

DOI: 10.69085/afp20243011

СОЦИАЛНОТО ПОДПОМАГАНЕ В АСПЕКТА НА ДОПЪЛВАЩ ЕЛЕМЕНТ НА СИСТЕМАТА ЗА ЗАЩИТА ПРИ БЕЗРАБОТИЦА

Людмила Векова

l_plovdiv@uni-plovdiv.bg

Резюме: Целта на настоящата статия е, изхождайки от концептуалния подход за системния характер на социалната защита при безработица и на базата на анализ на вижданията за социалното подпомагане, да се представи ролята му като една от подсистемите с определящо значение за преодоляване на негативните социално-икономически въздействия на безработицата като социално-икономически феномен. Анализирайки същността и основните характеристики на социалното подпомагане чрез използване на документални методи, се обосновава неговият характер на система, допълваща въздействието на отпусканите от социалното осигуряване обезщетения при безработица и в пряка връзка с ефекта на мерките на активната политика на пазара на труда. На основата на изследване на вижданията за социалното подпомагане и на най-важните предизвикателства пред социалната защита при безработица се аргументира ролята на социалните помощи като една от възможните форми на системата, насочена към ограничаване на ефекта на загубата на работа върху различните аспекти от живота на хората.

Ключови думи: социално подпомагане, социална защита, безработица, социални помощи

SOCIAL ASSISTANCE IN AN ASPECT AS AN ADDITIONAL ELEMENT OF THE UNEMPLOYMENT PROTECTION SYSTEM

Lyudmila Vekova

l_plovdiv@uni-plovdiv.bg

***Abstract:** The purpose of this article is, starting from the conceptual approach of the systemic nature of social protection in case of unemployment and based on an analysis of the views on social assistance, to present its role as one of the subsystems of decisive importance for overcoming the negative socio-economic impacts of unemployment as a socio-economic phenomenon. Analyzing the essence and main characteristics of social assistance by using documentary methods, its nature as a system supplementing the impact of unemployment benefits granted by social security and in direct connection with the effect of active policy measures on the labor market is substantiated. Based on a study of views on social assistance and the most important challenges to social protection in case of unemployment, the role of social assistance is argued as one of the possible forms of the system aimed at limiting the effect of job loss on various aspects of the life of the people.*

***Key words:** social assistance, social protection, unemployment, social benefits*

Увод

Безработицата като сложно социално-икономическо явление, съпътстващо и характеризиращо състоянието и развитието на пазара на труда, рефлектира пряко върху необходимостта да бъде изградена система за социална защита на хората, засегнати от различните аспекти на действието на този процес. Мащабите на проявлението на безработицата като процес със световни, регионални и национални измерения, силата на влиянието върху икономиките и отражението върху живота, стандарта на живот и материалното

благосъстояние на безработните лица изисква създаването на система за защита срещу разнопосочните и сериозни негативни въздействия. Социалната защита при безработица като система има сложно организиран характер, който се проявява в особеностите на нейното изграждане, и може да бъде разглеждана като единство от отделните нейни компоненти – социално осигуряване при безработица, социално подпомагане при безработица и активни политики на пазара на труда, включващи и конкретни форми за въздействие.

От друга страна, социалното подпомагане като система включва въздействия в две основни и допълващи се направления – от една страна, чрез отпусканите социални и семейни помощи, и от друга страна, чрез предоставяните социални услуги.

В рамките на публикацията, поради ограничения обем, се разглежда проблематика, ориентирана към социалните помощи като форма за подпомагане на безработните лица.

Социалното подпомагане като възможност за подкрепа на безработните лица

Концептуалното осмисляне на социалното подпомагане като система дава възможност да се дефинира нейното значение и по отношение на защитата срещу един от основните социалноосигурителни рискове – безработицата. Едновременно с това новите социални предизвикателства и мащабите на развитието на безработицата като икономически и социален феномен изискват адекватен отговор от страна на социалното подпомагане като един от основните компоненти на системата за социална защита по какъв начин да бъде засилен ефектът на въздействието, ориентиран към ограничаване на негативите върху пазара на труда и върху живота, трудовата реализация, материалната обезпеченост на безработните и техните семейства. При това решенията трябва да се търсят и в посока на възможен потенциал за реализиране на социалната промяна и социалното благополучие.

Откриването и преосмислянето на възможностите на социалното подпомагане като система и на ефекта от отпусканите помощи и предоставяните услуги като основни структурни компоненти и форми за осъществяване на въздействие дават възможност да се разработват политики, насочени към безработните лица и

техните семейства, основаващи се на координиран подход и синергия на възможните ефекти. В контекста на разглежданата проблематика значението на социалното подпомагане като елемент на системата за социална защита може да бъде разглеждано и оценявано от позицията на степента, в която успява чрез социалните помощи и предоставяните услуги да изпълни компенсаторните си функции спрямо безработните лица.

Ограниченият обхват на системата на социалното осигуряване по отношение на безработните лица с право на получаване на парично обезщетение за безработица поставя системата на социалното подпомагане пред сериозното предизвикателство да осигури необходимата подкрепа на преобладаващата част от тази категория. В този аспект тя има характер на допълваща обхвата на социалното осигуряване подсистема. Като една от групите, попадащи в категорията „уязвими лица“, безработните имат възможността да получават подкрепа от системата на социалното подпомагане, което определя разглеждането ѝ като един от елементите на системата за защита при безработица.

Системата на социалното подпомагане може да бъде разглеждана в аспекта на „втора защитна мрежа“, ориентирана към обезпечаване на подкрепа чрез изплащане на помощи и предоставяне на услуги на лица в неравностойно положение, които отговарят на определени условия за материално, имуществено, здравословно, образователно състояние. Целта е да се осигурят необходимите средства и се създадат условия за гарантиране на минимален жизнен стандарт на лицата от тези категории в зависимост от техните нужди и потребности, определени съобразно въведените критерии. В нея попадат основно лицата, които поради това, че не са изпълнили изискванията за осигурителен принос в системата на социалното осигуряване, не могат да придобият право за получаване на съответните обезщетения и пенсии. За да се компенсира влошеното материално и имуществено състояние на лицата от тези категории, чрез системата на социалното подпомагане се изплащат помощи в зависимост от определени доходни критерии и се предоставят услуги съобразно техните индивидуални и семейни потребности.

В чл. 1 на Закона за социалното подпомагане (Закон за социалното подпомагане) неговите цели са формулирани като „подпомагане на гражданите, които без помощта на друго не могат да задоволяват своите основни жизнени потребности; укрепване и развитие на обществената солидарност в трудни житейски ситуации; подкрепа за социално включване на лицата, които получават социални помощи; подпомагане на трудовата заетост на безработните лица, които отговарят на изискванията за получаването на месечни социални помощи“. Видно от посоченото определение, системата на социалното подпомагане е целево ориентирана към безработните лица в посока на материална помощ чрез отпусканите социални помощи, насърчаване на тяхното социално включване и подкрепа за трудова заетост.

Кр. Средкова (Средкова, 2020, с. 8) определя социалното подпомагане като „система на предоставяне от държавата на материални средства и услуги на граждани, които не могат сами или с помощта на своите близки да си осигуряват средства за издръжка или да задоволяват основните си жизнени потребности. Социалното подпомагане е форма на социална закрила на бедните, на болните, на лицата, изпаднали в състояние на нужда“. Тя го дефинира и като третия елемент на системата за социална сигурност, посочвайки, че „социалното подпомагане е последната опора на социалната закрила за постигане на социална сигурност. То се предоставя, когато липсват или не са достатъчни други средства за постигане на социалната сигурност“ (пак там, с. 18).

Хр. Благойчева акцентира върху социалното подпомагане като съществен елемент на цялостната система за социална защита, определяйки го като „система от права и задължения за осигуряване и поддържане на нормален, приемлив стандарт на живот на изпадналите в нужда граждани, които не могат без чужда помощ да посрещнат основните си жизнени потребности. Представлява дейност по предоставяне на помощи или оказване на услуги, целящи задоволяване на основни жизнени потребности на лица, които временно или постоянно не могат сами чрез труда си, чрез притежаваното си имущество или чрез системата на социалното осигуряване да осигурят достойно съществуване за себе си и семействата си“ (Благойчева, 2013, с. 62).

Според Н. Николов „социалното подпомагане е комплекс от подпомагащи дейности, предоставящи финансови, натурални или материални средства под формата на помощи или услуги с цел задоволяване на жизнени потребности и постигане на по-добро качество на живот“ (Николов, 2010, с. 129).

В аспекта на елемент на системата за социална защита е определението на Н. Нинов, който подчертава, че „социалното подпомагане, като подсистема на социално-защитната мрежа, се базира на критерия за нуждата и се осъществява посредством неконтрибутивно трансфериране на ресурси под формата на социални помощи и предоставяне на социални услуги на индивиди, които са застрашени или живеят в състояние на бедност. Оказваното по този начин публично въздействие е насочено към удовлетворяване на индивидуалните потребности на лицата, възприемани (по обективна преценка) като бедни или застрашени от изпадане в състояние на бедност“ (Нинов, 2010, с. 75 – 76).

Дефинирането на социалното подпомагане в настоящата законова уредба е в посока на определяне на формите на конкретна реализация и се съдържа в разпоредбите на чл. 2, ал. 2 на Закона за социалното подпомагане (ЗСП), според който „Социалното подпомагане се осъществява чрез предоставяне на социални помощи в пари и/или в натура за задоволяване на основни жизнени потребности на гражданите, когато това е невъзможно чрез труда им и притежаваното от тях имущество“. Допълнение на възможните форми на проявление се съдържа и в чл. 3 от Закона за социалните услуги (Закон за социалните услуги) и чл. 3 от Закона за личната помощ (Закон за личната помощ).

Посочените дефиниции, при интерпретирането на същността на социалното подпомагане, акцентират върху следните характеристики:

- съществен елемент на системата за социална защита;
- действа като допълнение или след изчерпване на възможностите на социалното осигуряване като последна защитна мрежа за тази част от населението, която няма придобити права на бенефициенти на база осигурителен принос;

- представлява подсистема, ориентирана към ограничаване и предпазване от бедността и социалната изолация и намаляване на индивидите, застрашени от риск от бедност;
- осъществява се като социален трансфер с неконтрибутивен характер под формата на социални помощи;
- има за задача да допълни или замести липсата на доход;
- като форма на подкрепа цели постигане на удовлетворяване на минималните жизнени потребности на лицата, които живеят или са застрашени от изпадане в бедност;
- конкретните форми на това публично въздействие са отпусканите социални помощи и предоставяните социални услуги на най-депривираната част от населението.

Тези характеристики са валидни и за социалното подпомагане на безработните лица в качеството на елемент на системата за социалната защита при безработица.

Социалното подпомагане, както и социалното осигуряване като основни подсистеми на социалната защита са ориентирани към обезпечаване на възможната материална подкрепа на уязвимите групи от населението, загубили за кратък или по-продължителен период работа и доходи. Социалните помощи като елемент на социалното подпомагане са средства в пари и/или в натура, предоставяни на българските граждани, семейства и съжителстващи лица, които поради здравни, възрастови, социални и други независещи от тях причини не могат сами чрез труда си или доходите, реализирани от притежавано имущество, да осигуряват задоволяване на основните си жизнени потребности. Тяхното предназначение е да допълват или заместват собствените доходи на групите в неравностойно положение за задоволяване на основните им жизнени потребности, или да обезпечат средства за покриване на инцидентно възникнали потребности на подпомаганите лица и семейства.

Социалното подпомагане като система има допълващ характер и той се изразява в безвъзмездно предоставяне на средства и услуги, финансирани от държавния бюджет, на лица и семейства от групите от населението, изпаднали в нужда, за които няма друго законово основание за финансова помощ. Характерно за подпомагането е, че то, за разлика от социалното осигуряване, не е насочено към компенсиране в определена степен на загубени доходи

поради настъпване на неблагоприятни събития (дефинирани като социалноосигурителни рискове), а съдейства за осигуряване на средства за покриване на основни жизнени потребности, когато лицето няма такива или пък наличното му имущество и доходи не са достатъчни. Затова и социалното подпомагане се разглежда основно като компенсаторна система, насочена към преодоляване на бедността, нищетата и социалната изолация.

За разлика от социалното осигуряване, видът и размерът на подкрепата не изискват и не зависят от предходно участие под формата на осигурителен принос на подпомаганото лице в обезпечаването на необходимите средства. Предоставяните от системата на социалното подпомагане престации представляват материални блага – парични средства или натурални блага (стоки, услуги), и те се финансират за сметка на републиканския или общинските бюджети, на специализиран фонд, на организации с нестопанска цел и на други източници. Като допълващ въздействието на системата за социално осигуряване чрез предоставяните обезщетения за безработица социалното подпомагане е последният механизъм за осигуряване на подкрепа за преживяването на човека и на неговото семейство и влиза в действие, когато възможностите на другите подсистеми не могат да бъдат използвани или са изчерпани. Социалното подпомагане се предоставя за задоволяване на конкретна нужда и тази нужда е свързана с основни жизнени потребности на индивида.

Връзката на системата на социалното подпомагане с пазара на труда и безработицата като основен показател е двустранны. Както отбелязва И. Белева, „засиленото подоходно неравенство и неравният достъп до материални блага и услуги са процес с двустранны отношение към пазара на труда. От една страна, икономическата неактивност и безработицата са сред основните причини за наличието и възпроизводството на бедността, т.е. неучастието в пазара на труда предпоставя подоходното неравенство и бедността. От друга страна, хората с ограничен достъп до доходи и материални блага имат проблеми с трудовата интеграция, а социалната им маргинализация допълнително усложнява възможността за включване в пазара на труда“ (Белева, 2016, с. 29).

Загубата на работа и доходи засилва риска от изпадане в бедност, като целта на социалното подпомагане може да се разглежда в аспекта на значението му за ограничаване и преодоляване на бедността. Важна характеристика на социалното подпомагане е, че основна форма за неговата реализация е изплащането на трансфери под формата на социални помощи, необвързани с историята на осигурителния принос на подпомаганото лице. Условието за получаване на отделните видове помощи, техният обхват и размер се определят в съответни нормативни актове – закони и правилници за тяхното приложение. В повечето дефиниции основното предназначение на тези трансфери е да допълват разполагаемия или да гарантират минимален доход в рамките на общественоприемлив стойностен норматив. **В този смисъл очакваните ефекти от функционалното проявление на социалното подпомагане като елемент на социално-защитната система е обезпечаване на минимален жизнен стандарт на лицата и техните семейства и ограничаване и преодоляване на бедността сред най-депривираната част от населението.**

Н. Нинов посочва, че „ефективното функциониране на социалното подпомагане в условията на „хронична“ ограниченост на ресурсите пряко кореспондира със системния капацитет за оптимално насочване на социалните трансфери към най-нуждаещите се лица и домакинства. Този сложен процес на необходимо „прицелване“ на оказваното въздействие естествено поставя ударение върху вида и най-вече върху режима като част от организационните аспекти на предоставяните социални трансфери“ (Нинов, 2010, с. 78). В този контекст определящо значение за адекватността на подкрепата от социалното подпомагане имат утвърдените като законова норма критерии и изисквания, регламентиращи достъпа до системата. Те се явяват своеобразен филтър, който прецизира обхвата на социалното подпомагане и едновременно с това са в основата на конкретната форма и размер на получаваните социални помощи. По този начин тяхното влияние се проявява и на входа (редуцирайки достъпа до получаване на помощи и услуги), и на изхода (чрез вида и размера на паричните средства и на услугите към бенефициентите).

Социалните помощи като форма за социално подпомагане на уязвимите групи

За да се осъществи подкрепа, съобразена със специфичните потребности на бенефициентите, при отпускането на изплащаните от социалното подпомагане помощи са въведени критерии, отчитащи семеен, здравен, образователен, трудов, имуществен, материален статус на лицето. Такива са съответно семейното положение, здравословното състояние, обучението на децата в образователната система, трудовата заетост, имущественото състояние, доходите на лицето или семейството. Конкретният размер на предоставяните помощи от социалното подпомагане е в зависимост от състоянието на посочените критерии. Оценката на тези критерии е в обхвата на социалната работа и релевантните социални дейности, свързани със социалната диагностика на конкретния случай. Определянето на конкретните параметри на подкрепата от социалното подпомагане се осъществява чрез съотнасяне на състоянието на тези параметри на социалната оценка за отделното лице към определен измерител на основните жизнени потребности, каквито за нашата страна са възприети линията на бедност (ЛБ), а до 2023 г. това бяха гарантираният минимален доход (ГМД) и диференцираният минимален доход (ДМД).

Предоставянето на социални услуги се осъществява на базата на индивидуална оценка на потребностите, която отчита специфичните нужди и очаквания на потребителите и определя най-подходящите за конкретния случай като вид и форма на реализация една или повече услуги. От 2019 г. в законовата уредба на социалното подпомагане в България настъпиха съществени промени, свързани с приемането на два нови за социалната практика закони – Закон за личната помощ и Закон за социалните услуги, и със значителни промени в нов Закон за хората с увреждания, с който бе отменен действащия дотогава Закон за интеграция на хората с увреждания. Общото в посочените закони е акцентът върху индивидуалната оценка при предоставянето на конкретната форма на подпомагане под формата на услуга. Въведен бе нов критерий при определянето на размерите на финансовата помощ на хората с увреждания – линията на бедност, промени бяха внесени и в Наредба № РД-07-5/16.09.2008 г. за условията и реда за отпускане на

целева помощ за отопление по отношение на определяне размера на целевата помощ. Приета бе и нова методика за определяне на линия на бедност.

В посочените закони, в зависимост от условията за изплащането им, ориентирани към целевата група за подпомагане, помощите могат да бъдат систематизирани в три основни направления:

- насочени към хора в зависимост от дохода, съотнесен към определен критерий;
- за подкрепа на семействата с деца;
- за подкрепа на хора с увреждания.

Помощите, отпускани по Закона за социално подпомагане, са ориентирани към постигане на следните основни цели, формулирани от Министерството на труда и социалната политика:

- подпомагане на гражданите, които без помощта на другите не могат да задоволяват своите основни жизнени потребности, чрез предоставяне на месечни, целеви и еднократни помощи;
- подпомагане на реинтеграцията на пазара на труда на лицата, които получават социални помощи;
- намаляване на зависимостта от социални помощи чрез осигуряване на по-добра целенасоченост и финансиране при реализацията на програми и проекти в областта на социалното подпомагане;
- подобряване качеството и условията на живот на групите в неравностойно положение и осигуряване на условия за адекватна социална подкрепа.

Фокус в статията са действащите механизми на социалното подпомагане, които са насочени към подкрепа на домакинствата с най-ниски доходи, в обхвата на които се включват и голяма част от безработните лица. Законът за социално подпомагане дефинира правото на достъп до този тип помощи, а именно – това са „българските граждани, семейства и съжителстващи лица, които поради здравни, възрастови, социални и други независещи от тях причини не могат сами чрез труда си или доходите, реализирани от притежавано имущество, или с помощта на задължените по чл. 140 от Семейния кодекс да ги издържат лица, да осигуряват задоволяване на

основните си жизненни потребности“ (Закон за социалното подпомагане). По своята същност обхватът на този вид помощи е естествено ограничен от подоходен тест, както и от допълнителни критерии, имащи отношение към възможностите на лицата да реализират самостоятелно доход, с който да покриват жизнените си нужди – например от имущество или стопанска дейност. Помощите се отпускат след преценка на доходите на лицето или семейството, недвижимото и движимото имущество, семейното положение, здравословното състояние, възрастта, трудовата заетост или упражняването на стопанска дейност, наличието на спестявания и други обстоятелства. Както по отношение на обхвата, така и по отношение на получаваните помощи най-важен е доходният критерий. Той се базира на линията на бедност (като до 2023 г. това бе т. нар. гарантиран минимален доход (ГМД), като се прилага диференциран подход с оглед различни характеристики, влияещи за определяне на потребностите на лицата и домакинствата. Едновременно с това законът предвижда още две условия за достъп до помощи – задължението за полагане на общественополезен труд от безработни лица в трудоспособна възраст и участието им в обучение за ограмотяване и/или повишаване на квалификацията, и включването на децата в системата на предучилищното и училищното образование.

Размерите на доходите, обвързани с правото на получаване на помощи от социалното подпомагане, се определят по нормативен път от изпълнителната власт в лицето на МТСП. Регламентирането на абсолютни стойности на тези показатели поставя редица въпроси, свързани с обективността и адекватността на тяхното определяне и съответно – за ефективността на оказваната чрез социалното подпомагане подкрепа. Липсата на обективен критерий за изчисляване на този измерител на жизнените потребности на уязвимите групи и въведенният административен подход поставят под сериозно съмнение изпълнението на функциите на социалното подпомагане да обезпечи поне минимален жизнен стандарт на голяма част от българското население. Позицията на България в челото на страните от ЕС с най-висок относителен дял на бедните и застрашените от риск от изпадане в бедност е сериозно предизвикателство пред социалното подпомагане, в т.ч. и по отношение на голяма част от безработните лица, да осигури реална подкрепа и

преодолее тази ситуация. Както посочва Ат. Генчев, „многообразието от схеми и механизми за определяне на минималните доходи и в трите сфери е голямо – едни се определят с постановления на Министерски съвет, други със специално създадени методики, трети със Закона за държавния бюджет и Закона за държавното обществено осигуряване, четвърти с други поднормативни актове като наредби и заповеди на министри. Измененията в размерите им става по различно време и периодичност“ (Генчев, 2020, с. 43 – 100).

Линията на бедност (ЛБ) е базата за определяне на размера на финансовата подкрепа за хората с увреждания, а от 1.06.2023 г., с промяна в Закона за социалното подпомагане (ал. 3), се използва и за определяне на социалните помощи. Тя се определя официално от 2007 г. съобразно Методика за определяне и актуализиране на линията на бедност (Методика за..., 2006 г.). През 2019 г. бе приета нова Методика за определяне и актуализиране на линията на бедност. Показателят „линия на бедност“ е дефиниран в методиката като „монетарен показател за идентифициране на бедните в обществото“ и „представлява 60 на сто от медианния общ разполагаем нетен доход на еквивалентна единица“ (Методика за..., 2019). Важен елемент на методиката е индексът на цените на малката по състав кошница, който „измерва общото относително изменение на цените на определени социално полезни и жизненонеобходими стоки и услуги, които са от съществено значение за биологичното и социалното съществуване на отделния човек и домакинство със сравнително ниски доходи“.

Линията на бедност се използва при определянето на минималния доход за достъп до определени социални помощи и услуги като:

- предоставяне на хранителни продукти на лица в риск от бедност;
- предоставяне на безплатна правна помощ на хора с доход до линията на бедност;
- предоставяне на възстановителна помощ на физически лица за подпомагане възстановяването на жилищата им, засегнати от бедствие.

На базата на подоходен тест броят на получателите е ограничен до съвкупността на лица и семейства, които съобразно съответното диференциране за отчитане на конкретните характеристики на домакинството попадат под този праг.

Като предимства на новата методика А. Генчев определя „ясна формула, включваща повече показатели; използване на единни общоевропейски показатели; фокус върху надеждността на използваните данни и информация; разширяване на възможностите на методиката по посока използването ѝ за профилиране на бедността“. Същевременно авторът посочва слабите ѝ страни – ограничения обхват на включените в индекса на цените на малката по състав кошница (ИЦМК), който през 2024 г. съдържа 208 стоки и услуги, разпределени в 3 основни потребителски групи, както и сравнително дългия период на определянето ѝ. Втората слабост се свежда до „ограничения обхват на прилагането на линията на бедност при определяне на размера на социалните плащания от системата на социалното подпомагане“ (Генчев, 2020, Цит. съч., с. 49).

Наличието на методика за определяне на размера на линията на бедност рефлектира в по-високата степен на обективност на конкретния размер на подкрепата от системата на социалното подпомагане. В тази връзка обвързването на размера на социалните плащания с такъв критерий като линията на бедност, която се определя съобразно утвърдена методика, а не на основата на административен акт – с постановление на Министерския съвет (каквато до 2023 г. бе практиката с определяне на ГМД), ще повиши адекватността на повечето от социалните помощи, отпускани от системата на социалното подпомагане. Използването на нов критерий – линията на бедност, вместо прилагания до 1.06.2023 г. гарантиран минимален доход, ще даде възможност да се преодолее една от най-съществените деформации при използването на доходния критерий за определяне на правото и на размера на помощта, която Г. Шопов определя като „отчетливия спорадичен и стъпаловиден характер на измененията, което се дължи на липсата на ясен и прозрачен механизъм за актуализиране на размера на този вид социални помощи като част от минималните доходи“ (Шопов, 2022, с. 34).

Използването на критерия ГМД, определян административно от правителството в продължителен период, както и поради факта, отбелязан от Г. Шопов, че „изоставането на размера на ГМД спрямо темпа на повишение на всички останали основни групи доходи е значително (за периода 2005 – 2021 г. ГМД се увеличава с 36,4%, докато минималната работна заплата – с над 3,7 пъти, минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст – 3,2 пъти, а линията на бедност – с над 3 пъти“ (Шопов, 2022, с. 63), обхващат на лицата с право на социални помощи, както и конкретните размери за отделните групи потребители съобразно въведените критерии за диференциация не отговарят на степента на реалното покриване на техните нужди. Абсолютната сума на предоставените на база ГМД помощи за различните категории потребители не може да бъде оценена като адекватна на потребностите на отделните групи и съответно – за мотивацията на потенциалните получатели да кандидатстват за тяхното получаване.

Както посочва М. Желязкова, „тази схема за доходи е от типа „последна инстанция“ с изключително ниски равнища на подкрепа на доходите, насочена е срещу изключителни нива на екстремна бедност и осигурява оцеляване на много ниски равнища. В съответствие с това достъпът до системата е изключително ограничен и в огромно несъответствие с високите равнища на бедност в страната“ (Желязкова, 2018, с. 7). Това наложи приемането на промени в законовата база и обвързването на доходния критерий за отпускане на социални помощи с линията на бедност.

Диференциран минимален доход (ДМД) – определянето му се регламентира в ЗСП и представлява изчислената минимална сума за различните категории лица, която се гарантира чрез системата за социални помощи. В чл. 9, ал. 1 от ЗСП се посочва, че „право на месечна помощ имат лица или семейства, чийто доход за предходния месец е по-нисък от определен диференциран минимален доход“. В ал. 3 от закона са посочени и категориите лица и коефициентите, с които се определя ДМД. Диференцираният минимален доход се използва, за да се определи кой има право на целеви или месечни помощи в зависимост от доходите на членовете на семейството. Той се определя в зависимост от броя членове на семейството и броя лица, живеещи в едно жилище, свързан е и

с възрастта, семейно положение, здравословно и имуществено състояние на заинтересованите лица. Използването на ДМД за определяне на размерите на социалните помощи съобразно критерии, свързани с възрастта, социалния, здравен и образователен статус на подпомаганите лица, дава възможност за тяхната диференциация. Диференцирането позволява по-адекватно да се отразяват различните условия на живот и дейност на подпомаганите лица върху размера на отпусканите помощи и на това основание по-ефективно да се разходват средствата за социално подпомагане, фокусирано според техните потребности, материални възможности и имуществено състояние. Както отбелязва А. Генчев, „По сега действащото законодателство използваните критерии за диференциация са само два – социалният статус и възрастта. Между тези критерии няма количествено-качествено съотношение и определяне по този начин на тежест на отделните критерии е слабост“ (Генчев, 2020, с. 51).

Месечните социални помощи допълват собствените доходи на лицата и семействата до определен диференциран минимален доход и се отпускат след проверка на техния доходен и имуществен статус, възраст, семейно положение и здравословно състояние, учебна и трудова заетост. Считано от 1.06.2023 г. понятието „диференциран минимален доход“ се заменя с „диференциран доход“ и се определя като процент, определен за съответното лице, към основата за подпомагане, чиято величина е равна на 30% от линията на бедност за съответната година.

Диференциран минимален доход за безработни лица няма изрично посочен, но за категории лица, които попадат в групата на безработните, той се определя според групата, към която те могат да бъдат отнесени съгласно ЗСП.

Диференциран минимален доход за отопление (ДМДО) – определянето му е регламентирано в Наредба № РД-07-5/16.09.2008 (Наредба..., 2008) за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление. В допълнителните разпоредби на наредбата „под диференциран доход за отопление се има предвид индивидуалната граница за достъп до целева помощ за отопление за всяко лице съобразно възрастта, семейното положение и здравословното състояние, определена по реда на чл. 2. ал. 4“. Там се посочва, че

основа за определяне на ДМДО е базовият доход за отопление. Наредбата въвежда един междинен праг на целево социално подпомагане, който е над подпомаганите със социални помощи и под линията на бедност, който дава възможност за разширяване на обхвата на подпомагане на лицата над тези социални помощи. Някои автори отбелязват, че „действащият досега механизъм при схемите за подпомагане е свързан с поддържането на ниската доходна линия на диференцирания минимален доход и наличието на множество ограничителни критерии, които редуцират потенциалните клиенти до кръга на хронично безработните и маргинализирани групи от населението“ (Шопов, 2016, с. 14).

Придобиването на право на социални помощи се основава освен на изпълнението на изискванията на Закона за социалното подпомагане и на Правилника за прилагане на Закона за социалното подпомагане (ППЗСП) и на резултатите от провежданата от специалистите от териториалните поделения на Агенцията за социално подпомагане анкета.

Подходът за определяне на допустимостта и размера на помощите, изплащани от системата на социалното подпомагане, не отчита критерия заетост, а само доход при регламентирането на различните групи, диференцирани според възраст, семейно положение, здравен статус, участие в образование. Поради това не може да бъде анализиран броят на безработните, попадащи в различните групи с право на социални помощи, и се изключва възможността да се отчита тяхното участие при семейните помощи и помощите за хора с увреждания. Отпускането на социалните и семейни помощи не отчита характеристики, оказващи влияние върху социално-икономическия профил на лицата и техните семейства, каквото е тяхното положение на пазара на труда. Това възпрепятства детайлното изследване на участието на системата на социалното подпомагане за осигуряване на необходимата материална подкрепа на безработните лица. Посоченият факт определя акцента върху тяхното представяне като законова регламентация и невъзможността да бъде анализирано приложението им по отношение на категорията „безработни лица“ като размер на изплащаните от социалното подпомагане помощи.

Заклучение

Социалното подпомагане като система, която чрез социалните помощи и предоставяните социални услуги допълва ефекта на осигурителните плащания от социалното осигуряване, притежава сериозен потенциал за постигане на по-адекватна степен на подкрепа на безработните лица. Едновременно с това, тъй като обхватът и адекватността на подпомагането, основано на подхода на минимален доход, са пряко зависими от определения размер на този доход, когато неговият размер се различава съществено от средствата за поддържане на нормален жизнен стандарт на уязвимите групи, резултатът от неговото прилагане е несъществен. Ниският размер и сериозното изоставане на използвания до месец юни 2023 г. доходен критерий (ГМД) за придобиване на право и за определяне на конкретен размер от другите видове минимални доходи, поради дългия период на задържане на неговата стойност и начина на неговото определяне – без връзка с обективни икономически и социални показатели, са причина за ограничения обхват на бенефициентите и ниската ефективност на отпусканите помощи – както по отношение на защитната си функция да осигурят минимален жизнен стандарт на уязвимите лица, към които попадат и безработните, така и по отношение на активиращата им функция – да насърчават тяхното връщане на пазара на труда.

Доколкото една от основните цели на социалното подпомагане е ограничаване на бедността, би следвало практиката за определяне на конкретните размери на социалните помощи, съобразно диференциране на база ключови характеристики на бенефициентите, да съдейства за подобряване на доходите на най-уязвимите и бедни домакинства, сред които попадат и тези, в които има безработни лица. В тази връзка следва въведените критерии да включват и безработицата като една от ключовите характеристики, която да се отчита при достъпа до получаване на помощ и при определяне на размера на месечните социални помощи, за да може системата на социалното подпомагане да реализира по-пълно потенциала си на допълващ елемент на системата за социална защита при безработица.

ЛИТЕРАТУРА

1. **Белева, И. (2016).** Пазарът на труда с хоризонт 2020: стратегически цели, оценки и политики, MPRA Paper No. 87163, Институт за икономически изследвания на БАН, София [Beleva, I. (2016). Pazarat na truda s horizont 2020: strategicheski tseli, otsenki i politiki, MPRA Paper No. 87163, Institut za ikonomicheski izsledvania na BAN].
2. **Благойчева, Хр. (2013).** Социално подпомагане, Варна, Издателство „Наука и икономика“, Икономически университет – Варна [Blagoycheva, Hr. (2013). Sotsialno podpomagane, Varna, Izdatelstvo „Nauka i ikonomika“, Ikonomicheski universitet – Varna, Varna].
3. **Генчев, А. (2020).** Схеми на минимални доходи в България с фокус върху социалните помощи и социалноосигурителните минимални плащания и модел за определяне на размерите на минималните доходи във взаимосвързана система, Годишник на СУ „Св. Кл. Охридски“, Том Социални дейности/Volume 113, с. 43-100 [Genchev, A. (2020). Shemi na minimalni dohodi v Bulgaria s fokus varhu sotsialnite pomoshti i sotsialnoosiguritelnite minimalni plashtania i model za opredelyane na razmerite na minimalnite dohodi vav vzaimosvarzana sistema, Godishnik na SU, „Sv. Kl.Ohridski“, Tom Sotsialni deynosti/Volume 113, s. 43-100].
4. **Желязкова, М. (2018).** Политиките срещу бедността в България: социална ефективност и необходими промени, ИИОЗ – БАН [Zhelyazkova, M. (2018). Politikite sreshtu bednostta v Bulgaria: sotsialna effektivnost i neobhodimi promeni, IOZ – BAN].
5. **Закон за личната помощ**, обн. ДВ. бр.105 от 18 декември 2018 г., в сила от 01.01.2019 г. [Zakon za lichnata pomosht, Obn. DV. br. 105 ot 18 dekemvri 2018 g., v sila ot 01.01.2019 g.].
6. **Закон за социалните услуги**, обн. ДВ. бр. 24 от 22 март 2019 г., в сила от 1.07.2020 г. [Zakon za sotsialnite uslugi, Obn. DV. br. 24 ot 22 mart 2019 g., v sila ot 01.07.2020 g.].
7. **Закон за социалното подпомагане**, обн. ДВ. бр. 56 от 19 май 1998 г., изм. – ДВ, бр. 24 от 2019 г. [Zakon za sotsialnoto podpomagane, Obn. DV. br. 56 ot 19 may 1998 g., izm. – DV, br. 24 ot 2019 g.].

8. **Методика за определяне и актуализиране на линията на бедност (2006)**, приета с Постановление на Министерски съвет (ПМС) № 345 от 18.12.2006 г. [Metodika za opredelyane i aktualizirane na liniyata na bednost (2006), prieta s Postanovlenie na Ministerski savet (PMS) № 345 ot 18.12.2006 g.].
9. **Методика за определяне и актуализиране на линията на бедност (2019)**, приета с ПМС № 241 от 24.09.2019 г., чл. 1 и 2 от допълнителните разпоредби [Metodika za opredelyane i aktualizirane na liniyata na bednost (2019), prieta s PMS № 241 ot 24.09.2019 g., chl. 1 i 2 ot dopalnitelnite razporedbi].
10. **Наредба № РД-07-5/16.09.2008 г.**, ДВ, бр. 51 от 2019 г. [Naredba № RD-07-5/16.09.2008 g., DV, br. 51 ot 2019 g.].
11. **Наредба № РД-07-5 за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление**, ДВ, бр. 51 от 2019 г. [Naredba № RD-07-5 za usloviyata i reda za otpuskane na tseleva pomoshst za otopenie, DV, br. 51 ot 2019 g.].
12. **Николов, Н. (2010)**. Приложни аспекти на диагностиката в социалното подпомагане, сп. Управление и образование, т. VI, (4), с. 129 – 32 [Nikolov, N.(2010) Prilozhni aspekti na diagnostikata v sotsialnoto podpomagane,sp. Upravlenie i obrazovanie, t. VI, (4), s. 129 – 132].
13. **Нинев, Н. (2010)**. Необходимостта от активно противодействие на бедността в България – предпоставка за ревизиране на режима на системата за социално подпомагане, сп. Бизнес управление, бр.4/2010, с.73 – 85 [Ninov, N. (2010). Neobhodimostta ot aktivno protivodeystvie na bednostta v Bulgaria – predpostavka za revizirane na rezhima na sistemata za sotsialno podpomagane, sp. Biznes upravlenie, br. 4/2010, s. 73 – 85].
14. **Средкова, К. (2020)**. Понятие и обща характеристика на социалното подпомагане, сп. Съвременно право, бр. 3/2020, с. 8 – 24 [Sredkova, K. (2020). Ponyatie i obshta harakteristika na sotsialnoto podpomagane, sp.Savremenno pravo, br. 3/2020, s. 8 – 24].
15. **Шопов, Г. (2016)**. Енергийна бедност и социално подпомагане, сп. Икономическа мисъл, бр. 6, с. 11 – 38 [Shorov, G. (2016). Energiyna bednost i sotsialno podpomagane, sp.Ikonomicheska misal, br. 6, s. 11 – 38].

16. **Шопов, Г., Цанов, В., Христосков, Й. (2022).** Минимални доходи на населението. Развитие, съотношения, политики, София, Издателство на БАН „Проф. М. Дринов“ [Shopov, G., Tsanov, V., Hristoskov, Y. (2022). Minimalni dohodi na naselenieto. Razvitie, saotnoshenia, politiki, Sofia, Izdatelstvo na BAN „Prof. M. Drinov“].