

ЛИНИЯТА НА БЕДНОСТ И ЗАЩИТЕНИТЕ МИНИМАЛНИ ПЛАЩАНИЯ - МЕТОДОЛОГИЧЕСКИ АСПЕКТИ НА ОПРЕДЕЛЯНЕ И ОБВЪРЗВАНЕ*

Предложен е методологически инструментариум за определяне линията на бедност и обвързването на защитените минимални плащания с нея. Методологията за изчисляване линията на бедност се основава на съчетаването на два подхода – относителния и абсолютния. Първият гарантира връзката на линията на бедност с фактическото разпределение на доходите в обществото, а вторият – осигуряването на минимален жизнен стандарт. За определянето на защитените минимални плащания (минимална работна заплата, социална пенсия и социални помощи) са дадени методологически решения, които пряко или косвено отчитат динамиката на линията на бедност.

JEL: I31; I32

Ефективността на социалната политика, насочена към борба с бедността, зависи изключително от два ключови проблема. Първият е свързан с идентифицирането на бедните хора в обществото и на тяхното материално положение (в каква степен те са бедни). Световната практика решава този проблем чрез определяне на линия (праг) на бедност, която обществото поставя между бедните и небедните.

Вторият проблем се отнася до определяне размера на социалните плащания. В контекста на този проблем възникват множество концептуални и методологически въпроси за степента на обвързаност на тези плащания с линията на бедност и съотношенията между равнищата на различните видове плащания (социални помощи, пенсии, работна заплата).

В българската социална практика няма официално приета линия на бедност. Достъпът и размерът на социалните помощи се базира на определен от правителството гарантиран минимален доход (ГМД) и принципа на допълването до този размер. Бенефициенти на социални помощи са лица и семейства, които са групирани в рискови групи, а размерът на помощите е диференциран с използването на коефициенти, определени по твърде субективен начин. ГМД е въведен през 1992 г. и неговият размер се индексира съобразно промените в инфлацията. В резултат от нерегулярната и непълна индексация размерът му губи смисъл и съдържание като величина за отпускане на социални помощи за бедните. За да се компенсира този недостатък, диференцираните

* В статията са използвани материали и данни, предоставени от д-р Богдан Богданов, Десислава Димитрова и Нели Щонова, за което авторите им изказват искрена благодарност.

коэффициенти непрекъснато се променят в посока към увеличаване. Това обезсмисля функцията на ГМД и води до неравнопоставеност на бенефициентите.

Освен тези методологически недостатъци съществуват и други, които са свързани с неотчитане на икономията в потреблението, породена от размера на семейството; натрупване на помощи по различни социални програми и др. Всички тези недостатъци намаляват в една или друга степен ефективността на системата за социално подпомагане.

Методология за определяне линията на бедност

Линията на бедност е основополагащ монетарен показател за идентифициране на бедните в дадено общество. В икономическата теория и социалната практика се разграничават три основни концепции (подходи) за нейното определяне – абсолютна, относителна (релативна) и субективна. В рамките на тези концепции съществува голямо разнообразие от методи и методически решения. При избора на подход особено важни са критериите за минимален риск за грешка и обвързаност с промените в динамиката на жизнения стандарт.

Прилаганите в световната практика подходи и методи за оценка на бедността имат различни качества. Анализите на предимствата и недостатъците на отделните методи не дават еднозначен отговор в полза на един или друг метод, но определят относителния подход като подходящ за формиране на официална линия на бедност. Този подход съизмерва бедността по отношение на средния за страната жизнен стандарт. Най-често се използва методът на фиксиране на определен процент от медианното равнище на нетните доходи на населението (50, 60 или две трети). Относителният метод се прилага за оценка на бедността в страните от ЕС (индикаторите на Лаакен). Евростат оценява линията на бедност за отделните страни на базата на 60% от нетния еквивалентен¹ медианен доход на домакинствата в еквивалентни единици.

Предимствата на относителния подход са неговата висока информативност и гъвкавост; силната му зависимост от промените в разпределението на доходите и потреблението; голямата простота на сметките и широката публичност и прозрачност; удобството за международни сравнения; добрата статистическа реалистичност. Недостатъците на метода се изразяват в липсата на вътрешна консистентност² и в

¹ Използва се модифицираната еквивалентна скала на OESD, според която на първия член на домакинството се дава тегло 1, на следващите възрастни – 0.5 и на деца под 14 години – 0.3.

² Под вътрешна консистентност се разбира степента, в която определените за бедни се смятат за такива.

неотчитане на равнището на потребление, осигуряващо минималните потребности.

Приемайки относителния подход за основен при определянето на официалната линия на бедност, възниква фундаменталният въпрос за избор на процента от медианния доход. Дали това ще бъдат 40, 50, 60 или повече процента от медианата, е въпрос на избор, за който в икономическата литература няма строго определени критерии. Логически би трябвало този процент да се определи на такова равнище на дохода, което да осигурява на домакинството минимално задоволяване на основните потребности. Това означава необходимост от съчетаването на два подхода: относителния и абсолютния. Последният може да се използва като допълване на относителния, т.е. чрез него да се определи такъв процент от медианния доход, който да задоволява определени минимални потребности.

Това от своя страна поставя въпроса за дефинирането на минималните потребности и по-конкретно за избор на метод за тяхното определяне. В този случай теорията не дава еднозначен отговор. Съществуват два основни метода за определяне на минималните потребности: на потребителската кошница и статистически.

Методът на потребителската кошница формира по експертен път набор от стоки и услуги, които се смятат за минимални. Тъй като тя може да се "напълни" с различни по качество и цени стоки и услуги, то изборът на отделни позиции е силно затруднен. Още повече, че хората имат различни индивидуални предпочитания и вкусове. Приемайки по-качествени и по-скъпи предмети за потребление, стойността на потребителската кошница се увеличава. Освен това трудно може да се обоснове защо в кошницата трябва да се включват по-евтините стоки и услуги. Вторият проблем, който този подход поражда, е определянето на теглата, с които участват отделните предмети за потребление. Това се отнася особено до определянето на структурата и теглата на нехранителния компонент.

Статистическият метод за определяне на минималните потребности се основава на структурата на фактическото потребление в нискодоходните децилни групи. Този метод по елегантен начин решава проблема с набора от стоки и услуги и съответните тегла, но изисква арбитражно решение за структурата на смятаните за минимални потребителски разходи. Основният въпрос е коя структура на фактическо потребление да се приеме, че задоволява минималните потребности.

Използвайки статистическия подход, минималните потребности могат да се дефинират, както следва: първо, да осигуряват дневен калориен прием, съответстващ на препоръчителните физиологични норми за хранене, и второ, съотношението между хранителни и нехранителни

продукти да съответства на това в избрана нискодоходна група. Изборът на това съотношение логично се свързва със структурата на потребление в първите три децилни групи, т.е. 30-те процента с най-ниски доходи. По данни на домакинските бюджети за 2004 г. относителният дял на разходите за храна в общия потребителски разход в първия децил е 59.7%, а във втория - 54.5%, или средното равнище за 20-те процента с най-ниски доходи е 57.1%. В третия децил съотношението е 52.5:47.5, или средно за 30-те процента най-бедни – 55.0:45.0.

Следователно съществуват три варианта за определяне на минималните потребности на бедните домакинства:

I вариант:

- равнище на разходите за храна, което да осигурява физиологичните норми за хранене;
- съотношението между хранителни и нехранителни продукти да е съответно 60:40%.

II вариант:

- равнище на разходите за храна, което да осигурява физиологичните норми за хранене;
- съотношението между хранителни и нехранителни продукти да е съответно 55:45%.

III вариант:

- равнище на разходите за храна, което да осигурява физиологичните норми за хранене;
- съотношението между хранителни и нехранителни продукти да е съответно 57:43%.

На основата на направения анализ минималните потребности може да се дефинират като:

- равнище на разходите за храна, което да осигурява физиологичните норми за хранене;
- съотношение между хранителни и нехранителни продукти в размер на 55:45% (средно за 30-те процента с най-ниски доходи, което е еквивалентно на това във втора децилна група).

Мотивите за този избор са следните:

- Структурата на потребление на най-бедните домакинства не е показателна за потреблението в нискодоходните групи.
- Изборът на структура на потреблението на базата на една децилна група (втората или третата) не отчита потреблението в по-ниските групи.
- 30-те процента от домакинствата с най-ниски доходи съответстват на общоприетото разбиране за нисък жизнен стандарт.

• 20-те процента от домакинствата с най-ниски доходи формират най-ниската граница за минимален жизнен стандарт.

Направените изводи относно избора на подходяща методология за определяне на линията на бедност могат да се обобщят в следното методологическо решение:

1. Линията на бедност се определя на базата на относителния подход, който се основава на процент от нетния медианен доход.

2. Процентът на медианния доход се определя на базата на абсолютния подход за оценяване на минималните потребности.

3. Минималните потребности се дефинират като равнище на разходи за храна, което осигурява физиологични норми за хранене и съотношение между хранителни и нехранителни продукти съответно 55:45%.

4. Използваните в това изследване физиологични норми за хранене са 2700 ккал. за мъже и 2100 ккал. за жени на възраст между 30-60 години (Наредба №26. Препоръчителни физиологични норми за хранене).

Представената методология може да се използва за емпирична оценка на линията на бедност. На базата на годишни данни от домакинските бюджети за 2004 г. са изчислени три относителни линии на бедност. За тях може да се предполага, че определят максималния диапазон, в който трябва да се търси линията, задоволяваща вече дефинираните минимални потребности на хората. Тези линии на бедност са изчислени съответно за 50, 55 и 60% от медианния доход (табл. 1).

Таблица 1

Измерители на бедността при линии на бедност 50, 55 и 60% от медианния доход на еквивалентна единица*

Процент от медианния доход	Линия на бедност (лв. на месец)	% на бедните лица	Дълбочина на бедност (%)	Острота на бедност (%)
50г	119	8.6	2.2	1.0
55	130	11.5	3.0	1.3
60	142	15.3	3.8	1.6

* Изчисления по данни от домакинските бюджети за 2004 г.

Изчислените месечни линии на бедност варират в границите от 119 до 142 лв., т.е. разлика между крайните стойности е 23 лв. При 55% от медианния доход се получава стойност от 130 лв. на еквивалентна единица, която е еднакво отдалечена от двете крайни стойности.

На базата на оценените линии на бедност е направено изследване на структурата на потребителските разходи и дневното калорийно съдържание на консумираните хранителни продукти на домакинствата, намиращи се под съответните линии на бедност (вж. табл. 2).

Таблица 2

Структура на общия потребителски разход и дневен калориен прием на домакинствата под прага на бедност*

Праг на бедност	Разходи за храна на еквивалентна единица (лв. на месец)	Нехранителни разходи на еквивалентна единица (лв. на месец)	Относителен дял на разходите за храна (%)	Ккалории на ден на еквивалентна единица
50% от медианния доход	63	42	59.9	3119
55% от медианния доход	64	46	58.2	3100
60% от медианния доход	65	51	56.1	3117

* Изчисления по данни от домакинските бюджети за 2004 г.

Направените оценки показват, че различията в структурата на потребление на бедните домакинства и калорийния прием при двете екстремални линии на бедност не се различават съществено. При граница на бедност от 119 лв. на еквивалентна единица (50% от медианния доход) фактичката структурата на потребителския разход е в съотношение 3:2 в полза на хранителния компонент. Бедните домакинства отделят за храна около 60% от общия потребителски разход, което не се вменява в рамките на приетото от нас определение за структура на разходите, съответстваща на минималните потребности. Тази структура осигурява на бедните дневен прием от 3119 калории на еквивалентна единица, което съответства на физиологичните норми за хранене на населението.

При граница на бедност от 130 лв. на еквивалентна единица (55% от медианния доход) структурата на разходите на бедните домакинства много слабо се променя в сравнение с по-ниската граница на бедност. Разходите за храна се увеличават незначително (с 1 лв. на еквивалентна единица), а тези за нехранителни стоки с 4 лв. Дневният калориен прием е по-нисък, но задоволява препоръчителните физиологични норми за хранене.

При граница на бедност от 142 лв. (60% от медианния доход) бедните домакинства имат по-високи разходи за хранителни и нехранителни стоки съответно с 3.2 и 21.4%. Това подобрява структурата на потребление в полза на нехранителните стоки. Същевременно дневният калориен прием слабо намалява. Следователно изборът на по-висока линия на бедност не влияе съществено върху обема на разходите за храна и съответно на калорийния прием. Влиянието е насочено главно към повишаване на разходите за нехранителни стоки и услуги.

На базата на посочените оценки могат да се направят следните два извода:

1. Трите линии на бедност отговарят на възприетите изисквания за задоволяване на минималните потребности на населението по отношение на дневния калориен прием. Разходите за храна на бедните домакинства не се различават съществено помежду си.

2. Единствено третата линия (60% от медианния доход) се доближава до възприетата от нас структура на разходите. Линията на бедност в размер от 142 лв. месечно на еквивалентна единица осигурява на бедните домакинства по-благоприятно съотношение между хранителни и нехранителни стоки и услуги.

Представените оценки за структурата на потреблението и дневния калориен прием се отнасят до цялото население, живеещо под съответните линии на бедност. Те представляват средни оценки, в които е отразено не само потреблението на домакинствата, които са близки до съответните граници, но и тези, намиращи се в дъното на подходящото разпределение. Поради тази причина направените оценки не съответстват напълно на това каква структура на потребление и дневен калориен прием осигурява доход в размер на изчислените линии на бедност.

Едно приемливо решение на проблема е изследването на структурата на потребление и калорийното съдържание на хранителния компонент в граници на дохода, съответстващи на линиите на бедност. Тези граници са дефинирани в следните подходящи интервали: 115-125, 125-135 и 135-145 лв. на месец. Посочените интервали са подходящи, защото, от една страна, в тях ще попаднат достатъчен брой домакинства, за да бъде извадката представителна, а от друга, съответстват на интервалите, в които се оценяват възможните линии на бедност. Получените оценки за разпределението на еквивалентния фактически потребителски разход са представени на табл. 3.

Таблица 3

Структура на общия потребителски разход и дневен калориен прием на домакинствата в интервала 115-145 лв. на месец*

Подходящ интервал (лв. на месец)	Разходи за храна на еквивалентна единица (лв. на месец)	Нехранителни разходи на еквивалентна единица (лв. на месец)	Относителен дял на разходите за храна (%)	Калории на ден на еквивалентна единица	Калории на ден средно на 1 лице
115-125	65	47	58.0	3183	2229
125-135	66	67	49.6	2975	2313
135-145	70	65	51.9	3197	2312

* Изчисления по данни от домакинските бюджети за 2004 г.

Оценките могат да се приемат за представителни, защото броят на населението, попадащо в тези интервали, е, както следва: 2.6% в

интервала 115-125 лв.; 2.8% в интервала 125-135 лв. и 3% в интервала 135-145 лв.

Линията на бедност в размер от 119 лв. на еквивалентна единица осигурява фактическо потребление от 112 лв., което се разпределя между хранителни и нехранителни стоки в съотношение 58:42% (65 лв. за храна и 47 лв. за нехранителни стоки и услуги). Този разход за храна осигурява необходимия дневен калориен прием на еквивалентна единица. Дневният калориен прием, изчислен средно на 1 лице от домакинството, е около 2200 калории. Следователно структурата на потреблението и дневният калориен прием, които тази линия на бедност трябва да осигури, не отговарят напълно на възприетата дефиниция за минимални потребности. Не е удовлетворено изискваното съотношение между хранителни и нехранителни стоки и услуги.

Фактическият обем и структура на потреблението, което имат домакинствата с еквивалентен месечен доход в интервалите 125-135 и 135-145 лв., съответства на възприетата от нас дефиниция за минимален жизнен стандарт. В интервала 125-135 лв. разходите за храна осигуряват необходимия дневен калориен прием, при което техният относителен дял в общия потребителски разход е под 50%. В по-високия подоходен интервал ситуацията е малко по-различна, но тя най-пълно съответства на изискванията за задоволяване на минималните потребности. Тук фактическите разходи за храна са по-големи, а съотношението между хранителния и нехранителния компонент е 52:48%.

Наблюдаваните различия в структурата на потреблението между двата подоходни интервала могат да се приемат за инцидентни, т.е. те са следствие на покупки с нехранително предназначение, които повишават дела на нехранителните стоки. Следователно не е логично да приемем, че в тази подоходна група разходите за нехранителни стоки и услуги винаги превишават същите в по-високия подоходен интервал.

На основата на направените оценки за структурата на фактическото потребление и дневния калориен прием могат да се направят следните изводи относно избора на конкретна линия на бедност:

- Интервалът между 55-60% от медианния доход определя приемливи граници за избор на линия на бедност.

- Разходите за храна осигуряват препоръчителните физиологични норми за хранене при всички варианти на линията на бедност.

- Изборът на по-висока линия на бедност не влияе съществено върху обема на разходите за храна и съответно на калорийния прием (разходите за храна нарастват със 7.6%, а тези за нехранителни стоки с 38.3%).

- Линията на бедност при 50% от медианния доход (119 лв. на еквивалентна единица) не задоволява възприетото съотношение между хранителни и нехранителни стоки.

- Линията на бедност при 60% от медианния доход (142 лв. на еквивалентна единица) задоволява избраните минимални потребности по отношение на храната и съотношение 55:45 (средно за 30-те процента с най-ниски доходи).

- Линията на бедност при 55% от медианния доход (130 лв. на еквивалентна единица) задоволява избраните минимални потребности по отношение на храната и съотношение 57:43 (средно за 20-те процента с най-ниски доходи).

Тези изводи очертават два приемливи варианта за избор на официална линия на бедност. Първият е в размер на 130 лв. месечно на еквивалентна единица, а вторият - 142 лв. Според нас по-подходящ е вариантът линията на бедност да се определи на равнището на 60% от медианния нетен доход, т.е. 142 лв. месечен еквивалентен нетен доход. Аргументи за този избор са следните:

- 1) осигурява минимален жизнен стандарт (физиологичните норми за хранене и съотношение между хранителни и нехранителни стоки в 30-те процента с най-ниски доходи);

- 2) съответства на използваната от Евростат методика за определяне на бедността;

- 3) равнището и структурата на потреблението на 30-те процента от населението с най-ниски доходи се смятат за общоприето равнище на нисък жизнен стандарт.

Важно предимство на посочения подход е, че в процеса на актуализация не се налага индексирание на доходите. Актуализацията на линията на бедност се основава на методологията за нейното определяне. Единствената намеса на оторизирани органи е определянето на минималните потребности, и то главно в частта им за съотношението между хранителния и нехранителния компонент. Това означава предефиниране съдържанието на минималните потребности и на тази основа избор на процента на медианния доход. Предимството се изразява в текуща адаптация към промените в жизнения стандарт на населението, породени от изменението на доходите и потребителските цени.

Използване на линията на бедност за определяне на минималната работна заплата

Предложението за линия на бедност в размер на 142 лв. за 2004 г. и съответно на 152 лв.³ за 2005 г. плътно се доближава до равнището на минималната работна заплата (МРЗ) за тези години. Това предизвиква силно нарушаване на съотношението между равнищата на двете величини. Не е логично доходите от труд на нискоквалифицираните работници да са идентични с границата на бедност. Няма строго

³ Изчислено на базата на предварителна информация на домакинските бюджети за 2005 г.

дефинирана пропорция между тях, но практиката показва, че преобладават съотношения 1:1.5. Следователно предлаганата линия на бедност предполага съществено повишаване на минималната работна заплата.

Увеличаването на минималната работна заплата поражда няколко проблема, които имат методологическо и практическо значение. Първият е свързан с обосновката на връзката между линията на бедност и МРЗ. Вторият проблем засяга необходимостта от съобразяване динамиката на минималната работна заплата с тази на линията на бедност, а третият се отнася до създаването на механизми, отчитащи тази връзка.

Съществува ли връзка между линията на бедност и минималната работна заплата? Отговорът на този въпрос би трябвало да се търси във фундаменталното разбиране за същността и функциите на последната. Всички теоретични концепции за МРЗ я разглеждат като икономическа категория, която съчетава две функции - социална и икономическа. Първата е свързана със защитата на доходите на работниците, изпълняващи нискоквалифициран труд. В този смисъл тя е механизъм за гарантиране на минимален трудов доход, осигуряващ възпроизводството на тяхната работна сила. В това си качество минималната работна заплата е свързана и зависи от прага на бедност. Тази зависимост представлява механизъм за ограничаване на т.нар. "работещи бедни" и така съвсем естествено е тя да бъде по някакъв начин свързана с динамиката на линията на бедност.

Минималната работна заплата за страната е величина, по която се заплаща единица прост, неквалифициран труд на пълно работно време. Нейният размер зависи от множество икономически фактори, свързани с ефективността и финансовото състояние на организацията. От тази гледна точка обвързването ѝ с линията на бедност, без да се отчитат икономическите условия, може да се окаже неблагоприятно за голяма част от предприятията. Същевременно ниският размер на минималната работна заплата не стимулира започването на работа, а поражда стремеж към получаването на социални помощи и успоредна заетост в сивия сектор.

Съчетаването на социалната и икономическата функция на минималната работна заплата е въпрос не само на методология, но и на политическо решение, тъй като тя се определя с решение на Министерския съвет. Постигането на приемлив баланс между двете функции означава, от една страна, тя да гарантира минимално необходимите средства за издръжка на живота, а от друга, да не създава икономически затруднения на работодателите при нейното изплащане.

Приемането на официална линия на бедност в посочения размер нарушава пропорцията между линията на бедност и защитените минимални плащания. По отношение на минималната работна заплата би

трябвало тя да нараства с по-висок темп, отколкото границата на бедност. За решаването на този проблем могат да се използват два основни механизма:

Първият е автоматичен механизъм с разновидности: прилагане на фиксиран коефициент, осъвременяване с фактически или прогнозен инфлационен процент при еднократно използвана база – линия на бедност, достигане на прагови стойности или величини, при които се задейства определен механизъм, и т.н. Доколкото този механизъм действа автоматично, той крие риска да се натрупват грешки, които в динамика могат да достигнат неприемлив размер и в крайна сметка да доведат до невъзможност да се използва МРЗ като ефективен инструмент за провеждането на адекватна социална и икономическа политика. Игнорира се и ролята на социалните партньори по отношение на такъв важен въпрос какви да бъдат параметрите на минималните доходи от труд в зависимост от икономическата конюнктура и състоянието на пазара на труда.

Вторият механизъм е договаряне на МРЗ от страна на социалните партньори (правителство, синдикални и работодателски съюзи), като се отчитат величината на линията на бедност и предварително зададени критерии. Този механизъм предоставя по-голяма свобода и гъвкавост за прилагането на конкретни политики и в зависимост от приоритетите в социално-икономическото развитие да се търсят и договарят оптимални решения, без да се откъсва минималната работна заплата от официално приетата линия на бедност. По същество той предполага дефинирането на диапазон (поле на избор), в който да се договаря МРЗ и тези диапазони да позволяват оптимална гъвкавост при обвързването.

Предлаганият модел може да бъде характеризирен като дефиниране на допустим и референтен коридор за договаряне на МРЗ. Основните понятия, свързани с неговото прилагане, са:

- Официална линия на бедност – приема се като 60% от медианния еквивалентен нетен общ доход на домакинствата.
- Горен ограничител (ГО) за определяне на МРЗ – формира се като определен процент от средната работна заплата с оглед недопускане на неприемливо компресиране на доходите от труд.
- Долен коефициент на обвързване (ДКО) – определя минимално допустимите стойности на обвързване на МРЗ с линията на бедност.
- Горен коефициент на обвързване (ГКО) – определя максимално допустимите стойности на обвързване на МРЗ с линията на бедност.
- Допустим коридор за договаряне на МРЗ – формира се от ДКО и ГКО. Той определя допустимия диапазон, в който трябва да попада МРЗ.
- Референтен коридор за договаряне на МРЗ – формира се между ДКО и ГО, ако последният е по-малък от ГКО. Когато ГО е по-голям от ГКО, тогава референтният коридор съвпада с допустимия. Референтният

коридор определя рамките, в които може да се договаря равнището на МРЗ. В случай, че ГО е по-малък от ДКО, се прилага ДКО.

- Минимална работна заплата за референтния период – договаря се в рамките на референтния/допустимия коридор при базисни данни за останалите параметри от предходната година.

Параметрите, които изпълват съдържанието на посочените понятия в модела, се определят и аргументират, както следва:

Коефициенти на обвързване: 1.15 – 1.45 от линията на бедност. По използвания метод на Евростат при 10-те нови членки на ЕС съотношението между МРЗ и линията на бедност е в следните граници: най-ниско – Латвия (1.14), Естония (1.17) и най- високо – Полша (1.46), Унгария (1.47). Като страна-кандидатка за членство в ЕС и с оглед икономическото състояние е нормално за България да се вмества в този диапазон на съотношения поне на сегашния етап. ДКО 1.15 и ГКО 1.45 описват допустимия коридор за договаряне на МРЗ и те плътно се доближават до практиката в новоприсъединените страни.

Горен ограничител: 60% от средната работна заплата. Това е едно важно съотношение, което се използва широко за статистически сравнения, както и за формирането на определени политики. Европейският опит изобилства от примери, при които това съотношение се движи в твърде широки граници. Възприемането на горен ограничител 60% от средната работна заплата за целите на действащия механизъм за обвързване е съобразено както с досегашната европейска практика, така и с изискванията за по-справедливо заплащане. Но най-важното е, че при сегашната ситуация той е един работещ параметър. При по-високи стойности той трайно би се задържал над допустимия коридор, а при по-ниски – би потискал силно възможностите за договаряне в един неприемливо тесен референтен коридор.

Основните характеристики на така описания модел на обвързване на МРЗ с линията на бедност могат да бъдат обобщени в следните посоки:

- Механизмът гарантира поддържането на определени пропорции в зададени диапазони, но също и възможности за активно включване на социалните партньори при договарянето на конкретния размер на МРЗ.

- Моделът е базиран на данни от предходната година, т.е. актуализацията на МРЗ се извършва в следващата на статистическите наблюдения година. На практиката това налага едногодишен лаг поради необходимостта да се водят преговори с предоставянето на съответни аргументи между социалните партньори, да се направят необходимите разчети относно държавния бюджет за следващата година, тъй като става въпрос и за обвързване на други минимални плащания с линията на бедност.

- Допустимият коридор е постоянен и представлява диапазон от 26% спрямо ДКО. При предимствено нарастване на средната работна заплата над линията на бедност се разширява референтният коридор (варира от 0 до 26%), а съответно и възможността за договаряне, и обратно.

- Принципно моделът е с дълготрайно действие. От верификация и адаптация през определен период обаче се нуждаят основните му параметри – ДКО и ГКО. В този смисъл може да се предефинира допустимият период в зависимост от настъпили трайни изменения в действието на горния ограничител – 60% от средната работна заплата. Очакванията са, че с нарастването на жизнения стандарт ще бъдат възможни и ще се налагат нови, по-високи коефициенти на обвързване.

Обвързване на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст с линията на бедност

Обвързването на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст се осъществява пряко чрез минималната работна заплата и косвено чрез линията на бедност. Минималният размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст трябва да бъде не по-малко от 50% от минималната работна заплата.

Ежегодно при актуализиране на линията на бедност се ревизира коефициентът на обвързване с минималната работна заплата с оглед изравняване равнищата на линията на бедност и минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст.

Едно плавно нарастване на линията на бедност за периода 2006 – 2010 г. и провеждането на целенасочена социална политика ще позволи изравняване на равнището на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст с линията на бедност към 2010 г. Първоначалните разчети показват, че това може да се случи при нарастване на средния осигурителен доход до 550 лв. (през 2004 г. – 309 лв.). За 2004 г. се наблюдава почти пълно съответствие между средния осигурителен доход и средната работна заплата за страната. Ако тази тенденция се запази, това означава, че средна работна заплата през 2010 г. ще бъде 550 лв. МРЗ от 275 лв. ще представлява 50% от средната за страната, а минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст – 70% от МРЗ.

Обвързване на социалното подпомагане с линията на бедност

Проблемът за обвързването на системата за социално подпомагане с линията на бедност трябва да се разглежда в два аспекта: концептуален и методологически. В концептуален план стоят за изясняване няколко ключови въпроса. Първият се отнася до възприемането на показател (величина), който ще служи за база при определянето размера на социалните помощи. Тук става дума дали линията на бедност е подходяща основа за определянето на социалните помощи, или трябва да се възприеме друга величина (на принципа на ГМД). В подкрепа на едната или другата теза могат да се изтъкнат множество аргументи, но нашето схващане е, че линията на бедност е един общоприет разграничител на бедни и небедни в обществото.

В подкрепа на това становище могат да се изтъкнат следните по-важни аргументи. Линията на бедност представлява величина, която съответства на възприет от обществото минимален жизнен стандарт. В този смисъл обвързването на социалните помощи с този минимален стандарт осигурява адекватна защита на бедните. Методологията за определянето на линията на бедност не се нуждае от индексация. Тя се основава на фактичното разпределение на доходите в обществото и в този смисъл размерът на социалните помощи автоматично се адаптира към нейното изменение.

Вторият концептуален въпрос е свързан с определянето на обекта на социалното подпомагане. Въпросът е дали единицата на подпомагане да бъде лице или семейство (както е в момента), или домакинството. В първия случай (лица и семейства) не се отчита икономията в потреблението, породена от мащаба на домакинството. Това позволява да бъдат подпомагани лица, които имат ниски доходи, но живеят съвместно (и ползват общи блага) с други лица, чиито доходи са относително високи. Приемането на домакинството като основна единица за социално подпомагане елиминира тази несправедливост и позволява да се отчита икономията в потреблението.

Третият концептуален въпрос засяга принципите на обвързване на различните социални програми. В нашата социална практика е възприет принципът на допълването (надграждането). Например програмата за енергийно подпомагане през зимния сезон допълва програмата на месечните помощи. Освен това голяма част от получаващите социални помощи допълват своите доходи от участието в други програми. Това позволява едни и същи лица или семейства да акумулират доходи, които са достатъчно високи, за да демотивират участието в пазара на труда.

Социалната практика на много страни показва, че няма универсално решение на този въпрос. Елиминирането на нежеланите ефекти от допълващия характер на социалните помощи може да се реши по два начина. Първият се състои в ограничаване на допълването до определена величина, например до линията на бедност. Това изисква синхронизиране на достъпа до различните програми. Практически може да се постигне чрез прилагане на доходен тест, в който се включват всички източници на доход (в т.ч. и от социалните програми). Второто решение е по-радикално и се отнася до отпускането на помощ по една социална програма. Това е приложимо, когато максималният размер на социалната помощ включва в една или друга степен помощите по останалите програми. В този смисъл обвързването на социалните помощи с предложената линия на бедност дава добра възможност за обединяването на социалните програми. Основание за това е възприетата методология за определяне линията на бедност. От една страна, последната включва всички видове доходи на домакинствата, а от друга, осигурява разходи, които покриват хранителния и нехранителния компонент.

Методологическите проблеми се отнасят главно до дефинирането на рисковите групи и определянето на диференцирания доход за достъп.

В българската практика са дефинирани множество рискови групи, които според Закона за социалното подпомагане имат право на специфично третиране при определянето на техния достъп до социално подпомагане. Те са диференцирани според различни признаци, като за всяка целева група са определени диференциращи коефициенти. Това прави отделните лица или семейства трудно съпоставими помежду им и не дава отговор на въпроса защо за едни достъпът до подпомагане е "по-лесен", отколкото за други. Според нас всички домакинства, които отговарят на възприетите критерии за бедност, трябва да се разглеждат еднакво, т.е. да има еднакъв достъп до социалните помощи. Ако едно домакинство е идентифицирано като бедно, то размерът на неговия диференциран доход за достъп трябва да бъде съпоставим (еквивалентен) с останалите бедни домакинства.

Приемайки еквивалентността за основен принцип за достъп на домакинствата до социални помощи, е необходимо да се използва една и съща скала, която да прави дохода на домакинствата съпоставим. Еквивалентните скали представляват низходящо ранжирани величини, отчитащи теглото на всеки член от домакинството при формирането на общия бюджет. Основната цел на тези тегла е да се оценят елементите от бюджета на отделното домакинство, които са свързани с разходите за общите, еднакво значими и неделими блага за всички негови членове. Това са разходите за осветление, отопление, използване на енергия за битови нужди и покупка на предмети за дълготрайна употреба. По този начин се отразява икономията в потреблението от мащаба на домакинството. Тъй като линията на бедност е определена на базата на модифицираната еквивалентна скала на OESD, то в случая трябва да се използва същата скала.

За илюстрация на предложеното методологическо решение могат да се използват следните два примера. Нека линията на бедност да е 152 лв. месечно на еквивалентна единица. Ако едно домакинство се състои от трима члена (двама родители и дете под 14 години), то неговият диференциран доход за достъп ще е 273.6 лв. Ако друго домакинство се състои от 4 члена (двама родители, едно дете на 17 години и дете под 14 години), то този доход ще е 349.6 лв. В случая доходите на двете домакинства са еквивалентни и ако фактическият им доход е под посочените равнища, то те ще имат право на социална помощ (разбира се, ако изпълняват и други от възприетите критерии за достъп).

Така изчислените доходи ще допълват дохода на доказано бедните домакинства, т. е. тези домакинства ще се подпомагат в размер на сума, която е равна на разликата между определения доход за подпомагане и декларирания доход от признатото за нуждаещо се бедно домакинство.

Въвеждането на домакинството като бенефициент на социалното подпомагане и на еквивалентните скали при определяне размера на средствата за него намаляват възможността за неколккратно подпомагане на отделни лица или семейства в рамките на едно и също домакинство. Те позволяват по-целенасочено определяне на необходимите средства за социално подпомагане на бедните домакинства.

*

Представените методологически аспекти за определяне линията на бедност и обвързването на защитените минимални плащания с нея засягат множество дискуссионни въпроси. Предлаганата методология отчита два важни момента: фактическото разпределение на домакинствата според размера на техните доходи и възможността за държавна интервенция при дефинирането на минималните потребности и съответно определяне на процента от медианния доход. По този начин се отчита обективното разпределение на доходите в обществото и ролята на държавата при нейното дефиниране.

При определянето на минималната работна заплата трябва да се имат предвид както нейната икономическа, така и социалната ѝ функция. Предложената методология се основава на социалния диалог, което означава, че тя може да бъде конкретизирана и модифицирана съобразно вижданията на социалните партньори. В този смисъл тя представлява отворена система, която дава един възможен начин да се отчита линията на бедност при договарянето на минималните трудови възнаграждения.

Представените концептуални и методологически решения за обвързване на социалните помощи с линията на бедност омекотяват състоянието на бедност на застрашените социални групи чрез по-добро насочване и определяне на съответстващи равнища на помощи; увеличаване на фискалната прозрачност и намаляване дублирането на различни програми за социална защита. Системата за социално подпомагане, базирана на тази методология, осигурява равнопоставеност и по-голяма справедливост при разпределението на средствата между нуждаещите се.

4.IV.2006 г.