисления на база данни от НОИ.

В резултат на тези значителни различия отношението между тях чувствително намалява. Общо за периода то спада наполовина (от 76.7% през 2009 г. на 36.8% през 2020 г.). Очевидно е налице процес на намаляване на неравенството в заплащането на обезщетенията за безработица.

2.2.3. Минимални пенсии и семейни помощи за деца

Минимална пенсия за ОСВ и социални пенсии спрямо средната пенсия. За да изпълняват пълноценно ролята си на доход, гарантиращ минимална социална защита на зависимото население, гарантираните минимални плащания от осигурителната система, в това число семейните помощи за деца, трябва да бъдат адекватни на съответните потребности, които те целево трябва да покрият. Едновременно с това, за да се мотивират хората да се осигуряват на действителните си доходи, минималните размери на пенсиите трябва да бъдат в определени съотношения със средните размери на пенсиите за трудова дейност.

Осигурителното законодателство у нас по принцип поддържа определени пропорции между социалните плащания от бюджета на ДОО на основата на индивидуалния осигурителен принос на всеки бенефициент. Това правило обаче непрекъснато се нарушава на основата на дискреционни решения на правителствата и парламента по линията на субективни решения за размерите на минималните и максималните пенсии от ДОО и на социалните пенсии. В резултат на тези решения съотношенията между минималните пенсии и средната пенсия се променят неаргументирано (вж. табл. 17).

Данните от таблицата ясно показват възходяща тенденция на минималната пенсия за ОСВ в процент към средната пенсия и низходяща тенденция на социалните пенсии. През 2022 г. обаче се обръща тренда на социалните пенсии за инвалидност, чиито размери като процент от социалната пенсия за старост бяха повишени значително.

Минимални пенсии и семейни помощи за деца в процент към среден паричен доход на лице от домакинството. Отношенията между минималните социални плащания и средния паричен доход на лице от домакинството показват както ролята на тези плащания при формирането на паричните доходи, така и подоходната диференциация между лицата, разчитащи само на съответното социално плащане и средното ниво на доход в страната (вж. табл. 18).

Данните от таблицата показват съществено изоставане на разглежданите минимални социални плащания от нарастването на средните месечни доходи на лице от домакинството през периода 2009–2020 г. Семействата и лицата, които разчитат единствено на някои от тези социални плащания, изостават в материалния си ста-

Таблица 17. Минимални пенсии в % към средната пенсия за ОСВ

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Минимална пенсия за ОСВ (%) към средна пенсия за ОСВ	53.38	49.42	48.71	49.63	48.11	46.59	45.92	45.35	48.14	53.02	52.45	60.64	63.89	66.45
Минимална пенсия за непълен осигурителен стаж и възраст (%) към средната пенсия	45.37	42.00	41.40	42.19	40.89	39.60	39.03	38.54	40.92	45.07	44.58	51.54	54.31	56.48
Социална пенсия за старост (%) към средна пенсия за ОСВ	39.57	36.63	36.10	35.43	34.84	34.12	33.58	33.18	32.76	32.07	32.60	34.35	31.67	30.53
Средна социална пенсия за инвалидност (%) към средна пенсия за ОСВ	45.08	41.73	41.14	40.38	40.56	39.42	38.65	38.32	37.79	37.24	37.20	39.24	36.42	43.72

Източник: собствени оценки на база данни на НОИ.

Таблица 18. Минимални пенсии и семейни помощи за деца спрямо средния месечен паричен доход на лице от домакинство

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Минимална пенсия за ОСВ (%) към среден месечен доход	45.79	45.77	43.97	39.98	37.73	38.54	38.31	37.47	38.15	41.17	39.24	43.16	46.87
Социална пенсия за старост (%) към средния месен доход	33.94	33.92	32.59	28.55	27.32	28.23	28.02	27.42	25.96	24.91	24.40	24.47	23.20
Социална пенсия за инвалидност (%) към средния месечен доход	38.67	38.65	37.14	32.53	31.80	32.61	32.24	31.66	29.95	28.92	27.84	27.92	26.71
Семейни помощи за две деца (%) към средния месечен доход	23.56	23.54	22.62	19.81	17.76	21.52	20.88	19.98	18.46	18.18	16.54	15.53	14.00
Месечна помощ за отглеждане на дете до 1 година (%) към среден месечен доход	33.65	33.63	32.31	28.30	25.36	25.32	24.56	23.51	21.72	20.20	18.38	34.52	31.25

Източник: Закон за държавния бюджет (за съответните години) и данни от НОИ и МТСП.

тус спрямо средното ниво на живот, оценено като паричен доход. Именно тази разлика в динамиката на общия доход и изоставането на социалните трансфери стои в основата на нарастващото неравенство в страната през този период. Може да се предположи, че този негативен тренд се обръща едва през 2022 г.

2.2.4. Социални помощи

Изследваните два вида социални помощи съставляват относително малък процент спрямо паричните доходи на лице от домакинство, който прогресивно намалява (вж. табл. 19).

Таблица 19. Съотношения на социалните помощи
със средния месечен паричен доход на лице от домакинство

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
ГМД/ месечен паричен доход	22%	22%	21%	18%	16%	16%	16%	15%	14%	15%	14%	13%	12%
Помощи за отопление/ месечен паричен доход	19%	20%	20%	19%	17%	18%	18%	17%	16%	15%	17%	17%	-

Източник: по данни на НСИ и МТСП.

Спадът е по-значителен при ГМД (с 10 п.п.), което логично се дължи на политиката на дълготрайно замразяване на неговия номинален размер, водещо до изоставане от динамиката на доходите на домакинствата. Резултатът от относително по-голямата динамика в развитието на помощите за отопление е сравнително по-малки колебания на съотношението им с домакинските доходи през годините.

2.3. Минимални доходи и линия на бедност

Официалната линия на бедност (ОЛБ) дефинира прага на доходите, който разграничава бедните от небедните лица в България. Лицата с размер на получаваните доходи под този праг се считат за

бедни. Официалната линия на бедност се определя ежегодно от правителството с постановление на Министерския съвет. Определянето на официална линия на бедност стартира от 2007 г. и се базира на специално разработена методика. Тя съчетава относителния и абсолютния подход с цел осигуряването на такова равнище на прага на бедност, което задоволява априори дефинирани минимални потребности. През 2019 г. методиката е напълно променена[19], като линията на бедност се оценява на базата на един абсолютен метод и данни от изследването EU-SILC.

Новата методика притежава няколко несъвършенства: а) не е ясно какво равнище на потребление осигурява прагът на бедност; б) линията на бедност не отразява промените в разпределението на доходите, тъй като не се допуска нейното намаляване; в) границата на бедност се определя по един нетипичен метод, при който определено равнище на дохода се индексира с инфлацията. През 2020 г. е въведено допълнение, с което се дава правото на министъра на труда и социалната политика сам да определя прага на бедност в условията на криза, т.е. когато се предвижда спад на БВП или негов реален спад през предходните месеци. През 2021 г. отново се променя методиката, като ОЛБ се дефинира като 60% от медианния общ разполагаем нетен доход на еквивалентна единица. Всички тези особености на новата методика показват, че тя не е пригодена да измерва бедността в страната. Целта е да се определи такова равнище на линията на бедност, което да осигурява база за определяне на свързаните с линията на бедност социални плащания, да осигурява финансова подкрепа на нуждаещите се съобразно бюджетните възможности. В случая се има предвид месечната финансова подкрепа за хора с трайни увреждания над 18-годишна възраст, чиито размери са диференцирани съобразно степента на увреждане спрямо линията на бедност: за лицата със степен на увреждане от 50 до 70,99% тя е в размер на 7% от ОЛБ; от 71 до 90% степен на увреждане – 15% от ЛБ; над 90% степен на увреждане – 25% от ОЛБ; за лицата с над 90% степен на увреждане с определена чужда помощ, които получават

[19] Критичен анализ на методите за определяне на линията на бедност вж. в: Цанов, В. Определяне на линията на бедност – методологични особености. – Статистика, 2020, кн. 4.

пенсия за инвалидност поради общо заболяване или поради трудова злополука или професионална болест, финансовата подкрепа е 30% от ОЛБ, а за лицата с над 90% степен на увреждане с определена чужда помощ, които получават социална пенсия за инвалидност, тя е 57% от ОЛБ[20]. Такава месечна финансова подкрепа през 2020 г. са получили над 757 000 души.

Постигането на по-голяма *обективност* на официалната линия на бедност изисква промяна в методиката за нейното определяне. Основните насоки са: обвързване на прага на бедност с определено равнище на потребление; премахване на ограниченията върху размера на линията на бедност; ограничаване на намесата на правителството при определянето на линията на бедност. Обективността на линията на бедност се изразява в три основни характеристики: *първо*, линията на бедност стриктно да се базира на разпределението на доходите без никакви ограничения върху нейния размер; *второ*, линията на бедност да се фиксира на такова равнище на дохода, което да задоволява определени минимални потребности на семейството; *трето*, размерът на линията на бедност не трябва да се обвързва със състоянието на икономиката и бюджета, защото не зависи от тях.

Размерът и динамиката на ОЛБ за периода 2009–2022 г. са представени в таблица 20. Размерът на линията на бедност се повишава сравнително плавно. Изключение правят 2012, 2015 и 2019 г., през които линията на бедност се увеличава по-чувствително. Общо за целия период ОЛБ е повишена със 113%. ОЛБ за 2021 г. е определена от министъра на МТСП в размер на 369 лв. Тази величина на линията на бедност не съответства на използваната методика. Според приетата методика ОЛБ би следвало да бъде 423 лв. В случая министърът е занижил линията на бедност с 54 лв.

През 2022 г. ОЛБ е определена на базата на данни за 2018 г., което вероятно съответства на новата методика, определяща линията на бедност като отношение LBt+1 = PLSILCt-1. Това също не е коректно, защото има данни за разпределението на доходите през 2019 г. – според тях ОЛБ би следвало да бъде 451 лв.

---

[20] Вж. Закон за хората с увреждания, чл. 70.

Таблица 20. Размер и динамика на официалната линия на бедност

Година	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**1014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
ОЛБ (*лв.*)	194	211	211	236	241	251	286	300	314	321	348	363	369	413
Индекс 2009 г. = 100 (%)	100	108.8	108.8	121.6	124.2	129.4	147.4	154.6	161.9	165.5	179.4	187.1	190.2	212.9
Темп (%)		8.8	0.0	11.8	2.1	4.1	13.9	4.9	4.7	2.2	8.4	4.3	1.7	11.9

Източник: собствени изчисления по данни на МТСП.

Изследването на отношенията на минималните доходи към линията на бедност дава представа в каква степен различните минимални плащания защитават получателите от изпадане в бедност. Динамиката на съответните съотношения дава представа за промените в степента на защита и възможностите за редуциране на бедността.

2.3.1. Минимална работна заплата

Ако се сравнят величините на МРЗ и ОЛБ в номинално изражение, се вижда, че МРЗ е по-голяма от ОЛБ през целия период. Различията между тях бележат тенденция на увеличаване. В началото на периода (2009) МРЗ превишава линията на бедност с 46 лв., а през 2015 г. разликата достига 84 лв. През следващите години разликата между тях чувствително нараства, като през 2022 г. възлиза на 297 лв. Тези различия в динамиката на МРЗ и ОЛБ водят до нарастване на съотношението между тях в полза на минималната заплата (вж. табл. 21).

В развитието на съотношението между МРЗ и ОЛБ се очертават два периода. Първият обхваща годините до 2015 г. Той се характеризира със снижаване и слабо нарастване на отношението. На практика това означава снижаване на защитната функция на МРЗ от бедност. Вторият период обхваща годините след 2015 г. Основната негова характеристика се изразява в значително повишаване на съотношението между минималната заплата и линията на бедност (с около 43 п.п.). Общо за целия период съотношението между МРЗ и ОЛБ се подобрява с 48 п.п., което съставлява нарастване с 39%.

Връзката между номиналната минимална заплата и линията на бедност показва общата тенденция на развитие, но не и възможността за изпадане в бедност. По-коректният показател е сравняването да се осъществява чрез равнището на разполагаемата минимална работна заплата (РМРЗ), т.е. заплатата, която работникът фактически получава след приспадането на данъците и осигуровките. За изчисляването на РМРЗ е използвана нормативната база за отчисления за данък общ доход, отчисления за пенсии, безработица и други социални плащания. Общият обем на отчисленията съставлява около 28.7% от МРЗ за 2021 г. Същият обем на отчисленията е приложен за всичките години от изследвания период.

Таблица 21. Динамика на съотношението между МРЗ и ОЛБ

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
МРЗ/ОЛБ (%)	123.7	113.7	120.9	119.9	128.6	135.5	129.4	140.0	146.5	158.9	160.9	168.0	176.2	172.3
Индекс 2009 г. = 100 (%)	100.0	91.9	97.7	96.9	104.0	109.5	104.6	113.2	118.4	128.4	130.1	135.8	142.4	139.3

Източник: собствени изчисления по данни на МТСП.

Таблица 22. Разполагаема минимална заплата, официална линия на бедност и съотношението между тях

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
РМРЗ (*лв.*)	186	170	181	206	230	257	284	329	359	396	435	473	504	552
ОЛБ (*лв.*)	194	211	211	236	241	251	286	300	314	321	348	363	369	413
РМРЗ/ОЛБ (%)	95.7	80.7	85.6	87.2	95.5	102.5	99.4	109.7	114.3	123.3	124.9	130.4	136.7	133.6

Източник: изчислено по данни на МТСП.

Оценките на разполагаемата минимална работна заплата, линията на бедност и отношението между тях са представени в таблица 22. Оказва се, че през периода 2009–2013 г. разполагаемата минимална заплата е под линията на бедност. Практически това означава, че работещите на минимално трудово възнаграждение априори попадат в позицията на бедни. След 2016 г. ситуацията постепенно се подобрява. Отношението на РМРЗ към ОЛБ плавно нараства, като през 2021 г. разполагаемият минимален доход превишава линията на бедност с близо 37%, а през 2022 г. – с около 34%.

Очевидно през последните 5–6 години защитата на минималните трудови доходи от изпадане в бедност се повишава. Това обаче засяга единствено работещите, но не и техните семейства.

2.3.2. Минимално дневно обезщетение при безработица

Сравнителният анализ на минималните дневни обезщетения за безработица с официалната линия на бедност, изчислена на дневна основа (ДЛБ), показва разнопосочни тенденции в развитието (вж. табл. 23). Общо за целия период минималното обезщетение за безработица е по-малко от дневния размер на официалната линия на бедност. Единствено за 2011 г. то е по-високо с 20 ст. Новото МДОБ за 2022 г. значително подобрява ситуацията. Размерът на ОЛБ е по-малък от МДОБ с 4.20 лв.

Замразяването на МДОБ в продължение на дълъг период от време (7 години) чувствително намалява неговата защитна функция от бедност. През периода 2012–2017 г. отношението между МДОБ и ДЛБ намалява с близо 34 п.п., което означава задълбочаване на бедността сред безработните лица на минимално обезщетение. С увеличаването на МДОБ през 2018 г. на 9 лв. ситуацията временно се подобрява, а след това отново се влошава до 2020 г.

На базата на представените данни могат да се направят следните обобщения:

- Всички безработни лица, получаващи минимално обезщетение, попадат в контингента на бедните;
- В условията на замразяване на минималното дневно обезщетение за безработица бедността сред тези безработни се из-

Таблица 23. Минимално дневно обезщетение за безработица, дневна величина на ОЛБ и отношението между тях

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
МДОБ (*лв.*)	6.0	6.0	7.20	7.20	7.20	7.20	7.20	7.20	7.20	9.0	9.0	9.0	12.0	18.0
ДЛБ (*лв.*)	6.5	7.0	7.0	7.9	8.0	8.4	9.5	10.0	10.5	10.7	11.6	12.1	12.3	13.8
МДОБ /ДЛБ (%)	92.8	85.3	102.4	91.5	89.6	86.1	75.5	72.0	68.8	84.1	77.6	74.4	97.6	130.4

Източник: собствени изчисления по данни на НОИ и МТСП.

остря. Това изостряне означава отдалечаване от линията на бедност;
- Минималното обезщетение за безработица не притежава защитна функция.

2.3.3. Минимални пенсии

Съотношенията между минималната пенсия за трудова дейност и социалните пенсии спрямо официалната линия на бедност са показани в таблица 24.

Най-близо (92.34%) до линията на бедност е минималната пенсия за ОСВ, и то едва през 2022 г. С изключение на 2009 г., до 2020 г. този вид пенсия се движи в границите от 53.1 на сто до 68.87 на сто от линията на бедност. При така наречените нетрудови пенсии приближението до линията на бедност е много по-слабо и тенденцията е низходяща. Това означава, че получателите на социална пенсия за старост и социална пенсия за инвалидност до 2020 г. живеят с доходи малко над 40 на сто от линията на бедност. Едва през 2022 г. социалната пенсия за инвалидност достига 60.75 на сто от линията на бедност в резултат на повишаване на този вид пенсия като диференцирани проценти от социалната пенсия за старост.

2.3.4. Месечни помощи за отглеждане на дете

Размерът на семейните помощи за деца спрямо ОЛБ се движи в границите от 36.08% (2009) до 25.42% (2022), като тенденцията е изцяло низходяща с леко покачване през 2022 г. (вж. табл. 25). Проблемът с ниския размер на тези социални плащания по отношение на линията на бедност има и друго измерение – те не могат да играят отредената им роля в демографската политика на страната. На практика тук е налице последователен регрес вместо прогрес.

Подобна е ситуацията със семейните помощи за отглеждане на дете до 1 година от неосигурени майки. Тук спадът на това социално плащане като процент от линията на бедност е от 51.5% (2009) до 31,15% (2018). През този период на практика над 20 хил. майки живеят с доходи около 30 на сто от линията на бедност, което на практика ги обрича на бедност. Нарастването на тази помощ от 100 на 200 лв. през 2019 г. е добро решение, което постепенно губи своето

Таблица 24. Минимални пенсии в % към линията на бедност

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Минимална пенсия за ОСВ в % към линията на бедност	70.14	64.49	64.49	59.86	61.72	60.66	54.53	53.14	55.95	63.49	61.36	68.87	81.30	92.34
Социална пенсия за старост в % към линията на бедност	51.99	47.80	47.80	42.74	44.70	44.42	39.89	38.88	38.08	38.40	38.14	39.02	40.30	42.40
Средна социална пенсия за инвалидност в % към линията на бедност	59.24	54.46	54.47	48.71	52.03	51.31	45.91	44.90	43.93	44.60	43.53	44.56	43.84	60.75

Източник: изчислено по данни на НОИ и МТСП.

Таблица 25. Месечни помощи за отглеждане на деца в % към линията на бедност

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Месечни помощи за отглеждане на 2 деца	36.08	33.18	33.18	29.66	29.05	33.86	29.72	28.33	27.07	28.04	25.86	24.79	24.39	25.42
Месечни помощи за отглеждане на дете до 1 година	51.55	47.39	47.39	42.37	41.49	39.84	34.97	33.33	31.85	31.15	57.47	55.10	54.20	48.42

Източник: изчислено по данни на МТСП.

значение и в следващите три години делът на помощта за глеане на дете до 1 година спрямо линията на бедност спада от 57.4 на сто на 48.42 на сто.

2.3.5. Социални помощи

Анализът на данните (вж. табл. 26) показва следното:

- Разликата с линията на бедност е по-малка при помощите за отопление, която в края на периода е малко над 70%, докато при ГМД дистанцията спрямо линията на бедност е около 80%, като през 2022 г. при продължаващо замразяване на величината на ГМД на 75 лв. и увеличена на 413 лв. ОЛБ дистанцията нараства на 82%.
- Съотношенията с линията на бедност се движат в сравнително широки граници – по-големи при ГМД (между 20 и 34%) и малко по-свити при помощите за отопление (23–29%).
- Тези съотношения поддържат тенденция към намаление: при ГМД в края на наблюдавания период разликата спада с 14 п.п. спрямо базовата година, а при помощите за отопление колебанието е по-незначително (в рамките на 6 п.п. максимална разлика през 2018 спрямо 2011 г.).

Това са поредните индикатори за явно изоставане както в равнището, така и в развитието на тази подгрупа защитени минимални доходи. В случая това е спрямо линията на бедност, което подсказва, че тяхната роля в социалната защита като инструменти за подкрепа на доходите и за омекотяване на бедността се ограничава и/или подценява.

Таблица 26. Социални помощи и линията на бедност (%)

Година	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
ГМД/ЛБ	34	31	31	28	27	26	23	22	21	23	22	21	20	18
Помощи за отопление/ЛБ	28	29	29	28	27	29	25	28	23	23	27	27	28	n.q.

Източник: изчислено по данни на МТСП.

2.4. Минималните доходи в европейски контекст

2.4.1. Минимална работна заплата

В голяма част от европейските стани съществуват минимални трудови възнаграждения, определяни по различен начин и касаещи различни сектори на икономиката. В болшинството от европейските страни съществува национална минимална работна заплата, която се определя от правителството на базата на различни механизми. В останалата част от европейските страни (Австрия, Дания, Исландия, Италия, Кипър, Швеция, Норвегия, Финландия и Швейцария) липсва национална минимална заплата. В повечето от тях съществуват минимални заплати на секторно равнище, които са обект на договаряне между социалните партньори. Германия започва да определя национална МРЗ от 2015 г. Дотогава съществуват бранШови минимални заплати, определяни чрез колективното трудово договаряне.

Равнището на националните минимални заплата в европейските страни за периода 2009–2020 г., изчислени по стандарта на покупателна способност, е представено в таблица 27.

Данните от таблицата дават основание за следните обобщения за развитието на минималната заплата в европейските страни и мястото на България:

Първо, във всички европейски страни се наблюдава ръст на МРЗ. Единствено в Гърция минималната заплата бележи снижаване от порядъка на 0.3%.

Второ, динамиката на МРЗ в отделните страни е твърде различна. Според ръста на минималната заплата в сравнение с 2009 г. могат да се разграничат три групи страни. Първата обхваща страните с ръст на МРЗ повече от 100%. Наред с Румъния (3.2 пъти), Латвия (2.5 пъти), Полша (близо 2 пъти) попада и България с увеличение 2.6 пъти. Във втората група са страните с нарастване на минималната заплата от порядъка на 40–90%. Тя е най-многобройна и в нея попадат 11 държави, сред които Унгария (85%), Естония (82%), Чехия (75%), Словакия (67%) и др. С най-нисък ръст на МРЗ в тази грапа са Сърбия (49%) и Португалия (41%). Третата група включва страните с растеж на минималната заплата под 40%. В нея попадат предимно развитите страни (Люксембург, Великобрита-

Таблица 27. Равнище на минималната работна заплата в европейските страни (Purchasing Power Standard)

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Белгия	1242	1247	1286	1308	1342	1350	1350	1338	1354	1365	1384	1398
България	**228**	**231**	**236**	**276**	**312**	**352**	**380**	**432**	**459**	**504**	**537**	**585**
Чехия	434	434	434	433	439	472	505	536	592	644	693	757
Германия							1345	1344	1406	1413	1450	1476
Естония	375	381	375	384	417	458	503	545	581	599	633	684
Ирландия	1161	1216	1207	1200	1178	1142	1139	1195	1188	1203	1223	1242
Гърция	881	884	891	811	740	770	775	779	787	789	835	879
Испания	735	741	749	755	773	782	798	801	871	890	1090	1151
Франция	1183	1203	1225	1262	1293	1300	1301	1304	1309	1317	1341	1357
Хърватия	505	516	520	527	546	577	587	604	634	658	710	770
Латвия	339	364	390	388	393	434	492	497	507	561	552	552
Литва	350	360	355	354	447	448	487	560	575	593	809	885
Люксембург	1389	1400	1437	1465	1513	1526	1531	1503	1552	1537	1583	1623

Таблица 27

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Унгария	401	413	443	514	540	545	552	571	625	656	686	741
Малта	787	830	824	842	839	855	858	860	852	868	880	897
Нидерландия	1287	1287	1289	1303	1315	1307	1318	1321	1357	1389	1394	1429
Полша	509	543	572	623	665	691	726	758	799	828	871	1007
Португалия	601	636	646	650	663	655	681	708	730	768	799	846
Румъния	258	260	287	296	310	358	413	476	540	733	793	851
Словения	671	766	870	892	917	916	919	909	930	968	1020	1082
Словакия	402	435	445	455	478	499	538	519	528	570	602	671
Великобритания	979	987	996	1011	1002	1009	1037	1100	1158	1196	1250	1318
Черна гора						507	513	514	506	502	543	581
Албания	244	262	278	302	309	313	326	313	327	337	367	367
Сърбия	409	402	417	443	443	436	458	448	469	510	546	608

Източник: Евростат.

ния, Франция, Белгия, Нидерландия), както и слабо развити страни като Черна гора и Малта.

Трето, различията между размера на минималните заплати в отделните страни бележат тенденция на намаляване. Тя е следствие на по-значителното увеличаване на минималните заплати в страните, където са ниски. Неравенството, измерено чрез коефициента на вариация, бележи плавна тенденция на снижаване. Коефициентът на вариация намалява от 56% през 2009 г. на 47% през 2015 г. и достига до 36% през 2020 г.

Четвърто, България се позиционира сред страните с най-ниски минимални заплати въпреки високия ръст, особено през последните години. През 2009 г. от 23 страни България заема последната позиция. Разликата с водещата страна (Люксембург) е от порядъка на 1156 PPS. През 2015 г. ситуацията слабо се променя. От 26 страни България се позиционира на 25-о място с разлика от 1151 PPS. През следващите години позицията на България се подобрява, като от 25 страни тя заема 22-ро място. Също така разликата в равнищата на минималните заплати между България и водещата страна намалява на 1038 PPS.

Пето, съществено подобрение на позицията на България се осъществява по отношение на средното европейско равнище. Делът на минималната заплата в България към средното европейско равнище[21] бележи ясна тенденция на подобрение. От 34.2% през 2009 г. това отношение нараства на 49.5% през 2015 г., а през 2020 г. достига 61.5%. Доближаването до средноевропейското равнище на минималната заплата изисква продължаване на изпреварващите темпове на растеж в сравнение с останалите страни. Това означава продължаване на политиката по доходите, провеждана през последните години.

2.4.2. Минимално дневно обезщетение при безработица

В страните от ЕС се прилагат различни схеми за получаване на обезщетения за безработица[22]. Сравнителният анализ между тях показва съществуването на прилики и разлики. Приликите се изразяват

---

[21] Изчислена като непретеглена средна величина.

[22] Вж. Missoc Comparative Tables, 2020, https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/

в механизма на определяне на обезщетенията за безработица. Във всички страни се прилага механизмът на фиксиран процент от работната заплата, получавана в предходен период. Различията засягат величината на този процент, продължителността на периода за получаване на обезщетения, наличието на ограничения върху размера на обезщетенията и др.

Минимално равнище на обезщетенията за безработица съществува, под една или друга форма, в 11 страни от ЕС (България, Хърватия, Кипър, Чехия, Словения, Испания, Португалия, Франция, Ирландия, Естония и Литва). В някои страни минималното равнище се определя като конкретна величина (България, Франция, Ирландия, Словения), докато в други е фиксиран процент от минималната заплата или друго равнище на заплата (Хърватия, Кипър, Чехия и др.). В трети страни минималното обезщетение зависи от броя на децата в семейството (Испания).

Например минималното дневно обезщетение за безработица през 2020 г. в България е 4.6 евро, докато във Франция е 29,38 евро. В Ирландия минималното седмично обезщетение за безработица е 91,10 евро за лицата, получаващи средна седмична заплата, по-малка от 150 евро. В Словения е поставена минимална граница от 530 евро на месец, под която обезщетението за безработица не трябва да пада. Очевидно минималното обезщетение в България е най-ниско.

Различията между страните от ЕС, в които минималното обезщетение за безработица е определено на базата на процент от средния доход, не са големи. Величината на процента се вмества в сравнително тесни граници (50–23%). Най-висок процент се прилага в Хърватия – 50% от минималната заплата в страната, редуциран с осигурителните вноски. Същият процент от националната минимална заплата се използва и в Естония. В Чехия минималното обезщетение е 45% от средния трудов доход. То се прилага за безработните, които прекратяват трудовия договор по собствено желание или по взаимно съгласие без основателни причини. С най-нисък процент на минималните обезщетения е Литва – 23,27% от минималната месечна заплата, която през 2020 г. възлиза на 141,25 евро.

Минималното обезщетение за безработица в Португалия се определя по по-различен начин от представените три групи. То зависи от размера на т.нар. социален подкрепящ индекс (IAS), чий-

то месечен размер е 438.81 евро. Безработните получават 100% от този индекс, докато техният нетен относителен доход е по-малък от IAS.

За разлика от Португалия в Испания минималното обезщетение за безработица се определя като процент от множител на публичен индекс на доходите (IPREM), пропорционално увеличен с множител, зависещ от това дали работникът има зависими деца. Във връзка с това са формирани две равнища на минималните обезщетения:

- 80% от IPREM плюс 1/6 допълнително плащане, когато работникът няма зависими деца;
- 107% от IPREM плюс 1/6 допълнително плащане, когато работникът има най-малко едно зависимо дете.

На базата на посочените общи описания на съществуващите минимални обезщетения за безработица могат да се обобщят следните изводи: в повечето европейски страни няма долна граница на обезщетенията за безработица; сравнително малка част от страните с минимални обезщетения прилагат метода на фиксиран минимум; повечето от тях използват метода на фиксиран процент от заплатата или от МРЗ в страната.

2.4.3. Минимална пенсия за осигурителен стаж и възраст

Наред със солидарността от значение в публичните пенсионни системи са и принципите еквивалентност и адекватност. Еквивалентността предполага пряка връзка между осигурителния принос (измерван обикновено чрез осигурителния доход, върху който са плащани осигурителни вноски, и осигурителния стаж) и размера на обезщетението или пенсията. Или в основата на този принцип стои така наречената актюерска справедливост, постигана чрез различни типове пенсионни формули. Адекватността изисква осигурителните обезщетения да заместват в задоволителна степен загубените доходи от труд при настъпването на осигурените рискове инвалидност, старост или смърт. Или в основата на този принцип стоят по-скоро политически съображения, а не актюерски разчети.

ЕК определя адекватната пенсионна система като предпазваща от бедност по време на старостта; като позволяваща на хората да подобрят, в едни разумни граници, техния стандарт на жи-

Таблица 28. Съвкупно съотношение на заместване на пенсиите (без други социални придобивки)

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ЕС – 27 страни от 2007 г.	0.51	0.53	0.54	0.54	0.56	0.56	0.57	0.58	0.58	0.58	0.57	
Белгия	0.45	0.46	0.44	0.46	0.47	0.47	0.47	0.48	0.49	0.50	0.46	0.46
България	0.34	0.43	0.41	0.42	0.39	0.44	0.41	0.45	0.37	0.41	0.37	0.34
Чехия	0.51	0.54	0.53	0.55	0.56	0.55	0.51	0.50	0.51	0.50	0.47	
Дания	0.42	0.44	0.43	0.42	0.44	0.45	0.45	0.47	0.48	0.49	0.48	0.45
Германия	0.47	0.49	0.51	0.47	0.47	0.45	0.46	0.46	0.48	0.46	0.44	
Естония	0.52	0.55	0.54	0.50	0.50	0.47	0.43	0.45	0.45	0.41	0.44	0.43
Ирландия	0.48	0.47	0.43	0.42	0.37	0.38	0.37	0.35	0.33	0.35	0.38	
Гърция	0.41	0.42	0.45	0.52	0.60	0.60	0.62	0.64	0.62	0.64	0.76	0.77
Испания	0.45	0.47	0.51	0.55	0.60	0.60	0.66	0.66	0.69	0.70	0.70	
Франция	0.66	0.65	0.64	0.65	0.66	0.69	0.69	0.68	0.68	0.67	0.65	
Хърватска		0.32	0.36	0.36	0.37	0.40	0.40	0.39	0.41	0.40	0.39	0.39
Италия	0.51	0.53	0.55	0.59	0.62	0.64	0.66	0.69	0.71	0.73	0.73	
Кипър	0.37	0.37	0.39	0.39	0.40	0.39	0.43	0.44	0.43	0.43	0.41	
Латвия	0.34	0.47	0.53	0.49	0.47	0.44	0.42	0.42	0.43	0.40	0.38	
Литва	0.48	0.58	0.52	0.45	0.48	0.45	0.46	0.45	0.43	0.40	0.43	
Люксембург	0.62	0.68	0.74	0.79	0.78	0.85	0.80	0.81	0.79	0.87	0.86	
Унгария	0.62	0.60	0.60	0.58	0.62	0.62	0.65	0.67	0.64	0.59	0.55	0.53
Малта	0.45	0.44	0.48	0.46	0.56	0.56	0.54	0.54	0.56	0.60	0.58	

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Нидерландия	0.44	0.47	0.46	0.47	0.47	0.50	0.52	0.50	0.52	0.53	0.51	0.51
Австрия	0.56	0.57	0.59	0.58	0.59	0.60	0.62	0.62	0.64	0.62	0.65	0.61
Полша	0.56	0.57	0.55	0.58	0.60	0.63	0.62	0.62	0.62	0.60	0.60	
Португалия	0.50	0.53	0.56	0.58	0.59	0.63	0.62	0.64	0.67	0.67	0.68	
Румъния	0.56	0.64	0.67	0.67	0.68	0.65	0.63	0.66	0.61	0.51	0.42	0.41
Словения	0.45	0.45	0.47	0.47	0.46	0.45	0.46	0.47	0.46	0.45	0.43	0.42
Словакия	0.55	0.61	0.62	0.56	0.61	0.62	0.62	0.62	0.62	0.61	0.53	
Финландия	0.48	0.50	0.50	0.49	0.49	0.51	0.52	0.53	0.53	0.54	0.52	0.52
Швеция	0.60	0.59	0.57	0.55	0.56	0.59	0.57	0.57	0.57	0.56	0.55	0.55
Исландия	0.46	0.48	0.52	0.50	0.49	0.49	0.53	0.51	0.49	0.57		
Норвегия	0.52	0.50	0.52	0.53	0.56	0.59	0.61	0.59	0.58	0.58	0.57	
Швейцария	0.40	0.41	0.39	0.41	0.41	0.44	0.43	0.45	0.48	0.50	0.51	
Великобритания	0.44	0.48	0.48	0.50	0.53	0.51	0.50	0.53	0.54	0.55		
Черна гора	:	:	:	:	0.41	0.40	0.41	042	0.42	0.46	0.47	
Северна Македония	:	:	:	0.55	0.60	0.65	0.70	0.72	0.70	0.68	0.70	
Албания	:	:	:	:	:	:	:	:	0.44	0.41	0.41	
Сърбия	:	:	:	:	0.49	0.46	0.45	0.47	0.46	0.46	0.42	
Турция	1.21	1.22	1.00	1.01	1.07	1.00	1.05	0.94	0.96	0.91	0.98	

Забележка: показателят е определен като съотношение между индивдуалния медианен доход от пенсия на възрастовата категория 65–74 години и медианния брутен доход от труд на възрастовата категория 50–59 години, като са изключени другите социални доходи.

Източник: https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tespn070&plugin=1

вот след пенсиониране; като насърчаваща солидарността вътре и между поколенията. За да отговорят на тези изисквания, повечето пенсионни системи от типа „Бисмарк“ установяват минимални (защитни) размери на различните видове пенсии, произтичащи от трудова дейност и плащане на осигурителни вноски. В някои държави тези гарантирани минимални размери на пенсиите от трудова дейност са обвързани с условието задължително живеене в страната (т.е. правата не са преносими) и със семейния и социалния статус на бенефициента. Не са малко случаите, когато гарантирана минимална пенсия се получава след подоходен и имуществен тест (вж. приложение 1).

От приложението се вижда, че освен различните практики при условията за достъп до минимални пенсионни плащания размерите на самите минимални пенсии в по-голямата част от държавите в ЕС са много по-високи от тези в България. Това изоставане на България по размер на минималната пенсия за ОСВ от почти всички страни от ЕС е резултат от общото изоставане на пенсиите в България спрямо получавания доход от труд преди пенсионирането. Сравнителни данни за коефицинта на заместване на доходите в България, страните от ЕС и някои други страни са показани в таблица 28.

От приведените данни ясно се вижда, че България е с най-нисък коефициент на заместване на дохода не само в сравнение с държавите от ЕС, но и спрямо държави извън съюза.

2.4.4. Социални пенсии

В повечето държави от ЕС защитата на лица без доходи и на лица с увреждания без осигурително участие е част от цялостната политика за социално подпомагане и политиката за социална интеграция. В тези държави предоставянето на парични помощи за хората с увреждания и за бедните семейства е съчетано с различни социални услуги в натура. В България също имаше приети законови текстове от 2000 г. така наречените социални и персонални пенсии да излязат от консолидирания бюджет на ДОО и администрирането им да се осъществява от Агенцията за социално подпомагане, а не от НОИ. Тези законови разпоредби обаче не се реализираха, а се обособи специален фонд „Пенсии, несвързани с трудовата дейност“,

финансиран изцяло от държавния бюджет. Много изследователи на българския пенсионен модел смятат, че това решение трябва да се преразгледа и социалните пенсии да се трансформират в социални помощи, така както персоналните пенсии за лица сираци без право на наследствена пенсия се трансформираха в социални помощи. Все в посока към приемане на европейската практика са и приетите Закон за личната помощ и Закон за социалните услуги, които обаче все още не се прилагат пълноценно.

Семейни помощи за деца

Прегледът на условията за достъп и размерът на получаваните семейни помощи в държавите – членки на ЕС, води до следните изводи и обобщения:

- В почти всички страни системите за семейни помощи за деца са универсални с елементи от системата за социално осигуряване – политиките за осигурените и неосигурените се различават до известна степен. Там, където системата за семейно подпомагане е единствена, правата са универсални и в много малко случаи се прилага подоходен тест. По правило семейните помощи за деца се финансират със средства от държавния бюджет.
- За да се смекчи проблемът с границата при подоходен тест, в някои страни семействата се разделят в няколко доходни групи и семейните помощи са деференцирани. Великобритания, Германия и други държави прилагат инструментите на данъчното кредитиране за целите на семейното подпомагане, което може да се приложи и в България.
- Покритието във всички страни се свързва с лицата с гражданство или с право на пребиваване в съответната страна, като в някои случаи се изисква и минимален срок за притежаване на такова. Възрастта на децата – носители на социални помощи в семейството, в повечето случаи е 18 години, но има и по-ниски и по-високи възрасти – например за студентите редовно обучение, ако живеят в семейството. Прави се връзка с посещаването на училища, дори в отделни случаи има и специфична помощ „обратно в училище“. Навсякъде за децата с увреждане възрастта за подпомагане е по-висока, а в някои случаи и пожизнена.

- Броят и видовете семейни помощи за деца по отделни страни варират в широки граници като еднократни грантове (не само при раждане, но и при специфични нужди) и като периодични (по правило месечни) плащания. Например предоставят се помощи за жилище, покриване на част от наема или поемане на разходи при преместване в друго жилище, ползване на услугите на детегледачки и възпитатели.
- Размерите на еднократните и периодичните помощи в почти всички страни са обвързани с поредността на детето в семейството. По правило стимулите нарастват за второ и трето дете, а за следващите раждания сумата също нараства, но с по-малки размери. Отсъства обаче регрес – т.е. намаляване на помощта при четвърто или всяко следващо раждане след трето дете.
- Навсякъде семействата, които отглеждат дете с увреждане, получават по-високи, включително специфични помощи. За тези престации по правило (както и в България) не се прилага подоходен тест.
- Навсякъде съществува автоматичен механизъм за ежегодно осъвременяване на размера на семейните помощи – обикновено с индекса на потребителските цени.
- Бенефициенти са не само децата, но и неосигурените родители, осиновители и попечители. Включването на бащата в системата за подпомагане се разширява. Почти навсякъде се налага терминът „родителство“. Размерите на помощта зависят не само от доходния, но и от семейния статус и от икономическата активност/неактивност на родителите. Специфична група са безработните родители или ниско платените работници.

Данните от таблица 29 категорично показват, че по размер на годишните социални плащания за семейства с деца на един жител България е на едно от последните места в ЕС (наред с Португалия, Кипър, Румъния), като разликата със средноевропейското ниво е почти 2.5 пъти (2019). Изводът е очевиден – на фона на демографската криза системата за подпомагане на семействата с деца предоставя в сравнителен план крайно недостатъчни помощи.

Таблица 29. Социални плащания за семейства с деца/1 жител (PPS)

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ЕС – 27 страни (2015)	591.42	605.98	611.06	622.96	635.04	651.04	678.19	684.33	700.56	719.14
ЕС еврозона – 18 страни (2014)	593.45	608.30	613.50	625.52	637.70	653.63	680.77	686.85	702.92	720.99
Белгия	639.82	662.67	683.10	668.15	682.01	717.42	729.55	712.85	717.24	726.12
България	206.72	218.24	222.26	221.11	237.37	267.08	284.19	277.39	286.94	294.24
Чехия	449.04	448.40	410.88	402.54	421.71	422.99	442.81	447.54	455.36	501.00
Дания	1278.09	1306.31	1261.62	1248.35	1245.42	1240.83	1266.37	1230.56	1250.60	1276.87
Германия	888.05	963.10	1009.81	1049.12	1072.62	1120.67	1175.34	1205.72	1247.16	1277.73
Естония	347.45	371.40	357.79	341.07	333.37	349.87	463.14	492.51	499.42	591.32
Ирландия	824.94	770.72	742.36	737.96	677.39	641.45	646.57	620.93	607.11	600.72
Гърция	223.69	217-76	207.23	182.67	211.33	223.57	212.94	204.59	285.68	340.24
Испания	351.71	342.51	318.36	310.34	314.62	318.20	330.97	325.77	335.59	348.79
Франция	701.85	706.16	711.68	736.70	762.02	774.71	789.44	775.81	771.99	781.37
Хърватска	238.23	241.79	242.80	249.03	250.50	316.56	324.33	340.50	349.89	385.34
Италия	321.64	304.50	314.22	313.33	314.48	312.87	301.39	316.77	324.30	332.64
Кипър	496.42	482.32	450.20	353.92	323.27	320.00	321.21	325.71	314.97	327.03
Латвия	220.45	206.57	168.70	165.29	202.00	232.81	306.48	317.83	324.22	351.03
Литва	389.28	342.24	297.14	261.26	228.80	237.69	255.93	265.34	299.00	418.03
Люксембург	2336.78	2287.53	2158.42	2210.60	2290.39	2277.27	2331.88	2237.32	2267.70	2346.18
Унгария	463.18	492.93	489.24	474.50	469.15	467.73	481.93	465.91	469.55	475.44
Малта	231.24	236.30	239.60	245.99	255.87	299.37	287.63	264.18	258.29	261.65

Таблица 29

Години	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Нидерландия	415.96	393.80	387.76	356.60	331.35	319.21	404.30	412.68	434.42	448.80
Австрия	965.43	1007.83	956.57	965.20	977.25	982.53	1035.75	1027.98	1018.61	1033.67
Полша	201.47	230.22	239.70	263.03	278.68	286.20	335.82	562.61	596.96	600.14
Португалия	264.25	267.02	230.52	236.04	240.07	242.33	255.51	260.09	261.35	279.05
Румъния	205.57	222.54	235.96	190.57	182.09	190.20	215.30	256.00	300.40	328.28
Словения	427.22	445.51	459.48	443.34	415.80	413.93	420.49	410.98	463.82	478.17
Словакия	300.70	343.42	353.86	369.28	372.53	370.70	378.75	346.56	351.83	354.84
Финландия	888.62	915.03	940.14	978.69	980.11	986.77	1020.74	995.75	981.38	1014.06
Швеция	919.96	923.03	952.44	997.01	992.28	1021.40	1060.98	1036.24	1015.88	1051.47
Исландия	910.16	867.05	812.52	800.94	830.26	875.22	874.00	843.39	856.57	912.47
Норвегия	1288.56	1313.23	1360.82	1395.91	1433.03	1471.96	1438.75	1384.12	1377.44	1387.67
Шейцария	534.03	546.79	565.07	597.51	622.13	647.63	686.59	665.02	667.23	670.50
Великобритания	764.94	829.14	837.65	843.84	794.80	809.54	819.64	761.65	743.47	723.34
Черна гора								247.58	178.01	101.22
Северна Македония							94.19	98.51	102.03	
Албания										
Сърбия	102.10	111.96	116.88	121.99	125.76	138.29	147.85	144.26	148.12	156.86
Турция	39.56	41.18	48.46	55.00	61.98	65.46	74.54	91.26	97.90	96.36
Босна и Херцеговина					40.17		42.88	81.54	75.18	82.22

Източник: https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/

2.4.5. Социални помощи

Във всички държави – членки на ЕС, има въведени схеми, предоставящи минимални доходи, включително социални помощи. Разнообразието на използваните в отделните страни схеми за гарантиране на минимален доход е голямо и то се проявява в такива елементи на техния дизайн като универсалност (отворени за цялото население) или категорийност (за определени групи хора); насоченост и механизми за осигуряване на техния целеви характер, включително механизми за активиране на социалното включване на получателите; размери на помощите и съответно различна тяхна адекватност; начини за определяне на размера на престациите; подходи за индексация/актуализиране на тези размери; възможности за съчетаване и допълване с други социални плащания; комбиниране на различни икономически форми за предоставяне на социалните помощи (в пари, натура); допълващ (до определена граница) спрямо разполагаемите доходи характер на отпусканите помощи или предоставянето на фиксирана сума и пр.

Заедно с това тези схеми имат и сходни черти. Една от основните техни цели е да допринасят за омекотяването на бедността и намаляването на социалното изключване. По правило помощите се отпускат след проверка на доходния и имуществения статус на кандидатите (т.нар. *means test*), чрез което се търси постигането на по-добро насочване към най-нуждаещите се и бедни хора (лица, семейства или домакинства). За определяне на доходния праг или на размера на отпусканата помощ (в случая, когато тя се изчислява като допълваща собствените разполагаеми доходи на получателите) се използват модифицирани варианти на т.нар. еквивалентна скала на ОИСР за потребителски единици. От безработните кандидати и получатели на помощи в работоспособна възраст се изисква активно поведение на пазара на труда и пр.[23]

---

[23] Вж. Missoc Comparative Tables, Topic XI. Guaranteed minimum resources, https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/. Peña-Casas, R., D. Ghailani. Towards a European minimum income. – European Economic and Social Committee, 2013, No EESC/COMM/03/2013. Peer Review on “Minimum Income Benefits – securing a life in dignity, enabling access to services and integration into the labour market”. – Synthesis report, European Commission, 2019, 13–14. Частта за България в тази публикация е подготвена с участието на Г. Шопов и въз основа на изготвения от него национален доклад – вж. Chopov, G. Peer Country Comments Paper

В този европейски контекст за изследваните тук две български схеми за предоставяне на минимални доходи под формата на целеви социални помощи са характерни такива черти като: универсалност; прилагане на механизми/изисквания, осигуряващи по-добра насоченост на плащанията, включително проверка на доходния и имущественото статус на кандидатите; комбиниране на различни икономически форми за предоставяне на социалните помощи (в пари и в натура); допълване на доходите до определена граница (какъвто при месечните социални помощи е диференцираният минимален доход – ДМД, определян въз основа на ГМД), но и предоставяне на еднаква по размер помощ за отопление за всички бенефициенти; прилагане на изисквания за активност на трудовия пазар и/или за социално включване и пр.[24] По тези свои параметри българската практика в общи черти е сходна като подход и принципи с подобни програми в Румъния, Кипър, Хърватска[25].

Сравнителният анализ на данните за някои европейски страни относно размера на социалните плащания, в които влизат и разглежданите минимални доходи под формата на целеви социални помощи (вж. табл. 30), позволява да се направят следните изводи:

Bulgaria. – Peer Review on "Minimum income schemes". – DG Employment, Social Affairs and Inclusion, 2018, https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en&newsId=9229&moreDocuments=yes&tableName=news

[24] Подробен анализ и оценка на двете схеми за предоставяне на социални помощи се съдържа в: Цанов, В., Г. Шопов, И. Белева, Й. Христосков, П. Луканова. Пазарът на труда и социалната защита в икономическото развитие на България (1990–2011). С., АИ „Проф. М. Дринов", 2012, ISBN 978-954-322-537-8; Shopov, G. Targeted social assistance in the economic development periods. – Economic Studies, 1, 2013, p. 72, ISSN 0205-3292; Цанов, В., Г. Шопов, И. Белева, Й. Христосков. Цит. съч.; Шопов, Г. Енергийна бедност и социално подпомагане. – Икономическа мисъл, 2016, кн. 6, 11–38, ISSN 0013-2993.

[25] Вж. напр. Peer Review on "Minimum Income Benefits – securing a life in dignity, enabling access to services and integration into the labour market". – Synthesis report, EU 2019, 14–17; Missoc Comparative Tables – XI. Guaranteed minimum resources, https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/. В България ГМД бе въведен през 1992 г. въз основа на натрупания дотогава опит в страната; в Румъния подобна програма за пръв път бива въведена през 2004–2005 г., а в Хърватска и Кипър съответните схеми за ГМД – през 2014 г. Сравнителният анализ на техния дизайн води до предположението, че е вероятно в тези страни българският опит да е бил отчитан в някаква степен.

Таблица 30. Социални плащания на 1 жител във функция „Социално изключване, некласифицирано другаде (н.к.д.)“ (*PPS/per capita*)*

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PPS/per capita											
ЕС-27	**109.85**	**112.62**	**116.19**	**120.28**	**126.85**	**147.84**	**169.77**	**191.68**	**185.87**	**186.14**	**202.39**
България	**24.1**	**27.08**	**31.39**	**36.78**	**33.64**	**39.51**	**41.21**	**41.47**	**32.85**	**36.74**	**39.4**
Естония	17.68	23.95	26.76	23.56	21.22	21.66	20.09	23.55	19.93	18.25	17.29
Унгария	21.09	22.13	18.45	17.88	21.36	23.8	26.05	21.37	20.76	19.94	50.58
Латвия	18.33	32.9	38.13	31.95	24.48	22.7	21.9	20.68	20.86	21.88	21.86
Румъния	28.7	40.86	34.03	26.18	27.79	27.21	27.78	30.15	27.63	23.11	19.20
Словакия	74.31	90.47	86.21	87.79	88.5	80.8	72.26	57.85	54.83	46.82	52.07
Чехия	49.49	48.53	57.53	74.12	73.19	80.03	75.57	69.03	59.09	54.93	51.73
Хърватска	35.49	32.94	33.3	34.57	36.34	43.82	46.14	68.03	68.83	66.32	64.07
Литва	52.24	111.56	134.54	140.31	124.26	93.99	75.42	64.07	60.67	71.24	73.38
Гърция	9.24	10.66	10.31	12.17	13.32	67.37	25.34	42.52	74.57	103.02	87.39
Белгия	227.08	238.42	242.09	223.67	228.19	211.45	221.79	237.46	239.65	257.48	262.46
Кипър	319.59	340.82	348.6	278.96	237.78	256.04	301.53	341.3	336.18	330.47	255.23
Франция	257.85	255.64	257.70	264.07	276.52	291.53	305.38	312.44	324.76	336.61	399.06
Дания	290.72	399.17	428.27	456.86	498.70	520.12	599.91	618.52	593.73	579.16	523.22
Съотношения (ЕС-27 = 1)											
ЕС-27	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**
България	**0.22**	**0.24**	**0.27**	**0.31**	**0.27**	**0.27**	**0.24**	**0.22**	**0.18**	**0.20**	**0.19**

Таблица 30

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Естония	0.16	0.21	0.23	0.20	0.17	0.15	0.12	0.12	0.11	0.10	0.09
Унгария	0.19	0.20	0.16	0.15	0.17	0.16	0.15	0.11	0.11	0.11	0.25
Латвия	0.17	0.29	0.33	0.27	0.19	0.15	0.13	0.11	0.11	0.12	0.11
Румъния	0.26	0.36	0.29	0.22	0.22	0.18	0.16	0.16	0.15	0.12	0.09
Словакия	0.68	0.80	0.74	0.73	0.70	0.55	0.43	0.30	0.29	0.25	0.26
Чехия	0.45	0.43	0.50	0.62	0.58	0.54	0.45	0.36	0.32	0.30	0.26
Хърватска	0.32	0.29	0.29	0.29	0.29	0.30	0.27	0.35	0.37	0.36	0.32
Литва	0.48	0.99	1.16	1.17	0.98	0.64	0.44	0.33	0.33	0.38	0.36
Гърция	0.08	0.09	0.09	0.10	0.11	0.46	0.15	0.22	0.40	0.55	0.43
Белгия	2.07	2.12	2.08	1.86	1.80	1.43	1.31	1.24	1.29	1.38	1.30
Кипър	2.91	3.03	3.00	2.32	1.87	1.73	1.78	1.78	1.81	1.78	1.26
Франция	2.35	2.27	2.22	2.20	2.18	1.97	1.80	1.63	1.75	1.81	1.97
Дания	2.65	3.54	3.69	3.80	3.93	3.52	3.53	3.23	3.19	3.11	2.59

Източник: Eurostat, Social benefits per head of population by function [TPS00107], https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00107/default/table?lang=en

* Този показател за функцията „Социално изключване, некласифицирано другаде (н.к.д.)“ (*Social exclusion n.e.c.*) обхваща т.нар. „други разходи“, т.е. помощи в пари/натура/услуги, които са извън социалните плащания по други функции – като тези за болест, пенсии, семейни/детски добавки, безработица, за жилище. В този смисъл показателят включва разглежданите тук два вида социални помощи, но не се изчерпва с тях. Вж. Европейска система за интегрирана статистика на социалната защита (ESSPROS) – 2018, с. 10. НСИ, www. https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/ESSPROS_2018_N46GEYR.pdf; European system of integrated social protection statistics – ESSPROS. Manual and user guidelines. – Eurostat, 2019, p. 41, 77. При оценката на представените данни следва да се отчита и обстоятелството, че върху техните величини оказва влияние и спецификата на националните системи за социална защита.

- България се намира в група страни (Естония, Унгария, Латвия, Румъния), които значително изостават от средноевропейското равнище на тези социални плащания – през 2019 г. равнището на показателя за страната ни е около пет пъти по-ниско от това за ЕС-27.
- Динамиката в развитието на показателя за България е сравнително висока – 1.6 пъти нарастване през 2019 г. спрямо 2009 г., но при 1.8 пъти средно за ЕС-27. Това обаче е постигнато при ниска начална база, поради което разликата – както със средноевропейското ниво, така и с някои сходни по мащаб страни като Белгия и Кипър – остава значителна.
- България не успява да установи трайно преодоляване на различията: съотношението с ЕС-27 през 2009–2012 г. постепенно се подобрява, но след това тенденцията е към влошаване. Подобно е положението с развитието в Естония, Румъния, Словакия, Унгария (с изключение на 2019 г.), но в същото време прави впечатление прогресът на Гърция.

На тази основа може да се заключи, че позиционирането на страната ни по този специфичен показател за нивото на извършени социални плащания е неблагоприятно, а развитието му през изследвания период не води до скъсяване на дистанцията със средното за ЕС-27 равнище. Това води до недостатъчност и незадоволителна адекватност на социалната защита на най-уязвимите, застрашени от бедност и социално изключване групи от населението.

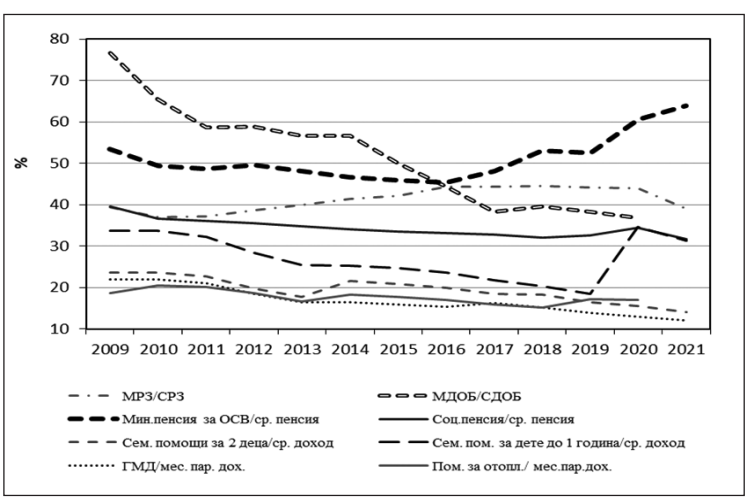
2.5. Общи оценки и изводи

Анализираните съотношения на системата на минималните доходи в България към ключови показатели в страната и в Европейския съюз дават основание за следните няколко общи оценки и изводи:

Първо, минималните доходи в страната съставляват сравнително нисък процент от съответните средни доходи. Отношението на почти всички минимални доходи към съответните средни равнища е под половината (фиг. 2). Изключение прави отношението на минималната пенсия за ОСВ към средната пенсия, което през последните две години е над 60 на сто. С най-нисък дял в средните доходи

на домакинството се отличава групата на социалните помощи. Промените в съотношенията на тази група се осъществяват в тесни граници, които се движат в рамките на 20%. В края на периода техните дялове в месечния доход на домакинствата се формират в диапазона 13–17%. Отношението на минималната работна заплата към средната заплата е относително стабилно през целия изследван период и се променя в границите на 37–44%. Единствено отношението на минималното дневно обезщетение за безработица към средното дневно обезщетение бележи чувствителна промяна в посока на снижаване. Този негативен тренд бе пречупен едва през 2021 и 2022 г. с повишаването на среднодневното обезщетение съответно на 12 и 18 лв.

Второ, развитието на значителна част от минималните доходи изостава от развитието на съответните средни доходи (вж. фиг. 2). Практически това означава намаляване на съотношението към средните доходи. Сред изследваните минимални доходи единствено МРЗ и минималната пенсия за ОСВ бележат приближаване към средното им равнище. По-значително приближаване се наблюдава при минималната пенсия за ОСВ, докато при минималната заплата то е два пъти по слабо.

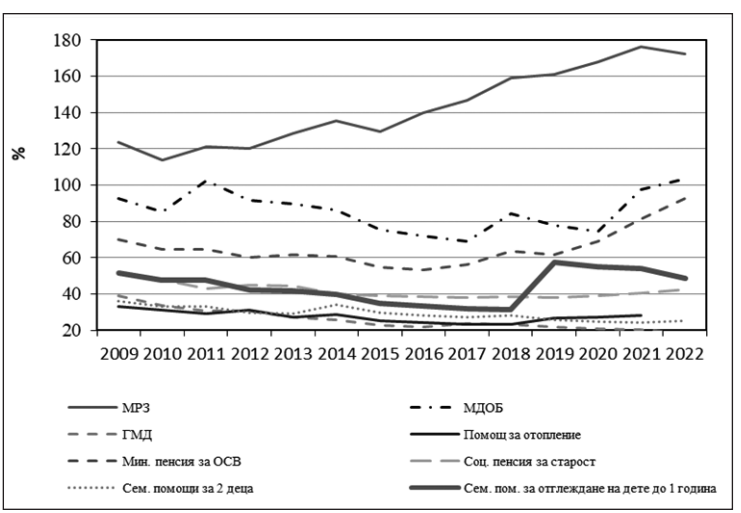


Източник: собствени оценки.

Фигура 2. Промени в отношението на минималните доходи към средните доходи

Сред изоставащите минимални доходи най-чувствително е изоставането на минималното обезщетение за безработица от средното равнище. Общо за периода отношението на МДОБ към СДОБ спада с около 40 п.п. Значително по-слаб е спадът в изоставането на социалната пенсия спрямо средната (-8 п.п.) – тя достига 32% от средната пенсия. Групата на социалните помощи се отдалечава от средните доходи на домакинствата в различна степен. В нея най-значително е изоставането на семейни помощи за две деца (около -10 п.п.), а най-слабо – при помощите за отопление (-1.5 п.п.).

Трето, системата на минималните доходи в България генерира бедност и не участва активно в борбата с бедността. Този извод е продиктуван от факта, че равнището на всички минимални доходи с изключение на разполагаемата (нетна) МРЗ попада под официалната линия на бедност (вж. фиг. 3). Всички лица, разчитащи единствено на минималните доходи, са обречени на бедност. В тази категория попадат пенсионерите, получаващи единствено минимална пенсия за ОСВ или социална пенсия, както и получаващите социални помощи. Изключение от този общ извод е периодът май 2021 – юни 2022 г.,



Източник: собствени оценки.

Фигура 3. Промени в отношението на минималните доходи към линията на бедност

когато чрез така наречените ковид добавки за пенсионерите техните доходи се доближават до линията на бедност, както и – в минимална степен – до МДОБ.

През периода до 2013 г. работещите на минимална работна заплата също попадат в категорията на бедните, защото размерът на тяхната нетна заплата е по-малък от линията на бедност. Едва след 2015 г. в резултат на високия растеж на брутната МРЗ те излизат от категорията на бедните, но това не се отнася за техните семейства.

Подобрение на съотношението спрямо линията на бедност през последните години се наблюдава при минималната пенсия за ОСВ, минималното дневно обезщетение за безработица и семейните помощи за гледане на дете до 1 година. Подобренията обаче не са достатъчни за премахване на бедността сред тези категории получатели, но оказват положително въздействие на нейното омекотяване.

При останалата част от минималните доходи (социалната пенсия и социалните помощи) ситуацията се влошава. Тяхното съотношение с линията на бедност намалява, което означава задълбочаване на бедността сред тази категория от населението. Най-силно засегнати са получаващите социална пенсия за старост, семейна помощ за две деца, както и бенефициентите на месечни социални помощи. Отношението на тези социални плащания към линията на бедност намалява за периода 2009–2021 г. съответно с 11.7 п.п. при първите две и 18.8 п.п. при вторите. Леко приближаване към линията за бедност има при семейните помощи за деца през 2022 г. и при помощите за отопление през 2020–2021 г.

Четвърто, равнището на минималните доходи в страната чувствително изостава от средното европейско равнище. Това засяга всички видове минимални доходи независимо от различията в размера и посоката на развитие. Например по отношение на размера на минималната заплата България твърдо заема последните позиции сред страните в Европа. Подобна ситуация се очертава и по отношение на равнището на социалните плащания на един жител. България се намира в групата на изоставащите страни (Естония, Латвия, Унгария и Румъния), като равнището на този показател е пет пъти по-ниско от средното за Европейския съюз. Трудно може да се направи сравнителна характеристика на минималното обезщетение за безработица в европейски контекст, тъй като в повечето страни то

липсва. В България, сравнено със страните, в които съществува, минималното обезщетение за безработица е най-ниско.

В динамичен аспект ситуацията с минималните доходи в България не се променя съществено в сравнение с европейското равнище. Растежът на минималните доходи у нас е близък до този в европейските страни, което не променя тяхното позициониране. Единствено при минималната заплата има подобряване, но и по този показател страната ни остава в ниските позиции.

Трета глава

АНАЛИЗ И ОЦЕНКА НА ПОЛИТИКИТЕ В ОБЛАСТТА НА МИНИМАЛНИТЕ ДОХОДИ

3.1. Механизми за определяне на размера на минималните доходи

3.1.1. Минимална работна заплата

Минималната работна заплата в България се определя от правителството след задължителни консултации със социалните партньори в Националния съвет за тристранно сътрудничество (НСТС). Нейното определяне не се базира на ясни и точни критерии, както и на съответен механизъм. Всеки от социалните партньори предлага размер на МРЗ съобразно своите виждания и интереси. На практика дискусията в НСТС е безполезна, защото правителството определя минималната заплата със свое предложение.

Отсъствието на правила и механизъм за определянето на минималната заплата е обект на критика от страна на Европейската комисия още от 2015 г. Препоръчва се българското правителство да изготви прозрачен механизъм за определяне на минималната заплата след консултации със социалните партньори, който да отчита въздействието върху заетостта, бедността сред работещите и конкурентоспособността. Реализирането на тази препоръка намира отражение в мерките, предвидени в актуализираните национални програми за реформи[26] за 2015 и 2016 г. Досега обаче такъв механизъм не е разработен.

Проблемите с определянето на МРЗ намират известно решение с приемането на Национално тристранно споразумение[27] през

---

[26] Европа 2020: Национална програма за реформи. Актуализация 2016 г.; Европа 2020: Национална програма за реформи. Актуализация 2015 г.

[27] Национално тристранно споразумение, http://podkrepa.org/news/%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%BE-%D1%82%D1%80%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D0%BE-%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%B7%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5/

2020 г., според което минималните заплати ще се определят по икономически дейности. Това означава, че национална минимална работна заплата няма да има. Процедурата по договарянето следва да стартира до края на 2020 г. и да се приложи през 2021 г. Нещо повече, предвижда се да стартира процедура по разработването на прозрачен механизъм за определяне на МРЗ, базиран на Конвенция 131 на Международната организация на труда (МОТ). С други думи, нещата не са добре логически обвързани. При липса на механизъм ще стартира процедура на двустранно договаряне.

Основният проблем остава нерешен, а именно механизъм за определяне на МРЗ. В българската литература тази проблематика не е обстойно проучена. Разработването на механизъм за определяне на минималната заплата, който да съответства на Конвенция 131 на МОТ, означава прилагането на множество критерии. Такива могат да бъдат: 1) нуждите на работниците и техните семейства; 2) равнището на заплатите в страната; 3) равнището на социално-осигурителните вноски; 4) издръжката на живот; 5) икономически фактори, включително икономическият растеж, инфлационните процеси, заетостта и производителността на труда.

На базата на посочените критерии могат да се предложат различни варианти на механизъм за определяне на МРЗ. В българската литература има предложени няколко варианта[28] на механизми за определяне на МРЗ, базирани на: 1) нуждите на работниците и техните семейства; 2) размера на средната работна заплата; 3) равнището на инфлация и др. На базата на тези варианти е направено и обосновано предложение на механизъм за определяне на МРЗ, който отчита икономическата и социалната функция на минималната заплата, заложени в Конвенцията на МОТ. Механизмът се състои в определянето на МРЗ в зависимост от равнището на средната заплата при спазване на определени ограничения. Ограниченията формират горна и долна граница, в която следва да се определи минималната заплата. Долната граница се определя от официалната линия на бедност, а горната – от 50-процентното отношение между МРЗ и СРЗ. По този начин се гарантира, че МРЗ ще осигурява минималните потребности на работещия и няма да се доближава до средното равнище на запла-

[28] Цанов, В., Г. Шопов, И. Белева, Й. Христосков. Цит. съч., 112–120.

щането на труда. В методиката са предвидени различни варианти на процедурата по определянето на МРЗ. Сред тях особено значение се отдава на колективното договаряне.

Ново предизвикателство пред създаването на прозрачен механизъм за определяне на минималната заплата поражда решението на Европейската комисия от 2020 г. за създаването на единна европейска минимална работна заплата. За обсъждането и постигането на тази цел Европейският парламент и Европейският съвет публикуват специален документ[29], в който се описват целите, политиката, нормативната уредба, технически параметри и други важни проблеми, свързани с дефинирането и определянето на адекватна минимална заплата в ЕС. Представената Директива е твърде обща. В нея липсва конкретен механизъм за определяне на минималната европейска заплата, но на базата на дефиницията за „адекватна минимална заплата“ може да се разсъждава върху принципите на механизма.

Според предложената дефиниция европейските адекватни МРЗ следва да се разглеждат от позицията на „покупателната им способност, промените в производителността и връзката им с равнищата на брутното възнаграждение, разпределението и растежа“ (Директива на ЕС, 2020, с. 12). Освен това се препоръчва да се използват отношенията 60% от медианния брутен доход и 50% от средната брутна работна заплата. На практика това означава, че минималните заплати в ЕС следва да се определят на базата на брутната заплата и нейното разпределение в отделните страни. В допълнение трябва да се отбележи, че Директивата стимулира колективното договаряне при определянето на минималните заплати.

Представената обща рамка на концепцията за определянето на адекватна минимална заплата в страните от ЕС поставя множество дискусионни въпроси. Тук ще се спрем само на някои от тях. На *първо място* стои въпросът, какво представляват двете разпределителни съотношения – процент от медианата и процент от средната брутна заплата? Дали това е коридор, в който всяка страна ще избира мето-

---

[29] Директива на Европейския парламент и Европейския съвет относно адекватните минимални работни заплати в Европейския съюз, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682&from=EN

да за оценка на величината на МРЗ, или на практика ще се използва една от двете величини? Вероятно става дума за второто, защото при избор на метод от страна на всяка държава ще се получат големи методологични различия. *Второ*, изборът на процент от медианата или от средната величина (съответно 60% и 50%) е твърде произволен. Трудно могат да се прецизират подходящи аргументи в полза на един или друг процент. Нещо повече, в страни с ниски заплати може да се окаже, че МРЗ, получена като 60% от медианата, е твърде ниска и не осигурява на работника адекватен живот. *Трето*, осигуряването на адекватна минимална заплата би следвало да се доказва чрез подходяща процедура, която да сравнява нейното равнище с подходящ измерител на жизнения стандарт.

На базата на съотношенията в разпределението на работната заплата, представени в Директивата на ЕС, предлагаме хипотетични оценки за величината на МРЗ за България. Използвани са данни от наблюдението на НСИ „Структура на заплатите“, което се провежда през 4 години. Оценките са представени в таблица 31.

Таблица 31. Хипотетична оценка на МРЗ според Директивата на ЕС (*лв.*)

Година	МРЗ (60% от медианата)	МРЗ (50% от средната)	ОЛБ	Фактическа МРЗ
2010	259.2	301.5	211	240
2014	327.6	385	251	340
2018	456	536	321	510

Източник: собствени изчисления.

Различията между минималните заплати, изчислени по двата метода, бележат тенденция на увеличаване. През 2010 г. тази разлика възлиза на 42.3 лв., през 2014 г. нараства на 57.4 лв., а през 2018 г. се покачва на 80 лв. Това се дължи на промените в разпределението на работната заплата в посока на увеличаване на дистанцията между медианната и средната заплата в посока на увеличаване на броя на заетите с ниски доходи, т.е. увеличаване на лявостранната асиметрия в разпределението на заплатите. Въпреки тази негативна тенденция в разпределението на заплатите МРЗ, изчислена по метода на 60% от медианата, е по-висока от официалната линия на бедност, което означава, че работещият на минимална заплата е защитен от бед-

ност. При определянето на МРЗ като 50% от брутната средна заплата ситуацията е още по-добра. Нещо повече, тази минимална заплата е по-висока от официално приетата МРЗ.

Важен проблем, който възниква, е периодът на актуализация на минималните заплати. Статистическата информация за определянето на новата МРЗ се основава на изследването „Структура на заплатите“, което се провежда през 4 години. Съответната информация ще е достъпна на петата година. Това означава, че актуализирането на минималната заплата с реална статистическа информация може да се осъществява през петгодишен период. Очевидно той е твърде дълъг и следва да се съкрати чрез разработването на подходяща методика.

3.1.2. Минимално дневно обезщетение при безработица

Механизмът за изчисляване на обезщетението за безработица е ясно определен. То е 60% от средния осигурителен доход, за който са внасяни вноски през последните 24 месеца преди прекратяване на осигуряването. За разлика от общоприетата формула минималното и максималното дневно обезщетение за безработица се определят по неясен начин. Липсата на механизъм за определяне на минималното дневно обезщетение за безработица води до произволно определяне на величината на обезщетението, което създава неоснователен дебат между социалните партньори.

3.1.3. Минимална пенсия за осигуритерен стаж и възраст

В дългогодишната история на българската пенсионна система всички правителства съблюдават принципа на адекватността и установяват минимална пенсия за осигурителен стаж и възраст в съответния специализиран пенсионен закон. Понастоящем размерът на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст се определя ежгодно със Закона за бюджета на ДОО за съответната година. Този размер служи и за определяне на минималния размер на пенсията за непълен осигурителен стаж (чл. 68, ал. 3 от КСО), която не може да бъде по-ниска от 85 на сто от минималната пенсия за пълен осигурителен стаж. Определена със Закона за бюджета на ДОО, минималната пенсия служи като еталон и за определяне на минималните размери на трудовите пенсии за инвалидност, като те зависят и от

степента на трайно намалената работоспособност. Минималният размер на наследствената пенсия също зависи от този еталон – нейният размер не може да бъде по-малък от 75 на сто от минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст.

В повечето случаи през анализирания период (2009–2022) гарантираните минимални размери на пенсията за осигурителен стаж и възраст са определяни по-скоро на основата на политически или конюнктурни икономически мотиви, отколкото да се търси поддържане на стандарт на живот в разумни граници и адекватна защита срещу инфлацията.

Субективизмът при определяне на минималната пенсия за ОСВ добива още по-големи измерения чрез така наречените еднократни парични компенсации. Например почти през целия период 2011–2019 г. се изплащат великденски и коледни добавки от 40 лв. на пенсионери с минимални размери на пенсията или с пенсии под линията на бедност. Вграденият автоматичен механизъм, регулиращ съотношенията в размерите на отделните видове трудови и нетрудови пенсии, бе нарушен още по-сериозно с така наречените ковид добавки за всеки пенсионер. Едновременното изплащане на тези добавки, които по същество са помощи, заедно с пенсиите създаде впечатлението, че това е увеличение на самите пенсии. Така се създодоха очаквания, че при всяка следаваща промяна в пенсионното законодателство трябва да се гарантира пенсия, не по-ниска от личната пенсия плюс изплащаната добавка. Така едно непремерено политическо изказване, че след промяната на коефициента на тежест за всяка година осигурителен стаж от 1,2 на 1,35 в пенсионната формула, преизчислените пенсии ще бъдат не по-ниски от получаваната сума (пенсия плюс ковид добавка), създаде обществено напрежение. То бе туширано с „ръчни“ механизми на допълнителни коригиращи диференцирани плащания с цел да се спази политическото обещание. На практика с тези мерки се дискредитира едно правилно решение, насочено към засилване на еквивалентността в пенсионната система – лицата с по-голям осигурителен стаж да получават по-високи пенсии. Сигурно е, че отново ще се създаде напрежение при традиционното осъвременяване на пенсиите от 1.07.2022 г. по швейцарското правило, ако отпадне изплащаната ковид добавка от 60 лв., тъй като увеличението с 6.1% не може да я компенсира за пенсионерите, чиято месечна пенсия е малко под 1000 лв.

Изплащането на ковид добавки само към пенсиите за един продължителен период от време доведе до нарастване на разликата между социалната защита на пенсионерите и защитата на останалия контингент от социално слаби домакинства, разчитащи само на социални помощи.

3.1.4. Социална пенсия за старост и социална пенсия за инвалидност

Независимо че отпускането на социална пенсия за старост е обвързано с базовия минимален доход, размерът на този вид пенсия по правило е около два пъти по-висок от този доход. Това означава, че освен субективизъм при определянето на този вид нетрудови пенсии се смесват принципите на социалното подпомагане и социалното осигуряване. При отпускането на пенсията се прилага подоходен тест, но едновременно с това пенсията е лична и се получава на практика пожизнено. Тази дуалност на социалната пенсия за старост трябва да бъде премахната, като тя премине изцяло към системата на социалното подпомагане. Същото се отнася и за социалната пенсия за инвалидност.

3.1.5. Семейни помощи за деца

Паричното подпомагане на семействата с деца у нас като периодични (месечни) плащания има дългогодишна история. През 1941 г. се въвеждат семейни добавки за щатните служители и работници в държавните и общинските учреждения и предприятия, участващи в държавния пенсионен фонд за изслужено време. През 1942 г. то обхваща и физическите работници с български произход, които работят в частни индустриални предприятия, тютюневите манипулационни складове, частните мини и електрически централи. Тези добавки към заплатата на работещите, както и еднократните помощи при раждане на дете имат за цел да насърчат раждаемостта, като запазят до известна степен социално-икономическата сигурност на семействата с деца[30].

---

[30] Константинов, Н. Социалното осигуряване в България 1951–1995 г. С., НОИ, 2011, с. 122.

Няколко години по-късно с поредица от законодателни актове паричното подпомагане на семействата разширява своя обхват за всички осигурени лица (а не само за тези от български произход), а самите еднократни помощи и добавки към заплатите се диференцират според поредността и броя на децата. През този период семейното подпомагане е част от осигурителната система, т.е. то се отнася към така наречената солидарна (solidarity) или корпоративистки (corporative) тип социална политика[31].

През 1968 г. с Указ за насърчаване на раждаемостта системата на семейни помощи за деца е трансформирана от социалноосигурителна в система от универсален (universal) тип за семейна защита, основана на гражданство. Тя обхваща всички семейства и размерът на детските добавки се обвързва с поредността на раждане и броя на децата в семейството.

Със Закона за семейни помощи за деца от 2003 г. системата за подпомагане на семействата се превръща в остатъчен (residual) тип, защото достъпът до нея вече не е универсален, а е с подоходен тест. Основен мотив за тази промяна бе повишаването на семейните помощи за едно дете и ограничаване на публичните разходи, като се ограничи достъпът до нея за семействата със средни и високи доходи. С последващи промени в законодателството се въведоха и някои нови моменти в условията за получаване на помощи при раждане на дете от лице под 18 години и еднократните помощи за майките студентки. От 2021 г. са въведени и данъчни облекчения за деца в размер от 200 до 600 лв. годишно при определени условия, посочени в Закона за облагане на доходите на физическите лица. Такава форма на семейно подпомагане обаче е далече от добрите практики на социална защита чрез данъчно кредитиране.

---

[31] Esping-Andersen описва три основни типа режими на благосъстояние: солидарен или корпоративистки режим – свързан със заетостта и участието с осигурителни вноски (типичен пример Германия); социално-демократичен режим – свързан с универсалистките ценности (Швеция, Дания, Норвегия и др.); либерален режим – клонящ към остатъчното (residual) благосъстояние (САЩ, Великобритания, Ирландия, Австралия). Вж.: Esping-Andersen, G. The Three Worlds of Welfare Capitalism Polity. 1990.

3.1.6. Социални помощи

Определяне на размера на ГМД и на месечните социални помощи. Както вече се посочи по-горе, въз основа на размера на ГМД се определя величината на месечните социални помощи, които *допълват* собствените доходи на бенефициентите до специфична граница – диференциран минимален доход (ДМД), който се изчислява за всеки отделен случай на предоставяне на месечни помощи чрез прилагането спрямо ГМД на система от проценти в зависимост от големината и социалната структура на подпомаганото семейство. По такъв начин размерът на месечните социални помощи зависи от два елемента: ГМД и системата от проценти. Стъпките за определяне на конкретния размер на месечните помощи за дадено семейство са следните:

Първо, определяне на размера на ДМД на подпомаганото семейство (ДМДj):

$$ДМДj = ГМД*\Sigma\ \%nj,$$

където: n – членовете на семейство j,

% – процентите от ГМД за всеки член на семейството (n = 1…m);

Второ, определяне на размера на месечната социална помощ (МСПj):

$$МСПj = ДМДj – Дj,$$

където: Дj – доходите на семейството за съответния месец.

Размерът на ГМД се определя от правителството, като основен проблем тук е, че няма ясен механизъм, по който това се извършва. От това „ръчно“ управление произтича друг (вече посочен) проблем – замразяването на размера на ГМД за продължителни периоди от време, което става фактор за ограничаване на обхвата на тази схема за предоставяне на защитени минимални доходи на най-уязвимата част от населението. „Замразяването“ на това социално плащане е типичен пример за резултат от провежданата дългогодишна рестриктивна бюджетна политика по отношение на важни елементи на социалната политика, част от която е и омекотяването на бедността като една от задачите на социалното подпомагане.

В течение на годините не бе развит (по един или друг начин, в една или друга посока) първоначалният подход за обективно определяне на т.нар. базов минимален доход (БМД) за социално подпомагане. БМД бе въведен през 1992 г. като основа за изчисляването на месечните помощи въз основа на еквивалентната скала на ОИСР: 1 – за първи възрастен член на семейство, 0,5 – за втори възрастен и по 0,3 – за всеки следващ член. Първоначалната величина на БМД бе изчислена въз основа на минимална потребителска кошница[32] в контекста на един от подходите (широко прилаган в началото на прехода в България) за изчисляване на абсолютната бедност (вж. табл. 32). По предложената стойност от 40 лв. на БМД бе постигнат обществен консенсус в рамките на националния социален диалог в тогавашния Тристранен съвет.

Таблица 32. Потребителска кошница на базовия минимален доход (*средно месечно потребление на едно лице през 1992 г.*)[33]

Стокови групи	Мярка	Норматив
Мляко	*л*	7.5
Млечни продукти	*кг*	1.5
Месо	*кг*	1.9
Месни произведения	*кг*	0.4
Риба	*кг*	0.5
Яйца	*бр.*	12
Мазнини	*кг*	0.8
Хляб	*кг*	7.8
Брашно	*кг*	0.3
Захар	*кг*	0.4
Мед	*кг*	0.1
Ориз	*кг*	0.5

[32] В този процес участваха и авторите на настоящото изследване, като Й. Христосков и Г. Шопов бяха заместник-министри в МТСП с ресори съответно пазар на труда и социално подпомагане, а В. Цанов изпълняваше активни експертни функции в създадената за целта работна група.

[33] Цит. по Нончева Т. Измерване и оценка на бедността, https://noncheva.blog.bg/drugi/2011/02/21/10-izmervane-i-ocenka-na-bednostta.690842

Таблица 32

Стокови групи	Мярка	Норматив
Картофи	*кг*	3
Варива	*кг*	0.3
Зеленчуци	*кг*	6
Зеленчукови консерви	*бр.*	1.6
Плодове	*бр.*	8.7
Плодови консерви	*бр.*	4.6
Ядки	*кг*	0.2
Подправки	*кг*	0.5
Сол	*кг*	0.1
Чай	*кг*	0.1
Енергия	*кВтч*	176

Системата от проценти, въз основа на които от началото на 2022 г. се изчислява ДМД, е подробна и диференцирана за различни социални групи бенефициенти (вж. следващата матрица).

Размери на процентите – извадка*	Процент от ГМД	Размер на ДМД (*лв.*)
ГМД (към 2022 г.) – 75 **лв.**		
За лице до 65 г., живеещо само	80 (73)**	60
За лице, съжителстващо с друго лице (лица) или семейство, и за всеки от съвместно живеещите съпрузи	73 (66)	54,75
За дете до 16-годишна възраст, а ако учи – до придобиване на средно образование, включително до завършване на XIII клас на професионална гимназия, но не повече от 20-годишна възраст	100 (91)	75
За дете от 4 до 16-годишна възраст, което не учи или не посещава детска градина	22 (20)	16,5
За лице с трайно намалена работоспособност 50 и над 50 на сто; за дете сирак; за бременни жени 45 дни преди раждане; за лица над 65 г.	110 (100)	82,5
За лице с трайно намалена работоспособност 70 и над 70 на сто	138 (125)	103,5

Размери на процентите – извадка*	Процент от ГМД	Размер на ДМД (*лв.*)
За лице над 75 г., живеещо само	182 (165)	136,5
За самотен родител с дете под:		
3-годишна възраст	132 (120)	99
16-годишна възраст, а ако учи – до придобиване на средно или професионално образование, но не повече от 20 години	110 (100)	82,5

* Вж. чл. 9 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане (ППЗСП).

** В скоби са стойностите в сила до края на 2021 г., които бяха увеличени с 10 на сто.

Размерът на тези проценти, също както и на ГМД, се определя с постановление на правителството, без да са ясни и публично обявени принципите и механизмите, по които става това. И ако при въвеждането на БМД през 1992 г. бе използвана в чист вид скалата от коефициенти на ОИСР за определяне на еквивалентна единица, включваща 3 позиции[34], то понастоящем тези позиции вече са 22[35].

Положително е, че част от тези проценти се използват като инструменти за насърчаване на активно поведение към социално включване на безработни лица и ученици и за определяне на относително по-добра финансова подкрепа например за хора с увреждания и възрастни. Величината на процентите, прилагани за изчисляване на ДМД и структурата на съответните групи, след 2016 г. е допълнена веднъж – през 2019 г. Тогава се въвеждат 6 допълнителни групи/позиции:

1. дете от 16 до 18-годишна възраст, което не учи и е регистрирано в дирекция „Бюро по труда“ (66% от ГМД);
2. дете с трайно увреждане до 18-годишна възраст (100% от ГМД);

[34] Единица – за първи възрастен член на семейството, 0,5 – за втори и следващ възрастен и 0,3 – за всяко дете.

[35] Вж. чл. 9 от ППЗСП.

3. родител, отглеждащ дете/деца до 16-годишна възраст, а ако учи – до придобиване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст (73% от ГМД);
4. родител, отглеждащ дете/деца от 16 до 18-годишна възраст, което не учи и е регистрирано в дирекция „Бюро по труда“ (66% от ГМД);
5. родител, отглеждащ дете/деца до 18-годишна възраст, което не учи (20% от ГМД);
6. родител, отглеждащ дете/деца от 5 до 16-годишна възраст, а ако учи – до придобиване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст, които са допуснали 5 или повече неизвинени отсъствия за съответния месец или повече от 3 дни отсъствия без уважителни причини от предучилищно образование (30% от ГМД).

Сред тези промени впечатление правят два типа допълнения: а) подкрепящо-стимулиращи, каквито са първите три, и б) ограничително-стимулиращи, каквито са последните две, при които „стандартният“ процент от 66 на сто за всеки съпруг се намалява за всеки родител (включително ако той е лице с увреждане), чието дете не учи (на 20%) или не ходи редовно на училище (на 30%)[36]. Вторият тип допълнение може да се характеризира като силно рестриктивно, особено в случаите, когато родителят не е самотен, но попада в друга рискова социална група.

Съществувалата до началото на 2022 г. неизменност на процентите придаваше стабилност на системата, предсказуемост на размера на индивидуалните помощи и улесняваше администрирането. Неизменността обаче на другия ключов елемент за изчисляване на ДМД, какъвто е размерът на ГМД, при паралелен растеж на другите основни източници на доходи за подпомаганите лица като минимална заплата, обезщетения при безработица и пенсии (а) водеше до фактическо замразяване или намаляване на номиналните и реалните размери на помощите, което в условията на криза намалява тяхната адекватност, и (б) действаше ограничително върху обхвата на месечното подпомагане. Повишените с 10 на сто през 2022 г. проценти за

[36] Съгласно чл. 9, ал. 4 на ППЗСП.

определяне на ДМД[37] вероятно ще доведат до известно нарастване на този обхват.

От една страна, голямата диференциация усложнява в известна степен практическото прилагане на критериите за проверка на доходния статус, а от друга – води до незначителни различия в размера на предоставяните месечни помощи, което едва ли съответства на усилията на социалните работници и на административните разходи по програмата.

Определяне на размера на целевата помощ за отопление. Той (за разлика от месечните помощи) е *еднакъв* за всички кандидати, чиито заявления-декларации за подпомагане са одобрени. Месечният размер на помощта за отопление от 2019 г. се определя на базата на левовата равностойност на 500 кВтч електроенергия, от които 300 кВтч дневна и 200 кВтч нощна тарифа, по осреднена крайна продажна цена на електроенергията за битов потребител към 31 октомври на текущата календарна година[38]. За отоплителен сезон 2016–2017 г. размерът на целевата помощ е 362.30 лв. за целия отоплителен сезон от ноември до март, за 2017–2018 г. – 365 лв., за 2018–2019 г. – 374.15 лв., за 2019–2020 г. – 465.90 лв., за 2020–2021 – 495.80 лв. и за 2021–2022 – 523.55 лв.

Промяната на норматива за потребление на електроенергия, в комбинация с увеличените от 1 юли 2019 г. цени на тока, води до 465.90 лв. размер на помощта за отопление за сезон 2019–2020 г., което е увеличение с приблизително 20%; за сезон 2020–2021 г. увеличението е малко над 6%, а за 2021–2022 г. то е около 5.3%.

Положителни черти на прилагания подход са:

1. Прозрачността и автоматизмът – размерът на помощта е функция от предварително ясни слагаеми: норматива и цената на електроенергията;
2. Въведените в края на юни 2019 г. промени в Наредба № РД-07-5/16.05.2008 г. за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление по отношение на по-високия месечен

---

[37] Тази промяна се разглежда и оценява в т. 4.6 и т. 5.6.

[38] До това изменение размерът на норматива бе 385 кВтч електроенергия, от които 280 кВтч дневна и 105 кВтч нощна тарифа.

норматив на електроенергия (500 кВтч) и по-високата база за изчисляване на доходния критерий за достъп (175 лв., какъвто е размерът на базовия доход за отопление) са предпоставки за разширяване на обхвата на програмата.

Слабостите на подхода могат да се обобщят в следното:

1. Основната слабост и тук е липсата на ясен и прозрачен механизъм за определяне на норматива за потребление на електроенергия, а оттук – и на размера на помощта; същото се отнася и до процентите, използвани за изчисляване на диференцирания доход за отопление (ДДО) на 20-те групи от населението, който ДДО влияе върху достъпа до тези помощи. Неясната методология за определяне на норматива за минимални месечни потребности от електроенергия позволява „ръчни“ промени в неговия размер. Това е белег за концептуална, но и оперативна неустойчивост на програмата.
2. Друга слабост е еднаквият размер на помощта за всички получатели, който се определя единствено въз основа на норматива за минимално месечно потребление на електроенергия. От гледна точка на социалната справедливост и солидарност това поставя в по-изгодно положение получателите с относително по-високи доходи.

Тези слабости изискват съответни промени в досегашните принципи и подходи към определяне на величината и развитието на този вид минимален защитен доход (предложения за промени са направени в последната част на изследването).

3.2. Антиинфлационна защита и развитие на реалните минимални доходи

Защитата на покупателната способност на доходите се реализира главно по два начина. Първият е под формата на антиинфлационна защита, която се изразява в индексиране на номиналната величина на дохода с отчетното или очакваното равнище на инфлация. Вторият начин се осъществява под формата на актуализация на номиналния доход с темп, по-висок от този на инфлацията. И в двата

случая е налице защита на доходите от инфлацията, като при първия тя приема явна форма, докато при втория формата е неявна.

Инфлацията в България през последните тридесет години бележи периоди на високи и на сравнително ниски равнища. Най-високи равнища на инфлация се наблюдават през 90-те години, които не падат под двуцифрено число, а през 1996–1997 г. се достигна до хиперинфлация. През този период се провежда активна антиинфлационна защита на доходите на населението, която се изразява в периодично индексиране на доходите в зависимост от равнището на инфлация[39].

През последните 12 години (2009–2020) равнището на инфлация като цяло се запазва ниско. То се променя в твърде тесни граници, като между 2014 и 2016 г. се наблюдава дефлация. Общо за периода ИПЦ бележи ръст от 19.2%, което прави средногодишен ръст от порядъка на 1.7%. Независимо от ниската инфлация през този период не се провежда системна политика на индексация на доходите. Регистрираното през 2021 г. по-високо ниво на ИПЦ от 3.3%, както и значителното ускоряване на инфлационните процеси през 2022 г. изострят проблема със запазването на покупателната сила на доходите.

3.2.1. Минимална работна заплата

Защитата на покупателната способност на минималната заплата се реализира чрез нейната актуализация. Това се дължи на липсата на механизъм, в който ясно да се дефинира антиинфлационната политика по отношение на МРЗ. Последната индексация на трудовите доходи в обществения сектор е проведена през 2008 г. Поради тази причина ръстът на реалната минимална заплата следва да се разглежда като индикатор за защитата срещу инфлацията.

Ефектът на инфлацията върху размера на минималната заплата, изчислен на базата на годишната инфлация, е представен в таблица 33. В рамките на разглеждания времеви отрязък се наблюдават

---

[39] За повече подробности вж. Шопов, Г. Антиинфлационна защита на минималните доходи. – Икономическа мисъл, бр. 2, 1997, 22–31.

Таблица 33. Загуба/полза на МРЗ в резултат на инфлацията през текущата година

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Загуба/полза (*лв.*)	0	-5.7	-10.3	-8.1	-2.7	4.9	0.4	3.4	-9-3	-14.0	-16.9	-10.0	-20.8

Източник: собствени изчисления.

Таблица 34. Равнище и динамика на реалната МРЗ

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Реална МРЗ – *лв.* по цени за 2009 г.	240	234	239	257	280	311	339	388	416	449	478	512	528
Индекс 2009 г. = 100 (%)	100.0	97.6	99.5	107.3	116.5	129.6	141.2	161.5	173.3	186.9	199.1	213.5	220.0
Темп (%)		-2.4	1.9	7.8	8.6	11.3	8.9	14.4	7.3	7.8	6.5	7.2	3.2

Източник: собствени изчисления.

периоди на загуба и периоди на полза. Последните са следствие на дефлацията през периода 2014–2016 г. Величината на загубите на доход не са големи, тъй като инфлацията през отделните години на периода не е висока. Загубите на доход от минималната заплата се вместват в рамките на 2–17 лв., като най-чести са загубите между 8 и 10 лв. Увеличаването на МРЗ в резултат на тригодишния период на дефлация е пренебрежително малко. Общо за трите години минималната заплата нараства с близо 8 лв.

Загубата на доход от инфлацията не означава автоматично спад в реалната величина на дохода. Реалният ръст на съответния доход зависи от разликата между неговото номинално нарастване и темпа на инфлация. Когато доходът нараства с по-висок темп от този на инфлацията, е налице реален ръст на дохода и обратното. В случая на минималната заплата е налице чувствително превишаване на номиналния ръст над инфлацията. В този смисъл реалната минимална работна заплата следва да нараства.

В реално изражение минималната заплата бележи значително повишаване през периода 2009–2021 г. (вж. табл. 34). Тя нараства от 240 лв. през 2009 г. на 528 лв. през 2021 г., което практически означава увеличаване с повече от два пъти.

В динамиката на реалната минимална заплата се отличават два периода. Първият обхваща годините на икономическата криза и периода на икономическата стагнация (2009–2013). Тогава минималната заплата губи покупателна способност поради нейното замразяване през 2010 г. и част от 2011 г. През 2010 г. загубата се оценява на 2.4%, което представлява снижаване на заплатата с близо 6 лв. Възстановяването на покупателната способност на МРЗ започва след средата на 2011 г. В резултат на повишаване на МРЗ през втората половина на 2011 г. с по-висок от инфлацията процент реалната минимална заплата бележи относително слаб ръст (1.9%). През следващите две години нараства съответно с 11% през 2012 г. и с 9.5% през 2013 г., което подобрява реалния растеж на минималната заплата. Общо за периода 2009–2013 г. реалният ръст на минималната заплата е от порядъка на близо 17%.

Вторият период обхваща годините след 2014 г. и се характеризира с по-значително нарастване на реалната МРЗ. Принос в това отношение, макар и твърде ограничен, имат трите последователни години на дефлация. В сравнение с 2013 г. реалната минимална

заплата през 2021 г. се повишава с близо 89%. През този период реалният растеж на МРЗ не пада под 6% (с изключение на 2021 г.), като по-значителен е приносът през 2014 и 2016 г.

На базата на направените оценки се очертават два основни извода:

- Определяната от Министерския съвет МРЗ осигурява на работещия добра антиинфлационна защита;
- Замразяването на минималната заплата води до снижаване на нейната покупателна способност.

3.2.2. Минимално дневно обезщетение при безработица

Ниското равнище на минималното дневно обезщетение за безработица, съчетано с относително ниската инфлация, води до малки загуби на доход, породени от инфлацията (вж. табл. 35). Подобна картина се очертава и при месечното минимално обезщетение[40]. Разпределението на дневните и месечните загуби е равномерно през всички години на изследвания период. Загубата на доход при минималното дневно обезщетение от 2010 до 2013 г. възлиза на 0.7 лв. и е почти идентична с тази от 2017 до 2020 г. (0.81 лв.). Подобна картина се очертава и при месечните минимални обезщетения. При тях сумарните загуби през периода до дефлацията са близо 15 лв., докато след нея възлизат на 17 лв. Тази равномерност в разпределението на загубите на доход, породени от инфлацията, е следствие на задържането на минималните дневни обезщетения за безработица на постоянно равнище за дълъг период от време.

Ползата от тригодишната дефлация също е малка. Минималното дневно обезщетение се повишава общо с 0.3 лв., а месечното нараства съответно с 3.6 лв. Картината значително се променя през 2021 и 2022 г., когато дневната загуба на доход от инфлацията е съответно 0.40 лв. и 1.70 лв., а месечната – 8.1 и 35.6 лв.

Стъпаловидното нарастване на минималното дневно обезщетение за безработица оказва негативен ефект върху неговата динамика в реално изражение (вж. табл. 36). Единствено в годините на скокове

---

[40] Оценката е направени на базата на 21 средногодишни работни дни в месеца.

Таблица 35. Загуба/полза на дневното и месечното минимално обезщетение за безработица поради инфлацията

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Дневна загуба/полза (*лв.*)	0.0	-0.1	-0.3	-0.2	-0.1	0.1	0.01	0.1	-0.2	-0.3	-0.3	-0.2	-0.4	-1.7
Месечна загуба/полза (*лв.*)	0.0	-3.0	-6.1	-4.3	-1.3	2.2	0.2	1.2	-3.1	-5.2	-5.7	-3.1	-8.1	-35.6

Източник: собствени изчисления.

Таблица 36. Равнище и динамика на реалното минимално дневно обезщетение за безработица

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Реално МДОБ – *лв.* (*цени за 2009 г.)*	6.00	5.86	6.74	6.55	6.49	6.59	6.59	6.65	6.51	7.92	7.68	7.55	9.75	13.48
Индекс 2009 г. = 100 (%)	100.0	97.6	112.4	109.2	108.2	109.8	109.9	110.8	108.5	131.9	128.0	125.9	162.5	224.7
Темп (%)		-2.4	15.1	-2.9	-0.9	1.4	0.1	0.8	-2.0	21.6	-3.0	-1.6	29.1	38.3

Източник: собствени изчисления.

се наблюдава повишаване на реалното МДОБ. Според направените оценки то се изменя от 6 лв. през 2009 г. на 7.74 лв. през 2011 г. и скача на 7.92 лв. през 2018 г. През останалите години реалното значение на минималното дневно обезщетение намалява с изключение на годините на дефлация. Общо за периода реалното минимално обезщетение за безработица нараства с близо 30%, като по-значително увеличаване се реализира в годините на повишаване (2011 и 2018). През периода между двете повишения се наблюдава тенденция на снижаване, която възлиза на 3.9 процентни пункта.

В динамиката на реалното минимално обезщетение за безработица преобладават отрицателните темпове, въпреки че броят на положителните темпове е също висок поради тригодишната дефлация. Елиминирайки периода на дефлация като случайна величана, може със сигурност да се твърдят две неща. Първото е, че задържането на минималното обезщетение на едно равнище за дълъг период от време води до перманентно намаляване на покупателната способност. Второто е, че с всяко повишаване на номиналното равнище с процент, по-висок от инфлацията, се постига положителен ръст на реалните величини. Например през 2011 г. номиналният ръст на МДОБ се увеличава с 20% (от 6 на 7.2 лв.), което в реално изражение означава ръст от 15.1%. Второто увеличение на МДОБ през 2018 г. е 25% и генерира значително по-висок ръст на реалното МДОБ (21.6%). Увеличението през 2021 г. води до годишен ръст от 29.1%, а това от 2022 г. – до годишен ръст от 38.3%.

Основният извод, който се налага, е, че стъпаловидното определяне на минималното дневно обезщетение за безработица не защитава от инфлацията. Изключение от това правило са последните две години.

3.2.3. Минимална пенсия за ОСВ

Поради дългосрочния характер на пенсиите особено важен е въпросът за тяхното *осъвременяване* спрямо поскъпването на живота и запазване поне на покупателната им способност. Съществуват два основни метода за осъвременяване на пенсиите – *чрез компенсационни суми*, добавяни към основния размер на вече отпуснатата пенсия през определен период от време, и *чрез индексация*. Индексацията

е периодично осъвременяване на пенсиите (обикновено веднъж годишно) с определен процент. Размерът на този процент обикновено се движи между индекса на потребителските цени (инфлацията) и ръста на работната заплата. Най-често се прилага така нареченото швейцарско правило, при което индексът на осъвременяване на пенсиите се изчислява като сума от ½ от индекса на потребителските цени и ½ от индекса на нарастване на работната заплата през предходната година[41]. Практиката показва обаче, че много често това правило се заобикаля и се прилага и така нареченото "ad hoc" индексиране на пенсиите, при това диференцирано – по-малките пенсии се индексират с по-висок процент, а по-големите – с по-малък процент, или пък въобще не се индексират. Такава политика през последните години в България се води най-вече по отношение на минималните пенсии, като се отдава приоритет на нарастването на минималната пенсия за ОСВ (вж. табл. 37).

Данните от таблицата показват загуба на доход през периода 2010–2013 г. главно поради отсъствието на индексация на пенсиите. Последвалата частична компенсация на натрупаната инфлация през 2013 г., както и дефлацията в средата на периода са довели до известно повишаване на покупателната способност на минималната пенсия. В края на периода обаче отново започва натрупване на загуба на доход, включително и през 2021–2022 г. – по-високите стойности на минималната пенсия за ОСВ се „изяждат" от по-висока инфлация. Общата загуба на доход за целия период е 70.20 лв., като само за 2022 г. тя е 30.50 лв. Посочените тенденции в реалните размери на минималната пенсия за ОСВ се виждат и от индексите на нарастване (при база 2009 г.) и средните годишни темпове на растеж.

Обезценяване и ерозия се наблюдават и при минималните пенсии за непълен осигурителен стаж (вж. табл. 38).

Общата загуба на доход при този вид минимална пенсия за целия период е 50.93 лв. поради по-бавното ѝ нарастване в отделни години в сравнение с минималната пенсия за пълен осигурителен стаж.

---

[41] Христосков, Й. Социално осигуряване. Пловдив, УИ „Паисий Хилендарски", 2018.

Таблица 37. Реален размер на пенсията за ОСВ
и полза/загуба от нарастването спрямо инфлацията

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Реална минимална пенсия за ОСВ (*лв.*)	136.08	132.84	130.57	137.23	147.44	154.44	156.13	160.69	172.14	198.22	207.09	245.9	290.4	293.6
Разлика – *лв.* (реална-номинална)	0.00	-3.24	-5.51	-4.05	-1.31	2.19	0.16	1.28	-3.55	-5.58	-6.43	-4.1	-9.6	-30.5
Равнище и динамика на реалната минимална пенсия за ОСВ														
Реална минимална пенсия за ОСВ (*лв.*) цени 2009 г.	136.10	132.84	127.46	128.53	134.14	139.27	142.82	147.15	158.90	179.27	182.17	209.8	243.7	280.5
Индекс, 2009 г. = 100 (%)	100.00	97.60	93.65	94.44	98.56	102.33	104.94	108.12	116.75	131.72	133.85	154.1	179.1	206.1
Темп (%)		-2.40	-4.05	0.84	4.36	3.83	2.55	3.03	7.99	12.82	1.62	15.2	16.2	15.1

Източник: собствени изчисления.

Таблица 38. Реален размер на пенсии за непълен осигурителен стаж и полза/загуба от нарастването спрямо инфлацията

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Реална минимална пенсия за непълен осигурителен стаж (*лв.*)	115.6	112.9	110.9	116.6	125.3	131.2	132.7	136.5	146.3	168.4	176.0	209.0	246.9	306.9
Разлика – *лв.* (реална-номинална)	0.00	-2.8	-4.7	-3.5	-1.1	1.9	0.1	1.1	-3.0	-4.7	-5.4	-3.5	-8.1	-17.2
Равнище и динамика на реалната минимална пенсия за непълен осигурителен стаж														
Реална минимална пенсия за непълен осигурителен стаж (цени 2009 г. – *лв.)*	115.6	112.9	108.3	105.2	108.2	115.6	118.5	122.3	122.5	131.3	147.8	152.0	172.6	187.6
Индекс 2009 г. = 100 (%)	100.0	97.6	93.6	90.9	93.6	99.9	102.4	105.8	105.9	113.5	127.7	131.6	149.2	162.2
Темп (%)		-2.38	-4.05	-2.87	2.91	6.80	2.46	3.27	0.14	7.20	12.51	3.05	13.3	8.7

Източник: собствени изчисления.

3.2.4. Социални пенсии

Анализът на влиянието на инфлацията върху покупателната сила, респективно върху реалния размер на социалните (нетрудови) пенсии, показва следното (вж. табл. 39 и табл. 40):

Динамиката на реалните размери на нетрудовите пенсии е приблизително същата, както и при трудовите, с изключение на последните години от изследвания период. Тогава нарастването на социалната пенсия за старост изостава от нарастването на минималната пенсия за ОСВ, чийто размер се определя почти изцяло на основата на политически субективизъм. Това изоставане се пренася и върху социалната пенсия за инвалидност, с изключение на 2022 г., когато с промени в КСО се увеличават процентите на тази пенсия спрямо социалната пенсия за старост. Общата загуба на доход при социалната пенсия за старост е 41.03 лв. (от които 16.50 лв. през 2022 г.), а при социалната пенсия за инвалидност общата загуба на доход е 51.46 лв., от които 23.60 лв. през 2022 г. И при двата вида социални пенсии абсолютно нарастване на покупателната способност има само в годините на дефлация. С най-висок годишен темп на растеж от 40.5 на сто е социалната пенсия за инвалидност през 2022 г. в резултат на законовите промени в начина на изчисляване на този вид пенсия.

3.2.5. Месечни помощи за отглеждане на дете

Анализът на влиянието на инфлацията върху покупателната сила, респективно върху реалния размер на месечните семейни помощи за деца, показва следното (вж. табл. 41):

Динамиката на реалните семейни помощи за 1, 2 и 3 деца до 2021 г. е изцяло отрицателна, с изключение на годините, в които има дефлация. В рамките на същия този период е налице двукратно номинално нарастване на месечните помощи за деца с минимални суми: общо с 5 лв. за 1 дете, с 20 лв. за 2 деца и с 15 лв. за 3 деца. Относително по-съществено е нарастването на тези помощи от 1.04.2022 г. Общата загуба на доход за периода 2009–2022 г. е, както следва: за семейства с 1 дете – 12.01 лв., за семейства с 2 деца – 26.28 лв., за семейства с 3 деца – 39.29 лв.

Анализът на влиянието на инфлацията върху покупателната сила, респективно върху реалния размер на месечните семейни помощи за отглеждане на дете до 1 година, показва следното (вж. табл. 42):

Таблица 39. Реален размер на социалната пенсия за старост и полза/загуба от нарастването спрямо инфлацията

Година	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Реална социална пенсия за старост (*лв.*) (цени за текуща година)	100.86	98.46	96.78	97.97	106.77	113.10	114.20	117.59	117.14	119.91	128.74	139.30	143.96	158.70
Разлика – *лв.* (реална-номинална)	0.00	-2.40	-4.08	-2.89	-0.95	1.60	0.12	0.94	-2.42	-3.37	-4.00	-2.33	-4.75	-16.50
Равнище и динамика на реалната социална пенсия за старост														
Реална социална пенсия за старост (цени 2009 г., *лв.*)	100.86	98.46	94.47	91.76	97.14	101.99	104.46	107.68	108.13	108.44	113.25	118.85	120.80	128.91
Индекс 2009 г. = 100 (%)	100.00	97.62	93.67	90.98	96.31	101.12	103.57	106.76	107.21	107.52	112.28	117.83	119.8	127.8
Темп (%)		-2.38	-4.05	-2.87	5.86	5.00	2.42	3.08	0.42	0.29	4.43	4.94	1.6	6.7

Източник: собствени изчисления.

Таблица 40. Реален размер на социалната пенсия за инвалидност и полза/загуба от нарастването спрямо инфлацията

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Реален среден размер на социалната пенсия за инвалидност (цени за текуща година, *лв.*)	114.92	112.18	110.29	111.65	124.28	130.65	131.43	135.78	135.14	139.23	146.91	159.10	156.6	227.3
Разлика – *лв.* (реална-номинална)	0.00	-2.74	-4.65	-3.30	-1.11	1.85	0.14	1.08	-2.79	-3.92	-4.56	-2.66	-5.17	-23.6
Равнище и динамика на реалната социална пенсия за инвалидност														
Реален среден размер на социална пенсия за инвалидност (цени за 2009 г., *лв.*)	114.92	112.18	107.66	104.58	113.07	117.82	120.22	124.34	124.75	125.92	129.23	135.74	131.41	184.6
Индекс 2009 г. = 100 (%)	100.00	97.62	93.68	91.00	98.39	102.52	104.61	108.19	108.55	109.57	112.45	118.12	114.4	160.6
Темп (%)		-2.38	-4.03	-2.86	8.12	4.20	2.04	3.42	0.33	0.94	2.63	5.04	-3.2	40.5

Източник: собствени изчисления.

Таблица 41. Реален размер на месечните семейни помощи за деца

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
За 1 дете	35.00	34.17	33.58	34.00	34.69	35.50	35.04	37.30	36.25	38.90	38.80	39.34	38.7	43.0
Разлика – *лв.* (реална-номинална)	0.00	-0.83	-1.42	-1.00	-0.31	0.50	0.04	0.30	-0.75	-1.10	-1.20	-0.66	-1.3	-4.5
Равнище и динамика на реалните семейни помощи за 1 дете														
Реални семейни помощи за деца (цени за 2009 г., *лв.*)	35.00	34.17	32.78	31.84	31.56	32.02	32.05	34.15	33.46	35.19	34.13	33.57	32.5	35.0
Индекс 2009 г. = 100 (%)	100.00	97.62	93.67	90.98	90.18	91.47	91.57	97.58	95.61	100.53	97.51	95.90	92.8	99.9
Темп (%)		-2.38	-4.05	-2.87	-0.88	1.44	0.10	6.57	-2.02	5.15	-3.01	-1.64	-3.2	7.6
За 2 деца	70.00	68.33	67.17	67.99	69.38	86.22	85.09	85.68	83.28	87.54	87.29	88.52	87.1	95.1
Разлика – *лв.* (реална-номинална)	0.00	-1.67	-2.83	-2.01	-0.62	1.22	0.09	0.68	-1.72	-2.46	-2.71	-1.48	-2.88	-9.89

Таблица 41

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Равнище и динамика на реалните семейни помощи за 2 деца														
Реални семейни помощи за деца (цени за 2009 г., *лв.*)	70.00	68.33	65.57	63.68	63.12	64.03	77.83	78.46	76.88	74.77	76.79	75.52	73.1	66.2
Индекс 2009 г. = 100 (%)	100.00	97.62	93.67	90.98	90.18	91.47	111.19	112.09	109.82	106.82	109.69	107.89	104.4	94.6
Темп (%)		-2.38	-4.05	-2.87	-0.88	1.44	21.56	0.81	-2.02	-2.74	2.69	-1.64	-3.2	-9.4
За 3 деца	105.00	102.50	100.75	101.99	104.07	121.73	120.13	131.05	127.37	131.30	130.94	132.78	130.7	142.7
Разлика – лева (реална-номинална)	0.00	-2.50	-4.25	-3.01	-0.93	1.73	0.13	1.05	-2.63	-3.70	-4.06	-2.22	-4.3	-14.8
Равнище и динамика на реалните семейни помощи за 3 деца														
Реални семейни помощи за деца (цени за 2009 г., *лв.*)	105.00	102.50	98.35	95.53	94.68	109.77	109.88	120.00	117.57	118.75	115.18	113.28	109.7	115.9
Индекс 2009 г. = 100 (%)	100.00	97.62	93.67	90.98	90.18	104.54	104.65	114.28	111.98	113.10	109.69	107.89	104.4	110.4
Темп (%)	100.00	-2.38	-6.33	-9.02	-9.82	4.54	4.65	14.28	11.98	13.10	9.69	7.89	4.4	10.4

Източник: собствени изчисления.

Таблица 42. Реален размер на месечните семейни помощи за отглеждане на дете до 1 година

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Реална месечна помощ за отглеждане на дете до 1 година (цени за текуща година, *лв.*)	100.00	97.62	95.95	97.13	99.12	101.44	100.10	100.81	97.98	97.26	194	197	193.6	181.2
Разлика – *лв.* (реална-номинална)	0.00	-2.38	-4.05	-2.87	-0.88	1.44	0.10	0.81	-2.02	-2.74	-6.0	-3.3	-6.4	-18.8
Равнище и динамика на реалните месечни семейни помощи за отглеждане на дете до 1 година														
Реална месечна помощ за отглеждане на дете до 1 година (цени за текуща година, *лв.*)	100.00	97.62	93.67	90.98	90.18	91.47	91.57	92.31	90.44	87.97	171	168	162.5	147.2
Индекс 2009 г. = 100 *(%)*	100.00	97.62	93.67	90.98	90.18	91.47	91.57	92.31	90.44	87.97	170.6	167.8	162.5	147.2
Темп (%)		-2.38	-4.05	-2.87	-0.88	1.44	0.10	0.81	-2.02	-2.74	94.0	-1.6	-3.2	-9.4

Източник: собствени изчисления.

При този вид социални плащания за неосигурени майки и осигурени майки с по-малко от 12 месеца осигурителен стаж динамиката е отрицателна през целия период до 2019 г. с изключение на годините с дефлация. От 1.01.2019 г. тези помощи са увеличени на 200 лв. при база 2009 г. и реалната им стойност към 2022 г. нараства на 147.2 на сто. Комулативно реалната обща загуба на семейните помощи за отглеждане на дете до 1 година за целия период 2009–2022 г. е 47.09 лв., от които 18.8 лв. – само за 2022 г.

Обобщено, сравнението на минималните пенсии и семейните помощи за деца с инфлационните процеси води до следните изводи:

- Всички получатели на този вид минимални доходи живеят на ръба на оцеляването, ако нямат други доходи или подкрепа в рамките на домакинството, в което живеят;
- Най-слабо е компенсирана инфлацията на получателите на социални пенсии и месечни помощи за деца и тези бенефициенти почти сигурно принадлежат към контингента на бедните, тъй като техните доходи са силно ерозирали от инфлацията, независимо от по-същественото увеличение на техните размери за 2022 г.;
- Квантовото (а не системно, ежегодно) увеличение на този вид минимални социални плащания на практика компенсира само частично настоящото поскъпване на живота, но не и миналото (изтърпяното) поскъпване. Живеейки с ерозирани от инфлацията минимални пенсии и месечни помощи за деца определен брой години, възрастните хора с минимални пенсии и семействата с деца са принудени или да свият до минимум потреблението си, или да прибягват до заеми. Поради трудния достъп до потребителски заеми от „нормалните“ търговски банки тези хора изпадат в зависимост от доставчиците на така наречените бързи кредити, от заложните къщи или от неофициални лихвари.

3.2.6. Социални помощи

Анализът на влиянието на инфлацията върху покупателната сила, респективно върху реалния размер на *гарантирания минимален доход* (вж. табл. 43), показва следното:

Таблица 43. Реални месечни социални помощи (ГМД)

Година	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Загуба/полза на месечните социални помощи в резултат на инфлацията през текущата година (лв.)														
ГМД	0.0	-1.5	-2.6	-1.9	-0.6	0.9	0.1	0.5	-1.3	-2.1	-2.3	-1.2	-2.4	-7.1
Равнище и динамика на реалните месечни социални помощи														
Реален ГМД – *лв.* по цени за 2009 г.	65.0	63.5	60.9	59.1	58.6	59.5	59.5	60.0	58.8	66.0	64.0	62.9	60.9	55.2
Индекс 2009 г. = 100 (%)	100.0	97.6	93.7	91.0	90.2	91.5	91.6	92.3	90.4	101.5	98.4	96.8	93.7	84.9
Темп на реалния ГМД (%)		-2.4	-4.0	-2.9	-0.9	1.4	0.1	0.8	-2.0	12.2	-3.0	-1.6	-3.2	-9.4

Източник: собствени изчисления.

- През 9 години от наблюдавания период има загуба на доход. До 2017 г. включително тя е следствие както от инфлацията, така и от замразяването на размера на ГМД на 65 лв. През следващите години увеличеният на 75 лв. размер на ГМД, естествено, не е достатъчен, за да компенсира нарастването на текущия верижен индекс на потребителските цени (ИПЦ), който през 2018 г. е 2.8%, през 2019 г. е 3.1%, а през 2021 г. е 3.3%. По такъв начин ерозирането на ГМД и през тези години продължава.
- През 2014–2016 г. дефлацията (между -1.4 и -0.1) води до незначителни абсолютни ползи – под 1 лв. годишно или едва 1.5 лв. общо.
- Общият баланс за периода 2009–2021 г. е „загуба“ в размер на 14.34 лв.; при прогнозирана за 2022 г. инфлация от 10.4% и загуба от -7.07 лв. тази загуба нараства на 21.41 лв.
- Загубата на доход от инфлацията не означава автоматично спад в реалната величина на дохода, която зависи и от промените в неговия номинален размер. В случая а) поради непроменената величина на ГМД през 2009–2017 г. ИПЦ е единственият фактор за промени в реалния размер на този доход, който само през периода на дефлация бележи положителен темп; б) еднократното увеличение на ГМД през 2018 г. води до нарастване от над 12% спрямо предходната година, но спрямо базовата 2009 г. то е незначително, поради което възстановяването на покупателната сила е скромно (1.5%); в) това възстановяване е и неустойчиво, тъй като през следващите години поредното задържане на ГМД, в комбинация с инфлацията, възобновява тенденцията от 2009–2013 г. към спад на неговия реален размер. Освен това тряба да се има предвид, че размерите на месечните социални помощи, получавани от крайните бенефициенти, са специфични за всеки един случай, тъй като се определят като разлика между ДМД (изчисляван въз основа на ГМД и система от проценти за над 25 уязвими групи) и собствените доходи. По такъв начин фактическите размери на получаваните помощи са различни от ГМД.

На тази основа може да се направят следните изводи:

- Замразяването на ГМД, в комбинация с развитието на ИПЦ, води до снижаване на неговата и на месечните социални по-

мощи покупателна способност, а еднократната актуализация на величината на ГМД през 2018 г. е недостатъчна и неустойчива, за да може да доведе до стабилно нарастване на реалния му размер.
- Механизмът за определяне от Министерския съвет на ГМД и неговият номинален размер не осигуряват през периода добра и надеждна антиинфлационна защита[42].

По отношение на *целевите помощи за отопление* анализът на влиянието на инфлацията върху тяхната покупателната сила, респективно върху реалния им размер, показва следното (вж. табл. 44):

- Както и при ГМД, през девет години, т.е. през по-голяма част от наблюдавания период, има загуба на доход независимо от ежегодния ръст на номиналния размер на тези помощи. Следователно това увеличение не е било достатъчно, за да компенсира растежа на текущия ИПЦ, включително през години на по-висок норматив за потребление на електроенергия, въз основа на който се определя размерът на тези помощи (като напр. през 2019–2021 г.).
- Дефлацията през 2014–2016 г. води до незначителни абсолютни ползи – между 0.08 и 1.04 лв. годишно или едва 1.7 лева общо независимо от увеличения през 2014 г. норматив за потребление на електроенергия от 350 на 385 кВтч.
- Общият баланс за наблюдавания период е загуба в размер на 16 лв. Абсолютната „ерозия“ в случая е по-висока от тази на ГМД (14.4 лв.), което се дължи на по-високия номинален размер на помощта за отопление през всички години.
- Растежът на номиналните помощи за отопление през периода изпреварва този на ИПЦ (при база 2009 г.), поради което индексът на реалната помощ за отопление през целия период е над 100. Особено ясно това е видно през последните три години, когато нормативът за потребление на електроенергия бе увеличен от 385 на 500 кВтч. За периода като цяло това означава

[42] Въвеждането от началото на 2022 г. с Постановление на МС № 64/2021 г. на по-високи проценти за изчисляване на ДМД за различните социални групи бенефициенти е разгледано и оценено в т. 4.6 и т. 5.6.

Таблица 44. Реални помощи за отопление

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Загуба/полза на помощите за отопление в резултат от инфлацията през текущата година (лв.)													
Помощ за отопление	0.0	-1.45	-2.51	-1.89	-0.58	1.04	0.08	0.58	-1.47	-2.05	-2.80	-1.63	-3.35
Равнище и динамика на реалните помощи за отопление													
Реална помощ за отопление – *лв.* по цени за 2009 г.	55.23	59.25	58.07	59.79	59.26	66.04	66.11	66.92	66.02	65.82	79.50	83.21	85.06
Индекс 2009 г. = 100 (%)	100.0	107.3	105.1	108.3	107.3	119.6	119.7	121.2	119.5	119.2	143.9	150.7	154.0
Темп на реалната помощ за отопление (%)		7.3	-2.0	3.0	-0.9	11.4	0.1	1.2	-1.3	-0.3	20.8	4.7	2.2

Източник: собствени изчисления.

сравнително по-адекватна антиинфлационна защита в сравнение с ГМД.

- На годишна база темпът на промяна на реалната помощ за отопление също е преобладаващо положителен (през 8 години при само 3 години при ГМД), което отново е показателно за по-адекватна текуща антиинфлационна защита през наблюдавания период.

На тази основа може да се направят следните изводи:

- Тенденциите в развитието на реалните помощи за отопление не са еднозначни, но като цяло преобладава положителният аспект в сравнение с промените при реалния ГМД. Отрицателните промени са свързани най-вече с преобладаващата загуба на доход поради инфлацията, а положителните – с растеж на номиналните помощи за отопление, който изпреварва ИПЦ (при база 2009 г.), както и с положителния годишен темп на реалните помощи за отопление.
- Начинът за определяне на помощите за отопление, включващ автоматичен механизъм, който е базиран на норматив за потребление на електроенергия и на нейните цени, и произтичащите от това увеличения на номиналните размери на помощта осигуряват относително по-добра и по-надеждна антиинфлационна защита в сравнение с тази по отношение на ГМД.

Въз основа на представения анализ и изводите от него може да се обобщи следното:

Първо, промените в реалните размери на разглежданите социални помощи като цяло поддържат отрицателни тенденции, изразяващи се в: преобладаване на загубите над ползите под влияние на текущата инфлация; незадоволителни (най-често негативни) темпове на изменение на реалните величини в сравнение с базисната 2009 г. Положителни изменения в по-голяма степен се проявяват при помощите за отопление по отношение най-вече на техния номинален растеж, който изпреварва ИПЦ (при база 2009 г.), и на годишния темп на промяна на реалните помощи.

Второ, за поддържане на покупателната сила на тези помощи се прилагат периодични актуализации на техните размери. Механизми, които да отчитат промените в ИПЦ, не се използват.

Трето, подходите и начините за актуализация на размерите на разглежданите два вида социални помощи се различават.

- Както личи от предходното разглеждане на механизмите за определяне на величината на социалните помощи, при ГМД, респективно на месечните помощи, изцяло липсват каквито и да е подходи и конкретни начини за запазване на покупателната им способност. Левовата стойност на ГМД се определя по усмотрение на правителството спорадично, неритмично през големи периоди от време и „ръчно“, без ясни принципи и начини.
- При целевата помощ за отопление съществува „вграден автоматичен“ механизъм за актуализиране на нейния размер, което е положително. Този механизъм включва норматива за електропотребление от бенефициентите и цените на електроенергия. Нормативът за електропотребление, подобно на ГМД, обаче също се определя по усмотрение на правителството, но – отново – без ясни критерии, а цените на електроенергията са (все още) обект на контрол и регулация от страна на Комисията за енергийно и водно регулиране. Тяхното пълно либерализиране предстои, което изостря необходимостта от оптимизиране на политиките за социална защита на уязвимите потребители на енергия, включително мерките за тяхното социално подпомагане.

Четвърто, изводът е, че в тази област са необходими промени в посока възприемането на принципа за прозрачност и разработването на съответни ясни и – по възможност в максимална степен – автоматични механизми за определяне размерите на социалните помощи, включително за антиинфлационната им защита (предложения за промени са представени в последната част на изследването).

3.3. Общи оценки и изводи

А. Относно подходите, начините и механизмите за определяне на размерите на минималните доходи

Първо, няма единен начин и подход към определянето на размера на минималните доходи, а към всеки такъв доход се подхожда индивидуално.

Второ, размерите на някои от разглежданите минимални доходи се определят в закон – например в Закона за държавния бюджет на Република България (семейните помощи за деца), в Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване (минималната пенсия за ОСВ и минималното дневно обезщетение при безработица). Размерите на други минимални доходи се определят от Министерския съвет (МРЗ, социалната пенсия за старост и зависещата от нейния размер социална пенсия за инвалидност, ГМД) или от ресорно министерство – МТСП (целевите помощи за отопление).

Трето, за определяне на размерите на почти всички разглеждани минимални доходи не се прилагат ясни и прозрачни механизми, които да осигуряват поне в някаква степен автоматизъм в зависимост от определени икономически параметри. За повечето от тях е характерно „ръчното“ управление от страна на изпълнителната власт, която по такъв начин упражнява контрол върху размера на публичните разходи за социална защита по линия на минималните доходи. С други думи, доминацията при вземането на крайните решения е ресурсният подход, респективно възможностите на бюджета, преценявани най-вече от Министерството на финансите. Това е трайна практика през последните 30 години, независимо от това в коя фаза на икономическия цикъл се вземат тези решения. Изключение от това правило правят 2021 и 2022 г., когато номиналното нарастване на минималните парични доходи се извършва на основата на неаргументирани фрагментарни (несистемни) решения в условията на политическа криза и ковид пандемия.

Четвърто, единствено при помощите за отопление и при пенсиите има въведени автоматични механизми за ежегодно определяне/осъвременяване на техния размер. Помощите за отопление се променят в зависимост от промените в цените на електроенергията, но тук проблем е неясният/субективен/„ръчен“ начин за определяне от министъра на труда и социалната политика на размера на норматива за потребление на такава енергия, който е вторият компонент, влияещ върху размера на тази социална помощ.

Размерите на пенсиите, включително социалната пенсия за старост, се осъвременяват ежегодно по т.нар. швейцарско правило – процент, равен на сбора от 50% от нарастването на осигурителния доход и 50% от инфлацията през предходната календарна година.

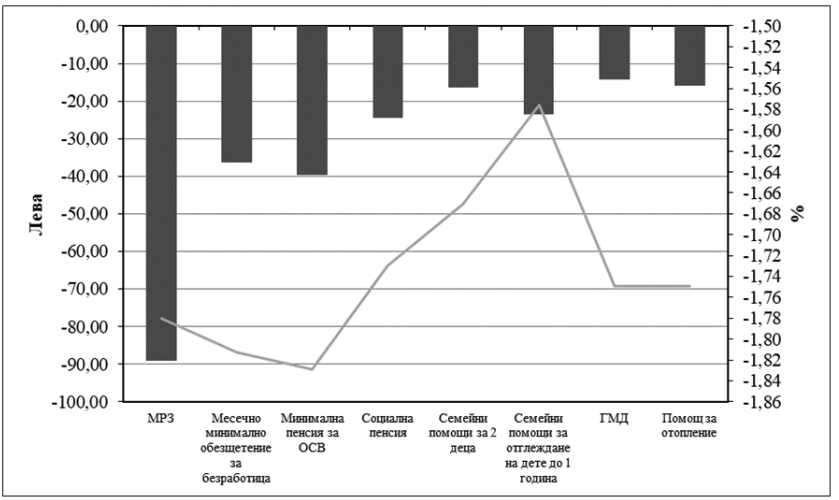
При определянето на размера на два вида минимални доходи (които са извън фокуса на изследването) се използват предварително определени бази, които обаче са различни: официалната линия на бедност (ОЛБ) – за месечната финансова подкрепа на лица с увреждания над 18-годишна възраст, и ГМД – за финансовите помощи за деца, настанени за отглеждане при роднини, близки или в приемни семейства.

Пето, по правило предлаганите от правителството промени в размерите на минималните доходи се обсъждат в НСТС, но и при липса на консенсус Министерският съвет може и взема съответните решения, включително за съдържанието на съответните проектозакони.

Шесто, това разнообразие от механизми (общото в които обаче е липсата на яснота и автоматизъм) има свое обяснение в историческото развитие, в специфичните цели, задачи, структуриране и дизайн на съответните елементи от системата за социална защита, към които принадлежат отделните минимални доходи. То обаче води и до сегментация и фактически – до формиране на съвкупност (а не на система) от минимални доходи, с разнопосочност в развитието на техните номинални и реални размери, до социални трансфери с относително ограничено влияние върху омекотяването и намаляването на бедността. Повече от необходимо изглежда разработването на общ подход и на тази основа – на по-координирана политика по отношение на минималните доходи като част от цялостна политика по доходите.

Б. Относно развитието на реалните минимални доходи и тяхната антиинфлационна защита

Първо, в резултат на относително ниската инфлация през разглеждания период загубата на покупателна способност на всички минимални доходи е сравнително ниска. Левовата равностойност на загубата за отделните минимални доходи е различна, но отнесена към номиналния размер на съответния доход, е твърде ниска. През отделните години тя варира в диапазона между -1.6 и -4%. Дефлацията, от своя страна, води до слабо подобряване на минималните доходи. Като процент от номиналните доходи подобрението варира между 0.1 и 1.4%. Общо за целия период (2009–2021) левовата равностойност на загубата от инфлацията (с приспадане на положителните ефекти



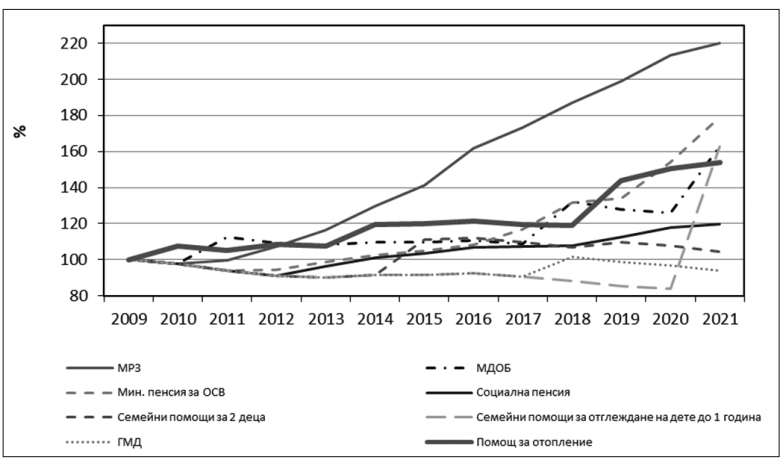
Източник: собствени оценки.

Фигура 4. Снижаване на покупателната способност на минималните доходи за периода 2009–2021 г. като обща сума (лява скала) и като процент от сумарния минимален доход (дясна скала)

от дефлацията) за отделните минимални доходи е различна, но като процент от получения сумарен доход е ниска (вж. фиг. 4).

Най-чувствително снижаване на покупателната способност се наблюдава при МРЗ, което възлиза на 89.1 лв. за целия изследван период. Отнесено обаче към сумарния през годините размер на минималните заплати, загубата съставлява едва 1.8%. При минималното обезщетение за безработица и минималната пенсия за ОСВ загубите от инфлацията са от порядъка на 36–39 лв., което съставлява около 1.8% от сумарните величини на тези доходи през периода. Снижаването на покупателната способност на останалите минимални доходи е сравнително по-ниско и варира под 25 лв. Съответно процентът на загубите е също нисък: между 1.83% (при минималната пенсия за ОСВ) и 1.67% (при семейните помощи за 2 деца). Следва да се отбележи обаче, че след 2021 г., когато ИПЦ от 1.7% нарасна на 3% и се очаква през 2022 г. да бъде над 10–12%, покупателната способност на минималните доходи ще понесе по-значителни загуби от описаните през анализирания период.

Второ, почти всички минимални доходи бележат нарастване в реално изражение през разглеждания период (вж. фиг. 5). Специфична особеност е, че повишаването на реалните доходи се осъществява в по-късните години от периода. Единствено помощите за отопление бележат ръст в реално изражение още от началото на периода, който се ускорява през последните три години. Причината е във вградения механизъм за определяне на помощта за отопление, който е базиран на норматив за потребление на електроенергия и на нейната цена.



Източник: собствени оценки.

Фигура 5. Динамика на реалните величини на минималните доходи, индекс 2009 г. = 100 (%)

С най-високо съществено повишаване се отличава реалната МРЗ. В реално изражение минималната заплата бележи нарастване от 2011 г. Общо за целия период реалната МРЗ се увеличава повече от два пъти.

Минималните пенсии (минималната пенсия за ОСВ и социалната пенсия за старост) бележат реален растеж едва през 2014 г. В предходните години те губят покупателна способност в различна степен. В сравнение с 2009 г. през 2021 г. реалните минимални пенсии нарастват съответно с 49.2% за минималната пенсия за ОСВ и с 19.8% за социалната пенсия за старост. Със Закона за бюджета на

ДОО реалните размери на тези два вида социални пенсии ще нарастнат спрямо 2009 г. съответно с 69.6% – минималната пенсия за ОСВ, и с 33.6% – социалната пенсия за старост. Реалният размер на социалната пенсия за инвалидност нараства само с 14.4% спрямо 2009 г. С промените в КСО от 2022 г. тази пенсия реално ще нарастне с 67.9% за същия период.

Минималното обезщетение за безработица в реално изражение също бележи положителен растеж само в годините на неговото повишаване. През останалите години то не се променя, но остава над равнището си от 2009 г.

Реалният растеж на месечните помощи за деца до 2 години има символичен характер и остава почти на същото равнище спрямо 2009 г. независимо от номиналното нарастване на този вид помощи през 2014 и 2022 г. Месечната помощ за отглеждане на дете до 1 година бележи постоянен регрес в реално изражение до 2019 г., след което номинално нарства двойно, но отново губи реалната си стойност в резултат на инфлацията след тази година.

Подобна е ситуацията с ГМД в реално изражение. Неговата актуализация през 2018 г. не компенсира ръста на инфлацията. Общо през целия период (с изключение на 2018 г.) ГМД губи покупателна способност. При помощите за отопление след 2019 г. има по-значимо нарастване, което е следствие на увеличения от 385 на 500 кВтч норматив за потребление на електроенергия, но и на по-високите цени на тази енергия, които компоненти определят размера на тези социални помощи.

Трето, антиинфлационната защита на минималните доходи е твърде ограничена. В механизмите за определяне на тези доходи няма предварително заложен механизъм за защита от инфлация. Единствено при индексирането на минималните пенсии чрез използването на швейцарското правило има възможност за отчитане на инфлацията. Това правило обаче често се заобикаля чрез “ad hoc” диференцирано индексиране, при което по-малките пенсии се индексират с по-висок процент, а по-големите – с по-малък процент, или пък не се индексират. Социалната пенсия за старост се актуализира „ръчно“ с решение на правителството, а размерът на социалната пенсия за инвалидност е функция от социалната пенсия за старост и се диференцира според степента на трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане.

При останалите минимални доходи (с изключение на помощите за отопление) по правило се прилагат периодични повишения на номиналните размери, но без използването на ясни и прозрачни механизми/правила за това.

Сред разглежданите доходи с най-силна защита от инфлацията се отличава минималната заплата. Защитата е следствие на високия темп на нарастване, който чувствително изпреварва темпа на инфлация.

Степента на антиинфлационна защита на минималните пенсии е различна – по-силно защитени са получаващите минимална пенсия за ОСВ в сравнение с получаващите социална пенсия.

Адекватността на антиинфлационната защита на ГМД, месечните помощите за отглеждане на деца и минималните обезщетения за безработица е ниска. Това с особена сила се отнася до помощите за отглеждане на дете до 1 година и ГМД. През целия период те губят от покупателната си способност. Сравнително приемлива е защитата на помощите за отопление, при която има „вграден“ механизъм за актуализиране на размера им.

В заключение следва да се отбележи, че широко прилаганата практика на замразяване на минималните доходи за дълъг период автоматично води до загуба на покупателна сила, която трудно се компенсира чрез последвало повишаване на дохода.

Четвърта глава

ПОЛИТИКИ НА МИНИМАЛНИТЕ ДОХОДИ НА НАСЕЛЕНИЕТО В УСЛОВИЯ НА КРИЗА

Анализът и оценката на тези политики акцентират върху тяхното провеждане през периодите на финансово-икономическата криза от 2008–2009 г. и кризата, свързана с пандемията от COVID-19 (2019–2021).

4.1. Минимална работна заплата

Политиката по отношение на минималната работна заплата през разглеждания период може да се обобщи като променлива. Това се дължи на промените в икономическата среда в страната. След рецесията през 2009 г. България навлезе в период на стагнация, който продължи до 2013 г. Това влошаване на икономическата ситуация доведе до значителни дисбаланси на държавния бюджет. Тези негативни резултати наложиха провеждането на рестриктивна политика по отношение на трудовите доходи в обществения сектор, включително и върху минималната заплата.

Най-общо в политиката на минималната заплата могат да се разграничат два периода. Първият (2010–2011) се характеризира с ограничаване на растежа на МРЗ. Ограниченията се изразяват в замразяване на МРЗ от 2009 г. до средата на 2011 г. и слабо повишаване през останалата част на 2011 г. Вторият период обхваща годините след 2011 г. Основната особеност на политиката се изразява в постигането на висок ръст на минималната заплата. През всичките тези години ръстът на минималната заплата надвишава 8%, като за отделни години достига повече от 10%.

Важна особеност, засягаща политиката на минималната заплата, е прилагането на компенсационни и облекчителни мерки на заетите на минимална заплата. Тези мерки имат временен характер и се прилагат в отделни години на изследвания период. Болшинството от тях

касаят не само заетите на минимална заплата, но и всички останали заети в определен сектор на икономиката.

Единствената мярка, която е пряко насочена към заетите на минимална заплата, е приемането на данъчно облекчение на заетите на МРЗ през 2014 г. Данъчното облекчение се изразява в осигуряването на възможност за връщане на удържания данък общ доход върху МРЗ през цялата 2014 г. По този начин се повишава разполагаемият доход на заетите на минимална заплата. Връщането на удържания данък става чрез подаване на данъчна декларация по чл. 50 от ЗДДФЛ за 2014 г. Ограничителното условие е лицето да е получило през годината само доходи от трудови правоотношения. Ако то е получавало доходи от друга стопанска дейност, продажба на имущество, наем, различни помощи и други, не може да се възползва от тази мярка. На практика малка част от получаващите минимална заплата могат да се възползват от тази мярка. През 2015 г. мярката е отменена (ДВ, бр. 105, 2015 г.).

Втората група мерки имат компенсационен характер и са насочени към всички заети в определени сектори на икономиката. Те имат за цел да компенсират част от доходите на заетите, загубени поради определени кризисни състояния. Такива мерки са прилагани по време на икономическата криза през 2009–2010 г. и в условията на ограниченията, породени от коронавирусната пандемия (2020–2021).

Въведената през 2009 г. мярка се изразява в компенсиране на принудително намаленото работно време. Тя има ограничен обхват, защото се отнася само до заетите в предприятията на индустрията и услугите. Право на компенсация имат тези заети, чието работно време е намалено на половината от законово установената продължителност на работното време. Компенсацията е в размер до 120 лв. на месец, като конкретният размер се изчислява пропорционално на действително отработеното време през месеца. Компенсацията е еднократна в рамките на годината и е със срок до 3 последователни месеца.

В резултат на обявената епидемичната обстановка, породена от COVID-19, бяха предприети мерки с цел запазване на заетостта и подпомагане на работещите в засегнатите фирми. Основно място сред мерките, целящи запазването на заетостта, заема програмата „60:40“, която търпи развитие с цел разширяване на помощта и обхвата на секторите. По своята същност тази програма предоставя

държавна субсидия в рамките на 60% от осигурителния доход за май 2020 г. и 60% от дължимите от работодателя социални осигуровки. С решение на МС (№ 429, 2020 г.) работодателите в секторите „Транспорт“, „Хотелиерство и ресторантьорство“ и „Туризъм“ ще могат да се ползват с допълнителна субсидия в размер на 290 лв. на месец за запазено работно място. За тези сектори програмата „60:40“ се трансформира в „80:20“, тъй като допълнителното финансиране обхваща 80% от разходите на работодателите. На този етап на развитие на програмата трудно може да се проследи нейната ефективност, защото липсва официална статистическа информация за броя на включените фирми и работни места.

Друга мярка, защитаваща работниците и служителите, са компенсациите на заетите, които се намират в неплатен отпуск поради наложените противоепидемични мерки. Тя е въведена с ПМС № 325/2020 г. и програма „Запази ме“. Мярката предвижда изплащане на компенсации на служителите, намиращи се в неплатен отпуск, в размер на 24 лв. на ден при 8-часов работен ден. В случаите на непълно работно време компенсацията се определя пропорционално на уговореното работно време в трудовия договор. Максималната продължителност е 60 дни, в които е ползван неплатеният отпуск. Сумите за компенсации са допустими за периода от 29 октомври до 31 декември 2020 г. През 2021 г. програмата „Запази ме“ е коригирана (Постановление № 99/19.03.2021 г.) в три аспекта. Първият коригира размера на компенсацията на 75% от осигурителния доход на лицето в неплатен отпуск през октомври 2020 г. Вторият аспект е свързан с увеличаване на максималния размер на неработните дни (от 60 на 90 дни). Третата промяна се изразява в удължаване на срока за допустимост за изплащане на компенсациите до 30.06.2021 г.

Провежданата политика по отношение на минималната работна заплата и доходите на принудително неработещите поради наложените противоепидемични мерки може да се оцени, както следва:

- Политиката по отношение на МРЗ е насочена към осигуряването на висок и стабилен растеж. Основният проблем е липсата на ясен механизъм за нейното определяне.
- Опитът през 2014 г. за увеличаване на разполагаемия доход от МРЗ се оказа неуспешен. През целия период МРЗ остава облагаема.

- Мярката „60:40“ подпомага работодателите и заетите в съответните сектори, но трудно може да се прецени нейната ефективност поради липса на официална статистическа информация.
- Политиката на подпомагане на принудително неработещите наети лица поради наложените мерки следва да се оцени като положително явление в условията на криза.

4.2. Минимално дневно обезщетение при безработица

Политиката по определянето на минималното дневно обезщетение при безработица през периода 2009–2020 г. е насочена към задържане на растежа независимо от състоянието на икономиката. През целия период са реализирани три увеличения на минималното обезщетение, като две от тях са следствие на икономическите кризи през 2011 и 2020 г. Очевидно икономическите кризи са важен фактор за повишаване на обезщетението при безработица.

Първото повишаване на минималното обезщетение за безработица се реализира с известно закъснение спрямо кризата от 2009 г. Вероятно това се дължи на промяната в социалната политика, която се изразява в премахване на ограниченията върху публичните финанси. В резултат на кризата, породена от разпространението на COVID-19, в пакета от социално-икономически мерки са включени две мерки за подпомагане на безработните на минимални обезщетения. Минималният размер на дневното обезщетение се повишава с около 33% за последните три месеца на 2020 г. Този размер на обезщетението се запазва и за 2021 г. Втората мярка засяга удължаване на срока от 4 на 7 месеца. Тази промяна важи за обезщетенията, отпуснати от 1 октомври, както и за отпуснатите по-рано, чийто срок не е изтекъл.

Промяната на политиката по отношение на минималното обезщетение за безработица в кризисни ситуации не дава отговор на въпроса за смисъла (същността) на минималните обезщетения за безработица и какви цели се преследват. Според КСО минимални обезщетения получават безработните лица, които напускат работа по собствено желание или взаимно съгласие, или поради виновното им поведение, както и безработни, придобили право на обезщетение преди изтичане на 3 години от предходното получаване на обезще-

тение. Вероятно това е наказателна мярка спрямо лицата, решили самостоятелно или по взаимно съгласие да напуснат работа, както и спрямо останалите две групи безработни. Вероятно тази особеност е основното обяснение за провежданата рестриктивна политика по отношение на минималното обезщетение за безработица.

4.3. Минимална пенсия за осигурителен стаж и възраст и социални пенсии

Независимо от явните признаци на навлизане в криза през 2008 и 2009 г. не бяха предприети адекватни превантивни мерки. Напротив, през 2009 г. номиналното нарастване на пенсиите, в това число минималната пенсия за ОСВ, беше 19% от стандартната годишна индексация и други 10% чрез преизчисляване на всички пенсии поради законово увеличаване на тежестта на 1 година осигурителен стаж от 1.0 на 1.1% в пенсионната формула. Формално 19-процентното увеличение на пенсиите съответстваше на индекса, с който те трябваше да се осъвременят по швейцарското правило при индекс на потребителските цени 12.35% и ръст на средния осигурителен доход 25.66% през предходната 2008 г. В условията на разразила се вече криза това нарастване на пенсиите обаче упражни съществен фискален натиск върху консолидирания бюджет на ДОО и върху държавния бюджет и даде повод да се пристъпи към непопулярни решения в областта на социалното осигуряване.

След високия реален ръст на пенсиите през 2008–2009 г. през 2010 г. бяха предприети рестриктивни мерки в рамките на политиката на бюджетна консолидация, които с известни условности може да бъдат отнесени към категорията „остеритет“. Тези политики се изразиха в замразяване на пенсиите (в това число и на минималната пенсия за ОСВ) за 3 последователни години (2009–2011). Социалните пенсии за старост и инвалидност дори бяха замразени и през 2012 г. Компенсирането на натрупаната през този период инфлация с индексация на пенсиите с 9.3% през 2013 г. бе частично и не отговари на обществените очаквания. От 2014 г. вече се възстанови така нареченото швейцарско правило за индексация на пенсиите (в това число и минималните пенсии) и тяхното нарастване отново се обвърза с ръста на осигурителния доход и хармонизирания индекс на

потребителските цени от предходната година. Същевременно с промени в КСО се пристъпи към увеличаване на възрастта и стажа за придобиване право на пенсия с 4 месеца за всички категории труд. Въведоха се и стимули за отлагане на пенсионирането – тежестта на всяка година отложено пенсиониране участва с коефициент 4.0 в пенсионната формула. В пакета от мерки се предвиждаше и постепенно изравняване на възрастта за пенсиониране на мъжете и жените. Това ограничи достъпа до пенсионен доход за много хора, голяма част от които трудно намираха работа и на практика останаха без доходи.

Обобщено може да се каже, че за получаващите минимална пенсия за ОСВ или някой от видовете социална пенсия нямаше никаква специална подкрепа в най-трудните години непосредствено след финансово-икономическата криза от 2008 г. Повечето възрастни хора, разчитащи само на минимална пенсия, изпаднаха в реален риск от бедност и се превърнаха в контингент на системата за социално подпомагане. Същевременно ниският и замразен размер на БМД ограничаваше достъпа на почти всички възрастни хора с минимална пенсия за ОСВ до месечни социални помощи.

По време на ковид пандемията, наред с изпреварващото нарастване на минималните пенсии, защитните мерки за възрастните хора се изразиха в следните добавки:

- От август 2020 г. до края на септември 2021 г. на всеки пенсионер се изплати компенсация от 50 лв. заради увеличените разходи в домакинствата поради ковид пандемията.
- За октомври, ноември и декември 2021 г. добавката се увеличи от 50 на 120 лв.
- От януари до юли 2022 г. се изплати допълнителна сума на всеки пенсионер в размер от 60 лв.
- Разпоредба в Закона за държавния бюджет за 2021 г. на пенсионери, на които пенсията или сборът от пенсиите заедно с добавките и компенсациите към тях е от 300.01 до 369 лв. включително, се отпусна еднократно годишна финансова подкрепа за хранителни продукти в размер на 120 лв.

В обобщение може да се изтъкне, че антиковид мерките за получаващите минимални пенсии за ОСВ и социални пенсии като цяло

са сравнително добри, защото подпомагат възрастните хора в условията на пандемията. Могат да се отправят и две критични бележки: първо, еднократните месечни добавки от 50 и 120 лв. за всички пенсионери са трудни за възприемане от обществеността, защото не всички имат нужда от тези пари; второ, по-малкият ръст на социалните пенсии за старост и инвалидност до началото на 2022 г. не защитава най-уязвимите хора, особено в условията на продължителна пандемия.

4.4. Семейни помощи за деца

Семейни помощи за деца, основани на подоходен тест. При анализа на сегашната политика в тази област се открояват следните недостатъци и проблеми:

- Обект на подпомагане са главно семействата без доходи или с ниски официално обявени доходи. Преобладаващата част от тези семейства по правило са с ниска култура на семейно планиране поради религиозни и други убеждения и раждат три и повече деца. Нещо повече, раждането на деца се е превърнало в основен източник за генериране на доходи.
- Въведеният подоходен критерий за достъп до семейните помощи в масовия случай лишава от помощи почти половината от семействата, чиито доходи са малко под средните за страната и нагоре. В основната си част това са семействата, които трябва да бъдат насърчени да имат второ и евентуално трето дете, защото точно те могат да отглеждат деца в сравнително добра и много добра качествена среда.
- Самият подоходен критерий се определя доста субективно и размерът му е обект на политически мотиви. Освен това, както при всички системи, осигуряващи достъп до помощи въз основа на доходен и имуществен тест, и тук съществува проблем с границата на критерия. Това стимулира укриването на доходи, насърчава работата в сивата икономика и санкционира добросъвестните.
- Връзката между правото на получаване на семейни помощи за деца и образованието на детето е доста формална – иска

се само посещаване на училище[43]. Не се стимулира успеваемостта при преминаване в по-горен клас или в по-висока образователна степен и не се отчитат нарастващите разходи на семействата за получаване на по-високо образование, включително за развиване на таланта на децата в извънучилищни занимания.

Семейните помощи за деца са най-незащитени от обезценяване както в периода на финансово-икономическата криза, така и в периода на ковид пандемията. Увеличението на месечните семейни помощи за 1 дете общо с 5 лв. и за 2 деца с 20 лв. през периода 2014–2018 г. не е свързано с някаква извънредна ситуация, защото в този период има и години на дефлация. Последното увеличение на месечните помощи за деца от 1.04.2022 г. средно с 22.50 лв. (с 10 лв. за 1 дете, 20 лв. за 2 деца и 30 лв. за 3 и повече деца) до известна степен повишава доходите на семействата с деца, но изброените проблеми при този вид помощи си остават.

С известни условности като антикризисна мярка може да се квалифицира и въвеждането на междинна подоходна група семейства – бенефициенти с месечни помощи 80 на сто от пълния размер на помощта. От тази мярка през 2020 г. в тази междинна група попадат 62 462 семейства от общо 423 005 подпомагани, а през 2021 г. – 66 158 от общо 40 6151 подпомагани семейства. В държавния бюджет за 2022 г. са предвидени 90 млн. лв. допълнителни ресурси за по-високия размер на месечните помощи за деца и за по-широкия обхват.

Семейни помощи за отглеждане на дете до 1 година. Още по-незащитени в условията на криза са майките без право на обезщетения по КСО. Размерът на месечното обезщетение за отглеждане на дете до 1 година от 2009 до 2018 г. остава 100 лв., а периодът на получаване – 1 година, плюс 150 лв. помощ за периода от 45 дни преди раждането. Едва от 2019 г. семейните помощи за отглеждане на

[43] По отчетни данни на АСП през 2021 г. 19 608 семейства са санкционирани с прекратяване на помощите поради допуснати отсъствия повече от 3 дни от дете, посещаващо група за задължително предучилищно образование, и от 5 учебни часа от ученик, за които няма уважителни причини в рамките на учебната година (за предходния месец).

дете до 1 година от неосигурени майки нарастна на 200 лв. месечно, а помощта за бременност 45 дни преди раждането – на 300 лв. Достъпът до тези помощи е на основата на подоходен тест – от 1.04.2022 г. право на семейно подпомагане за отглеждане на дете до 1 година се получава при месечен доход на лице от семейството до 510 лв.

4.5. Социални помощи

Анализът на промените в нормативната рамка, регламентираща достъпа и размера на *месечни социални помощи,* показва, че в периода на финансово-икономическата рецесия след 2008 г. като най-значима промяна може да се определи административното увеличаване през 2009 г. (но без ясна методология – както вече се посочи по-горе) на величината на ГМД от 55 на 65 лв., което води до повишаване на размера на ДМД, респективно до възможност за достъп на повече хора до тази схема за целево социално подпомагане при прилагане на диференциран подход. В тази посока са и:

- Въведените през 2010 г. по-прецизни и „омекотени“ имуществени условия за достъп до тези помощи чрез изисквания като например[44]:
  - да не е прехвърлян жилищен, вилен, селскостопански или горски имот и/или идеални части от тях срещу заплащане през последните 5 години или (ново условие) общата стойност на евентуалните сделки да не надвишава 60-кратния размер на ГМД за съответния период;
  - да не е прехвърляна чрез договор за дарение собствеността върху жилищен, вилен, селскостопански или горски имот и/или идеални части от тях през последните 5 години или (ново условие) общата стойност на имота да не надвишава 60-кратния размер на ГМД за съответния период.
- Въведеното през 2011 г. изискване за безработните лица да са регистрирани в дирекциите „Бюро по труда“ най-малко 6 месеца (вместо 9 месеца дотогава) преди подаване на молбата за социална помощ.

---

[44] Вж. чл. 10 (ал. 1, т. 4, т. 6 и т. 6а, и ал. 11) от Правилника за прилагане на ЗСП.

Изводът е, че капацитетът на разглеждания инструмент от втората социална защитна мрежа не е използван във възможната степен за предоставяне на по-адекватна ликвидна подкрепа на лица и семейства, които са най-уязвими и чийто брой в условия на криза нараства. Във връзка с това следва да се отбележи, че през 2011 г. разходите за месечни помощи нарастват с повече от 40% спрямо 2008 г. (от 36.3 млн. лв. на над 52 млн. лв.), докато броят на случаите намалява с 2% (от 78 500 на 76 600), т.е. по-малко бенефициенти са получили по-големи по размер суми под формата на месечни помощи, което е индикатор за спад в техните собствени доходи. Отново в история на социалната политика след 1990 г. бюджетните рестрикции вземат връх над необходимостта от по-надеждна социална защита в условията на криза.

Подобна консервативност се наблюдава и през двете години (2020–2021) на здравна и икономическа криза, свързани с COVID-19. Както се посочи по-горе, последното увеличение на ГМД от 65 на 75 лв. бе през 2019 г., т.е. около една година преди регистрирането на първия случая на заразяване с COVID-19 в страната. С други думи, в схемата за предоставяне на месечни социални помощи не бяха извършени достатъчно и спешни параметрични промени, които да я адаптират към променените през 2020 г. условия и да я направят по-достъпна за повече хора с ниски, респективно намалели поради кризата доходи, нуждаещи се от финансова подкрепа. Във връзка с това може да се посочи, че проучване на Европейския парламент, проведено между 23 април и 1 май 2020 г. сред 21 804 респонденти в 21 държави – членки на ЕС, показа, че населението на България е сред най-пострадалите финансово в ЕС още в началото на ковид пандемията. Основните проблеми, посочени от респондентите, са загуба на доходи, безработица и невъзможност за покриване на сметки и дългове. Загуба на доходи са посочили 40% (при 30% средно за изследваните страни), 26% са били засегнати от безработица или частична безработица (при средно 23%), 36% са използвали лични спестявания по-рано от планираното (при средно 21%), 23% са имали трудности при изплащането на наем, сметки или банкови заеми (при средно 14%), а 11% сочат, че им се е наложило да поискат финансова помощ от семейство или приятели (при средно 9%). Едва 1/3 от анкетираните около 1000 българи (попаднали в представителна национална извадка) заявя-

ват, че не са срещнали затруднения в личния си живот от началото на пандемията[45].

При формиралите се неблагоприятни социално-икономически условия възможни параметрични мерки в областта на целевите социални помощи в онзи начален период *биха могли да бъдат* например: увеличаване на размера на ГМД или увеличаване на стойностите на процентите за изчисляване на ДМД – най-малко за такива групи като деца, самотно живеещи лица, възрастни хора, хора с увреждания. Предоставянето още в началните месеци на пандемията на еднократна помощ в размер на 375 лв. по реда на чл. 16 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане също би била възможна спешна подкрепа за получателите на месечни помощи[46].

Все пак в механизма, регламентиращ отпускането на месечни социални помощи в условията на извънредно положение или обявена извънредна епидемична обстановка, бяха извършени известни промени с оглед осигуряването на по-облекчен достъп до такива помощи:

- Временно (до 31 декември 2020 г.) се прекрати прилагането на някои изисквания за получаване на месечни социални помощи като[47]:
  - изискването (по чл. 9, ал. 3, т. 8-г от ППЗСП) за намаляване на размера на „редовната“ месечна социална помощ за семейства, чиито деца имат над 5 неизвинени отсъствия в училище или повече от 3 дни отсъствия без уважителни причини от предучилищно образование през съответния месец;
  - ограничителното изискване по чл. 12 от ППЗСП безработните лица, получаващи месечни помощи, да полагат об-

---

[45] Uncertainty/EU/hope. Public opinion in times of COVID-19. – In: European Parliament, 2020, p. 60, ISBN 978-92-846-6791-8.

[46] Авторът на тази част от изследването още в средата на март 2020 г. направи такива предложения относно разглежданите социални помощи до ръководството на МТСП, които обаче не бяха взети под внимание.

[47] Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., и за преодоляване на последиците, чл. 12 (ДВ, бр. 28/24.03.2020 г.).

щественополезен труд по общински програми за предоставяне на социални услуги, екологични програми, програми за благоустрояване и хигиенизиране на населените места или за включване в обучение по чл. 10 от ППЗСП. По преценка на кметовете на общини, при доказана необходимост, общественополезен труд може да се полага само за осъществяване на дезинфекция при спазване на съответните здравно-хигиенни изисквания[48].

- На безработните лица в трудоспособна възраст, получаващи месечни социални помощи, се даде право до 30.10.2020 г. да сключват договори за краткотрайна сезонна селскостопанска работа, като това не ги лишава от подпомагане, което се гарантира с предвидения ред за служебно преразглеждане на всички отпуснати или отказани помощи за периода до влизане в сила на промяната (14.05.2020 г.)[49].
- Влязоха в сила (но едва в началото на 2022 г.) увеличени с 10 на сто проценти за определяне на ДМД за различните уязвими групи[50]. С това започна изпълнението на ангажимента за постепенно доближаване на размера на социалните помощи до 30% от линията на бедност, предвиден в Националния план за възстановяване и устойчивост[51].

Освен това като мерки за подкрепа на доходите могат да се посочат:

- За семейства с деца до 14-годишна възраст от втората половина на 2020 г. се даде право на месечни целеви помощи за периода, в който в училището/детското заведение са въведени ограничения във връзка с извънредното положение или извънредната епидемична обстановка и когато двамата или единият от работещите родители, или родител, отглеждащ сам дете: 1) не могат да извършват дистанционна работа от вкъщи и ня-

---

[48] Закон за мерките и действията по време на извънредното положение…, чл. 12.

[49] Вж. § 2 от Преходните и заключителните разпоредби на ППЗСП.

[50] За конкретни стойности вж. матрицата в т. 3.1.5 и Постановление № 257 на МС/28.7.2021 г. – ДВ, бр. 64, 2021.

[51] Вж. Национален план за възстановяване и устойчивост, с. 213, https://www.nextgeneration.bg/14

мат възможност да ползват платен отпуск или правото вече е реализирано пропорционално на отработеното време от началото на годината; 2) са останали без работа, имат регистрация в дирекция „Бюро по труда“, но нямат право на обезщетение за безработица или размерът на получаваното обезщетение за предходният месец е по-нисък или равен на границата за достъп до тази помощ – месечната минимална работна заплата, определена за страната; 3) са самоосигуряващи се лица, които не могат да упражняват занятието си поради въведените ограничения във връзка с извънредното положение или извънредната епидемична обстановка; 4) не получават обезщетение за отглеждане на дете до 1 година.

Размерът на помощта за семейство с едно дете е равен на минималната работна заплата, определена за страната, а с две и повече деца – 150% от нея. Когато броят на работните дни, през които децата не посещават детски ясли и детски градини, както и ако се обучават синхронно от разстояние, е до 5 – помощта е равна на 25% от пълния ѝ размер, а ако работните дни са от 6 до 10 – тя е 50%[52]. По данни на МТСП през 2020 г. за такава помощ са изразходвани около 18.6 млн. лв., през 2021 г. – над 67 млн. лв., а за 2022 г. са планирани над 11 млн. лв.[53]

- Изплащането през 2020 г. на около 3 млн. лв. и през 2021 г. на около 2,8 млн. лв. под формата на еднократни помощи на семействата, чиито деца са записани в осми клас на

---

[52] Вж. Постановление на МС № 218/17.08.2020 г. за допълнение на Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане с въвеждане на нов чл. – 16-б.

[53] Вж. Обяснителна записка към Отчета за извършените разходи от МТСП към 31.12.2020 г. във връзка с мерките за предотвратяване на разпространението на COVID-19 и лечението му, мерки за подкрепа на бизнеса и социални мерки, с. 4; Обяснителна записка към Отчета за извършените разходи от МТСП към 31.12.2021 г. по мерките за предотвратяване на разпространението на COVID-19 и лечението му, мерки за подкрепа на бизнеса и социални мерки за 2021 г., с. 1; Обяснителна записка към Отчета за извършените разходи от МТСП към 28.02.2022 г. по мерките за предотвратяване на разпространението на COVID-19 и лечението му, мерки за подкрепа на бизнеса и социални мерки за 2022 г., с. 1, https://www.mlsp.government.bg/programen-byudzhet-na-mtsp-i-otcheti – 2020, 2021 и 2022 г.

държавно или общинско училище за учебната 2020–2021 г., съгласно чл. 12а от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение. В Закона за семейните помощи за деца се създаде чл. 10б, регламентиращ условията за отпускане на еднократна помощ за осмокласници, като за учебната 2021–2022 г. бе определен размер от 300 лв., който се предоставя независимо от дохода на семейството, считано от 1.01.2021 г.[54]

- В натурална форма, с хранителни продукти от първа необходимост на стойност 3 051 041 лв., също така са подпомогнати над 84 000 лица и семейства чрез спешна мярка за подкрепа, финансирана по Оперативна програма за храни и/или основно материално подпомагане от Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица в България[55].
- Предоставяне през 2021 г. на еднократна финансова подкрепа за хранителни продукти в размер на 120 лв. на над 401 хил. пенсионери, на които пенсията или сборът от пенсиите заедно с добавките и компенсациите към тях е от 300.01 до 369 лв. включително, като за целта за изразходвани над 48 млн. лв.[56]

Предприетите в нашата страна промени в началото на ковид кризата обаче изглеждат ограничени, забавени и недостатъчни в сравнение с мерките, предприети в други европейски страни[57].

В Испания например е въведена *нова схема за минимални доходи*, целяща да предпази уязвимите хора от бедност и социално изключване поради пандемията. Дискусията около тази схема започва преди пандемията, но кризата изостря необходимостта от подобна схема. Тя се управлява чрез системата за социална сигурност/защи-

---

[54] По данни от цитираните Обяснителни записки към Отчета за извършените разходи МТСП за съответната година.

[55] Пак там.

[56] По данни от цитираната Обяснителна записка към Отчета за извършените разходи от МТСП към 31.12.2021 г., с. 3.

[57] Вж. Eurofound. COVID-19: Implications for employment and working life. – In: COVID-19 series. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2021, 61–64.

та, като регионални програми за минимални доходи допълват националната мярка. Нейни основни параметри са сходни на българската схема за ГМД: равнището на минимален доход зависи от структурата на подпомаганото семейство, а помощта се изчислява като разлика между гарантирания минимум и доходите на подпомаганите лица/семейства. Равнището на минималния доход обаче (за разлика от българската практика) се определя ежегодно, като за 2020 г. то е 5538 евро годишно за едно лице и 10 522 евро годишно за семейство с двама родители и две деца.

В други държави са приложени мерки като:

- *Автоматично удължаване на срока на изтичащите помощи* – във Франция той е административно удължен за още 6 месеца.
- *Увеличаване на доходния праг за достъп до помощи* – например в Литва, което е направило помощите по-достъпни за повече хора.
- *Предоставяне на допълнителна (надграждаща) подкрепа за бенефициентите на помощи по линия на социалното подпомагане* – например в Австрия, Финландия, Франция, Словения.
- *Предоставяне на еднократни помощи на получателите на социални помощи или на хора, чиито доходи са под определен праг* – в страни като Австрия, Финландия, Литва и Словения.
- *Временно увеличаване на размера на социалните помощи* – например във Финландия този размер е бил увеличен със 75 евро на месец.

Въз основа на систематизираните промени в механизма за достъп и предоставяне на месечни социални помощи в условията на здравна и икономическа криза, породени от ковид пандемията, и тяхното разглеждане в европейски контекст може да се заключи, че въведените през 2020–2021 г. мерки в нашата страна се отличават с фрагментарност (насочване главно към безработни и към родители, които трябва да гледат децата си в периодите на дистанционно училищно обучение), липса на системност, обхватност и радикалност, съответстваща на очевидно задълбочаващите се уязвимост и бедност сред получателите на тези помощи, както и сред хората, чиито

доходи са малко над твърде ниския доходен праг (определян от ГМД и ДМД) за достъп до такова целево подпомагане. Не се предприеха спешни мерки, които значително да разширят обхвата и адекватността на програмата. Това – независимо от посочените по-горе положителни промени – доведе дори до намаляване през 2021 г. на броя на подпомогнатите с месечни помощи лица (на 70 068 от 77 993 през 2019 г.). Очевидно държавата не успя в пълна степен да предостави навременна и адекватна социална защита „от последна инстанция" на най-депривираната и уязвима част от населението.

По отношение на *целевите помощи за отопление* анализът показва, че през периода на финансово-икономическата рецесия след 2008 г. няма промени в нормативната рамка, регламентираща достъпа и размера на тези минимални доходи. Промените в Наредба № РД – 07-5 за условията и реда за отпускане на тези помощи са от 2008 г.[58], т.е. в годината, предхождаща настъпването на кризата. Тогава – от гледна точка на изследваната проблематика – се въвеждат изменения, които могат да се характеризират като противоречиви:

- От една страна, увеличават се процентите спрямо ГМД, въз основа на които се изчислява доходният праг за достъп (диференцираният минимален доход за отопление – ДМДО, на различните подпомагани социални групи). По този начин, заедно с увеличаването през 2009 г. на ГМД на 75 лв., доходната граница се увеличава и по принцип се разширяват възможностите за достъп до помощите за отопление за повече бенефициенти. Данните обаче показват, че през отоплителен сезон 2008–2009 г. са отпуснати целеви помощи за отопление на 256 763 лица и семейства, докато за отоплителен сезон 2007–2008 г. общо 300 340 лица и семейства са получили целеви помощи за отопление[59]. Това намаление с около 15% може да се обясни с нарасналите преди настъпването на финансово-икономическата криза в България доходи на кандидатите за помощ и показва, че мерките за разширяване на достъпа са били недостатъчни и несъобразени с промените в доходите.

---

[58] Вж. ДВ, бр. 49, 2008.

[59] Вж. Отчет за изпълнение на Националната стратегия за демографско развитие на Република България 2006–2020 г. , отчетен период 2008 г., с. 61.

- От друга страна обаче, месечният норматив за потребление на електроенергия, въз основа на който се определя размерът на помощта, бе намален от 450 на 350 кВтч, т.е. с над 20%. Това, заедно с 6-месечния период, през който се отчита средномесечният собствен доход на кандидатите за помощи, води до намаляване на величината на помощта, респективно до влошаване на нейната адекватност и роля в „омекотяването“ на бедността. По данни на Световната банка към 2007 г. помощите за отопление формират около 6% от разходите на много бедните домакинства и 6.6% от това на най-бедния квинтил при около 4,8% от небедните[60].

В съвкупност това са промени, които са предприети в една все още сравнително добра икономическа среда, но в следващите години на рецесия те не се променят в посока на отваряне на програмата за повече уязвими потребители и оказват ограничително въздействие върху нейната роля като инструмент за социална защита. Все пак трябва да се отбележи, че а) автоматичният механизъм за определяне на размера на помощта за отопление в зависимост от промените в цените на електроенергията изигра и играе положителна роля, което само отново подчертава предимствата на подобни механизми пред прякото администриране; б) през 2014 г. нормативът за потребление на електроенергия бе увеличен от 350 на 385 кВтч, което допълнително рефлектира положително върху размера на помощта за отопление (вж. табл. 12.); в) през 2013 г. бяха увеличени процентите, чрез които (въз основа на ГМД) се изчисляваше ДМДО за 17 социални групи от населението, като с тази промяна обхватът на програмата се увеличи с около една четвърт[61].

---

[60] Bulgaria – Social assistance programs: cost, coverage, targeting and poverty impact (English). Washington, D.C., World Bank Group, p. 17, http://documents.worldbank.org/curated/en/671691468239104537/Bulgaria-Social-assistance-programs-cost-coverage-targeting-and-poverty-impact. Работен материал за този доклад бе изготвен от автора на настоящия раздел от изследването.

[61] За повече подробности по този въпрос вж. Shopov, G. Energy Poverty and Social Assistance of the Energy Poor People in Bulgaria. – Economic Thought, No 6, 2016, p. 42.

През 2019 г. в навечерието на здравната криза, породена от COVID-19, се въведоха следните важни промени в механизма за предоставяне на целеви помощи за отопление (вж. следващата матрица):

Основни критерии за достъп до целевите помощи за отопление[62]

Критерий	Описание
Доходен праг – диференциран доход за отопление (ДДО)	Декларираният от кандидата месечен доход трябва да е под равнището на ДДО, който е нормативно определен за 20 уязвими групи от населението. ДДО се определя въз основа на система от коефициенти, отнесени към т.нар. базов доход за отопление (БДО), който е равен на двукратния размер на гарантирания минимален доход от 75 лв. (ГМД), или в момента – 150 лв. Кандидатът трябва да декларира доходите си от всички икономически дейности, от продажба или замяна на недвижимо или движимо имущество, от наеми, пенсии, стипендии, месечни добавки за деца и др. 20-те уязвими групи от населението и съответните им коефициенти към БДО, определени в Наредба 5, са следните: 1. за лице, живеещо само – 1.30 от БДО (233.08% от ГМД*); 2. за лице с трайно намалена работоспособност 50 на сто или над 50 на сто, живеещо само – 1.57 от БДО (272.68 %); 3. за дете сирак до 18-годишна възраст, а ако учи – до придобиване на средно или професионално образование, но не повече от 20-годишна възраст – 1.27 от БДО (219.88 % от ГМД); 4. за родител, отглеждащ сам дете/деца до 18-годишна възраст, а ако учи – до придобиване на средно или професионално образование, но не повече от 20-годишна възраст – 1.57 от БДО (272.68 % от ГМД); 5. за всеки един от съвместно живеещи съпрузи – 1.00 от БДО (167.08% от ГМД);

[62] Матрицата е съставена въз основа на Наредба № РД – 07-5 за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление – ДВ, бр. 51, 2019.

Критерий	Описание
	6. за дете от 0 до 18-годишна възраст, а ако учи – до придобиване на средно или професионално образование, но не повече от 20-годишна възраст – 1.03 от БДО (180.28% от ГМД); 7. за дете с трайно увреждане до 18-годишна възраст, а ако учи – до придобиване на средно или професионално образование, но не повече от 20-годишна възраст – 1.30 от БДО (*нова* уязвима група с въведен по-висок размер на коефициента); 8. за дете от 0 до 18-годишна възраст, а ако учи – до придобиване на средно или професионално образование, но не повече от 20-годишна възраст, настанено в семейство на роднини и близки или в приемно семейство по чл. 26 от Закона за закрила на детето – 1.25 от БДО (224.68 % от ГМД); 9. за дете от 5 до 16-годишна възраст, което не учи – 0.30 от БДО (*нова* уязвима група, с въведен рестриктивен размер на коефициента); 10. за дете от 16 до 18-годишна възраст, което не учи и е регистрирано в дирекция „Бюро по труда“ в срока по чл. 10, ал. 4, т. 2 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане – 0.90 от БДО (*нова* уязвима група, с въведен рестриктивен размер на коефициента); 11. за родител, отглеждащ дете/деца до 18-годишна възраст, което не учи – 0.50 от БДО (*нова* уязвима група, с въведен рестриктивен размер на коефициента); 12. за лице, съжителстващо с друго лице (лица) или семейство – 1.24 от БДО (224,68% от ГМД); 13. за бременни жени 45 дни преди раждане – 1.20 от БДО (206.68 % от ГМД); 14. за родител, полагащ грижи за дете до 3-годишна възраст – 1.20 от БДО (206.68 % от ГМД); 15. за лице на възраст над 70 години – 1.20 от БДО (206.68 % от ГМД); 16. за лице на възраст над 65 години, живеещо само – 1.75 от БДО (297.88% от ГМД); 17. за лице на възраст над 75 години, живеещо само – 1.85 от БДО (311.08% от ГМД);

Критерий	Описание
	18. за лице с трайно намалена работоспособност 50 на сто или над 50 на сто – 1.20 от БДО (206.68% от ГМД); 19. за лице с трайно намалена работоспособност 70 и над 70 на сто – 1.42 от БДО (246.28% от ГМД); 20. за лице с трайно намалена работоспособност 90 и над 90 на сто – 1.72 от БДО (297.88% от ГМД).
Собственост	Бенефициентите не могат да: притежават жилище с размер, по-голям от нормативно определения според състава на семейството; притежават собственост, която може да бъде източник на доходи; са продали или дарили жилище, вила или земеделска земя през предходните 5 години, ако сделката надвишава 60 пъти размера на ГМД; отказват да обработват земя, предоставена им от държавен или общински поземлен фонд (това изискване не се отнася за хора с намалена работоспособност).
Условия и изисквания към безработните лица	Те трябва: • да са регистрирани в бюро по труда; • да са изчакали период от 6 месеца, преди да кандидатстват и да получат помощ (това изискване не се отнася до хора с намалена работоспособност); да не отказват работа или курс за професионална квалификация, предлагани от бюрото по труда; • да не отказват работа до 14 дни в месеца по 4 часа на ден в общински програми за заетост.

* Числата в скоби са процентите към ГМД, въз основа на които, до отоплителен сезон 2018–2019 г. (вкл.), се изчисляваше т.нар. диференциран минимален доход за отопление (ДМДО), определящ доходния критерий за достъп до помощите за отопление.

- Месечният норматив за потребление на електроенергия бе увеличен от 385 на 500 кВтч (от които 300 кВтч дневна и 200 кВтч нощна) по осреднена крайна продажна цена на електроенергията за битов потребител към 31 октомври на текущата календарна година. Промяната на норматива в комбинация с увеличените от 1 юли 2019 г. цени на тока водят до 465.90 лв.

размер на помощта за отопление за сезон 2019–2020 г., което е увеличение с приблизително 20% спрямо предходния сезон. Размерът на помощта за отопление остава еднакъв за всички нейни получатели.

- Вместо ГМД като основа за определяне на доходния праг за достъп до помощите за отопление се въведе т.нар. базов доход за отопление (БДО), чийто размер бе определен на двукратния размер на ГДМ (т.е. на 150 лв. към момента на въвеждане). Въз основа на БДО, при помощта на система от проценти, се определя диференциран доход за отопление (ДДО) за 20 уязвими групи от населението. По такъв начин право на целева помощ за отопление вече имат лицата и семействата, чийто средномесечен доход за предходните 6 месеца преди месеца на подаване на заявлението-декларация е по-нисък или равен на ДДО и ако те отговарят на останалите изисквания за имуществен, здравен и трудов статус[63].
- Броят на специфичните уязвими групи бе увеличен от 17 на 20. За три уязвими групи – получатели на помощи за отопление, са въведени по-ниски/рестриктивни коефициенти спрямо базовия доход за отопление – БДО, което формира по-неблагоприятен доходен праг за достъп до помощите. По такъв начин се прилага икономическа принуда за социално по-отговорно поведение от страна на родители, отглеждащи деца, които не ходят на училище; деца, които не ходят на училище; деца на 16–18 г., които не ходят на училище, но са регистрирани в дирекции „Бюро по труда“.
- Увеличени бяха процентите за изчисляване на ДДО за съответните групи. Това се обосноваваше с необходимостта от подобряване на диференцирания подход към предоставянето на този вид минимални доходи и с оглед по-доброто им насочване.

Описаните „предкризисни“ промени могат да се определят като направени в правилна посока и даващи възможност за по-голям обхват и по-добра адекватност на тази програма.

---

[63] Вж. чл. 10 и чл. 11 на Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане.

Проблемът обаче е, че се запазиха следните нейни структурни и параметрични слабости:

- Фокусът остана върху облекчаването на бедността, свързана с отопление, и предоставянето на помощи само през зимния сезон. По-мащабните проблеми, които се отнасят до облекчаването на енергийната бедност, бяха изведени извън обхвата на социалното подпомагане още през втората половина на 90-те години на миналия век.
- Неясната и публично необявена методология за определянето на ключови елементи и на тази програма (например размера на норматива за минимално месечно потребление на електроенергия, който определя размера на помощта, и величината на процентите, използвани за определяне на ДДО на 20-те групи от населението).
- Неясната методология за определяне на норматива за минимални месечни потребности от електроенергия, позволяваща чести „ръчни“ промени в неговия размер. Това е белег за концептуална, но и оперативна неустойчивост на програмата.
- Еднаквият размер на помощта за всички получатели, който се определя единствено въз основа на норматива за минимално месечно потребление на електроенергия. От гледна точка на социалната справедливост и солидарност това поставя в по-изгодно положение получателите с относително по-високи доходи.
- Все още ограниченият обхват на помощите за отопление, поради което немалка част от населението с ниски доходи остава лишена от защита срещу увеличаващите се разходи за енергия.
- Зависимостта на достъпа до програмата от величината на ГМД, който обикновено се замразява за продължителни периоди. Това е предпоставка за ограничаване на обхвата на помощите за отопление.
- Ниският размер на помощите – те заемат незначителен дял от доходите на бедните, които ги получават.

Основният проблем обаче е, че – независимо от съществуването на тези слабости[64] – през следващите две години (2020–2021) не бяха

[64] Предложения за тяхното решаване се правят по-нататък в изследването.

предприети навременни мерки за адаптиране на програмата към променените от ковид пандемията условия. Такива възможни мерки (вкл. още през март 2020 г.) *биха могли* да бъдат например:

- Удължаване на зимния период, за който се предоставят помощи, от 5 на 6 месеца, каквато бе и практиката до 2000 г.
- Предоставяне на получателите на помощи за отопление на допълнителна еднократна помощ от 375 лв. по реда на чл. 16 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане.
- През зимните периоди в условията на продължаваща криза (породена не само от COVID-19) биха могли да се увеличат както доходният праг за достъп (БДО, респ. ДДО), така и месечният норматив за потребление на електроенергия, което ще се отрази положително върху разширяване на обхвата на програмата и върху размера на този вид минимални доходи, предоставяни чрез програмата за целеви помощи за отопление.

Едва през ноември 2021 г. служебното правителство на Ст. Янев взе решение за известно разширяване на програмата, като въведе еднократна финансова помощ за отопление от 300 лв. за сезон 2021–2022 г. Бенефициенти са лица и семейства, чийто доход превишава ДДО за съответната уязвима група с до 30 лв., както и регистрираните безработни, които са с продължаваща регистрация, но не са достигнали определената минимална продължителност на регистрацията от 6 месеца преди подаване в дирекция „Социално подпомагане“ на заявление-декларацията за отпускане на помощта за отопление. Тази помощ бе достъпна и за хора, които не са подали документи за отпускане на такива помощи в нормативно определения срок.

Очакваният брой бенефициенти на тази еднократна финансова помощ за отопление от 300 лв. бе 50 000 лица и семейства, за което правителството осигури необходимите допълнителни 15 млн. лв.

Извършеният анализ на промените в условията на кризи в нормативната регламентация на разглежданите социални помощи позволява да се направят следни **обобщения и изводи**:

Първо, през разглежданите периоди на икономическа рецесия (в годините непосредствено след 2008 г.) и на здравна и икономическа криза, породени от ковид пандемията, държавата не е предприемала навременни адекватни и решителни мерки за адаптирането на разглежданите механизми за предоставяне на минимални доходи като

целеви социални помощи (месечни и за отопление). По стечение на обстоятелствата по-значителни промени в дизайна и на двете програми са били правени в годините, които са предшествали кризисните периоди, като изглежда, че тези скорошни промени са били считани за основание да не се предприемат други изменения, които да осигуряват по-разширена и адекватна социална защита на съответните групи от населението веднага след започването на здравната криза.

Второ, въвежданите мерки за по-облекчен достъп (напр. до месечните помощи през 2009–2011 г.), за по-голям размер на помощите (напр. увеличаването на ГМД през 2009 г., на норматива за потребление на електроенергия и на процентите за изчисляване на ДДО, както и въвеждането на по-висок БДО през 2019 г.), както и някои допълнителни мерки (напр. правото от средата на 2020 г. семейства с деца до 14-годишна възраст да получават месечни целеви помощи за периода, в който в училището/детското заведение са въведени ограничения във връзка с епидемичната обстановка; предоставянето в края на 2021 г. на еднократна помощ за отопление от 300 лв. на определена група потребители) бяха добри, но бяха недостатъчни, за да разширят значително обхвата и адекватността на този вид социално подпомагане. Ниският и намалял брой получатели на месечни помощи през 2020 и 2021 г., както и ръстът едва с 12% на „броя случаи“ при помощите за отопление през отоплителен сезон 2019–2020 г., последван от спад през следващия отоплителен сезон[65], са показателни в това отношение. На тази основа може да се предположи, че недостатъчната социална защита на нискодоходната част от населението ще е един от факторите за нарастване на доходната диференциация и за увеличаване на обхвата на риска от бедност в страната след 2020 г., което ще бъде отчетено от статистиката на социалното включване и условията на живот (SILC) на НСИ.

Трето, промените в областта на социалните помощи в условията на ковид кризата могат да се характеризират като недостатъчни и в голяма степен ненавременни, което е в разрез с принципа, че навременната помощ е двойно по-полезна. Възможностите на целевите (но и на еднократните) социални помощи за „омекотяване“ на не-

[65] Този брой по данни на АСП е съответно 252 616 през 2019 г., 283 680 през 2020 г. и 261 001 през 2021 г. (вж. табл. 13).

благоприятните въздействия върху бедността, доходите и жизнения стандарт на най-уязвимото население не бяха използвани активно и в необходимата степен.

При оценката за ефективността на политиките по отношение на минималните доходи непосредствено след началото на ковид кризата следва да се види също *дали и доколко е запазена покупателната способност на българските домакинства*. **Изводът в това отношение не е положителен и той логично произтича от представения аналитичен преглед и оценка на „секторните“ политики по отношение на изследваните видове минимални доходи**.

В по-широк план анализ на БНБ[66] търси отговор на въпроса „до каква степен динамиката на частното потребление в България може да бъде обяснена с действието на фактори, свързани със строгостта на противоепидемичните мерки, потребителските нагласи, размера на фискалната подкрепа за икономиката и изменението на заетостта и доходите на домакинствата. Анализът показва, че положителната динамика на частното потребление в България през първите девет месеца на 2020 г. (отчетена от НСИ – б.а.) не може да бъде напълно обяснена с горепосочените фактори.“

Основните аргументи за това в цитираната публикация са следните:

- Регистрираното от Евростат повишение с 5.4% на компенсацията на един нает на годишна база в България през периода януари-септември 2020 г. (при спад от -1.2% в еврозоната и -0.9% в ЕС) не е било достатъчно, за да компенсира негативните ефекти от пандемията върху финансовото състояние на потребителите, като реалният разполагаем доход на домакинствата се е понижил с 1.8% спрямо януари-септември 2019 г.
- На тази основа домакинските парични разходи за периода януари-септември 2020 г. са се свили с 1276.0 млн. лв. спрямо същия период на предходната година. Наред с това нормата на спестяване средно на лице нараства почти двойно – на 16.1% през първите 9 месеца на 2020 г. спрямо 8.7% през 2019 г., като тук (може да се предполага), че това е за сметка най-ве-

[66] Вж. Българска народна банка. Макроикономическа прогноза, декември 2020 г. С., 2020, 17–22, ISSN 2738–7658.

че на депозитите на по-високодоходните групи. Нарастването на нормата на спестяване също е фактор за понижение на потреблението на годишна база.

- Динамиката на високочестотни индикатори, свързани с крайните потребителски разходи на домакинствата в реално изражение (като индекси на оборота в раздел „Търговия на дребно, без търговията с автомобили и мотоциклети“ и номиналния размер на трансакциите с платежни карти), сочи значително по-потисната динамика на частното потребление спрямо регистрираното по националните сметки на НСИ.
- В България размерът на обявените към октомври 2020 г. фискални стимули възлиза на малко под 4% от размера на БВП, което е под средното за ЕС ниво.

Други оценки (базирани на посочения анализ и на експертно виждане) също аргументират извода, че „бюджетната подкрепа за домакинствата и бизнеса у нас е била сред най-ограничените в ЕС. Въпреки това тя не е била насочена към най-нуждаещите се, защото е довела през 2020 г. до увеличаване на депозитите на домакинствата с 5396.0 млн. лева, а не до нарастване на частното потребление и съответно до ограничаване на спада на БВП.“[67]

На тази основа може да се заключи, че предлаганите в това изследване мерки за оптимизиране на политиките в областта на разглежданите минимални доходи – през кризисни периоди и като цяло – биха спомогнали за подобряване на степента и равнището на социална защитеност на населението.

4.6. Общи оценки и изводи

Въз основа на направения анализ и оценки на политиките по отношение на минималните доходи в условия на криза, включително на тази, породена от коронавирусната пандемия, може да се направят следните **обобщения**:

---

[67] Костов, И. (2021). Политиката – между епидемията и икономическата криза, https://www.mediapool.bg/politikata-mezhdu-epidemiyata-i-ikonomicheskata-kriza-news318407.html.

Първо, като положителни страни на отделните „секторни“ политики могат да се оценят:

- Мерките в областта на МРЗ и МДОБ за:
  - Осигуряване на висок и стабилен растеж на МРЗ;
  - Допълнително подпомагане на принудително неработещите наети лица и за осигуряване на по-високо и достъпно по-дълго време МДОБ в условията на ковид кризата.
- Мерките в областта на минималните пенсии, изразяващи се в:
  - Увеличение на минималната пенсия за ОСВ през 2020, 2021 и 2022 г.;
  - Изплащане след август 2020 г. на ежемесечна компенсация от 50 лв. към всяка пенсия, 120 лв. през периода октомври-декември 2021 г. и 60 лв. за периода 1.01.2022 г. – 30.06.2022 г.
  - Изплащане за 2021 г. на еднократна финансова подкрепа за хранителни продукти в размер на 120 лв. на пенсионери, чиито пенсии са под ОЛБ от 369 лв., но над 300 лв.
- В областта на семейните помощи за деца – въвеждането (2018) на междинна подоходна група семейства, които получават месечни помощи за отглеждане на дете в размер на 80% от пълния размер на помощта.
- Мерките в областта на социалните помощи, свързани с:
  - По-облекчен достъп до месечните помощи (през 2009–2011 г.), за по-голям размер на помощите (увеличаването на ГМД през 2009 и 2018 г.), на норматива за потребление на електроенергия и на процентите за изчисляване на ДДО, въвеждането на по-висок БДО (през 2019 г.).
  - В условията на ковид кризата:
    - въвеждането на специална месечна помощ за родители, чиито деца са ученици във временно затворени учебни заведения (от втората половина на 2020 г.);
    - временно прекратяване на действието на някои изисквания за достъп до месечните помощи – например редовно посещаване на училище от децата на подпома-

ганите семейства; полагане на общественополезен труд (от март 2020 г.);
- увеличаване с 10 на сто на процентите, с които се изчислява ДМД при месечните помощи (от началото на 2022 г.).

Второ, отрицателните страни на отделните „секторни“ политики се свързват със следното:

- В областта на МРЗ и МДОБ – трайната липса на ясен механизъм за определяне на МРЗ; като цяло рестриктивната политика по отношение на МДОБ, провеждана независимо от състоянието на икономиката.
- Получаващите минимална пенсия за ОСВ или някой от видовете социална пенсия не получиха никаква специална подкрепа в най-трудните години непосредствено след финансово-икономическата криза от 2008 г.
- В областта на семейните помощи за деца – практически пълната липса на защита на тези социални плащания както през периода на финансово-икономическата криза, така и през ковид пандемията: техните размери останаха замразени, а скромното увеличение на месечните семейни помощи за 1 дете общо с 5 лв. и за 2 деца с 20 лв. не бе през кризисните периоди, а през 2014–2018 г. Едва от 1.04.2022 г. тези помощи се увеличиха средно с 20.50 лв. Майките без право на обезщетения по КСО продължиха да получават месечните обезщетения за отглеждане на дете до 1 година в непроменени размери и продължителност до 1 година за целия период 2009–2018 г.
- В областта на социалните помощи – трайно налаганите рестрикции, свързани със замразяването на ГМД, и доминиращият до 2021 г. консерватизъм по отношение на модернизирането на програмата за предоставяне на месечни социални помощи; продължаващата липса (както и при МРЗ) на ясен алгоритъм за определяне на ГМД, на величината на процентите за изчисляване на ДМД и на норматива за потребление на електроенергия; пренебрегването на проблема с енергийната бедност и съответното модернизиране на схемата за предоставяне на адекватни целеви социални помощи.

Промените в областта на социалните помощи в условията на ковид кризата могат да се характеризират като недостатъчни и в голяма степен ненавременни, което е в разрез с принципа, че навременната помощ е двойно по-полезна. Съществуващите схеми за целеви социални помощи не бяха своевременно модернизирани и адаптирани, поради което техният потенциал не бе използван активно и във възможната степен за омекотяване на неблагоприятните въздействия върху бедността, доходите и жизнения стандарт на най-уязвимото население. Поради това въведените положителни промени се характеризират като ограничени и недостатъчни в сравнение с мерки, предприети в такива кризисни условия в други европейски страни.

Трето, провежданите в разглежданата област политики в условията на криза се отличават с обичайния и за „нормална“ икономическа среда секторен подход, фрагментарност, липса на системност, обхватност и радикалност за решаване на трайни параметрични и структурни проблеми на тези политики. С други думи, кризата не бе използвана като възможност за модернизация на съответните механизми и социални програми, за да бъдат те по-адекватни на задълбочаващата се уязвимост и бедност на населението. Липсата на цялостна, координирана политика по отношение на минималните доходи и на доходите като цяло остана траен проблем на социалната политика.

Четвърто, потвърждава се направено още преди около 10 години наше заключение, че „характерът на целевата социална защита е в недостатъчна степен антицикличен и тя остава силно рестриктивна при влошаване на икономическата среда. Което на свой ред насочва към извода, че е необходима промяна в бъдещата политика, която в по-голяма и адекватна степен да отчита порасналата нужда от обществена подкрепа на най-уязвимите групи от населението при влошаване на макроикономическата среда.“[68] С други думи, дизайнът и разходите за защитени минимални доходи би трябвало да имат антицикличен и антикризисен характер, който а) при благоприятна макроикономическа среда следва да се изразява в затягане на условията за достъп до помощи и до по-силен акцент върху мер-

[68] Вж. Цанов, В., Г. Шопов, И. Белева, Й. Христосков, П. Луканова. Цит. съч., с. 248.

ките, стимулиращи трудовото участие и социалното включване; б) в неблагоприятна среда – обратно – следва се характеризира с „дозирано“ либерализиране на условията за достъп, умерено повишаване на размера на престациите, въвеждане на допълнителни мерки с оглед относително повишаване на нивото на социална защитеност на най-уязвимите групи от населението, застрашени от бедност или социално изключване.

Пета глава

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ОПТИМИЗИРАНЕ НА ПОЛИТИКИТЕ В ОБЛАСТТА НА МИНИМАЛНИТЕ ДОХОДИ

Въз основа на извършения анализ направените оценки и изводи позволяват да се предложат препоръки за оптимизиране на разглежданите минимални доходи на населението, които могат да се типологизират като: препоръки за *параметрични* промени и препоръки за *структурни* промени. Първата група препоръки като цяло визира решаване в рамките на съществуващата политика и практика по отношение на съответния минимален доход. Втората група препоръки е насочена към по-дълбоко реформиране на разглежданите минимални доходи на населението.

5.1. Минимална работна заплата

Липсата на прозрачен и ясен механизъм за определяне на минималната работна заплата в България поставя въпроса за неговото създаване. Тъй като този въпрос стои на дневен от дълги години, на практика съществуват множество предложения, част от които са обсъдени в т. 3.1.1. Съществуващите предложения не засягат новата инициатива на ЕС за създаване на прозрачен механизъм за определяне на „адекватна МРЗ“ в страните от ЕС[69]. В тази връзка направените предложения приемат формата на варианти, които имат дискусионен характер. В тях под една или друга форма са включени предложенията на ЕК.

Вариант 1. Минималната работна заплата се определя като процент от медианната брутна заплата за страната (Kaitz Index). Механизмът включва следното:

---

[69] Директива на Европейския парламент и на Съвета на Европа относно адекватните минимални работни заплати в Европейския съюз, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682&from=EN

- *Процентът се определя в интервала 60–70%;*
- *Процентът се определя на базата на колективно договаряне на национално равнище;*
- *Изборът на процентното съотношение трябва да се основава на изискването нетната минимална заплата да осигурява на работника и неговото семейство „достоен жизнен стандарт“.*

Този вариант се основава на предложението, направено в директивата на Европейската комисия и Европейския парламент от 2020 г., но с известна модификация. Първата модификация засяга величината на процента. В директивата процентът е фиксиран на 60. Защо се предлагат 60% от медианната номинална заплата не е ясно, но в някои страни този процент може да се окаже нисък за осигуряването на достоен живот. Тук предложението е процентът да се договаря сред възможни опции. Втората модификация се отнася до начина на избиране на процента. Предложението е това да става на базата на договаряне на социалните партньори. Третата модификация засяга условието, на което минималната заплата трябва да отговаря. Изборът на нетната заплата е продиктуван от факта, че не номиналната заплата определя равнището на жизнения стандарт, а разполагаемата заплата, т.е. тази, която работникът фактически получава след приспадането на данъчните и осигурителните плащания.

Важен проблем е количественото дефиниране на категорията „достоен жизнен стандарт“. Ако то се приравни до такова равнище на минималната заплата, което да предпазва от изпадане в бедност, ситуацията значително се опростява. В този случай официалната линия на бедност ще изпълнява ролята на долна граница, под която нетната минимална заплата не трябва да пада. Това предложение може да се приеме за работещо въпреки голямата доза условност.

Друг важен проблем на този вариант е кой трябва да определи процентното съотношение на медианната заплата. Възможни са няколко подхода: 1) определя се от ЕК; 2) правителството определя процентното съотношение и 3) определя се на базата на договаряне в НСТС.

При първия подход ЕК определя процентното съотношение, което ще е валидно за всички страни от ЕС. По този начин ще се

използва една и съща методология във всички страни. Проблемът е да се намери такова съотношение, което да осигури адекватна минимална заплата за всички страни. Проблемът не е тривиален, тъй като отделните страни имат различен размер на медианната заплата. Страните с по-нисък размер ще бъдат по-ощетени от тези с по-висок.

Определянето на процента от страна на правителството е възможен подход, при който всяка страна сама определя процентното съотношение съобразно критерия за осигуряване на достоен жизнен стандарт. В случая правителството самостоятелно решава какво да бъде това съотношение, ръководейки се от собствените си разбирания и цели.

Третият подход се базира на определяне на процентното съотношение чрез колективно договаряне на национално равнище. По този начин може да се постигне съгласие между социалните партньори. Ако не се постигне съгласие, което е често явление при договарянето на МРЗ в НСТС, стои открит въпросът кой и как да определи това съотношение.

Практическото използване на този вариант е свързано с информационни затруднения. Те се изразяват в липсата на ежегодна информация за медианната величина на работната заплата. Необходимата статистическа информация се базира на изследването „Структура на заплатите“, което се провежда през 4 години. Следователно годишното актуализиране на минималната заплата ще се основава на прогнозни данни. Ако през прогностичния период се осъществяват значими промени в разпределението на заплатите, то оценките на минималната заплата ще бъдат твърде неточни.

На базата на съществуващата информация е направен опит за оценка на минималната заплата според вариант 1 (вж. табл. 45). Използвани са данни за равнището на медианата от последните три изследвания на „Структура на доходите“ (2010, 2014, 2018). Оценени са три варианта на минималната заплата (при 60, 67 и 70% от медианата) с оглед да се покажат различията при избора на процентното съотношение. Същевременно са оценени нетните величини на съответните варианти, които следва да се сравнят както с линията на бедност, така и с фактическите значения на МРЗ през тези години.

Таблица 45. Оценки на брутната и нетната МРЗ като % от медианната заплата (*лв.*)

Година	Номинална МРЗ			Нетна МРЗ			ОЛБ	Фактическа МРЗ
	60%	67%	70%	60%	67%	70%		
2010	259	289	302	205	229	239	211	240
2014	327	365	382	256	286	299	251	340
2018	456	509	532	354	395	413	321	510

Източник: собствени оценки.

Ако се обобщят резултатите от направените оценки, могат да се направят следните по-важни **изводи**:

- Изборът на 60% от медианата води до равнище на минималната заплата, което не осигурява минимален жизнен стандарт на работника и неговото семейство. На практика получаващите минимална заплата вероятно ще изпаднат в контингента на бедните, тъй като изчислената нетна МРЗ не е точна[70]. С други думи, вариантът 60% от медианата не е подходящ за условията в България;
- При варианта две трети от медианата (67%) ситуацията се подобрява. Нетната минимална заплата по-осезаемо надхвърля официалната линия на бедност, което е условие за подобряване на жизнения стандарт;
- С оглед осигуряването на адекватен жизнен стандарт на работника и неговото семейство размерът на минималната заплата следва да се определя като 70% от медианата.

В заключение следва да се отбележи, че предложеният модифициран вариант на Европейската комисия е трудно приложим в условията на България. Трудностите имат както информационен, така и технологичен и методичен характер.

---

[70] Нетната минимална заплата не включва допълнителните възнаграждения, начислявани върху работната заплата (прослужено време, бонуси и др.). В реално изражение оценките на нетната минимална заплата ще бъдат по-ниски.

Вариант 2. Минималната работна заплата се определя на базата на средната за страната заплата. Механизмът се състои в следното:

- *МРЗ се определя като процент от средната нетна заплата;*
- *Процентът се определя в интервала 40–50% от средната нетна заплата;*
- *Нетната минимална заплата трябва да задоволява основни потребности на работника и неговото семейство.*

Представеният вариант е модифицирано предложение на варианта, предложен от Европейската комисия. Основната разлика се състои в това, че процентът не е фиксиран априори, а е обект на договаряне. Договарянето се извършва от социалните партньори на национална равнище. В случай, че не се постигне съгласие, следва да се приложи метод, който в една или друга степен да отразява мнението на отделните договарящи се страни.

Диапазонът, в който се определя съотношението спрямо средната заплата, може да бъде променлива величина. Тук той е представен в рамките на 40–50%. Реалното съотношение на минималната към средната заплата в България се променя в рамките на 40–45% през периода след 2009 г. В страните от Европейския съюз съотношението варира в по-широки граници (между 33 и 52%). Практиката показва, че социалните партньори определят различни размери на коридора в зависимост от собствените интереси. Поради тази причина е желателно диапазонът на изменение да е предварително фиксиран. Предложеният интервал от порядъка на 40–50% съответства на фактическите съотношения между тях.

По отношение на статистическата информация представеният вариант може да ползва данни както от изследването „Структура на заплатите“, така и от годишното изследване на заплатите. В първия случай са представени данни за нетната заплата по икономически дейности, професии, пол и други характеристики, но стои отрит въпросът за липсата на данни между отделните изследвания. Във втория случай са налице годишни данни за брутната средна работна заплата по пол, икономически дейности и собственост. В случая е необходимо брутната средна заплата да се трансформира в нетна, за което съществуват съответните техники. Сравнявайки предимствата и недостатъците на двата източника на статистически данни, препо-

ръчително е при този вариант да се използва годишната статистика за заплатите.

Подобно на вариант 1 стои открит въпросът за количественото определяне на равнището, дефинирано като достоен жизнен стандарт. И при този вариант логично е да се очаква приравняването на тази категория към официалната линия на бедност.

Вариант 2 е апробиран с реална статистическа информация, базирана на двете изследвания – „Структура на заплатите“ и „Годишни изследвания на заетостта и заплатите“. В първото изследване нетната СРЗ е изчислена на базата на фактическа информация за заплатите и удръжките на заетите лица, докато при второто брутната СРЗ се трансформира в нетна, без да се отчитат допълнителните възнаграждения върху заплатата. Различията между двете нетни СРЗ не са големи (33–43 лв.). С други думи, информацията за нетната СРЗ от изследването „Структура на заплатите“ е значително по-точна. Съответните нетни минимални заплати са изчислени като процент от двата крайни интервала (вж. табл. 46).

Таблица 46. Оценки на нетната МРЗ, изчислени на базата на две различни статистически изследвания (*лв.*)

Година	Структура на заплатите			Годишно изследване на заплатите			ОЛБ	Фактическа нетна МРЗ
		40%	50%		40%	50%		
	Нетна СРЗ	МРЗ	МРЗ	Нетна СРЗ	МРЗ	МРЗ		
2010	479	192	240	513	205	257	211	190
2014	611	244	306	644	258	322	251	267
2018	846	338	423	889	356	445	321	396

Източник: собствени оценки.

Сравнителният анализ на получените оценки показва, че различията между нетните МРЗ, изчислени на базата на двете статистически изследвания, не са големи. При отношението 40% от средната заплата разликите са от порядъка на 13–18 лв., докато при отношението половината от средната заплата разликите са 17–22 лв. Очевидно използването на годишната статистика за определяне на минималната заплата не променя по същество резултата.

Предложеният интервал от 40–50% генерира минимална заплата, която е твърде близка до официалното равнище на бедност. При отношение 40% от средната заплата минималната заплата в някои случаи би се оказала под линията на бедност. По-добри резултати за размера на МРЗ се получават при горната граница на интервала. При всички случаи минималната заплата предпазва работещия от изпадане в бедност, но едва ли осигурява приличен жизнен стандарт на семейството.

Оценките на минималната нетна заплата, получени на базата на 40% от средната заплата, са по-ниски от фактическата нетна минимална заплата през изследвания период. Следователно използването на долната граница на интервала води не само до ниски минимални заплати, но и до различия с фактическата минимална заплата.

В заключение може да се каже, че предложеният коридор за договаряне на процента, с който ще се определя минималната заплата, следва да бъде променен. Промяната се изразява в повишаване на долната граница така, че минималната заплата да осигурява най-малкото предпазване от бедност.

Вариант 3. Минималната работна заплата се определя като съотношение с брутната средна заплата за страната. Механизмът се състои в следните действия:

- *Определяне на показателите, които участват в механизма;*
- *Определяне на интервал, в който следва да се определя равнището на МРЗ;*
- *Начин на обвързване на основните показатели;*
- *Процедура на определяне.*

В концептуално отношение предложеният механизъм не включва препоръките на Европейска комисия за определяне на минималната заплата. Той се основава на чисто прагматични предложения, които имат за цел да определят минималната заплата в зависимост от динамиката на средната заплата и спазването на някои ограничителни условия. По своята същност той е близък до вариант 2, който е базиран на съотношението между МРЗ и СРЗ.

В механизма се предлага да участват множество показатели с цел по-прецизно да се съвмести социалната с икономическата функция на минималната заплата. В механизма са включени след-

ните показатели: а) равнището на брутната и нетната средна заплата; б) официалната линия на бедност; в) индексът на потребителските цени; г) процентното отношение на минималната към средната заплата.

Равнището на минималната заплата е в интервала, определен от официалната линия на бедност и 60-процентното съотношение между брутните минимална и средна заплата. Официалната линия на бедност формира долната граница на коридора. Това означава, че минималната заплата осигурява минимален жизнен стандарт на работещия. За горна граница се предлага съотношението МРЗ/СРЗ да не надхвърля 60%. Представеният коридор на формиране на минималната заплата има дискусионен характер. Дискусията най-вече засяга горната граница. Защо се предлагат 60%, а не 50% или някакво друго съотношение? Логично е да се предложи интервалът, в който следва да се определи минималната заплата, да е обект на договаряне между социалните партньори в НСТС.

Обвързването се изразява във формирането на съотношения между динамиката на МРЗ, СРЗ и ИПЦ. При обвързването трябва да се спазва изискването темпът на увеличаване на минималната заплата да не бъде по-малък от темпа на инфлацията. Това изискване предпазва минималната заплата от загуба на покупателна способност. Желателно е да се избягва замразяването на минималната заплата, защото това води до автоматично снижаване на нейната покупателна способност. Друго важно условие е ръстът на минималната заплата да осигурява предпазване от бедност. Това означава, че нетната МРЗ трябва да бъде над линията на бедност. Колкото по-висока е нетната минимална заплата, толкова по-висок жизнен стандарт осигурява на работещия и неговото семейство.

Процедурата за оценяване на минималната заплата се основава на договаряне на национално равнище. В договарянето участват правителството и признатите за представителни организации на работодателите и синдикатите. Тъй като обект на определение е националната минимална заплата, не е препоръчително договарянето да се осъществява на по-ниски равнища като например по икономически дейности. Преговорите между социалните партньори се водят в НСТС, като всеки от тях следва да изготви конкретно предложение за равнището на минималната заплата съгласно приетата методика. От процедурна гледна точка стои открит въпросът кой определя МРЗ

в случаите, когато не се постига съгласие между договарящите се страни. Ако това е правителството, то процедурата на договаряне се обезсмисля. В този случай трябва да се търси някакво компромисно решение, което в една или друга степен да отчита предложенията на участниците в преговорите.

По отношение на статистическата информация препоръчително е да се използват данни от годишното изследване на заплатите и средногодишния индекс на потребителските цени. В случая отчетната статистическа информация е с едногодишна или двегодишна давност по отношение на годината за определяне на минималната заплата. Общият подход в случая е да се прогнозират съответните показатели за годината, в която ще действа минималната заплата.

5.2. Минимално дневно обезщетение при безработица

В системата на обезщетенията при безработица съществува неравнопоставеност между начините (механизмите) за тяхното определяне. Дневното обезщетение за безработица се определя на базата на ясен и прозрачен механизъм (60% от среднодневния осигурителен доход на лицето), докато минималното обезщетение се определя от правителството на базата на собствени виждания. Постигането на съпоставимост по отношение на тяхното определяне означава разработването на адекватен механизъм, който да се базира на същия автоматизъм като обичайните обезщетения.

Предложението за механизъм на формирането на минималното дневно обезщетение се изразява в следното:

- База за определяне е дневната минимална заплата за работещите на пълно работно време;
- За работещите на непълно работно време се използва МДОБ и се изчислява на базата на минималната часова работна заплата;
- Продължителността на изплащане на минималното обезщетение да се определи на равнище, съгласувано със социалните партньори;
- Фиксиране на процент от дневната минимална заплата чрез договаряне на национално равнище.

Предвижда се минималното дневно обезщетение за безработица да се определя на базата на брутната минимална работна заплата. МРЗ е най-ниското трудово възнаграждение в страната и би следвало всички минимални плащания, свързани с трудовите доходи, да се обвържат с минималното възнаграждение. За работещите на почасово заплащане обвързването става с минималната часова заплата.

Продължителността на получаване на минимално обезщетение за безработица би трябвало да се обсъди и определи от социалните партньори. Тя бе удължена на 7 месеца поради епидемиологичната обстановка в страната. Тъй като това е един вид наказателна мярка, то продължителността на обезщетението не трябва да бъде голяма.

Величината на минималното дневно обезщетение зависи както от размера на МРЗ, така и от величината на процента. Тук са възможни множество варианти. В някои страни от Еврейския съюз се прилагат различни варианти. Изборът на вариант следва да се получи след договаряне на национално равнище.

Предложеният механизъм е апробиран с реална статистическа информация и различни варианти на съотношение спрямо дневната МРЗ (вж. табл. 47).

Таблица 47. Определяне на МДОБ като % от дневната МРЗ (*лв.*)

		Минимално дневно обезщетение за безработица				
Година	**Дневна МРЗ**	**40%**	**50%**	**60%**	**70%**	**Фактическо**
2009	11.4	4.6	5.7	6.9	8.0	6
2010	11.4	4.6	5.7	6.9	8.0	6
2011	12.1	4.9	6.1	7.3	8.5	7.2
2012	13.5	5.4	6.7	8.1	9.4	7.2
2013	14.8	5.9	7.4	8.9	10.3	7.2
2014	16.2	6.5	8.1	9.7	11.3	7.2
2015	17.6	7.0	8.8	10.6	12.3	7.2
2016	20.0	8.0	10.0	12.0	14.0	7.2
2017	21.9	8.8	11.0	13.1	15.3	7.2
2018	24.3	9.7	12.1	14.6	17.0	9
2019	26.7	10.7	13.3	16.0	18.7	9
2020	29.0	11.6	14.5	17.4	20.3	9
2021	31.0	12.4	15.5	18.6	21.7	12

Източник: собствени оценки.

Дневната минимална работна заплата е изчислена на базата на осреднените работни дни в месеца, които средно са 21. Оценките на минималното дневно обезщетение за безработица показват едно автоматично изменение съобразно размера на МРЗ. Резултатите показват различия между отделните варианти, които за всеки вариант нарастват с 10%. Сравнителният анализ на отделните варианти с фактическите значения показва, че най-близки до фактическото положение са оценките при 40% от МРЗ. Трудно може да се прецени кой от посочените варианти е еднакво благоприятен както за безработния, така и за системата за обезщетения при безработица. Изборът на конкретен процент зависи от нагласите на социалните партньори. Основното е, че представената методика осигурява динамика на минималното дневно обезщетение в зависимост от растежа на минималната заплата.

5.3. Минимална пенсия за осигурителен стаж и възраст

Минималната пенсия за ОСВ и минималната пенсия за инвалидност поради общо заболяване (като проценти от първата в зависимост от степента на загубена работоспособност) са част от системата за социално осигуряване и определянето на техния размер трябва да почива изцяло на принципите на осигурителната система, прокламирани в КСО. В контекста на това водещо начало са възможни следните варианти за усъвършенстване на политиката по определяне на минималната пенсия за ОСВ с цел усилване на социалнозащитните ѝ функции:

1) Вариант 1: минималната пенсия за пълен осигурителен стаж и възраст да бъде винаги равна на линията на бедност. На тази основа да се определи и минимална пенсия за непълен осигурителен стаж като процент от първата. Този процент обаче трябва да е по-нисък от сегашните 85 на сто (например 75 на сто), за да се спази принципът на еквивалентността. Това предложение може да се аргументира с факта, че изискванията за наличен осигурителен стаж за пълна пенсия постепенно нарастват (до 40 г. за мъжете и 37 г. за жените), а за непълната пенсия се искат само 15 г. стаж. За да се спази принципът на еквивалентност, всички пенсии, в това чис-

ло и максималната, ежегодно трябва да се осъвременяват най-малко с процента на нарастване на минималната пенсия за ОСВ, т.е. със същия процент, с който нараства и линията на бедност. Този вариант е най-скъп, но и най-справедлив.

2) Вариант 2: всички пенсии да се изчисляват и изплащат от НОИ по реалния си размер, а отрицателната разлика между този размер и определения със закон размер на минималната пенсия за ОСВ (равен на линията на бедност) да се изплаща като социална помощ на основата на подоходен тест. Естествено, тук отново всички пенсии се индексират с процент, не по-нисък от процента, с който нараства линията на бедност. Този вариант е по-евтин и едновременно с това е социално по-справедлив, защото гарантира социално плащане до линията на бедност само на пенсионери без други доходи.
3) На основата на опита на голям брой страни от ЕС размерът на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст по вариант 2 може да бъде диференциран като процент от линията на бедност според броя на членовете в семейството или възрастта на бенефициента.
4) В контекста на горните варианти пенсиите за военна и гражданска инвалидност също трябва да се определят в процент от минималната пенсия за ОСВ, защото институтът на военноинвалидните пенсии винаги е бил част от осигурителната система. Определянето и изплащането на тези пенсии може да остане в НОИ, но да бъде за сметка на трансфер от държавния бюджет.

Предимствата на предложените варианти се изразяват в това, че се съхраняват принципите на социалното осигуряване и съдържат автоматичен механизъм за ежегодно осъвременяване.

5.4. Социална пенсия за старост и социална пенсия за инвалидност

Поради изцяло социалния си характер, откъснатост от полагането на труд и отсъствието на осигурителни вноски социалната пенсия за старост и социалната пенсия за инвалидност трябва изцяло да

излязат от осигурителната система, независимо че от 2003 г. тяхното финансиране е обособено в отделен фонд – „Пенсии, несвързани с трудовата дейност“. В по-конкретен план промените тук могат да се изразят в следното:

- Социалната пенсия за старост се трансформира в социална помощ при същите критерии за отпускане на месечната социална помощ, но се определя за по-дълъг период от време – например веднаж годишно се прави доходен и имуществен тест;
- Социалната пенсия за инвалидност се интегрира в цялостната политика за социална закрила на хората с увреждания и се предоставя под формата на финасова помощ, свързана с вида и степента на увреждането.

Подобни промени бяха направени в последните години с така наречените персонални пенсии, в това число пенсии на деца сираци. Изплащаната ¼ социална пенсия за инвалидност заедно с друг вид пенсия се интегрира в мерките по Закона за личната помощ. Това означава, че вече са реализирани промени в духа на направените предложения и те са приети без социално напрежение.

5.5. Семейни помощи за деца

Основните предложения за промяна в семейните помощи за деца са:

- Преминаване от селективен принцип (на основата на подоходен тест) към универсален принцип на предоставяне на семейни помощи за деца, т.е. всички семейства с деца да имат право на семейни помощи. Само при пълен обхват на семействата помощите за деца могат да изпълнят пълноценно ролята си на финансов стимул за раждане и отглеждане на деца в качествена семейна среда.
- Размерът на семейните помощи за деца трябва да бъде диференциран според броя на децата в семейството с регресивен момент – след третото дете размерът на помощта нараства с по-малка и еднаква сума за всяко следващо дете.

- Необходимите финансови средства за постигане на пълен обхват на семействата с деца с месечни семейни помощи, на основа на размерите на тези помощи от 2022 г., са в размер на около 700 млн. лв. годишно. Спрямо изразходваните през 2021 г. 326 млн. лв. за семейни помощи за деца нарастването е с около 474 млн. лева.
- За да се насърчи пълноценното включване на децата в образователния процес, се предлага също към месечните семейни помощи за деца да се дава бонус за преминаване на всяко дете в семейството от една образователна степен в друга до завършване на средно образование, но не по-късно от навършване на 20 години на детето. Необходимите финансови средства за насърчаване на включването и успеваемостта на децата в образователната система при 10 лв. бонус за преминаване в по-висока образователна степен са в размер на 230 млн. лв.

Освен това сегашните форми на *помощи за неработещи родители/осиновители, отглеждащи дете до 1 година*, могат да се обогатят със следните допълнителни мерки:

- Обвързване на помощта с диференциран подоходен критерий по подобие на семейните помощи за деца;
- Въвеждане на автоматичен механизъм за осъвременяване на помощта за бременност и отглеждане на дете до 1 година;
- Въвеждане на помощ за комунално-битови подобрения, за наем, за преместване в подходящо жилище и други с цел задържане на децата в семействата;
- Промени в Семейния кодекс и разширяване на правомощията на социалния работник да установява фактическо съжителство при осъществяване на социалната анкета.

5.6. Социални помощи

Въз основа на очертаните по-горе проблеми могат да се направят някои принципни *предложения за промени* в механизма за определяне на размерите на **месечните социални помощи**, чиято най-голяма слабост е липсата (все още) на прозрачни правила и

„автоматичен“ алгоритъм, който да поддържа тяхната покупателна способност.

Националният план за възстановяване и устойчивост се ангажира с решаването на този проблем, като предвижда „изменение на Закона за социално подпомагане за прилагане на редовен механизъм за актуализиране на схемите за минимални доходи,… базиран на обективни статистически данни за подобряване на неговата адекватност. Това ще бъде направено в съответствие с принципите на плавен преход, финансова поносимост, бързо изпълнение и по-големи ползи за най-нуждаещите се.“[71]

Възможни са два принципни подхода към актуализирането на размера на месечните социални помощи: *1)* през системата от проценти за изчисляване на ДМД; *2)* през ГМД.

Първият подход е възприет в Националния плана за възстановяване и устойчивост, където е предвидено, че „изменения и допълнения в Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане… ще гарантират в периода до 2024 г. постепенно нарастване на диференцирания минимален доход до 30 на сто от линията на бедност… При това ще се прилага механизъм за редовно актуализиране на социалните помощи в съответствие с динамиката на линията на бедност… Механизмът ще бъде базиран на обективни статистически данни за подобряване на неговата адекватност.“[72]

Този подход, чието реализиране започна с Постановление на МС № 64/2021 г. (в сила от 1 януари 2022 г.), е косвено свързан с линията на бедност, предлагана като непосредствена база и във вариант 1. С постановлението се въведоха с 10 на сто по-високи проценти, прилагани при изчисляването на ДМД за различните уязвими групи; предвижда се също тези проценти да се увеличават ежегодно спрямо предходната година, както следва: за 2023 г. – с коефициент 1.365; за 2024 г. – с коефициент 1.224. Стремежът е към 2024 г. месечните социални помощи да не бъдат по-ниски от 30% от линията на бедност. Както изрично се посочва в Националния план за възстановяване и устойчивост, целта е да се осигури „плавен преход

---

[71] Национален план за възстановяване и устойчивост, с. 214, https://www.nextgeneration.bg/14

[72] Пак там.

на системата за социално подпомагане от съществуващия механизъм, основан на гарантирания минимален доход, към обвързването на месечните помощи с линията на бедност, определена за страната за съответната година, до момента, в който тази промяна ще бъде законово регламентирана“[73].

Положителното в тези промени е, че те несъмнено ще доведат до разширяване на обхвата на тази програма и до увеличаване на размера на месечните социални помощи, а с това – и на тяхната адекватност. Това е вероятната причина в бюджета за 2022 г. и актуализираната бюджетна прогноза на МТСП за 2023 и 2024 г. да е предвидено средномесечният брой подпомагани лица и семейства да нарасне от 22 936 през 2021 г. на 34 802, 43 503 и 52203 съответно през 2022, 2023 и 2024 г., а разходите за тези помощи от 26 737 хил. лв. през 2021 г. да достигнат 37 739 хил. лв. през 2022 г. и 105 345 хил. лв. през 2024 г.

Тези изменения съдържат и същностни недостатъци (неедно-кратно посочвани в настоящото изследване и в предишни наши публикации, цитирани в него) като: запазване на прекомерния брой на конкретно описаните уязвими групи и на свързаното с това голямо множество от проценти, при които не се получават практически значими разлики в размерите на отпусканите месечни помощи; липса на яснота за механизма, по който се определят и актуализират стойностите на предлаганите индивидуални проценти за уязвимите групи. Не е ясно и не е обосновано също защо величината на ГМД е изключена от промените през този период и остава замразена[74].

Методиката за определяне на официалната линия на бедност (към чието приближаване са насочени промените) също има несъ-

---

[73] Пак там.

[74] Може само да се предполага, че размерът на ГМД се предвижда да остане замразен на 75 лв. поради бюджетни съображения, тъй като евентуалното му повишаване би довело до увеличаване на разходите по програми, които се базират на него – например социалната пенсия за старост, помощите за отопление, еднократната социална помощ, еднократната помощ за превенция на изоставянето и реинтеграция на детето в семейна среда, за отглеждане при близки и роднини и в приемни семейства, както и на други финансови помощи за деца по реда на Правилника за прилагане на Закона за закрила на детето (посочени по-горе).

вършенства, които бяха посочени по-горе. Тук може да се добави, че: а) използваният метод за изчисляване на относителна линия на бедност всъщност мери отстояние (равно на 60%) от еквивалентен медианен общ разполагаем нетен доход и по-скоро определя праг за „риск от бедност“, а не измерва състоянието на бедност; б) линията на бедност се изчислява през текущата година t за следващата година (t+1) въз основа на отчетни данни за инфлация през предходната година (t–1) и за референтни доходи през година t–2.

Другата възможна насока за промяна е свързана с ГМД, като определянето, респективно актуализирането на неговия размер се постави на ясни и публично обявени и възприети принципи и подход, базирани на концепцията за относителната бедност (за разлика от посочената по-горе практика от началото на прехода, която се базираше на концепцията за абсолютна бедност). Във връзка с това могат да се направят следните предложения[75]:

- *Вариант 1:* възможен подход – идентичен с този за определяне на месечната финансова подкрепа за хората с различна степен на увреждания, е да се прилага определен процент спрямо официалната линия на бедност, определяна ежегодно от правителството по реда на ПМС № 241 от 24.09.2019 г. Това ще осигури автоматизъм при актуализирането на ГМД и синхронизиране на промените в неговия размер с измененията на други социални плащания.
- *Вариант 2* е механизмът за актуализиране на ГМД да се базира на средния процент от нарастване на линията на бедност и на други минимални доходи като минималната работна заплата, социалната пенсия за старост, минималното обезщетение за безработица, като инфлацията също би могла да бъде част от механизма за актуализиране.

В случая „въз основа на средния процент“ не означава прякото му прилагане, а използването му като база за национално договаряне между социалните партньори и в рамките на предварително опреде-

---

[75] Част от тях са публикувани в: Цанов, В., Г. Шопов, И. Белева, Й. Христосков. Цит. съч., с. 210, като тук те са допълнени и разширени.

лен „коридор“ – например плюс-минус 5 на сто от получения среден процент.

- *Трети вариант* е да се комбинират варианти 1 и 2: при първите няколко актуализации на размера на ГМД би могло – съгласно вариант 1 – да се направят стъпаловидни увеличения, които да възстановят съотношението му с официалната линия на бедност, определяна от правителството, до равнището (например) от около 40%, което бе постигнато при актуализацията през 2009 г.[76] След това може да се прилага предлаганият по втория вариант механизъм за осъвременяване на ГМД.
- В контекста на посочения в Националния план за възстановяване и устойчивост стремеж за откъсване от ГМД на механизма за формиране на месечните социални помощи като краен – *четвърти – вариант* може да се разглежда пълната отмяна на ГМД, първоначално въведен през 1992 г. под формата на т.нар. „базов минимален доход“. Това може да стане, като:

  а) процентите за отделните групи от населението бъдат „деноминирани“ в левове съобразно сегашния начин за изчисляване на ДМД, като впоследствие тези левови стойности биват актуализирани съгласно вариант 2 или вариант 3;

  или

  б) сегашните проценти за уязвимите групи, въз основа на които се изчислява ДМД, бъдат преструктурирани, предефинирани и обвързани с ОЛБ (подобно на предлагания във вариант 1 подход, който пък, както се посочи, е идентичен с този за определяне на месечната финансова подкрепа за хората с различна степен на увреждания).

---

[76] Следва да се отбележи по този повод, че в Наредба № РД-07-5 от 16.05.2008 г. за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление нормативно е определено, че базовият доход за отопление (БДО), въз основа на който се изчислява ДДО, е равен на удвоения размер на ГМД, т.е. на 150 лв.; очевидна е близостта на доходен критерий ДДО до предлаганото референтно съотношение ГМД/линия на бедност.

Следва да се отбележи, че при варианти 1–3 актуализирането на размера на ГМД ще окаже влияние не само върху функционирането на програмата за предоставяне на месечни социални помощи от гледна точка на нейния обхват, адекватност и насоченост, но и върху редица *други социални престации, които са свързани или чиито размери зависят от ГМД*, като:

- Предоставянето на еднократна социална помощ по реда на чл. 16 от ППЗСП, чийто размер е равен на 5-кратния размер на ГМД.
- Достъпа до предоставянето на целеви помощи за отопление и на социални пенсии.
- Еднократната помощ за превенция на изоставянето и реинтеграция на детето в семейна среда, за отглеждане при близки и роднини и в приемни семейства (по реда на чл. 48 от Правилника за прилагане на Закона за закрила на детето – ППЗЗД), която може да се отпуска до 4 пъти в годината. Нейният общ размер в рамките на една година от началото на 2021 г. е равен на 10-кратния размер на ГМД[77].
- Месечната финансова помощ за деца, настанени за отглеждане при роднини и близки (по реда на чл. 49 от ППЗЗД), чийто размер е в зависимост от възрастта на детето до навършване на пълнолетие и е равен на 3, 3.5 или 4-кратната величина на ГМД. При тази финансова помощ ГМД се използва също и като доходен праг за достъп, който е равен на 5-кратния размер на ГМД (чл. 49, ал. 1 от ППЗЗД), т.е. средният месечен доход на всеки от съпрузите или на родителя/родителите, живеещи заедно, и на ненавършилите пълнолетие деца трябва да е под този праг.
- Месечните средства за отглеждане и възпитаване на деца, настанени в приемно семейство по реда на чл. 50 от ППЗЗД, които като размер и условия за възраст на детето са същите като тези по чл. 49, но без изискване за доходен праг.

---

[77] До тази промяна размерът на помощта бе равен на 5-кратната величина на ГМД. Логично е да се предположи, че двойното увеличение е свързано с дългогодишното замразяване на ГМД и с желанието на законодателя да увеличи по друг начин финансовата подкрепа на политиката за превенция на изоставянето и реинтеграция на детето в семейна среда.

- Величината на добавката за деца с увреждания в размер на 120% от ГМД, която се дава към последните 2 престации (чл. 51 от ППЗЗД).

Очевидно е, че разширяването на обхвата на програмите за предоставяне на подобни социални престации ще увеличи натиска върху държавния бюджет, което е и една от най-вероятните причини за нежеланието на различните правителства да въведат прозрачен, обективен и „автоматичен“ механизъм за актуализиране на размера на ГМД. Очевидно обаче е, че подобен подход прехвърля социалните тежести върху най-уязвимите групи от населението, които най-силно се нуждаят от надеждна публична социална защита.

Освен с това по отношение на програмата за предоставяне на месечни социални помощи основна „структурна“ промяна (която влияе върху размера на изплащаните месечни социални помощи) *следва да бъде опростяването/консолидирането на броя на уязвимите групи и респективно преструктурирането на системата от проценти за изчисляване на диференцирания минимален доход за социално подпомагане*[78]. Тук подходът следва да е към възприемане на проценти (или на коефициенти, каквато бе практиката у нас до 2005 г.), които са максимално близо като брой, структура и диференцирана величина до еквивалентната скала на ОИСР – за първи възрастен в семейството, за втори възрастен, за самотен родител, за деца (с възможна диференциация в зависимост от тяхната възраст). Подобна е например текущата практика в редица европейски страни – Австрия, Чехия, Хърватска, Естония, Финландия, Гърция, Ирландия, Литва, Малта, Португалия и др. Това ще опрости дизайна на програмата за предоставяне не месечни социални помощи и нейното прилагане.

Тези предложения се вписват в обявените средносрочни приоритети на ЕК, свързани с европейския стълб за социални права и в частност правото на минимален доход. Представените виждания относно определянето и актуализирането на социалните помощи биха

---

[78] Това предложение се отнася и до необходимостта от опростяване и преструктуриране на системата от коефициенти, чрез които се изчислява доходният праг за достъп до помощите за отопление (ДДО).

могли да бъдат и част от дискусиите по повод предвиденото в Националния план за възстановяване и устойчивост изменение на ЗСП за прилагане на редовен механизъм за актуализиране на схемите за минимални доходи независимо от заявения в него стремеж за откъсване от ГМД на механизма за формиране на месечните социални помощи. Тази дискусия започна с представените от МТСП в края на март тази година за обществено обсъждане намерения за промени в ЗСП. Част от тях лаконично предвиждат, че „Социалните помощи… се определят на база размера на линията на бедност за съответната година, определена с постановление на Министерския съвет“. Не е ясно обаче как точно ще става това (обичайният административен отговор в такива случаи е, че тази материя ще се регламентира в Правилника за прилагане на закона), както и не се внася яснота по други разгледани тук въпроси.

В контекста на тази дискусия по отношение на **целевата помощ за отопление** въз основа на очертаните проблеми могат да се направят следните принципни *предложения за промени* в механизма за определяне на нейния размер:

1. Въвеждане на ясна методология за определяне на размера на норматива за минимално месечно потребление на електроенергия за отопление през 5-те зимни месеца. Тя може да включи норми за потребление на електроенергия за отопление и въвеждане на еквивалентна скала за потребление на електроенергия в зависимост от състава на подпомаганото семейство.
2. Методологията да е обект на публично обсъждане в рамките на трипартитния диалог в НСТС и приемане от МС. Това ще отмени сегашната възможност за чести „ръчни“ промени в размера на норматива за отопление, което е белег за известна концептуална, но и оперативна неустойчивост на програмата.
3. Диференцираният доход за отопление (ДДО) на различните социално-икономически групи от населението да включи по подходящ начин освен доходния компонент, който се определя чрез коефициента за съответната уязвима група[79], също и

[79] Както вече се посочи, тази подробна система от коефициенти също би следвало да се опрости.

норматива за потребление на енергия за отопление. Изчисленият по такъв начин ДДО ще може да се използва като доходен таван при диференцирането на размера на помощта за отопление (вж. следващото предложение).

4. При оптимизиране на програмата социалната справедливост би следвало да има приоритет. За целта, подобно на практиката от средата на 90-те години на миналия век, размерът на помощта за отопление да се определя като разлика между ДДО, изчисляван съгласно предложение 3, и разполагаемите доходи на бенефициентите. Така помощта ще се диференцира в зависимост от доходите на подпомаганите и ще се избегне рязкото противопоставяне между лицата с доход малко под линията и тези с доход малко над нея, които нямат право на подпомагане. Ако в рамките на предложение 4 се разработят диференцирани по групи потребители нормативи за потребление на енергия, то тези нормативи биха могли да определят величината на помощта.

Основната структурна промяна на програмата за предоставяне на целеви помощи за отопление би трябвало да включва преориентирането ѝ от отоплителната бедност (както е сега) към енергийната бедност, както и трансформацията ѝ от сезонна в целогодишна. Това може да се осъществи при наличие на експлицитно политическо решение, че облекчаването и намаляването на енергийната бедност трябва да се превърнат в част от стратегическите цели на социалната защита. Новите комплексни енергийни социални помощи запазват целевия си характер, т.е. достъпът до тях (трябва да) е след проверка на доходния, имуществения, семейния, здравния и т.н. статус, но са *целогодишни*, като компонентът за отопление действа само през зимния сезон. Необходимо предварително условие, за да се изготви „консолидирана“ програма за целево социално подпомагане на енергийно бедни хора, е да се приеме дефиниция за енергийна бедност (каквито задължения за реформи са заложени в Националния план за възстановяване и устойчивост[80]), както и да се съблюдават основните принципи на целевото социално подпомагане.

---

[80] Вж. Национален план за възстановяване и устойчивост, с. 96.

В контекста на предлаганата по-обхватна социална защита, ориентирана към облекчаване и намаляване на енергийната бедност, и въз основа на подобна на прилаганата сега система от критерии за достъп до целевите помощи за отопление може да се предложи следният *подход за определяне на размера на енергийната помощ,* който илюстративно е базиран на т.нар. „правило за десетте процента“, т.е. предполага се, че България е приела за енергийно бедни онези потребители, чийто нормативен разход за енергия е над 10% от техните доходи:

- Разработват се норми за потребление на електроенергия на лице за различни битови нужди (отопление, охлаждане, осветление, топла вода, комуникации и др.), включително еквивалентна скала за това потребление в зависимост от състава на семейството.
- Въз основа на цената на тока се определя еквивалентният нормативен разход за съответния кандидат-бенефициент.
- Ако този разход е например над 10% от декларирания от кандидат-бенефициента собствен разполагаем доход (или друга установена за страната национална процентна граница), т.е. кандидат-бенефициентът е енергийно беден, и ако отговаря на другите социално-икономически критерии за достъп (ако те продължат да съществуват[81]), той ще може да получи помощ.

Размерът на помощта е диференциран и е равен на разликата между нормативните еквивалентни разходи за енергия на конкретния бенефициент и 10-процентния дял от неговия разполагаем доход (или друга установена за страната ни национална граница); от гледна точка на по-опростено практическо прилагане вместо размерът на помощта да се диференцира чрез „разлика до стотинка“, могат да се използват (примерно) три размера на тази помощ, които да се отпус-

---

[81] Запазването на сегашните критерии за достъп, обхващащи наличие на определена собственост, спестявания, трудов и здравен статус на кандидатите, е допълнителен дискусионен въпрос, който е встрани от предмета на изследване. По наше мнение предвид специфичния характер на предлаганите консолидирани енергийни помощи, които са насочени към омекотяване на енергийната бедност, такива подробни допълнителни ограничителни критерии би следвало да не се прилагат.

кат на бенефициентите, разпределени в три групи според величината на разликата между нормативните еквивалентни разходи за енергия и 10-процентния дял на нормативните разходи в доходите.

В условията на кризи промените в механизмите за предоставяне на разглежданите минимални доходи под формата на социални помощи би следвало да почиват на следните основни принципи:

- *Навременност* – изменения би следвало да се въвеждат още при първите сигнали и реални признаци за криза (здравна, финансова, икономическа).
- *Комплексност и взаимна допълняемост* – промените в механизмите би следвало да бъдат не само параметрични, но и структурни. При това те могат да бъдат както в рамките на специфичните механизми и правила за отпускане на помощи, така и в съчетание с подходящи допълнителни мерки – например за предоставяне на помощи в натура и като услуги, въвеждане на специфични допълнителни плащания и еднократни помощи. Формите за предоставяне на социална подкрепа би трябвало да се съобразяват също и с промените в обичайния начин на живот и труд в условията на криза – особено когато и ако тя е здравна.
- *По-широк обхват и насоченост* – условията за достъп следва да са по-„меки“, да се отворят към по-широк кръг уязвими групи и да достигат до по-голям брой получатели през времето на кризата.
- *Адекватност* – размерите на помощите би следвало да компенсират в определена степен както спада в доходите в условията на криза, така и евентуалните нараснали разходи.
- *Антицикличност* – в условията на зараждаща се и разгръщаща се криза програмите за социални помощи и изобщо системата за социална защита следва да бъдат по-достъпни и да наблягат на компенсаторните мерки и механизми, без да пренебрегват и тези за социално включване. С отминаването на кризисния период е логично да се възстановят обичайните правила и механизми за социално подпомагане, които евентуално могат да бъдат обогатени въз основа на получените от кризата уроци.

5.7. Виждане за координирана политика в областта на минималните доходи

Политиката за социална защита на населението в България чрез различни видове минимални гарантирани плащания към настоящия момент носи в себе си: белезите на времето, в което е възникнала и е еволюирала дадена социална мярка; доминиращите теоретични разбирания в платформите на управляващите (неолиберални, посткомунистически, консервативни и др.); конюнктурни „послания“ на отделни политически партии към съответните социални групи като „електорат“; успешен/неуспешен трансфер на добри социални практики от други страни, в това число и препоръки на ЕС, МВФ, Световната банка, МОТ и други организации.

За да се отърси от това бреме и да се реализират направените в това изследване „секторни“ идеи и предложения, координираната политика на социална защита чрез минимални гарантирани доходи трябва да бъде подчинена на няколко основни правила/начала:

А. По отношение на размерите на тези доходи:

- Независимо дали тези плащания са свързани с полагането на труд, плащането на социални осигуровки или пък имат характер на социални помощи на зависимото население, е необходимо те да имат един общ еталон/ориентир. Най-подходяща за тази цел е официалната линия на бедност (ОЛБ). Предимствата ѝ като еталон се изразяват в нейния обективен характер, с връзката ѝ с първичните доходи, т.е. с обективната икономическа действителност и с възможностите на икономиката. Това не означава, че всички минимални доходи следва да се определят/формират въз основа на тази линия – това нито е възможно, нито е необходимо, тъй като всеки минимален доход има своите специфични задачи и групи получатели. Предлаганият принцип по-скоро насочва към необходимостта от тясно обвързване на системата от минимални доходи с намаляването на бедността. Това означава: а) размерите на отделните минимални доходи (най-вече тези, които имат характер на социални трансфери) да се оценяват и като дял от ОЛБ, който може да се предпоставя, и като це-

лева стойност при разработването на съответните политики и мерки[82]; б) кумулативният размер на минимални доходи, които могат да се получават едновременно (напр. месечните социални помощи, помощите за отопление, добавката за чужда помощ на хората с увреждания с намалена работоспособност над 90 на сто с определена чужда помощ, отглеждането на дете с трайно увреждане, минималните пенсии[83]), да се ориентира към достигане на линията на бедност, като методиката за нейното определяне трябва да се подобри.

Б. По отношение на запазването на покупателната сила на тези доходи:

- За да запазят покупателната си способност, всички минимални парични доходи трябва да се актуализират с един и същи коефициент (индекса на потребителските цени, индекса на ОЛБ или индекс, изведен по така нареченото швейцарско правило), който вместо промяната на осигурителния доход може да включва изменението на средния доход на лице от домакинство[84]. Периодичността на тази актуализация трябва

---

[82] Някои автори предлагат пряко обвързване с линията на бедност на размера на ГМД, а минималните размери на пенсиите за ОСВ да не са под тази линия – вж. Генчев, А. Схеми на минимални доходи в България с фокус върху социалните помощи и социалноосигурителните минимални плащания и модел за определяне на размерите на минималните доходи във взаимосвързана система. – В: Годишник на СУ „Св. Климент Охридски“, Факултет по педагогика. Кн. „Социални дейности“, т. 113. С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2020, с. 83. Както вече се посочи, Европейската комисия очаква месечните социални помощи в България към 2024 г. да не са по-ниски от 30% от линията на бедност.

[83] Служебното правителство на Ст. Янев предложи, като част от политиката за осъвременяване на пенсиите, за лицата с минимални пенсии под линията на бедност да се въведе социална добавка, с която техните доходи да достигнат тази линия. Правото на нея обаче трябва да се обвърже с подоходен тест. Подобно предложение многократно е правено и от авторите на този проект (вж. напр. Цанов, В., Г. Шопов, И. Белева, Й. Христосков. Цит. съч.).

[84] Във Великобритания след 2010 г. се въведе практика на гарантирано годишно индексиране на държавните пенсии, чиито размери се увеличават с най-високия показател измежду ИПЦ, среден растеж на доходите или 2.5%. Този подход, възприет през периода на финансово-икономическа криза, впоследствие се оценява като много скъп и несправедлив спрямо по-младите.

да бъде една и съща – най-добре ежегодно при приемане на Закона за държавния бюджет на страната и от началото на годината. Това предполага да се използват прогнозни данни за текущата година, за да имаме изпреварваща актуализация, а не последваща.

- Да продължи сегашната практика всички минимални социални плащания да бъдат освободени от данъци. Това означава въвеждане на необлагаем минимум в ЗОДФЛ, равен на минималната работна заплата.
- За всички видове минимални доходи трябва да има разработени стратегия и варианти за адаптиране към кризисни ситуации. Защитните антикризисни мерки трябва да се прилагат едновременно в хода на съответната криза, а не в различно време и с различна интензивност и обхват.

В. По отношение на взаимното допълване/надграждане или взаимното изключване на тези доходи:

- Липсата на нормативно определен „таван“ на възможните общи приходи от социални трансфери, несвързани с осигурителен принос и/или базирани на доходен тест, поражда неравнопоставеност и неравенство. Възприемането на ОЛБ като възможен „таван“ за кумулативния размер на защитени минимални социални плащания, които могат да се получават едновременно, би спомогнало за решаването на този проблем.
- Да се оценят възможността и необходимостта от консолидиране на някои схеми за минимални социални доходи (напр. месечните социални помощи и енергийните помощи).
- Постоянно оптимизиране на взаимодействието между администрациите от различните структури, свързани със системата за социална защита (НОИ, АЗ, АСП и пр.) при определяне на правото и размера на социалните плащания към бенефициентите с цел изключване на дублирани плащания и определяне на най-благоприятното от тях.
- Пълна дигитализация и интегриране на информационните системи за социални плащания с цел улесняване на административното обслужване и по-ефективна превенция срещу измами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведеното монографично изследване е структурирано на проблемен принцип, въз основа на който са формулирани неговите цели и задачи. Основните резултати от проучването са обобщени в тази заключителна част на предметен принцип, т.е. по отделните видове минимални доходи. Така резултатите могат да бъдат систематизирани по различен начин и видени от допълнителен ъгъл.

В развитието, политиката, формирането и защитните функции на **минималните трудови доходи** са установени множество положителни страни, както и редица слабости.

Сред *положителните страни* се очертават като по-важни: чувствително увеличаване на минималната заплата; подобряване на съотношението спрямо средната заплата; размерът на минималната заплата осигурява на работника сравнително добра защита от изпадане в бедност, но не и на семейството; динамиката на минималната заплата осигурява добра антиинфлационна защита; политиката по отношение на минималната заплата е към осигуряването на висок и стабилен растеж.

Слабостите, съпътстващи развитието на минималната заплата, могат да се обобщят. Първо, липсва ясен механизъм за нейното определяне. Европейската директива за създаване на общ за страните от ЕС механизъм за определяне на МРЗ в една или друга степен ограничава възможностите за бърз напредък в растежа на МРЗ. Второ, следва да се отбележи увеличаването на обхвата на заетите на минимална заплата. Трето, налице е слаба обвързаност на растежа на минималната заплата с динамиката на БВП и производителността на труда. Към слабостите на националната ни минимална заплата може да се добави и позиционирането на България сред европейските страни с най-ниска такава заплата.

За разлика от минималното трудово възнаграждение развитието на **минималното дневно обезщетение за безработица** е съпрово-

дено с повече слабости, отколкото с позитивни страни. Вероятната причина за това се дължи на факта, че минималното обезщетение за безработица има предимно наказателен характер за доброволно напусналите работа или за провинения.

Сред *негативните страни* се откроява политиката на задържане на растежа на минималното дневно обезщетение, което се изразява в продължително замразяване на равнището и периодично слабо повишаване. В резултат на това минималното дневно обезщетение за безработица не притежава защитна функция и води до задълбочаване на бедността сред получаващите го лица. Сред слабостите на този минимален доход следва да се добави и липсата на механизъм за неговото определяне. Това поставя България сред малкото европейски страни без механизъм на формиране.

Положителните страни в развитието на минималното дневно обезщетение за безработица могат да се обобщят в няколко аспекта. Основният положителен ефект се изразява в значително намаляване на броя на безработните, получаващи минимално обезщетение. Това рефлектира върху снижаване на техния обхват сред всички получаващи обезщетения за безработица. Важна положителна особеност е намаляването на различията между минималното и средното обезщетение за безработица. Това е характерно предимно в годините на повишаване на минималното обезщетение за безработица. Сред положителните страни в неговото развитие е и промяната на политиката в условията на криза. По влеме на двете кризи (през 2009 г. и ковид пандемията през 2020 г.) политиката се трансформира от рестриктивна в социално насочена. Тази промяна най-силно е изразена в условията на кризата, породена от разпространението на COVID-19. В пакета от прилагани социално-икономически мерки са включени две мерки за подпомагане на безработните на минимални обезщетения: повишаване на размера на дневното обезщетение и удължаване на минималния срок на получаване от 4 на 7 месеца.

В областта на **минималните пенсии** като *негативни страни* могат да се посочат: силният субективизъм при определянето на размерите като белег както на доминиращата парадигма в отделни години (реално една смесица от неолиберализъм, консерватизъм или посткомунизъм), така и политическата конюнктура – предизборни или следизборни настроения; замразяването на минималната пенсия за ОСВ и социалните пенсии за старост и инвалидност непосредстве-

но след финансово-икономическата криза (2010–2012) и по-слабата динамика на социалните пенсии; сериозни диспропорции в съотношенията им със средното ниво на пенсиите, средния разполагаем доход на семейство и линията на бедност; намаляване на реалните им стойности, водещо до нарастващ риск от бедност на бенефициентите на този вид доходи; изоставане на България по размер на минималната пенсия от почти всички страни в ЕС; пренебрегване на основни принципи на социалното осигуряване (главно принципа на еквивалетността) и срив на доверието в пенсионната система.

Позитивните страни в областта на минималните пенсии се изразяват в: наличие на законов механизъм за осъвременяване, изразен във възстановяване на политиката на индексация по така наречено-то швейцарско правило за по-голямата част от изследвания период; наличие на ясни правила за съвместимост при получаването на пенсионните доходи; поддържане на „дистанция“ между размерите на пенсиите и особено на трудовите пенсии и доходите от социално подпомагане.

Негативните страни на **месечните семейни помощи за деца и помощта за гледане на дете до 1 година** се изразяват в: непоследователна и ограничена (пестелива) политика по определяне на техните размери, независимо че тези социални плащания имат за цел също така да стимулират и раждаемостта; ниския обхват, особено на майките без право на обезщетение по КСО; замразяване на помощта за гледане на дете до 1 година за дълъг период от време с последващо удвояване и нова обезценка под въздействието на инфлацията; субективизъм както при ежегодното определяне на размера на месечното плащане, така и при фиксирането на доходна граница за достъп до тази социална защита на семействата; квантовото (а не системно, ежегодно) увеличение на този вид плащания, водещо до много слаба или почти отсъстваща защита срещу инфлацията; силно изоставане не само по размер, но и от добрите практики на страните от ЕС.

Като *позитивни страни* могат да се посочат: въвеждането на междинна доходна група с намален размер на месечните семейни помощи за деца; въвеждането на елементи на данъчно кредитиране на семействата, които не покриват доходния тест за достъп до семейни помощи за деца; политическите дискусии (но не и реални действия) за преход към универсалност на семейните помощи за деца.

Изследването установи както общи, така и специфични тенденции, резултати и проблеми в развитието на минималните доходи под формата на **социални помощи** и на политиката по отношение на тяхното формиране и използване като средство за социална защита на хората в риск от бедност.

Сред *общите тенденции* и свързаните с тях силни и слаби страни в развитието, обхвата, дизайна и използването на програмите за месечни социални помощи и за целеви помощи за отопление се откроява следното:

- Двете програми, създадени и въведени през първата половина на 90-те години на миналия век, запазват своето място в системата за социално подпомагане на уязвимото население, което е белег за тяхната необходимост и устойчивост. За тях са характерни общи черти като: универсалност; прилагане на механизми/изисквания, осигуряващи по-добра насоченост на плащанията; комбиниране на различни икономически форми за предоставяне на социалните помощи (в пари и в натура); допълване на доходите до определена граница (какъвто при месечните социални помощи е ДМД, определян въз основа на ГМД), но и предоставяне на еднаква по размер помощ за отопление за всички бенефициенти; свързаност и взаимна допълняемост; прилагане на изисквания за активност на трудовия пазар и/или за социално включване.

Това обаче е съпроводено с очевидно подценяване на тези схеми за подкрепа на доходите и пренебрегване на техните възможности като инструменти на социалната политика за подпомагане на най-депривираната част от населението – особено през периоди на икономическа, но и на здравна криза. Налице е изоставане спрямо ОЛБ както в равнището, така и в развитието на тази подгрупа защитени минимални доходи. Бюджетният остеритет, характерен за последните 30 години, продължи да преобладава над възможността за засилване на социалната значимост на тези минимални доходи в неблагоприятна среда. Промените в областта на социалните помощи в условията на ковид пандемията са недостатъчни и в голяма степен ненавременни. Възможностите на целевите (но и на еднократните) социални помощи за омекотяване на неблагоприятните въздействия върху бедността, доходите и жизнения стандарт

на най-уязвимото население не бяха използвани активно и в необходимата степен.

Общите проблеми се свързват най-вече с: а) липсата на прозрачни и автоматични механизми за определяне на размерите на съответните минимални доходи и за тяхната актуализация; б) усложнени системи от проценти/коефициенти за изчисляване на диференцираните доходни прагове за достъп до съответните минимални доходи по линия на социалните помощи.

В сравнителен европейски контекст позиционирането на България по нивото на извършени социални плащания (вкл. разглежданите социални помощи) е неблагоприятно, а развитието му през изследвания период не води до скъсяване, а до увеличаване на дистанцията със средното за ЕС-27 равнище. Това води до недостатъчност и незадоволителна адекватност на този сегмент от системата за социалната защита на най-уязвимите, застрашени от бедност и социално изключване групи от населението.

Основните *различия* между тенденциите в развитието, обхвата, дизайна и използването на изследваните социални помощи се изразяват главно в следното:

- Налице е по-висока и по-равномерна динамика в нарастването на номиналната помощ за отопление в сравнение с ГМД, което се дължи на коренно различните начини за определяне и актуализиране на размера на тези два вида минимален доход. В схемата за предоставяне на помощи за отопление има известни елементи, които „автоматично“ влияят върху размера на тези помощи, докато ГМД е замразяван за много продължителни периоди от време.
- Консерватизмът в приспособяването на дизайна на съответната програма в зависимост от промените във външната социално-икономическа среда, свързани с икономическия цикъл или ковид пандемията, е много по-силно изразен при месечните социални помощи. В резултат от липсата на своевременна гъвкавост при кризисни условия обхватът на месечните помощи постоянно намалява и тяхната роля в социалната защита през последните години е маргинализирана. В отличие от това, поради посочените елементи на „автоматизъм“ при определяне на размера на помощите за отопление и по-висо-

кия доходен праг за достъп, размерът и обхватът на помощите за отопление е по-голям, като през последните два зимни сезона има белези на положителна възходяща промяна, което е предпоставка за по-значително социално въздействие.

За изследваните минимални доходи са характерни както общи, така и специфични проблеми, за решаването на които настоящата разработка предлага възможни подходи и решения, които са синтезирани в приложение 2.

Резултатите от изследването потвърждават първоначалните три негови *хипотези*:

1. Държавната политика в областта на минималните доходи се характеризира с липса на стратегическа визия както по отношение на отделните видове доходи, така и за политиката по доходите като цяло. Налице са сегментираност, недостатъчна координираност и малка прозрачност на използваните механизми за определяне на техните размери. Налице са и множество видове минимални доходи, изпълняващи специфични задачи по социалната защита, но няма система от минимални доходи и координирана политика в тази област;
2. Динамиката на номиналните минимални доходи и промените на тяхната покупателна сила са специфични за отделните видове доходи и не следват обща закономерност през изследвания период след 2009 г.;
3. Възможностите на минималните доходи като система не са използвани в необходимата и реалистична степен за защита на доходния статус на уязвимите групи от населението в условията на здравна криза, породена от ковид пандемията.

Изследването аргументира извода, че провежданите в разглежданата област политики спрямо минималните доходи в условията на криза се отличават с обичайния и за „нормална“ икономическа среда секторен подход, фрагментарност, липса на системност, обхватност и радикалност за решаване на трайни параметрични и структурни проблеми на тези политики. Отсъствието на координирана политика по отношение на минималните доходи и на доходите като цяло остана траен проблем на социалната политика, във връзка с което разработката предлага някои конструктивни виждания. Потвърди се

и направено преди 10 години наше заключение, че характерът на целевата социална защита е в недостатъчна степен антицикличен и тя остава силно рестриктивна дори при влошаване на икономическата среда. Това изисква дизайнът и разходите за защитени минимални доходи да имат антицикличен и антикризисен характер. При благоприятна макроикономическа среда той следва да се изразява в затягане на условията за достъп до помощи и до по-силен акцент върху мерките, стимулиращи трудовото участие и социалното включване; в неблагоприятна среда, обратно, той следва да се характеризира с „дозирано“ либерализиране на условията за достъп, умерено повишаване на размера на престациите, въвеждане на допълнителни мерки с оглед относително повишаване на нивото на социална защитеност на най-уязвимите групи от населението, застрашени от бедност или социално изключване.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Европейски практики в областта на минималната пенсия[85]

1. Страни с фиксиран (твърд) размер на минимална пенсия:
   a. Хърватия – фиксирани минимални размери, ежегодно определяни минимални размери за пенсия за старост, за инвалидност и наследствена пенсия;
   b. Естония – фиксиран минимален месечен размер от 221.63 евро;
   c. Финландия – фиксиран минимален размер за жителите на страната с ниски пенсии или без пенсия;
   d. Франция – фиксиран минимален месечен размер за контрибутивна пенсия от 642.93 евро на месец;
   e. Унгария – гарантирана минимална пенсия от 80 евро месечно при минимум 20 г. осигурителен стаж;
   f. Румъния – 145 евро месечна гарантирана минимална пенсия;
   g. Словения – минимална пенсия от 555.76 евро за пълен осигурителен стаж;
   h. Швейцария – фиксирана пенсия от 1111 евро месечно и детска пенсия от 444 евро на месец.

---

[85] Минимална пенсия – в системите, базирани на застраховане, представлява минималния размер, платим на тези, чиято пенсия ще падне под този размер, ако се изчисли съгласно пенсионната формула. При универсалните системи с фиксирана ставка „основната пенсия“, или така наречената „базова пенсия“, представлява де факто минималната пенсия.

2. Страни с променлив размер на минималната пенсия според осигурителното участие и семейния статус:

a. Австрия – минимални размери за сам човек (966.75 евро на месец), за двама съжителстващи (1472.00 евро), за възрастни, живеещи с деца (нарастваща компенсация от 149.15 евро за дете до 18 години, а ако учи – до 27 години);
b. Белгия – диференцирани минимални пенсии, свързани с продължителността на осигуряването и броя на лицата в домакинството.
c. Кипър – фиксиран размер на 85 на сто от базовия осигурителен доход (175.90 евро на седмица). Диференцирани минимални размери според броя на лицата в домакинството;
d. Латвия – минимална пенсия от 88 евро месечно при минимум 20 години стаж, с нарастващи размери спрямо стажа и броя на членовете в домакинството;
e. Люксембург – минимална пенсия от 1892.77 евро месечно при 40 години осигурителен стаж. Пенсията се намалява с 1/40 за всяка година по-малко стаж;
f. Малта – гарантирана минимална пенсия от 161 евро на седмица при пълен осигурителен стаж (минимум 50 седмици годишно). Пенсията се намалява пропорционално при недостигащ стаж;
g. Норвегия – минимална пенсия от 17 814 евро годишно при 40 години осигуряване. Такава пенсия получават само хора с норвежко гражданство;
h. Полша – гарантирана пенсия от 269 евро месечно при минимум 25 години стаж за мъжете и 20 години за жените;
i. Португалия – минимална пенсия, равна на 30 на сто от средната работна заплата и вариране според стажа, както следва: 275.30 евро при минимум 15 години стаж; 278.79 евро при стаж от 16 до 20 години; 318.69 евро при стаж от 21 до 30 години; 398.34 евро при стаж над 30 години;
j. Словакия – минимална пенсия, равна на 33 на сто от средната месечна заплата за последните 2 години, при минимум 30 години стаж. Нараства с 2 на сто за всяка година стаж от 30 до 40 години и с 3 на сто за стаж над 40 години;

k. Швеция – има гарантирана пенсия за тези, които са с ниски пенсии или са без пенсия. За 2020 г. гарантираната минимална пенсия е 9846 евро годишно за сам и 8807 евро за семеен. Тези, които не са изпълнили условията, получават по-ниска пенсия след подоходен тест.

3. Страни с променлив размер на минималната пенсия, съобразена с облагаемия доход или възрастта на лицето:

a. Италия – годишен минимален размер на пенсията 6696 евро, ако облагаемият доход на лицето е 2 пъти по нисък от този размер. Минималната пенсия има диференцирани размери и според броя на лицата в домакинството и облагаемия доход;
b. Испания – минимална пенсия на основата на подоходен тест. За лица на 65+ години – 683.50 евро за сам човек и 640.70 евро за семейна двойка. За лица под 65 години – 639.50 евро за сам човек и 604.40 евро за двама.

4. Страни без гарантирана минимална пенсия:

a. Чехия няма задължителна минимална пенсия, а базова пенсия, равна на 10 на сто от средната месечна заплата (133 евро месечно);
b. Дания – няма гарантирана минимална пенсия от публичната система. Схемите за допълнително задължително пенсионно осигуряване трябва да гарантират пенсия от 34 евро на месец;
c. Лихтенщайн – базова пенсия от 1087 евро месечно (13 пенсии годишно);
d. Германия – няма гарантирана минимална пенсия;
e. Гърция – няма гарантирана минимална пенсия;
f. Исландия – няма гарантирана минимална пенсия;
g. Ирландия – няма гарантирана минимална пенсия;
h. Литва – няма гарантирана минимална пенсия.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Матрица на предлагани промени в системата от минимални доходи

Минимален доход	Основни проблеми	Предлагани промени и решения		Промени в нормативната рамка (закон, правилник, нов нормативен акт)*
		Кратко описание	Раздел от разработката с подробно описание	
1	2	3	4	5
Минимална работна заплата	Липса на прозрачен механизъм за определяне на размера на МРЗ	Предлагат се три варианта на механизъм за определяне на МРЗ, базирани на Европейската директива за определяне на МРЗ	вж. т. 5.1	Нова правителствена наредба за образуване и актуализиране на МРЗ
Минимално дневно обезщетение при безработица	Липса на механизъм за определяне на минималното дневно обезщетение за безработица	Предложение за механизъм за определяне на минималното обезщетение за безработица, базиран на фиксиран процент от дневната МРЗ	вж. т. 5.2	КСО, ЗБДОО
	Продължително замразяване на минималното обезщетение	Предложеният механизъм автоматично определя размера на минималното дневно обезщетение за всяка година на базата на растежа на МРЗ	вж. т. 5.2	КСО, ЗБДОО

1	2	3	4	5
	Загуба на покупателна способност и слаба защитна функция	Предлага се процентът от МРЗ да се договаря и фиксира в интервала 50–70%	вж. т. 5.2	КСО, ЗБДОО
Минимална пенсия за ОСВ	Субективизъм при определяне на размера; нарушаване на принципа на еквивалентността в социалното осигуряване; откъснатост от линията на бедност и други социални плащания	Минималната пенсия за ОСВ, равна на линията на бедност. Диференциран размер на минималната пенсия като процент от линията на бедност (вариант); отрицателната разлика между размера на минималната пенсия и линията на бедност да се изплаща като социална помощ на основата на подоходен тест	вж. т. 5.3	Промени в КСО, ЗСП и други нормативни актове
Социални пенсии	Субективно определяне на размера, откъснато от линията на бедност; отсъствие на механизъм за актуализация; риск от бедност	Социалната пенсия за старост да се трансформира в социална помощ при същите критерии за отпускане на месечната социална помощ. Социалната пенсия за инвалидност може да се интегрира в цялостната политика за социална закрила на хората с увреждания	вж. т. 5.4	Промени в КСО, ЗСП, ЗХУ

1	2	3	4	5
Семейни помощи за деца	Неясни правила за определяне; отсъствие на механизъм за актуализация; риск от дублирани плащания	Преминаване от селективен принцип (на основата на подоходен тест) към универсален принцип на предоставяне на семейни помощи за деца; размерът на семейните помощи за деца трябва да бъде диференциран според броя на децата в семейството с регресивен момент – след третото дете размерът на помощта нараства с по-малка и еднаква сума за всяко следващо дете; диференциране на семейните помощи за деца според образователната степен, в която се обучава детето; определяне на помощта за гледане на дете до 1 година като процент от линията на бедност; ежегодно осъвременяване на критериите за достъп до семейните помощи за деца, ако се запази селективният подход на придобиване на право	вж. т. 5.5	Промени в ЗСПД

1	2	3	4	5
Месечни социални помощи	Липса на ясни и прозрачни правила за определяне и актуализиране на размера на ГМД, водеща до продължително замразяване на ГМД и намаляване на покупателната сила на помощите	Въвеждане на „автоматичен“ алгоритъм за определяне и актуализиране на размера на ГМД и на месечните помощи въз основа на концепцията за относителната бедност – 4 варианта	вж. т. 5.6	ЗСП, ППЗСП
	Усложнена система от проценти за изчисляване на ДМД	Опростяване и преструктуриране на системата от проценти за изчисляване на ДМД	вж. т. 5.6	ЗСП, ППЗСП
	Липса на гъвкавост на програмата при кризисни условия	Омекотяване на условията за достъп до помощите, увеличаване на размерите им и комбиниране с други помощи/ мерки в условията на криза, включително въз основа на положителен чуждестранен опит	вж. т. 4.6	ЗСП, ППЗСП или разработване на специална наредба със специфични мерки за социално подпомагане в условия на криза

1	2	3	4	5
Помощи за отопление	Липса на ясен и прозрачен механизъм за определяне на норматива за потребление на електроенергия, а оттук – и на размера на помощта	Въвеждане на методология за определяне на размера на норматива за минимално месечно потребление на електроенергия за отопление	вж. т. 5.6	ЗСП, Наредба № РД-07-5/16.05.2008 г. или ново постановление на Министерския съвет
	Усложнена система от коефициенти за изчисляване на диференцирания доход за отопление (ДДО)	Опростяване и преструктуриране на системата от коефициенти за изчисляване на ДДО	вж. т. 5.6	ЗСП, Наредба № РД-07-5/16.05.2008 г. или ново постановление на Министерския съвет
	Еднакъв размер на помощта за всички получатели	ДДО да включи освен доходния компонент също и норматива за потребление на енергия за отопление; размерът на помощта да се диференцира, като се определя във вид на разлика между ДДО и разполагаемите доходи на бенефициентите; приемане на диференцирани нормативи за потребление на енергия, които директно да определят размера на помощта	вж. т. 5.6	ЗСП, Наредба № РД-07-5/16.05.2008 г. или ново постановление на Министерския съвет

1	2	3	4	5
	Липса на гъвкавост на програмата при кризисни условия	Омекотяване на условията за достъп до помощите, увеличаване на размерите и срока на получаването им и комбиниране с други помощи/ мерки в условията на криза	вж. т. 4.6	ЗСП, ППЗСП или разработване на специална наредба със специфични мерки за социално подпомагане в условия на криза
	Насоченост към бедността, свързана с отоплението	Преориентиране на програмата към енергийната бедност и трансформацията ѝ от сезонна в целогодишна	вж. т. 5.6	ЗСП, ППЗСП, Наредба № РД-07-5 /16.05.2008 г. или ново ПМС

* В Националния план за възстановяване и устойчивост (с. 214) се предвижда изменение на ЗСП за прилагане на редовен механизъм за актуализиране на схемите за минимални доходи, както и кодификация на социалното законодателство. Настоящите предложения биха могли да бъдат полезни в този процес.

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АСП	Агенция за социално подпомагане
БВП	Брутен вътрешен продукт
БДО	Базов доход за отопление
ГМД	Гарантиран минимален доход
ДВ	Държавен вестник
ДДО	Диференциран доход за отопление
ДМД	Диференциран минимален доход
ДОО	Държавно обществено осигуряване
ЕССП	Европейски стълб на социалните права
ЗБДОО	Закон за бюджета на Държавното обществено осигуряване
ЗДБРБ	Закон за държавния бюджет на Република България
ЗДДФЛ	Закон за данъците върху доходите на физическите лица
ЗЗД	Закон за закрила на детето
ЗСП	Закон за социално подпомагане
ЗСПД	Закон за семейните помощи за деца
ЗХУ	Закон за хората с увреждания
ИПЦ	Индекс на потребителските цени
КСО	Кодекс за социално осигуряване
МДОБ	Минимално дневно обезщетение при безработица
МОТ	Международна организация на труда
МРЗ	Минимална работна заплата
МС	Министерски съвет
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
НОИ	Национален осигурителен институт
НСИ	Национален статистически институт
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие

ОЛБ	Официална линия на бедност
ОСВ	Осигурителен стаж и възраст
п.п.	Процентен пункт
ППЗЗД	Правилник за прилагане на Закона за закрила на детето
ППЗСП	Правилник за прилагане на Закона за социално подпомагане
СДОБ	Средно дневно обезщетение за безработица
СРЗ	Средна работна заплата
УБМД	Универсален базов минимален доход

СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ

Таблица 1. Развитие на номиналната МРЗ. 18
Таблица 2. Динамика на БВП, производителността на труда и МРЗ. . . 19
Таблица 3. Развитие на броя на наетите на минимална заплата. 19
Таблица 4. Наети по трудово и служебно правоотношение на минимална заплата по икономически дейности. 21
Таблица 5. Динамика на минималния дневен размер на обезщетения за безработица. 23
Таблица 6. Обхват на безработните лица на минимално дневно обезщетение. 24
Таблица 7. Динамика на минималната пенсия за ОСВ, брой и относителен дял на пенсионерите с минимална пенсия. 25
Таблица 8. Изменения в размера и обхвата на социалната пенсия за старост. 28
Таблица 9. Динамика на социалната пенсия за инвалидност. 29
Таблица 10. Размери на месечните помощи за отглеждане на дете и брой деца в подпомаганите семейства. 32
Таблица 11. Размер на месечната помощ за отглеждане на дете до 1 година и брой подпомагани лица. 33
Таблица 12. Номинални социални помощи. 35
Таблица 13. Обхват на схемите за предоставяне на целеви социални помощи. 37
Таблица 14. Среден размер на пенсията за социална инвалидност, получавана с трудова пенсия и обхват на бенефициентите. 45
Таблица 15. Отношение на минималната към средната работна заплата. 48
Таблица 16. Минимални и средни дневни обезщетения за безработица и отношение между тях. 49
Таблица 17. Минимални пенсии в % към средната пенсия за ОСВ. . . . 51
Таблица 18. Минимални пенсии и семейни помощи за деца спрямо средния месечен паричен доход на лице от домакинство. 52
Таблица 19. Съотношения на социалните помощи със средния месечен паричен доход на лице от домакинство. 53

Таблица 20. Размер и динамика на официалната линия на бедност. . . . 56
Таблица 21. Динамика на съотношението между МРЗ и ОЛБ. 58
Таблица 22. Разполагаема минимална заплата, официална линия на бедност и съотношението между тях. 58
Таблица 23. Минимално дневно обезщетение за безработица, дневна величина на ОЛБ и отношението между тях. 60
Таблица 24. Минимални пенсии в % към линията на бедност. 62
Таблица 25. Месечни помощи за отглеждане на деца в % към линията на бедност. 62
Таблица 26. Социални помощи и линията на бедност. 63
Таблица 27. Равнище на минималната работна заплата в европейските страни. 65
Таблица 28. Съвкупно съотношение на заместване на пенсиите (без други социални придобивки). 70
Таблица 29. Социални плащания за семейства с деца/1 жител (PPS). . 75
Таблица 30. Социални плащания на 1 жител във функция „Социално изключване, некласифицирано другаде (н.к.д.)“ (PPS/per capita). . 79
Таблица 31. Хипотетична оценка на МРЗ според Директивата на ЕС. . 89
Таблица 32. Потребителска кошница на базовия минимален доход (средно месечно потребление на едно лице през 1992 г.). 95
Таблица 33. Загуба/полза на МРЗ в резултат на инфлацията през текущата година. 102
Таблица 34. Равнище и динамика на реалната МРЗ. 102
Таблица 35. Загуба/полза на дневното и месечното минимално обезщетение за безработица поради инфлацията. 105
Таблица 36. Равнище и динамика на реалното минимално дневно обезщетение за безработица. 105
Таблица 37. Реален размер на пенсията за ОСВ и полза/загуба от нарастването спрямо инфлацията. 108
Таблица 38. Реален размер на пенсии за непълен осигурителен стаж и полза/загуба от нарастването спрямо инфлацията. 109
Таблица 39. Реален размер на социалната пенсия за старост и полза/загуба от нарастването спрямо инфлацията. 111
Таблица 40. Реален размер на социалната пенсия за инвалидност и полза/загуба от нарастването спрямо инфлацията. 112
Таблица 41. Реален размер на месечните семейни помощи за деца. . . . 113
Таблица 42. Реален размер на месечните семейни помощи за отглеждане на дете до 1 година. 115

Таблица 43. Реални месечни социални помощи (ГМД). 117
Таблица 44. Реални помощи за отопление. 120
Таблица 45. Оценки на брутната и нетната МРЗ като % от медианната заплата. 162
Таблица 46. Оценки на нетната МРЗ, изчислени на базата на две различни статистически изследвания. 164
Таблица 47. Определяне на МДОБ като % от дневната МРЗ. 168

СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ

Фигура 1. Развитие на системата на минимални доходи през периода 2009–2022 г. 41
Фигура 2. Промени в отношението на минималните доходи към средните доходи. 82
Фигура 3. Промени в отношението на минималните доходи към линията на бедност. 83
Фигура 4. Снижаване на покупателната способност на минималните доходи за периода 2009–2021 г. като обща сума (лява скала) и като процент от сумарния минимален доход (дясна скала). 125
Фигура 5. Динамика на реалните величини на минималните доходи. . 126

Васил Цанов, Георги Шопов,
Йордан Христосков

Минимални доходи на населението
Развитие, съотношения, политики

Българска
Първо издание

Редактор *Елисавета Найденова*
Художник на корицата *София Попйорданова*
Графичен дизайнер *Ваня Кривокапова*

Формат 60 × 84/16
Печатни коли 13

Печатница на Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“
1113 София, ул. „Акад. Георги Бончев“, бл. 5

www.press.bas.bg

ISBN 978-619-245-228-5

Васил Цанов, проф. д-р, работи над 45 години в Института за икономически изследвания на БАН. Преподавал е във Великотърновския университет „Св. св. Кирил и Методий“. Изследователските му интереси са в областта на приложната иконометрия, пазара на труда, доходите и политиката по доходите, бедността и социалното неравенство. Автор е на множество публикации у нас и в чужбина по проблемите на заетостта, безработицата, условията на труд, работната заплата, неравенствата и бедността. Участвал е в редица международни проекти на Европейския съюз и Международната организация на труда.

Георги Шопов, проф. д-р, работи в Института за икономически изследвания на БАН. Преподава в Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“. Автор е на редица статии, студии и книги по проблемите на социалното подпомагане, социалното осигуряване и регионалното социално развитие. Участвал е в над 90 изследователски проекта, финансирани от международни и национални институции и програми. Многократно е бил консултант на Европейската комисия, Световната банка, Програмата на ООН за развитие, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, Международната организация на труда, Американската агенция за международно развитие. През първата половина на 90-те години на XX в. работи като съветник в Министерския съвет, заместник-министър и главен секретар в Министерството на труда и социалната политика.

Йордан Христосков е професор в секция „Макроикономика“ на Института за икономически изследвания на БАН и в Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“. Автор е на множество монографии, учебници, научни студии, статии и доклади по въпросите на социалната политика и социалното осигуряване, пазара на труда, инфраструктурата и регионалното развитие, публикувани у нас и в чужбина. Заемал е длъжностите заместник-министър и министър на труда и социалните грижи (1991-1995), съветник на президента на Република България (1995-1997), управител на НОИ (2000-2009) и служебен заместник министър-председател и министър на труда и социалната политика (2014). Бил е ръководител, консултант и експерт по голям брой проекти и прояви на Европейската комисия, Световната банка, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, Програмата за развитие на ООН и Международната организация на труда.

www.press.bas.bg
9 786192 452285