

ПРОГРАМИТЕ ЗА ЦЕЛЕВО СОЦИАЛНО ПОДПОМАГАНЕ В БЪЛГАРИЯ – ХАРАКТЕРИСТИКИ, ФУНКЦИОНИРАНЕ, АДМИНИСТРАТИВНИ РАЗХОДИ*

Направен е аналитичен преглед и оценка на дизайна и функционирането към 2005 г. на трите основни програми за целево социално подпомагане: гарантирания минимален доход – ГМД (месечното социално подпомагане); енергийното подпомагане и целевите семейни помощи за деца. Установени, анализирани и оценени са административните разходи, свързани с осъществяването на програмата за месечно социално подпомагане (ГМД).

JEL: I38; D61

Според резултатите и оценките от Многоцелевото наблюдение на домакинствата, проведено от НСИ през 2003 г., 14% от българското население, или около 1114 хил. човека живеят под прага на бедност (определен като 60% от общия месечен потребителски разход на едно лице в домакинството, или около 52 евро). За сравнение този праг е 2.8 пъти по-нисък, отколкото в 10-те новоприсъединили се държави, и 13 пъти по-нисък спрямо 15-те страни-членки на Европейския съюз. В регионално отношение има значителни различия – в някои административни области делът на бедните е под средния за страната - например в София-град (1.8%), област Варна (10%), а в други е значително по-висок – например в област Силистра (21.7%). Всичко това определя обхвата и ролята на социалното подпомагане в борбата срещу бедността.

Общ преглед на програмите

Социалното подпомагане заедно със социалното осигуряване формира системата за социална защита в страната. Чрез него се реализира законово право на социално подпомагане, което имат всички български граждани, семейства и съжителстващи лица, които поради здравни, възрастови, социални и други причини не могат сами или с помощта на близките си да задоволяват основните си жизнени потребности. По смисъла на нашето законодателство “основни жизнени потребности” са тези от храна, облекло и жилище, задоволявани съобразно равнището на развитие и възможностите на страната. Реализацията на посоченото законово право може да се оцени като главна цел на социалното подпомагане.

* Представени са някои основни резултати от изследването “Program Implementation Matters for Targeting Performance Evidence and Lessons from the ECA Region. Country Study: Bulgaria”, осъществено от автора по поръчка на Световната банка.

Социалното подпомагане (наричано също “втора мрежа за социална защита”) е базирано върху принципа на националната солидарност и по-специално – на солидарността между бедни и богати. То се финансира от държавния бюджет чрез преразпределителни процеси за сметка на нецелеви приходи.

Трите програми за целево социално подпомагане могат образно да се определят като три от стълбовете (“китове”) на втората мрежа за социална защита. Те предоставят целеви помощи в пари и/или в натура. По-конкретно:

- Програмата за ГМД предоставя месечни парични помощи;
- Програмата за целево енергийно подпомагане предоставя през 5-месечния зимен сезон (ноември-март) целеви помощи за отопление с електроенергия, топлоенергия или с твърдо гориво (въглища, брикети или дърва);
- Програмата за целеви семейни помощи за деца предоставя: еднократни помощи при бременност; месечни помощи за дете до завършване на средно образование (но не повече от 20-годишна възраст); месечни помощи за отглеждане на дете до навършване на една година; целеви помощи за ученици в първи клас.

Освен в тези две икономически форми (парична и натурална) социалното подпомагане се извършва и под формата на услуги, предоставяни в общността и в специализирани институции.

Като интегрирани елементи на системата за социално подпомагане анализиратите три програми са свързани и в своята съвкупност (трябва да осигуряват по-пълна, но и целенасочена социална защита, диференцирана според спецификата на целите на съответната програма и потребностите, които тя задоволява. Тези програми са инструменти за намаляване на бедността и за социално включване. Техни *главни експлицитни цели* са да подпомагат: (а) гражданите, които не могат без помощта на друго да задоволяват основните си жизнени потребности; (б) социалната реинтеграция на бенефициентите; (в) трудовата заетост на безработните лица, които отговарят на изискванията да получават месечни помощи по програмата за целево месечно подпомагане (ГМД). Посочените цели имат както пасивен, така и проактивен характер и се вписват в националната политика за борба с бедността и социалното изключване.

Имплицитна цел досега на всички програми беше да се направят тежестите¹ от прехода по-поносими за населението и да се подпомогне запазването на социалния мир в страната.

Специфичните цели на отделните програми са:

¹ Като типични примери могат да се посочат освобождаването в началото на 90-те години на цените и на натрупания инфлационен натиск, нарастването на безработицата поради разрушаването на социалистическия модел за пълна заетост, социалните последици от приватизацията и реструктурирането на националната икономика, увеличаването на цените на електро- и топлоенергията, рестриктивната политика в областта на доходите и др.

Програмите за целево социално подпомагане в България...

- на първата (ГМД) – да допълва доходите на бедните лица и семейства до определена от закона граница, но също да стимулира активно поведение на трудовия пазар и да подпомага социалната интеграция;
- на програмата за енергийно подпомагане – да смекчи натоварването през зимния сезон върху разходите на нискодоходната част от населението от увеличените цени на тока, парното и твърдите горива и да гарантира минимално отопление;
- на третата програма – да насърчава родителите с ниски доходи да отглеждат децата си в семейна среда и да стимулира посещаването на училище от децата.

В исторически аспект най-рано се въведе програмата за месечно подпомагане (през 1992 г., като някои нейни елементи действаша и преди това²), след това – целевата програма за енергийни помощи (през 1995 г. като отделна програма, която през 1997 г. беше консолидирана с програмата за месечно подпомагане). Програмата за целеви семейни помощи за деца беше въведена едва 10 години след първата (2002 г.).³ Това се отрази на техния дизайн, развитие и взаимовръзки. Базисна е програмата за ГМД, върху която се надгражда програмата за целеви помощи за отопление. Върху нейните водещи принципи за насочване стъпва също програмата за целеви семейни помощи за деца. Независимо от своите специфики обаче и трите програми са целеви. Като главен инструмент за насочване на помощите те използват проверката на имущественото и на доходното състояние, комбинирана с известен категориен подход (съобразно принадлежността на бенефициента към определена социално-демографска група). Такъв метод за насочване на подпомагането е типичен за подобни програми и той е възприет в българската практика още при въвеждането на програмата за ГМД. Първоначалният избор (в началото на 90-те години) на метода беше силно повлиян от белгийската програма “Minimum d’existence-Minimex” and френската “Revenu minimum d’insertion-RMI”.

В контекста на техните цели и метод за насочване на помощите програмите могат да се характеризират, от една страна, като целеви (бенефициентите трябва да отговарят на определени изисквания; разходите на част от програмите са строго свързани с определени потребности), а от друга, като универсални (бенефициентите ги получават независимо от

² Например въвеждането през март 1991 г. на доходен праг на член от семейството, равен на 65% от минималната заплата, на изисквания към имущественото състояние на кандидатите, регистрация за безработните лица и др. (вж. Bulgaria and the EC: the Transformation of the Labour Market and Social Policy a View Towards Europe. Sofia, 1993, p. 97-106).

³ Програмата за целево месечно подпомагане се регламентира в момента от Закона за социално подпомагане (1998) и Правилника за неговото прилагане; програмата за целево енергийно подпомагане – от Закона за социално подпомагане и от Наредба №5 на МТСП за условията и реда за отпускане на целеви помощи за отопление (2003); целевите семейни помощи за деца са нормативно уредени в Закона за семейните помощи за деца (2002).

причините за техния лош доходен, имуществен, здравен, трудов и социален статус и дотогава, докато съществуват определените от закона основания за отпускане на помощ).

Основните критерии за достъп до помощите, респ. за тяхното насочване, визират доходния, имуществения, семейния, възрастовия, трудовия и здравния статус на кандидатите и техните семейства.

Главните критерии за достъп до целевите месечни помощи са:

Равнището на доход. Той трябва да е под определена граница, наричана диференциран минимален доход. Основа за определяне на диференцирания минимален доход е ГМД, чийто месечен размер се определя с акт на Министерския съвет. Диференцираният минимален доход за отделните лица и семейства се определя като величината на ГМД и се коригира с различни коефициенти (до средата на 2005 г.) или като процент от ГМД (от 1 юни 2005 г.). Системата от коефициенти/проценти е диференцирана. В нея се съдържат елементи, които, от една страна, отчитат "икономията от мащаба/състава на съответното семейство" (за общите разходи),⁴ а от друга, въвеждат преференциални размери на защитения доход за някои уязвими групи от населението (лица с увреждания, възрастни хора, самотни родители с малки деца). Този диференциран подход дава възможност да се упражнява контрол върху съотношенията между размерите на социалните помощи и другите минимални доходи (минимална заплата, социална пенсия, обезщетения при безработица), върху общите разходи за програмата и тяхната структура, като приоритет се дава на определени групи от населението. Трябва обаче да се отбележи, че подмяната на коефициентите с проценти беше съпроводена с известно намаление на последните за някои групи подпомагани лица. По този начин беше "иззет" положителният ефект за бенефициентите от увеличаването размера на ГМД, но се упражни рестриктивен контрол върху разходите за програмата.

Освен това всеки един член на семейството не може да има лични влогове в банки, акции, дялови участия и ценни книжа на стойност над 500 лв.

По-важните изисквания към *имуществения статус* на кандидатите са следните:

- обитаваното собствено жилище да е единствено и да не е голямо (конкретните ограничения към жилищната площ варират според големината на семейството);
- да не притежават движима и недвижима собственост, която може да бъде източник на доходи;
- да не са прехвърляли срещу заплащане или като дарение жилищен или вилен имот през последните 5 години.

По отношение на трудовия статус - безработните лица в трудоспособна възраст трябва да са били регистрирани в дирекциите "Бюра

⁴ В това отношение може да се види влиянието на известната скала на ОИСП.

по труда” най-малко 6 месеца преди подаване на молбата за социална помощ.

По отношение на здравния статус – намалената работоспособност, трайните увреждания и напредналата възраст са предпоставки за по-висок коефициент (вж. по-горе), респ. за по-голям размер на получаваната помощ. Освен това спрямо лицата с увреждания не се прилагат редица изисквания, свързани с трудовия статус на бенефициентите.

По отношение на семейния статус – не се подпомагат лица, които имат близки, задължени по закон да ги издържат, както и пълнолетните лица до 30-годишна възраст, живеещи с родителите си, чийто месечен доход е по-висок от определен размер. Смисълът на тези ограничения е да се изпълни законното изискване държавно подпомагане да се търси, когато са изчерпани възможностите за семейна солидарност (изисквана по Закона за семейството).

Учащите се в редовна, задочна и вечерна форма на обучение във висшите училища също са изключени от обхвата на системата.

Допълнителни ограничителни условия визират евентуални възможности лицата да си осигуряват доходи от други източници - например пътуване зад граница през последните 12 месеца, констатиране на укрити доходи през последните 3 години, отказване на оземляване или обработване на предоставената му от държавния или общинския поземлен фонд земя за съответната година и др.

Системата от критерии е доста подробна. Тя изисква от кандидатите предоставянето на пълна информация, а от социалните работници - установяването на достоверността на тази информация. Детайлността на системата от критерии и изисквания обаче е обусловена от необходимостта да се осигури максимално добро насочване на социалните помощи, да се стимулира индивидуалната активност на пазара на труда и усилията за социално включване.

Размерът на месечната помощ се определя като разлика между диференцирания минимален доход или сумата от диференцираните минимални доходи на членовете на семейството и доходите на лицата (респ. на семейството) от предходния месец. Помощта се получава, докато лицето или семейството отговаря на критериите за достъп на програмата.

Величината на ГМД се определя от правителството, като се държи сметка и за съотношенията ѝ с другите минимални доходи. От март 2001 г. ГМД е 40 лв., а минималната работна заплата в края на 2004 г. беше 120 лв. От началото на 2005 г. тя е 150 лв., а от 1 юни 2005 г. величината на ГМД е 55 лв. Продължителното замразяване на последния е предпоставка за ограничаване обхвата на програмата и за контрол на финансовите разходи.

За *размера на системата* за гарантиране на минимални доходи може да се съди по следните данни: През 2002 г. с месечни целеви помощи са подпомогнати общо 249 947 лица и семейства и са изплатени 123 947 556 лв.

През 2003 г. броят на подпомогнатите лица и семейства е 268 241, като са изплатени 98 898 049 лв. Тази тенденция се променя през 2004 г., когато броят на подпомогнатите лица и семейства намалява на 222 040, а обемът на изразходваните средства – на 86 345 482 лв. (вж. табл. 1).

Таблица 1

Разходи за целево социално подпомагане (2003 и 2004 г.)*

	2003 г.		2004 г.	
	Млн. лв.	% от БВП	Млн. лв.	% от БВП
Месечни социални помощи (ГМД)	98.9	0.3	86.6	0.23
Помощи за отопление	107	0.3	87.2	0.23
Целеви семейни помощи за деца – всичко	72.4	0.2	253.3	0.67

* По данни от МТСП и НСИ.

Първоначалното нарастване на броя случаи и на разходите се дължи на увеличените индивидуални коефициенти, гарантиращи приоритетна социална защита на самотни възрастни хора, лица с трайни увреждания и родители, които отглеждат сами децата си. През 2004 г. върху намаляването на броя на подпомогнатите лица и семейства и на разходите за месечни социални помощи влияят два основни фактора:

- значителното съкращаване на броя на бенефициентите в трудоспособна възраст – главно поради ефектите на националната програма “От социални помощи към осигуряване на заетост”, осигуряваща заетост и доходи на тази група лица;

- номиналният растеж на доходите от работна заплата и от пенсии, който при замразяването на ГМД на равнището му от март 2001 г. “вади” от обхвата на социалното подпомагане част от бенефициентите.

Основните критерии за достъп до *целеви помощи за отопление* са същите като посочените за ГМД. Коефициентите, чрез които се определя диференцираният минимален доход за отопление,⁵ обаче са по-високи. Например за лице, живеещо само, коефициентът е 2.2; за всеки един от съвместно живеещи съпрузи и за ненавършило пълнолетие дете в семейството – 1.5; за родител, полагащ грижи за дете до 3-годишна възраст и за лице на възраст над 70 години – 1.8; за лице на възраст над 65 години, живеещо само, и за такова с трайно намалена работоспособност 90 и над 90% - 2.7. Отново системата от коефициенти е по-благоприятна за хората от рисковите групи на лицата с увреждания, възрастните и самотните родители с деца. За лицата, живеещи сами, също е предвиден по-висок коефициент.

⁵ В случая той изпълнява функцията на подоходен критерий за достъп.

Това разширява обхвата на програмата и дава възможност повече хора да получават целеви помощи. Те се диференцират в зависимост от вида на ползваното отопление (електроенергия, топлоенергия или твърдо гориво – въглища, брикети или дърва). Бенефициентите, които не са свързани към централно парно отопление, имат право сами да определят за какъв вид отопление да получават помощ – за електроенергия или за твърдо гориво (обикновено то се предпочита поради редица причини, които тук не са предмет на анализ).

Размерът на този вид целева помощ е еднакъв за всички бенефициенти (за разлика от месечните целеви помощи) и осигурява отопление на една стая. Начинът за нейното определяне имплицитно съдържа механизъм за актуализиране съобразно промените в цените на енергията:

- Месечният размер на целевата помощ за отопление с електро- и топлоенергия се определя на база левовата равностойност на 450 кВтч електроенергия, от които 300 кВтч дневна и 150 кВтч нощна електроенергия.

- Размерът на целевата помощ за отопление с твърдо гориво се определя на база левовата равностойност на 1.2 т брикети за целия отоплителен сезон, при осреднена за страната крайна продажна цена.

За отоплителния сезон 2004-2005 г. (който обхваща периода 1 ноември-31 март) месечната помощ за електро- и топлоенергия е 58.45 лв. при 52.63 лв. през предходната година. Увеличението съответства на повишените цени на електро- и топлоенергията от юли 2004 г.

Разходите за тази програма са 107 331 611 лв. (приблизително 54 млн. евро) през отоплителния сезон 2002–2003 г. и 87 218 270 лв. (приблизително 44 млн. евро) през 2003 - 2004 г. Това представлява около 0.31% от БВП през 2003 г. и под 0.3% (по предварителни данни) през 2004 (вж. табл. 1). В структурата на разходите преобладават тези за твърдо гориво (65.8%) и за електроенергия (25.6%).

Основна причина за намалението и на обхвата, и на разходите е осигурената заетост по националната програма "От социални помощи към осигуряване на заетост" на продължително безработни лица, които с получаваните доходи от трудовата си дейност надвишават диференцирания минимален доход за отопление. Влияние (отново) оказва и неизменната величина на ГМД.

Основните критерии за достъп до целевите *семејни помощи за деца* е равнището на доходите на съответното семейство/родител. Право на такива помощи имат семейства, чийто средномесечен паричен доход е по-малък от нормативно определен размер. Следователно програмата не е ориентирана само към бедните и хората с ниски доходи, а към значително по-широк контингент. Важно изискване е и детето да посещава училище.

За *размера на системата* може да се съди по следните данни. В програмата най-голяма тежест имат месечните помощи за дете до завършване на средното му образование, които към средата на 2005 г. са 18 лв.⁶ - през 2004 г. такива помощи са отпуснати за 1 195 591 деца (от общо 1 252 837, подпомогнати съгласно разпоредбите на ЗСПД). Следващи по обхват са месечните помощи за отглеждане на дете до 1 година, които в момента са в размер на 100 лв. (около 56.5 хил. деца, когато се прилага доходният критерий, или около 5% от общия брой подпомогнати през 2004 г.). Еднократните помощи при бременност са размер на 150 лв. и за тях през 2004 г. са изразходвани над 1.5 млн. лв.

Ограничаването на обхвата на тези помощи и тяхното насочване към нискодоходните групи от населението обаче порооди социално напрежение, тъй като отмени универсалния характер на тези надбавки и ги превърна в типични социални помощи.

Тенденциите в развитието на разходите за отделните програми са различни (вж. табл. 1): намаляващи за ГМД и за помощите за отопление, и нарастващи за семейните помощи за деца. Намалението при първите две се дължи на съкращаването на броя на бенефициентите (главно поради влиянието на програмата "От социални помощи към заетост" и замразяването на ГМД от 2001 г.), а при последната – на променения през 2004 г. дизайн, обхват и размер на помощите. Общият дял на разходите за целево социално подпомагане през последната година е малко над 1% от БВП, което (в съпоставка с постигнатите социални и политически ефекти) може да се определи като индикатор за висока ефикасност на тази част от националната система за социална защита.

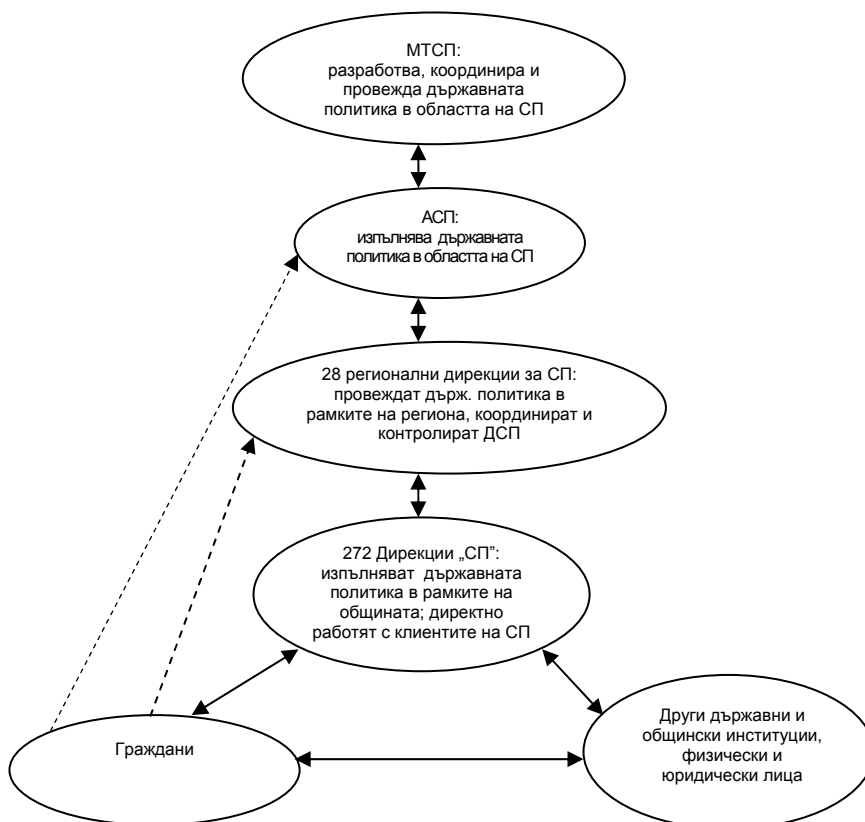
Административно и финансово управление

От гледна точка на това управление системата за целево социално подпомагане е централизирана (вж. схема 1). *Основна институция*, която практически изпълнява и трите целеви програми, е Агенцията за социално подпомагане (АСП) и нейните териториални поделения: регионалните дирекции за социално подпомагане, каквито има в 28-те административни области на страната, и дирекциите "Социално подпомагане" в общините (ДСП), които са 272. АСП е изпълнителна агенция (респ. второстепенен разпоредител с бюджетни кредити), която е подчинена на МТСП - органът, който съгласно ЗСП "разработва, координира и провежда държавната политика в областта на социалното подпомагане". Фактът, че разработването и администрирането на трите програми е съсредоточено в една централизирана система, на този етап трябва да се оценява като предпоставка за по-добра координация между тях, за постигането на по-голяма насоченост и ефективност на разходите.

⁶ През 2003 г. техният размер е 15 лв.

Схема 1

Основни институции, връзки и субординация



Как гражданите кандидатстват, за да бъдат подпомагани?

Както вече беше посочено, българската система за социално подпомагане, вкл. анализираните три програми, е насочена към *лица*, които живеят сами *или* към *семействата*. Законодателството е гъвкаво и допуска социални помощи да получават както “официални” семейства, така и лица, които живеят на семейни начала (конкубинати). Семейството (съгласно ЗСП) включва съпрузите и ненавършилите пълнолетие деца (родени, припознати, осиновени, доведени, заварени, с изключение на сключилите граждански брак).

Съобразно разпоредбите на закона за всяка помощ, отпускана по трите програми, апликантите подават в ДСП т.нар. молба-декларация. Тя се

подписва от всички пълнолетни членове на семейството. Следователно, за да се реализира правото на социално подпомагане, законодателят е предвидил, че *то трябва да бъде потърсено*. С други думи, обстоятелството, че дадено семейство би отговаряло на критерия за избор, не поражда автоматично задължение за отпускане на помощ, ако тя не е изрично потърсена. Ето защо в българската практика преобладават случаите, когато потенциалните бенефициенти отиват в ДСП и сами търсят правата си. По-редки са случаите на активно търсене от страна на социалните работници. Това най-често става, когато в ДСП се получат сигнали от съседни или близки на човек/семейство, нуждаещо се от социална помощ.

Проверка на условията за достъп до социалните помощи

Чрез своята молба-декларация кандидатите за помощи чрез програмите за ГМД и за отопление предоставят подробна информация, доказваща, че отговарят на критериите за достъп, като описват:

- състава на семейството – съпруг/съпруга, деца до 18-годишна възраст, несклучили граждански брак;
- социалния статус на апликанта и неговата съпруга (или съпруг) - работещ, осигурен, неосигурен, пенсионер, безработен, учащ;
- здравното състояние на всеки член на семейството - здрав или с намалена работоспособност;
- обитаваното жилище – размер и дали е собствено;
- дали са извършили продажба или прехвърляне на жилищен или вилен имот през последните 5 години;
- размера и източниците на доходите (от трудова дейност, от дейности в областта на селското, горското и водното стопанство, от продажба на движимо и недвижимо имущество, акции и дялови участия, от наем, аренда и рента, от обезщетения, помощи, стипендии, пенсии, месечни добавки за деца, от авторски и лицензионни възнаграждения и др.);
- размера на наличните спестявания, ценни книжа и дялови участия;
- дали има други лица, които по закон трябва да се грижат за кандидатстващите лица;
- дали са пътували в чужбина на собствени разноски и др.

В молбите за семейни помощи за деца акцент се поставя върху информацията за доходното състояние и състава на семейството.

Както се вижда, стремежът е да се получи подробна информация за статуса на кандидата, въз основа на която да се установи дали се изпълняват условията за отпускане на съответната помощ.

Законовите разпоредби изискват в срок до 20 дни от подаването първата и на всяка следваща молба-декларация социален работник да извърши социална анкета и да изготви социален доклад. Социалната анкета има за задача въз основа на информация от различни източници (интервю с кандидата, контакти с други институции) да се проверят данните, съдържащи се в молбата.

Програмите за целево социално подпомагане в България...

Въз основа на резултатите от анкетата, представени в социалния доклад, социалният работник прави предложение за отпускане или отказ на помощ, за нейния вид и размер. При необходимост в доклада социалният работник прави предложение за изготвяне на индивидуален проект за социална интеграция на лицата и/или семействата. Съгласно ЗСП списъците с подпомаганите лица се поставят на публично място, което подпомага прозрачността, обществения контрол и ограничава възможностите за злоупотреби.

При обработване на подадените молби и за да установят коректността на данните, ДСП изискват по служебен ред необходимата им информация от териториалните структури на данъчната администрация, от дирекциите "Бюра по труда", от териториалните управления "Социално осигуряване" и от други държавни и общински институции, както и от физически и юридически лица, като те са длъжни да я предоставят в 14-дневен срок от датата на поискването ѝ.

Начини на плащане

Помощите и по трите програми за социално подпомагане се изплащат от ДСП в общините. Месечните и семейните помощи за деца (които са в пари) се предоставят директно на крайните бенефициенти, а средствата за енергийни помощи (които са натурални) – на доставчиците на енергийни услуги (вж. схема 1).

Програма за ГМД. Месечните помощи се изплащат най-късно до края на месеца, следващ месеца, за който са отпуснати. По желание на клиента изплащането може да се извършва по касов път (на ръка) и безкасово (по разплащателна или по картова сметка в банка). Целта на този начин на обслужване е да се избягнат натрупванията на хора в касите на социалните служби, да се намалят загубите на време и на случаите на неполучени помощи.

По решение на директора на ДСП, когато „родителите не полагат грижи към децата си или паричната помощ не се използва по предназначението ѝ“, месечните помощи могат да се предоставят и в натура – за частично или пълно заплащане на такси в детските заведения, за поемане на разходи за храна в училищни столове и обществени трапезарии, за закупуване на хранителни продукти, облекло, обувки, учебни пособия и др.

Помощи за отопление. Тук има някои особености на системата за изплащане на помощите, свързани с вида на отоплението, ползвано от бенефициента. Най-общо казано, клиентът ползва услугата (отоплението), но парите се привеждат на доставчика. По-конкретно, в случаите, когато се подпомага потреблението на топло- или електроенергия, ДСП извършва ежемесечни *директни* трансфери на съответните топлофикационни или електроразпределителни дружества (по списък на бенефициентите с размерите на полагащите им се помощи). По-сложна е системата при предоставянето на целева помощ за отопление с твърдо гориво:

- Тя се отпуска на лицето изцяло, еднократно и авансово в началото на отоплителния сезон.

- Бенефициентът представя заповедта, с която ДСП му отпуска помощ, на избран от него търговец на твърдо гориво в срок, не по-късно от 31 декември на текущата година.

- Търговецът на твърдо гориво издава документ (фактура), която е на името на правоимащото лице и се подписва от него при получаването на твърдото гориво. Във фактурата се вписва и номерът на заповедта за отпускане на помощта.

- Търговецът на твърдо гориво ежесечно изпраща в съответната дирекция "Социално подпомагане" заявка за превеждане на сумите по издадените фактури.

- ДСП изготвя обобщена справка за заявените средства и заявка за 20% от сумата, която изпраща в Агенцията за социално подпомагане до 10-то число на месеца, през който са получени заявките от търговците.

- АСП превежда заявените от съответната ДСП средства в 5-дневен срок от получаване на заявката.

- ДСП превежда по банков път на търговците на твърдо гориво дължимите суми в 3-дневен срок, след като ги получи от АСП.

- Неразплатените суми към 31 декември се погасяват до 28 февруари следващата година.

Целта на тази по-сложна от административна гледна точка система е да се приложи директно безкасово превеждане на средства от финансиращия орган (ДСП) към доставчика на услугата или стоката и по този начин да се ограничат възможностите за злоупотреби.

Семейните помощи за деца. Всички видове семейни помощи за деца се изплащат през месеца, следващ месеца, през който е подадена молбата-декларация. Ако поради някаква причина лицето не ги потърси, то може без проблеми да ги получи след това в рамките на три месеца

Тези помощи, също както и месечните социални помощи, могат да се извършват по касов или безкасов път. Особеност в случая е, че по презумпция на закона майката получава помощите. Само по изрично желание, отразено в молбата-декларация, те могат да се изплащат на бащата срещу представяне на нотариално заверено пълномощно. Смисълът на това ограничение е да се минимизират случаите, когато средствата не се разходват за нуждите на децата (законодателят имплицитно е приел, че майката е по-отговорна в това отношение).

Както се вижда, българската практика потвърждава правилото, че използването на натурални помощи изисква по-сложни системи за разплащане, което е предпоставка за по-високи административни разходи.

Системата за последващ (ex-post) контрол

Освен задължителните по закон социални анкети периодично се правят проверки и се провеждат интервюта с подпомаганите лица, за да се установи дали няма промяна в обстоятелствата, при които е отпусната

помощта. Преценката за необходимостта от интервю е на социалния работник и на директора на ДСП. Периодични интервюта обикновено се провеждат, когато има очакване (или информация от някакъв източник), че лицето ще започне работа, ще получи доходи от отдаване под наем на жилищен имот, ще има промяна в структурата и състава на семейството и др.

Практиката показва, че проверката на реалния статус на кандидатите (респ. на бенефициентите) е свързана с определени проблеми, които отварят "вратички" за манипулиране на тази информация и за злоупотреби със социалните помощи.

От практическа гледна точка основните проблеми, свързани с проверката на доходния статус, произтичат от ограничените възможности за установяване на реално разполагаемите доходи и спестявания - главно поради заетост в сивата икономика, поради недеklarиране на доходи от наеми и поради конфиденциалността на информацията за личните влогове на гражданите. Това са и основните причини кандидатите да манипулират подаваната от тях информация - част от тях не декларират действителното състояние или не уведомяват ДСП за настъпилите промени.

С въведените през 2002 г. изисквания за регистриране на трудовите договори и с въвеждането на минималните осигурителни прагове част от недеklarираната заетост се легализира. Усъвършенстването на данъчната администрация, както и на обмена на информация с НОИ за крос-чекинг на информацията, съдържаща се в данъчните декларации и в осигурителните досиета, също стесниха възможностите за укриване на доходи и по такъв начин – за манипулиране на данните и за злоупотреби.

Друг проблем е, че някои лица успяват да се снабдят с повече от един документ за самоличност (от различни полицейски управления, с различни постоянни адреси на местоживеене) и така да получават помощи от различни ДСП. Това са проблеми, които ерозират насочеността на социалното подпомагане.

Една от сериозните слабости на програмата за целеви помощи за отопление е, че част от бенефициентите подписват фактури, но не вземат полагащото им се твърдо гориво (въглища, брикети, дърва), а получават пари на ръка от търговците. Например, ако въглищата, които бенефициентът трябва да получи като социална помощ, са на стойност 100 лв., той взема от търговеца 50 лв., а последният след това ги продава и реализира 50% печалба. Това е основната причина през отоплителните сезони да се санкционират по около 1000 лица и семейства, за които наказанието е лишаване от право на целево подпомагане в продължение на една година.

Съгласно разпоредбите на Закона за административното производство кандидатите имат право да обжалват решението на

директора на съответната ДСП пред по-висшестояща инстанция (в случая регионалната дирекция за социално подпомагане) или пред съда. Наред с това проверки за законосъобразността на решенията извършва и Инспекторатът на АСП. По експертни оценки броят на отменените решения е малък.

Финансиране на програмите

Финансирането на целевото социално подпомагане е за сметка на държавния бюджет, в който всяка година се предвиждат съответните разходи. В българския случай държавният бюджет изпълнява типични преразпределителни функции, като насочва за нуждите на социалното подпомагане средства от нецелеви приходи в него. На Схема 2 графично са представени потоците, свързани с финансирането на целевото социално подпомагане след 2003 г.

През нея се премина към ясно регулиране и придаване на строго целеви характер на трансферите от държавния бюджет за финансиране на социалното подпомагане. С Решение №612/2002 на Министерския съвет, отговорностите на общините и на държавата в това отношение бяха ясно определени. Държавата поема пълната отговорност за финансовата стабилност на втората мрежа за социална защита и по този начин - за гарантирането на законните права на гражданите за социално подпомагане. Управлението и финансирането на системата за социално подпомагане бяха синхронизирани и (в известен смисъл) централизирани.⁷ Общините, респ. общинският бюджет останаха отговорни за финансирането на социалните услуги, които се определиха като местна дейност (домашен социален патронаж, обществени трапезарии, клубове и др.). Държавата поема отговорността да финансира на 100% чрез общинския бюджет всички останали дейности въз основа на определени стандарти за издръжка. По такъв начин механизмите на взаимодействие между централния и местните бюджети бяха променени в посока към ясно определяне на държавните и на общинските отговорности и задължения.

Средствата за социални помощи и за тези, изплащани по реда на Закона за семейните помощи за деца (ЗСПД), съгласно Закона за държавния бюджет са част от бюджета на МТСП, което е първостепенен

⁷ До началото на 2003 г. системата за социално подпомагане беше централно администрирана – общинските и регионалните служби за социално подпомагане бяха структури на Националната служба за социално подпомагане (НССП). Директорите на общинските служби за социално подпомагане бяха назначавани от НССП с предварителното съгласие на кмета на съответната община. В същото време средствата за финансиране на социалното подпомагане бяха част от държавния бюджет и местните власти отговаряха за предоставянето на социалните помощи. Несъответствието между централизираното управление на системата за социално подпомагане и децентрализирания характер на нейното финансиране беше един от факторите за финансовата ѝ нестабилност и за противоречията между централните и местните власти във връзка с редовното и пълното изплащане на социалните помощи на населението.

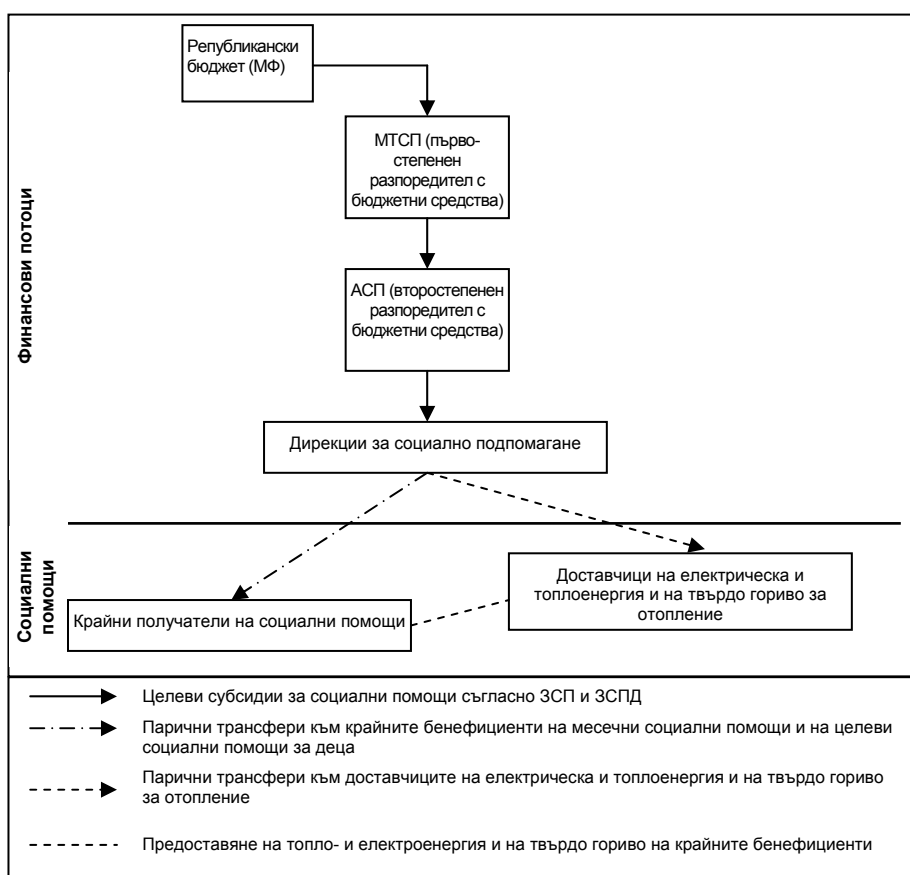
Програмите за целево социално подпомагане в България...

разпоредител с бюджетни средства. Министерството предоставя и включва средства за социално подпомагане в бюджета на Агенцията за социално подпомагане, която е второстепенен разпоредител с бюджетни средства. АСП разпределя финансовите средства по своите териториални поделения, които на свой ред извършват разплащанията с крайните бенефициенти или с доставчиците на услуги за отопление.

Главната положителна страна на този начин на финансиране е, че той гарантира финансовата устойчивост на целевото социално подпомагане и допринесе за трайно решаване на проблема с "начислените, но неизплатени помощи", който съществуваше, когато социалните помощи се финансираха чрез общинските бюджети.

Схема 2

Финансови потоци, свързани с целевото социално подпомагане



Разработването на бюджета за социално подпомагане всяка година започва с откриване на бюджетната процедура от Министерския съвет. Дирекция "Социална закрила и социална интеграция" на МТСП съвместно с АСП ежегодно разработва тригодишна бюджетна прогноза и програмен бюджет за следващата бюджетна година. Програмният бюджет се разработва след подробен анализ по различните програми, по категории подпомагани лица, по възраст на подпомагани лица и др. Отчитат се новите програми, които са приети през годината със съответен нормативен акт. Вземат се предвид и промените, които са настъпили в други политики, свързани със социалното подпомагане – по заетостта, по пенсионното осигуряване, по краткосрочното осигуряване, по здравното осигуряване и т.н. Увеличаването или намаляването на обхвата по тези политики може да доведе до увеличаване или намаляване на обхвата на получателите на помощи по трите програми. Отчитат се също промените, които предстоят в нормативната уредба за съответната година. Всяка година с разработването на програмния бюджет МТСП прави предложение кои политики ще бъдат финансирани приоритетно. След утвърждаване на Закона за държавния бюджет на Република България за съответната година МФ утвърждава бюджета на МТСП по различните програми. Средствата се превеждат на дирекциите по техни писмени заявки.

Ако средствата по някоя програма в течение на годината се окажат недостатъчни (например поради нарастване на бенефициентите над предвиденото), министърът на труда и социалната политика прави предложение до министъра на финансите за корекции в бюджета на МТСП. Ако няма възможност за вътрешни корекции, се прави предложение до МС за отпускане на допълнителни средства. През последните години обаче не са се налагали такива корекции.

На практика финансовата рамка на бюджетите за трите програми се определя от МФ чрез т.нар. разходни лимити (тавани). Това са бюджетни ограничения, вписващи се в рестриктивната бюджетна политика на правителството, в които изпълнението на програмите за социално подпомагане трябва да се вмести. Прилага се ресурсният подход, при който преди всичко се изхожда от наличния финансов ресурс, разпределян съобразно заложените приоритети и потребности на отделните програми. Съществуващите бюджетни ограничения налагат рестриктивен подход към обхвата на подпомаганите лица и семейства - това е една от причините за продължителното замразяване на ГМД; със закономото регламентиране всяка година на доходната граница за достъп до семейни помощи и техният размер финансирането и изпълнението на програмата за целеви семейни помощи се обвързва с финансовите възможности на държавата. Всичко това обаче се отразява върху ефикасността на програмите, които (както вече посочихме) са насочени към облекчаване на бедността.

Административните разходи за програмата за месечно социално подпомагане (ГМД)

За пръв път от въвеждането на програмата в рамките на това изследване се направи опит за установяване на разходите за нейното администриране. За тази цел е използван следният методологически подход:

1. Установяване дела на работното време на персонала, ангажиран с осъществяването на програмата, в общия фонд работно време на персонала от Агенцията за социално подпомагане – централно управление и териториалните поделения (общинските дирекции за социално подпомагане – ОДСП, и регионалните дирекции за социално подпомагане – РДСП). Във връзка с това:

(а) бяха подбрани три РДСП и включените в тях общо 21 ОДСП.⁸ Профилът на избраните райони е разнообразен от географска, икономическа, демографска и социална гледна точка. По такъв начин изследването обхваща около 8% от ОДСП и 11% от РДСП, както и централното управление на АСП;⁹

(б) бяха разработени въпросници за ръководителите на всяко равнище – общинско, областно, национално. Въпросниците и указанията към тях бяха тествани пилотно в три дирекции. След това бяха направени корекции и беше проведено пълното проучване;

(в) получените резултати бяха подложени на логически контрол и (при необходимост) уточнени след обсъждания с ръководителите на дирекции;

(г) резултатите бяха обработени и на тази основа се получиха резултати за размера и дела на работното време на персонала, ангажиран в програмата за месечно социално подпомагане, разходвано за изпълнението на дейности по програмата, в 25-те изследвани структури на АСП през 2004 г. (вж. табл. 2).

⁸ РДСП – Перник, включваща следните ОДСП: Земен, Ковачевци, Трън, Радомир, Перник. Този район, който граничи на запад със Сърбия и Черна гора, може да се характеризира като намиращ се в индустриален упадък, с голям дял на възрастното население, разпръсната селищна мрежа и концентрация на ромско население, особено в Перник. Част от общините са предимно селски, а други (Перник, Радомир) са индустриални.

РДСП – Габрово, включваща следните ОДСП: Дряново, Трявна, Габрово, Севлиево. Икономиката на тази област се характеризира с известна стабилизация и модернизация, със значително присъствие на чуждестранни инвестиции (Севлиево), динамизиране на туризма. В географско отношение тя е в центъра на страната и преобладава планинският релеф.

РДСП – Пазарджик, включваща следните ОДСП: Батак, Брацигово, Белово, Велинград, Лесичово, Пазарджик, Панагюрище, Пещера, Ракитово, Септември, Стрелча. Районът е сравнително голям по територия, в географско отношение е и равнинен, и планински; има значителна концентрация на ромско население в някои селища (например Пазарджик, Велинград). Областта се характеризира със значителна диференциация в равнището на социално-икономическо развитие на отделните нейни общини.

⁹ Авторът изказва сърдечната си благодарност на всички колеги от МТСП, АСП и местните 24 дирекции за оказаното му пълно съдействие при провеждане на изследването.

Таблица 2

Обем и структура на работното време изразходвано за осъществяване на програмата за месечно социално подпомагане в изследваните структури на АСП

	Дни	Структура (%)
Годишно работно време на персонала	154 655	
Работно време на персонала, ангажиран в програмата за месечно подпомагане, разходвано за извършването на дейности, свързани с програмата	23 551	100
в т.ч.:		
Планиране и управление на програмата	3129	13.3
Установяване на условията за достъп (проверка на информацията за имущественото и доходното състояние и за другите обстоятелства, даващи право на достъп до месечни социални помощи)	4786	20.3
Поддържане на база данни за бенефициентите	2688	11.4
Изплащане на помощи	661	2.8
Посещения по домовете	7574	32.2
Контрол, мониторинг и оценка	3247	13.8
Други	1467	6.2
<i>Дял на работното време на персонала, ангажиран с месечното социално подпомагане, в общото работно време на персонала през 2004 г.</i>		15.2

Този дял и структура на работното време бяха използвани при оценката на обема и структурата на общите и на дезагрегираните административни разходи за програмата за ГМД.

2. Въз основа на отчетните данни за касовото изпълнение на бюджета на АСП за 2004 г. (съдържащ всички приходи и разходи на агенцията) бяха определени:

(а) обемът и структурата на общите и на административните разходи за всички програми, свързани със социалното подпомагане на населението.

В административните разходи бяха включени:

- заплатите на персонала, нает по трудови и служебни правоотношения;
- други възнаграждения (за нещатен персонал, обезщетения, СБКО и т.н.);
- осигурителни вноски, плащани от работодателя;
- разходите за издръжка (вода, горива енергия, транспорт, комуникации, обучение, командировки в страната, материали и др.);
- разходите за основен ремонт и за придобиване на дълготрайни активи (вкл. компютри, софтуер, коли и др.).

Общите разходи включват сумата на административните и на разходите за помощи.

Програмите за целево социално подпомагане в България...

(б) обемът и структурата на общите и на административните разходи за социално подпомагане, вкл. за програмата за ГМД през 2004 г. (вж. табл 3).

Таблица 3

Общи и административни разходи за програмите за социално подпомагане в България

Разходи	Лева
Административни разходи за осъществяване на програмите за социално подпомагане (общо)	62 296 247
Разходи за социални помощи (общо по всички програми)	469 284 929
Общи разходи за социално подпомагане	531 581 176
Административни разходи за програмата за месечни социални помощи (ГМД)	9 482 874
Разходи за изплащане на месечни социални помощи в рамките на програмата за ГМД	86 619 629
Общо разходи за програмата за месечни социални помощи (ГМД)	96 102 503
Дял на административните разходи за програмата за месечни социални помощи (ГМД) в общите разходи по програмата (%)	9.9

3. Дезагрегираните административни разходи, свързани с програмата за месечно социално подпомагане са представени на табл. 4.

Таблица 4

Дезагрегирани административни разходи за програмата за месечно подпомагане (ГМД)

	Лева
Общо административни разходи за програмата	9 482 874
вкл. за:	
Планиране и управление на програмата	1 259 848
Установяване на условията за достъп (проверка на информацията за имущественото и доходното състояние и за другите обстоятелства, даващи право на достъп до месечни социални помощи)	1 927 050
Поддържане на база данни за бенефициентите	1 082 262
Изплащане на помощи	266 111
Посещения по домовете	3 049 698
Контрол, мониторинг и оценка	1 307 233
Други	590 671

В резултат от възприетия методологически подход данните показват, че най-големите разходи са свързани с установяването на условията за достъп и посещенията по домовете (над 50%). Това са и едни от най-важните дейности, осигуряващи целевия характер на социалните помощи по тази програма.

4. При оценката на получените резултати за размера, структурата и “тежестта” на административните разходи по програмата за ГМД трябва да се има предвид следното:

Първо, тази програма, както вече посочихме, е основна за системата за социално подпомагане. Върху нея се надграждат другите програми – за енергийно подпомагане, за семейни помощи за деца и т.н. На практика това означава, че резултатите от дейностите, времето и ресурсите, свързани с определянето на бенефициентите по програмата за ГМД, впоследствие се използват при определянето на част от бенефициентите по другите програми. Освен това резултатите от дейността на социалните работници по определянето на достъпа до ГМД (респ. до месечните социални помощи) на кандидатите се използват и в програми, свързани с мерките и политиките за извеждане от социалното подпомагане (т.нар. *emancipation policy*), например програмата “От социални помощи към осигуряване на заетост”. По такъв начин част от административни разходи са свързани с реализацията на други социални програми.

Второ, резултатите от проучването не са представителни и са базирани върху субективните оценки на анкетирания директори. По-точното определяне на административните разходи изисква провеждането на представително изследване, включващо и независими наблюдения на място на времето, изразходвано за различните административни дейности.

Политики за извеждане от социалното подпомагане

Българската система за целево социално подпомагане е фокусирана не само върху предоставянето на парични помощи за бедните лица и семейства, но съдържа и елементи (изисквания, мерки и др.), насочени към извеждане на бенефициентите от зависимостта им от социалното подпомагане.

Изисквания

Освен описаните критерии, по които се извършва проверката на имущественото и доходното състояние, получаването на социалните помощи е свързано с *условия като*:

- *За програмата за месечно социално подпомагане*. Безработните лица да поддържат редовна регистрация в бюрата по труда, да не отказват предлагана им работа или курсове за квалификация и преквалификация, организирани от тези бюра. Освен това безработните нямат право да отказват работа до 5 дни в месеца в организирани от общинската администрация програми за предоставяне на социални услуги, екологични програми и програми за благоустрояване и хигиенизиране на населените места. Нямат право да получават помощи също лица, които са отказали оземляване или обработване на предоставената им от държавния или общинския поземлен фонд земя. Тези изисквания имат за цел да стимулират трудовата активност на здравите (работоспособни) бенефициенти в трудоспособна възраст.

Програмите за целево социално подпомагане в България...

- *За програмата, предоставяща семейни помощи за деца.* Образованието се разглежда като вложение в развитието на човешкия капитал и като важна предпоставка за по-успешна социална интеграция на детето и за излизането му от капана на бедността. Ето защо месечните помощи за отглеждане на дете до завършване на средното му образование се изплащат при условие, че то посещава редовно училище. Еднократните целеви помощи за ученици от първи клас се изплащат само когато детето реално е записано в училище.

Подкрепящи и извеждащи политики

Както вече беше посочено, българската система предвижда периодична проверка на условията за достъп за всеки бенефициент. Освен това всеки от тях е длъжен по закон да уведомява социалните служби за промени в неговия статус, които нарушават условията за отпускане на помощите. Помощите, отпуснати чрез програмата за ГМД, са диференцирани според декларираните доходи на подпомаганите лица и семейства, т.е. те не са еднакви по размер, а и ги допълват до определен от закона таван. Не е такъв случаят със семейните помощи за деца и с помощите за отопление, чиято величина е еднаква за всички получатели. И ако в първия случай това е разбираемо и приемливо от икономическа и социална гледна точка, то във втория може да се твърди, че е налице недостатък на програмата от гледна точка подхода за “прогресивно намаляване на помощите” (graduated benefit reduction) и еднакво третиране на бедните лица с различни доходи.

По принцип, ЗСП съдържа разпоредби, предвиждащи подготовката на “индивидуални планове за социална интеграция на получателите на месечни помощи”¹⁰ – когато социалният работник прецени, че такъв план е необходим и полезен. На практика обаче не са много случаите, когато такива планове за социална интеграция се разработват и изпълняват. Основната причина е, че социалните служби разполагат с малко реални възможности да осигурят тази интеграция.

Програмата “От социални помощи към осигуряване на заетост” е най-важният инструмент за извеждане на бенефициентите от зависимостта им от социалното подпомагане.¹¹ Тя е въведена през 2003 г. и нейните основни цели са да:

- осигури заетост и социална интеграция на безработни лица, които получават месечни социални помощи;
- повиши пригодността за заетост на лицата, които са обект на програмата.

Нейните основни *инструменти* са:

- разкриването на работни места за бедни безработни в общополезни дейности, в такива от областта на земеделието или преработването на

¹⁰ Това са т. нар. *intermediation services*.

¹¹ Тя се вписва в логиката на т. нар. “*emancipation and post-graduation activities*”.

селскостопанска продукция, както и в дейности по предоставяне на социални услуги (т.нар. личен асистент¹² и социален асистент¹³);

- включването на бедните безработни в дейности, водещи до повишаване на уменията и квалификацията (курсове за ограмотяване и/или професионално обучение).

Програмата е типичен пример за създаване на субсидирана заетост, като “особеното” в случая е, че субсидираните работни места са за дълготрайно безработни лица, които са бедни, т.е. получават месечни социални помощи. Държавата осигурява средствата, необходими за заплащане и социалното осигуряване на наетите лица, както и разходите за обучение и ограмотяване. Работодателят от своя страна е длъжен да осигури разкриването на работните места и съответните материални условия за извършване на трудовата дейност.

Работодателите кандидатстват пред програмата чрез разработен от тях проект. Тези, чиито проекти бъдат одобрени, сключват договори със съответната дирекция “Бюро по труда”, въз основа на който на свой ред сключват трудови договори с наетите по програмата безработни лица.

При подбирането на лица за работа по програмата приоритет имат: продължително безработни лица (с над 24 месеца регистрация в бюрата по труда), които получават месечни помощи повече от 18 месеца; или са работили по програмата за период, по-малък от максимално определения (36 месеца); членовете на семейство с деца, в което и двамата родители са безработни; безработните самотни родители, получаващи месечни социални помощи. По такъв начин, първо, програмата се насочва към работоспособни безработни хора – обект на социално подпомагане, които могат да осигурят доходи на зависещи от тях деца; второ, ефектите от нея достигат и до членовете на семействата, които също се извеждат извън обсега на социалното подпомагане.

Общите оценки са, че програмата постига целите си, което е причина да бъде приемана от редица заинтересувани страни (кметове, работодатели). Основните проблеми и недостатъци в случая са типични за подобни програми за осигуряване на субсидирана заетост: създаване на (повече или по-малко временни) работни места, изискващи главно неквалифициран труд; ниска производителност на труда; включените лица остават със слаба конкурентоспособност на пазара на труда и трудно биха намирали работа

¹² Дейността “личен асистент” е насочена към безработни лица в трудоспособна възраст, отговарящи на условията за месечно социално подпомагане и полагащи постоянни грижи за хора с увреждания, с които са в родствена връзка.

¹³ Дейността “социален асистент” също се извършва от продължително безработни лица, отговарящи на условията за месечно социално подпомагане. Те оказват услуги в домашна среда на хора с трайни увреждания или тежко болни самотни хора, чието самообслужване е затруднено. Социалният асистент им осигурява необходимата помощ за задоволяване на ежедневни основни потребности и организиране на свободното време.

извън програмата. Поради това част от обществото е отрицателно настроено и смята, че средствата на данъкоплатците се изразходват неефективно. Провеждането на една последваща оценка на социалното въздействие (каквато досега не е правена на тази програма) би спомогнало за обективно установяване на реалните ефекти, въздействия и отношение на заинтересуваните страни.

От 2005 г. се осъществяват допълнителни нови дейности, насочени към извеждане на лица и семейства от обхвата на социалното подпомагане:

- Програма “Преодоляване на бедността” – ориентирана към най-бедните общини в страната. Чрез нея се осигурява включване на безработни лица в обучение за ограмотяване, професионална квалификация и осигуряване на заетост или самонаемане (предвидени са от републиканския бюджет 2 млн. лв.).

- Програма “Асистенти на хора с увреждания”. В самостоятелна програма се отделят дейностите “личен асистент” и “социален асистент” от националната програма “От социални помощи към заетост” (предвидени са 27.7 млн. лв.).

Изводи и уроци

1. Анализираните тук програми за целево подпомагане са важни съставки на националната система за социално подпомагане. Те са свързани и взаимно се допълват в изпълнение на генералната си цел – да осигуряват по-пълна, но и целенасочена социална защита на определени уязвими групи от населението. Особено силни са връзките между програмата за ГМД и тази за целево енергийно подпомагане, която е изцяло базирана върху първата и я надгражда. Като важни инструменти за омекотяване на бедността и за социално включване трите програми се базират на общ принцип (националната солидарност) и общ финансов източник (държавния бюджет, средствата от който са за сметка на нецелеви приходи).

2. По-добрата насоченост на програмите се търси и постига в два аспекта:

- “външен” – чрез координиране между социалното осигуряване (първата мрежа за социална защита) и социалното подпомагане (втората мрежа за социална защита). Основните механизми на това координиране включват: (а) съгласуване на размерите на минималните социални плащания – минимална пенсия, ГМД, обезщетения при безработица, както и минималната работна заплата, чрез което се регулират достъпът до социалното подпомагане, натискът върху него и стимулите за активно поведение на пазара на труда от страна на безработните лица; (б) обмен на информация между институциите на социалното осигуряване, социалното подпомагане и пазара на труда, която позволява по-добро планиране на програмите, на институционалното взаимодействие и (особено) насочването на социалните помощи.

- “вътрешен” – чрез подобряване на критериите за достъп и на контрола върху тяхното спазване. Като пример за подобряване на критериите могат да се посочат: (а) *за програмата за ГМД* - системата от коефициенти/проценти за определяне на диференцирания минимален доход за социално подпомагане, които са с по-големи стойности за някои уязвими групи от населението (лица с увреждания, възрастни хора, самотни родители с малки деца); детайлните изисквания към имуществения, трудовия, здравния и семейния статус на апликантите; (б) *за програмата за целеви помощи за отопление* - по-високите стойности на коефициентите за определяне на диференцирания минимален доход за отопление, които “отварят” програмата за по-широк кръг бенефициенти; формулата за определяне размера на енергийните помощи, която “автоматично” се коригира съобразно промените в цената на електроенергията; (в) *за програмата за целеви семейни помощи за деца* – доходното ограничение за достъп и изискването детето да посещава училище. Като примери за подобряване на контрола могат да се посочат усъвършенстването на образователната структура на социалните работници, ангажирани с месечното социално подпомагане, подобряването на взаимодействието и обмена на информация с другите институции, поддържането на информационна база от данни за бенефициентите (която предстои да бъде интегрирана).

3. На този етап, най-голямата слабост пред по-доброто практическо спазване на критериите за достъп остават ограничените възможности за установяване на действителните доходи и спестявания на кандидатите за социални помощи – главно поради заетост в сивата икономика, недекларирането на доходи от наеми и рента и конфиденциалността на банковата информация за личните спестявания.

4. Важен акцент в дизайна и реализирането на българските програми за социално подпомагане са мерките, насочени към извеждане на бенефициентите от зависимостта им от социалните програми. И трите програми съдържат компоненти, които са типични за подобни “извеждащи политики”. През последните години се разви програмата “От социални помощи към осигуряване на заетост”, която значително намали натиска върху базовите програми за социално подпомагане. Изграждането на подобна комплексна система от програми е може би един от най-важните уроци от българската практика.

5. За намаляване на грешките от “неоторизиран” достъп до социални помощи допринасят следните мерки:

- дейността на обществените съвети за социално подпомагане в общините, както и посочената публичност на списъците с имената на получателите на социални помощи;

- периодичните посещения по домовете, осъществявани от социалните работници, с цел проверка на място на подадената от бенефициентите

информация за техния доходен, имуществен, икономически, семеен и здравен статус;

- наказанието “лишаване от право на социално подпомагане в продължение на една година” за лице, което е декларирало невярна информация и е злоупотребило със социални помощи;

- принудителното събиране на недобросъвестно получени социални помощи, осъществявано от Агенцията за държавни вземания, и даването на публичност на подобни случаи.

6. Положителна черта на българската система за социално подпомагане е стремежът към доближаване на услугите до потребителите и намаляване на техните разходи на време във връзка с реализиране на правата им за социално подпомагане:

- документите, доказващи изпълнение на различни условия за достъп са безплатни – например документът от териториалните поделения на НОИ, удостоверяващ осигурителния статус на лицето и дали то получава помощи за бременност, раждане и отглеждане на дете;

- значителна част от информацията се обменя директно между институциите и не се изисква от кандидатите за социални помощи;

- изплащането на месечните социални помощи по програмата за ГМД е организирано по начин, който да пести време и нерви – чрез превеждане по банкова сметка, посочена от бенефициента, чрез банкова карта или чрез превод, който може да се получи от лицето в местния пощенски клон.

7. За подобряване администрирането на програмите допринасят следните мерки, насочени към персонала:

- набиране и подбор на социални работници с подходящо (много често висше) образование;

- разработване и осъществяване на индивидуални планове за обучение;

- провеждане на методически семинари при промяна на нормативните документи, регламентиращи социалното подпомагане.

Независимо от това очевидна изглежда необходимостта от допълнително обучение на персонала в дирекциите за социално подпомагане. Провеждането на систематична оценка на потребностите от обучение ще подпомогне организирането и провеждането на ефективно обучение, което ще допринесе за подобряване качеството на социалното подпомагане.

4.V.2006 г.