

**СОЦИЈАЛНИТЕ ТРАНСФЕРИ  
ВО ВРЕМЕ НА  
ЕКОНОМСКИ ПРОБЛЕМИ:  
ПРИМЕРОТ НА БУГАРИЈА**

**Бојан Захариев,**  
Институт отворено општество  
во Софија, Бугарија,  
програмски директор

**Резиме**

Оваа статија нуди преглед на тоа како системот на социјалните трансфери во Бугарија одговорил на макроекономските шокови предизвикани од глобалната економска криза. Разгледани се неколку канали за трансфер на шоките, со осврт на конкретното влијание врз ромската и турската популација, кои се посебно ранлива категорија. Основните податоци кои се искористени произлегуваат од панел анкетата за мониторинг на кризата, организирана во три наврати и спроведена од Светската банка и Институтот отворено општество во Софија, но, исто така, се користени и други податоци од неколку испитувања на Националниот институт за статистика.

Улогата на социјалните трансфери треба да се разгледа во поширок политички контекст, бидејќи

**SOCIAL TRANSFERS  
IN TIMES OF  
ECONOMIC DISTRESS:  
THE EXAMPLE OF BULGARIA**

**Boyan Zahariev,**  
Program director  
at Open Society Institute  
Sofia, Bulgaria

**Abstract**

The article looks at how the system of social transfers in Bulgaria responded to the macroeconomic shocks coming from the global economic crisis. Several channels for the transfer of shocks are discussed looking at the specific impact on the Roma and Turkish populations, which are particularly vulnerable. The main data used come from three waves of a panel crisis monitoring survey carried out by the World Bank and the Open Society Institute – Sofia but other sources such as data from several surveys of the National Statistical Institute are used as well.

The role of social transfers needs to be examined in a broader policy context, as the response of the system can only be understood at the

одговорот на системот може да се разбере единствено во рамки на подолгите трендови во обликувањето и прекројувањето на системот на социјални трансфери, кон помош во замена за работа и интеракцијата на овој систем со останатите политики кои се клучни за намалување на социјалните разлики, како што се даночната и политиката на вработување, како и регулативите на пазарот на трудот.

Глобалната економска криза беше како стрес-тест за слабостите во политиките на социјалната кохезија и посебно во делот на социјалните трансфери. Главниот заклучок е дека влијанието на релативната сиромаштија во Бугарија беше умерен, споредено со меѓународните околности, пред сè заради пензискиот систем, со мал удел и од другите социјални трансфери. Стапката на лицата со ризик од сиромаштија дури и незначително се намали, но ова не беше резултат на некакви реални подобрувања, туку на фактот што овој индикатор не ја прикажува реално сиромаштијата во време на рецесија. Во долгорчна смисла, сегашниот систем на социјални трансфери во Бугарија не нуди никакви инструменти за соодветен одговор на сиромаштијата и социјалната исклученост.

Излезот на Бугарија од економската криза се покажа дека е на подолг рок од оној што било кој го очекувал на почетокот. Бугарија, за

background of the longer trends in the shaping and reshaping of the system of social transfers towards a workfare approach and the interaction of this system with other policies, which are key to lowering social disparities such as taxation, employment policy and the labour market regulation.

The global economic crisis worked as a stress test for the weaknesses in social cohesion policies and the social transfers in particular. The main conclusion is that its impact on relative poverty in Bulgaria was moderate in international comparison due mainly to the pension system and with very little contribution from other social transfers. The at-risk-of-poverty rate even somewhat decreased but this was not due to any real improvement but to the fact that this indicator is not very good for capturing poverty in times of recession. On the long run however the current system of social transfers in Bulgaria does not offer any instruments to adequately address poverty and social exclusion.

Bulgaria's exit from the economic crisis proved to be longer than anyone could expect at the beginning. Bulgaria, unlike many of the EU countries, was following a policy of pre-emptive austerity. Dismantling parts of the social protection system

разлика од многу земји на Европската Унија, следела политика на превентивно штедење. Напуштањето на делови од системот на социјална заштита било една од стратегиите за излез од кризата. Ова, можеби, не е вистинскиот пат за фактање чекор со водечките ЕУ земји-членки од гледна точка на квалитетот на живот.

**Клучни зборови:** социјални трансфери, економска криза, ромска и турска популација, релативна сиромаштија.

### **Сегашниот систем на социјални бенефиции во Бугарија – изглед и обликување**

Политиката на социјални трансфери во Бугарија претрпе многу измени во изминатите 20 години. Пред 1989 година, Бугарија имаше многу централизиран и патерналистички систем на социјална заштита, несоодветен со условите на пазарната економија (Шопов: 2012).

Пред воведување на сегашниот систем, политиката претрпе многу измени во чиј тек мораше да се разрешат многу важни дилеми поврзани со филозофијата на социјалните бенефиции.

1. Кои критериуми се потребни за доделување социјални бенефиции?

was part of the strategy to exit from the crisis. This may not be the right way to catch up with the leading EU countries in terms of the quality of life.

**Keywords:** social transfers, economic crisis, Roma and Turkish population, relative poverty.

### **The current system of social benefits in Bulgaria – how it looks like and how it took shape**

The policy of social transfers in Bulgaria has gone through many changes over the last 20 years. Before 1989 Bulgaria had a very centralized and paternalistic system of social support, which was unsuited for market economy conditions (Shopov: 2012).

Before the existing system took shape it went through many changes in the course of which important dilemmas concerning the philosophy of social benefits had to be resolved.

1. What should be the criteria for giving social benefits?

2. Какви видови социјални бенефиции треба да има?

3. Како да се утврди износот и како истиот да се усогласува?

4. Кој треба да управува со доделувањето на социјалните бенефиции?

Бугарскиот систем на социјална заштита никогаш не го користел концептот на домаќинство. Од почетокот на 90-тите години од минатиот век, со употреба на тестот на основни средства, се земаат поединци и домаќинства за дефинирање на тоа кој може да биде корисник на системот на социјална заштита.

Првите дефиниции за целта на системот на социјална заштита, со неколку измени, во основа важат до денес. Сегашната регулатива за социјалната заштита ги дефинира лицата со право на социјални бенефиции, како: „бугарски граѓани, домаќинства и нивни членови кои заради: здравствени, возрастни и социјални околности и други причини вон нивна контрола, не се во можност да ги задоволат основните животни потреби со сопствен труд или приходи од имот, или со поддршка од оние кои се законски обврзани да обезбедуваат таква поддршка“ (Закон за социјална заштита, член 2(3)).

Од самиот почеток на новиот систем на социјална заштита се дефинирани три вида на бенефиции: месечни социјални бенефиции, други повременни бенефиции и наменски надоместоци, од кои најважен е на-

2. What kinds of social benefits should be given?

3. How to determine and update the amount?

4. Who should manage the delivery of social benefits?

The Bulgarian system of social protection never used the concept of household. Since the beginning of the 90-ties of last century individuals and families have been used to define who should be the beneficiaries of the social protection system and set the core means tests.

The first definitions of the aim of the social protection system have essentially survived until today with few modifications. The current social protection legislation defines those who are entitled to receiving social benefits as 'Bulgarian citizen, families and cohabiting persons, who due to health, age, social circumstances and other reasons beyond their control, are unable to provide for their own basic living necessities either with their labour or income from property or with support from those who by law are obliged to extend such support' (Social Protection Act, art. 2(3)).

Since the very beginning of the new social protection system three types of benefits were defined – monthly social benefits other occasional benefits and targeted allo-

доместокот за греење кој е достапен во грејната сезона и продолжува да игра клучна улога во бугарскиот систем на социјална заштита. Последниот клучен додаток, кој е единствениот со доста широк обем, е детскиот додаток. Во моментот, системот на социјална заштита прави разлика помеѓу додатокот за одгледување на дете до 1 година, кој е значително повисок, и додатокот за одгледување деца до 18 или 20-годишна возраст доколку го продолжиле своето образование во средно училиште.

На почетокот на 90-тите години од минатиот век имало обиди за гарантирање на социјалните трансфери, со нивно изедначување со минималната плата. Но, оваа идеја била бргу напуштена и оттогаш висината на социјалните бенефиции во пракса се утврдува од Владата секоја година.

Во однос на механизмите за доделување на социјалните бенефиции, истите се дистрибуираат од страна на децентрализираните единици на централната Влада – управите за социјална помош при Агенцијата за социјална помош, со која раководи Министерството за труд и социјална политика. Имало куси периоди кога социјалните бенефиции биле менаџирани од општините, но системот бргу се вратил кон, во тоа време, централизираните механизми на доделување, кои се цврсто втемелени во традицијата. Како и да е, во Бугарија општините се мно-

wances, the most important of which is the heating allowance, which is given in the cold season and continues to play a key role in the Bulgarian system of social protection. The last key benefit, which is the only one with a rather large scope are the child benefits. Currently the social protection system distinguishes between benefits for raising children up to 1 year, which are significantly higher and benefits for raising children up to 18 year or up to 20 twenty years if they continue their education in secondary school.

At the beginning of the 90-ties of last century there have been attempts to guarantee social transfers by lining them to the minimum salary. This idea was dropped quickly and the size of social benefits since then is in practice determined by the government each year.

As far as the delivery mechanism is concerned social benefits are distributed by deconcentrated units of the central government – the social assistance directorates of the Social Assistance Agency under the Ministry of Labour and Social Policy. There have been short periods in which social benefits were managed by the municipalities, but the system quickly returned to the centralized mechanisms of delivery, which are firmly grounded on tradi-

гу зависни од субвенциите од централната Влада, посебно кога станува збор за, таканаречените, делегирани услуги кои се испорачуваат на општинско ниво, но се финансирани од централната Влада, обично врз основа на стандардите по глава на жител. Само неколку од најголемите општини можат да си дозволат додавање на значителни фондови од сопствените приходи како поддршка на услугите и функциите кои тие ги сметаат за приоритетни.

Уделот на, таканаречените, пасивни мерки на пазарот на трудот, споредено во европски рамки, во Бугарија е многу низок (Џанов: 2008, 99). Овој пристап може да произлегува од неразбирањето дека пред да се „активира“ одредено лице, тоа треба прво да ги задоволи сопствените основни потреби. Нискиот удел на пасивни мерки на пазарот на трудот значи дека лицата треба да добиваат што е можно помали трансфери. Состојбата во која запѓаат ранливите лица не се смета за структурен проблем, туку за нивна сопствена вина, што ја оправдува филозофијата на поддршка во замена за работа како активација.

Верувањето промовирано со Лисабонската стратегија – дека социјалната инклузија и економскиот развој се зајакнуваат меѓусебно, никогаш не заживеа во Бугарија и може да се смета за сосема заборавено. Всушност, тоа и никогаш не било суштински дел на вооблику-

tion. Municipalities in Bulgaria are very dependent on subsidies from the central government, especially the so called delegated services, which are delivered at municipal level but funded by the central government usually based on per capita standards. The biggest municipalities which are only few in number can afford to add substantial funds from their own revenues to support services and functions they consider a priority.

The share of the so-called passive measures on the labour market in Bulgaria is also very low compared to the European (Џанов: 2008, 99). This approach can also be traced to the lack of understanding that before a person gets „active“ she/he needs to have her/his basic needs addressed. The low share of passive measures on the labour market means that persons should get as little transfers as possible. The situation in which vulnerable persons end up is not perceived as a structural problem but as their own guilt, which provides the justification for a workfare philosophy of activation.

The belief promoted in the Lisbon strategy – that social inclusion and economic development reinforce each other never took real ground in Bulgaria and can now be considered completely forgotten. It

вањето на социјалната заштита во Бугарија и нејзините политики на социјална инклузија. Клучниот став на бугарската политичка елита се одрази врз реформите спроведени од владите кои доаѓале од различни страни на политичкиот спектар, а тоа е дека социјалната инклузија е луксузна активност која може да си ја дозволат, главно, „богатите“ земји. Главните двигатели на економскиот развој се ниските даноци и ниските јавни расходи.

Во овој преглед ќе се осврнам, главно, на основната алатка за гарантирање на минималните приходи во бугарската политика на социјална заштита: месечните социјални бенефиции, надоместокот за греење и детските додатоци. Овие три вида социјални трансфери претставуваат јадро на бугарскиот систем на социјална заштита.

За разлика од останатите социјални трансфери, големината и обемот на пензиите се значајни од макроекономска гледна точка и играат важна улога во намалувањето на сиромаштијата. Зголемувањето на пензиите од средината на 2009 год. е единствената безбедносна мрежа за многу бугарски домаќинства, кои често не ги сочинуваат само пензионери, помагајќи им да не западнат во уште подлабока сиромаштија заради влијанието на глобалната економска криза. Другите социјални трансфери имаат маргинална улога како безбедно-

actually never became an essential part of the making of Bulgarian social protection and social inclusion policies. The key belief shared by the Bulgaria political elite reflected in the reforms carried out by a range of governments from different parts of the political spectrum, is that social inclusion is a luxurious activity, which can be afforded mainly by „rich“ countries. The main drivers of economic development are low taxes and low public expenditures.

In this overview I will focus mainly on the basic GMI tool in Bulgarian social protection policy – the monthly social benefits, the heating allowance and the child benefits. These three types of social transfers represent the core of the Bulgarian social protection system.

Unlike other social transfers the size and scope of pensions is significant from a macroeconomic point of view and they play a much more important role in poverty reduction. An increase in pensions in the middle of 2009 has been the only safety net for many Bulgarian households not necessarily composed of pensioners alone, against falling into even deeper poverty due to the impact of the global economic crisis. Other social transfers have played a marginal role as safety net, which can be explained by the philosophy of the Bulgarian social protection system.

сна мрежа, што може да се објасни со филозофијата на бугарскиот систем на социјална заштита.

Пристапот кон пензиите и останатите социјални трансфери значително се разликува. Пензиите се третираат како „заслужен“ приход. Сегашните пензионери уплаќале придонеси во текот на нивниот работен век и затоа „заслужуваат“ да добиваат соодветни пензии. Општеството не е во состојба целосно да обезбеди соодветни пензии заради економските турбуленции и многу неповолните демографски трендови, но би требало. Ситуацијата со лицата кои примаат издршка врз друга основа е сосема различна. Освен пензиите, сите видови на социјални трансфери се сметаат како нешто што се дава незаслужено. Значи, сосема е легитимно да се дава онолку колку што Владата смета дека е соодветно, туку само онолку колку останало откако ќе се извршат другите расходи кои имаат поголем приоритет. Оваа филозофија одлично ги опишува и објаснува податоците за големината на социјалните трансфери во Бугарија во последните 15 години.

Дефиницијата за *Минималниот загарантиран приход* (МЗП) во Бугарија е дадена во Законот за социјална заштита на Бугарија, според која станува збор за „законски утврден износ кој се користи како основа за дефинирање на социјалната помош, со цел гарантирање на прихо-

Approaches to pensions and other social transfers have differed significantly. Pensions were treated as a „deserved“ income. The current pensioners have made their contributions through their working life so they „deserve“ to receive adequate pensions. Though the society is unable to fully provide for adequate pensions due to the economic turbulences and very unfavourable demographic trends, it ought to. The situation with people receiving income support is completely different. All kinds of social transfers beyond pensions are considered as something which is given but not deserved. So it is perfectly legitimate to give only as much as the current government considers appropriate; only as much as it is left on the balance after considering most other expenditures, which have higher priority. This philosophy describes and explains very well the data on the size of social transfers in Bulgaria in the last 15 years.

The current Bulgarian definition of the Guaranteed Minimum Income is provided in the Social Assistance Law, which says that it is a „legally defined amount used as a basis for defining social assistance with the aim of guaranteeing a minimum income to meet the basic living needs of people according to their age, fa-



дите за задоволување на основните животни потреби на лицата, соодветно на нивната: возраст, семејна, здравствена и имотна состојба (Закон за социјална заштита од 2012, став 1.10 од Дополнителните одредби). Месечниот износ на *Загарантираниот минимален приход* е утврден од Владата и служи како основа за дефинирање на износот на сите социјални бенефиции (Закон за социјална заштита од 2012, член 12(3)). Значи, не е поврзан со официјалната линија на сиромаштија, иако Владата може да го земе предвид прагот на сиромаштија кога го дефинира истиот. Во пракса тој ретко се менува. Владата, на 1 јануари 2009 год., го измени месечниот износ на МЗП и го утврди на 65 лева (околу 33€). Претходно, МЗП не беше изменет од средината на 2005 год. и изнесуваше 55 лева.

Таканаречената разлика од минималниот приход претставува МЗП помножен со одреден коефициент. Коефициентите се разликуваат за различни лица и домаќинства. Лицето остварува право на социјална помош доколку приходот на неговото семејство за претходниот месец бил понизок од разликата од минималниот приход. Доколку тоа е случај, лицето ја прима разликата како бенефиција.

Табелата наведена подолу содржи коефициенти за пресметување на разликата од минималниот приход.

family situation, health and wealth (Social Assistance Act: 2012, para 1.10 of the Supplementary provisions). The monthly amount of the Guaranteed Minimum Income is defined by the government and serves as a basis for defining the amount of all social benefits (Social Assistance Act: 2012, art 12(3)). Therefore, it is not linked to the official poverty line, although the government may consider the poverty threshold when defining the GMI. In practice, the GMI is rarely changed. The government approved an updated monthly amount of the Guaranteed Minimum Income (GMI) as of 1 January 2009, which was 65 BGN (around 33 euro). Before that, the guaranteed minimum income had remained unchanged at 55 BGN since the middle of 2005.

The so-called differentiated minimum income is the GMI multiplied by certain coefficient. Coefficients are different for different persons and families. The person entitled to a benefit receives it if the income of his/her family for the previous month is lower than the differentiated minimum income. If this is the case the person receives the difference as a benefit.

The current table with coefficients for the calculation of the differentiated minimum income is given below.

**Табела 1. Разлика од минималниот приход користена во тестот на приход за различните групи поддржани од системот на социјална заштита во Бугарија.**

**Table 1. The differentiated minimum income used in the means tests for the various groups supported by the social protection system in Bulgaria.**

Вид на семејство Type of family	Коефициент Coefficient	Разлика од минималниот приход Differentiated minimum income	Коефициент за надоместок за греење Coefficient for heating allowance	Надоместок за греење за приходи до Heating allowance for income up to
Лице постаро од 75 години кое живее само Person over 75 living alone	165,00	107,25	288,00	187,20
Лице постаро од 65 години кое живее само Person over 65 living alone	140,00	91,00	274,80	178,62
Лице постаро од 65 години (над 70 год.) кое живее само Person over 65 (over 70 for the heating allowance)	100,00	65,00	183,60	119,34
За обата партнера кои живеат заедно For each of the partners living together	66,00	42,90	144,00	93,60
За лице кое живее со друго лице или со семејство For a person living with another person or a family	66,00	42,90	201,60	131,04
Лице на возраст до 65 години кое живее само Person up to 65 living alone	73,00	47,45	210,00	136,50
Лице со намалена работоспособност од 50% или над 50% Person with an impaired work ability of 50% or more than 50%	100,00	65,00	183,60	119,34
Лице со намалена способност за работа од 50% или над 50% кое живее само Person with an impaired work ability of 50% or more than 50% living alone	100,00	65,00	249,6	162,24
Лице со намалена способност за работа од 70% или над 70% Person an impaired work ability of 70% or more than 70%	125,00	81,25	223,2	145,08
Лице со намалена способност за работа од 90% или над 90% Person with an impaired work ability of 90% or more than 90%	125,00	81,25	274,8	178,62
Дете до 16 години или до 20 години ако оди во училиште Child up to 16 years, up to 20 years if it goes to school	91,00	59,15	157,2	102,18
Дете од 7 до 16 години ако не оди во училиште Child up to 16 years, up to 20 years if it goes to school	20,00	13,00	157,2	102,18
Самохран родител на дете/деца до 3 години (до 18 години за надоместок за греење) Parent looking alone after a child/children up to 3-years (up to 18 years for the heating allowance)	120,00	78,00	249,6	162,24
Самохран родител на дете/деца до 16 години (до 20 години ако детето оди во училиште) Parent looking alone after a child/children up to 16 years (up to 20 years if the child goes to school)	100,00	65,00	249,6	162,24
За бремени жени 45 дена пред породувањето и за родител кој одгледува дете помало од 3 години For pregnant women 45 days before birth and for a parent looking after a child less than 3-years old	100,00	65,00	183,6	119,34

Source: Social Assistance Agency

Извор: Агенција за социјална помош

Освен тестот за основни приходи, кандидатите за социјална помош мораат да ги исполнат и следниве критериуми:

- Да имаат само едно живеалиште не поголемо од една соба за едно лице; две соби за домаќинство од два или три члена; три соби за четиричлено домаќинство; за четири или повеќе члено домаќинство, живеалиштето не смее да е поголемо од четири соби; за секое лице кое живее во домаќинство - една соба;

- Не смее лицата да бидат регистрирани како трговци-поединци и не смее да поседуваат капитал или претпријатие;

- Лицата не смеат да имаат побарувања, влогови или акции во банка во вкупна вредност која надминува 500 лева за секој член на семејството, со исклучок на владини обврзници или акции од колективната приватизација;

- Не смее да поседуваат било каков движен или недвижен имот кој би бил извор на приход, со исклучок на сопственост за лична секојдневна употреба за лицето или семејството;

- Не смее да има договор за издршка или нега во замена за трансфер на имот. Овој критериум не се применува во случаи кога негата ја пружаат: студенти, невработени, лица со инвалидитет или лица над работоспособната возраст.

На социјалната заштита во Бугарија отпаѓа помал дел од БДП споредено со европскиот просек.

Along with passing the means test the applicants for social benefits and their families must also meet the following criteria:

- The housing they dwell in must be the only one they possess and must not exceed one room per person; two rooms for a two or three member household; three rooms for a four member household; for four member household or more the housing must not exceed 4 rooms; one room for each member living with the family.

- They should not be registered as sole traders and should not own any company capital;

- They should not possess takings, bank deposits or shares with a total value exceeding 500 leva per each family member with the exception of government bonds or shares from mass privatization;

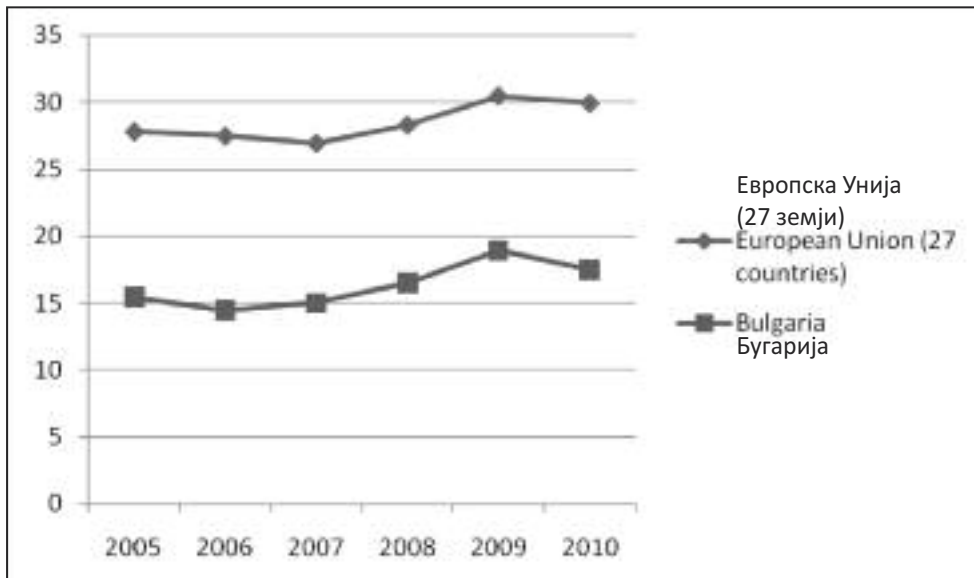
- They should not possess any movable or immovable property which can be a source of income with the exception of the property used by the person or the family;

- They should not be party to a sustenance or care contract in exchange for property transfer; this criteria does not apply in cases when the caregivers are students, unemployed, above working age or people with disabilities;

Social protection receipts in Bulgaria account for a small share of the GDP compared to the EU averages.

**Графикон 1. Удел на социјалната помош во вкупниот БДП**

**Chart 1. Social Protection Receipts share in the GDP**

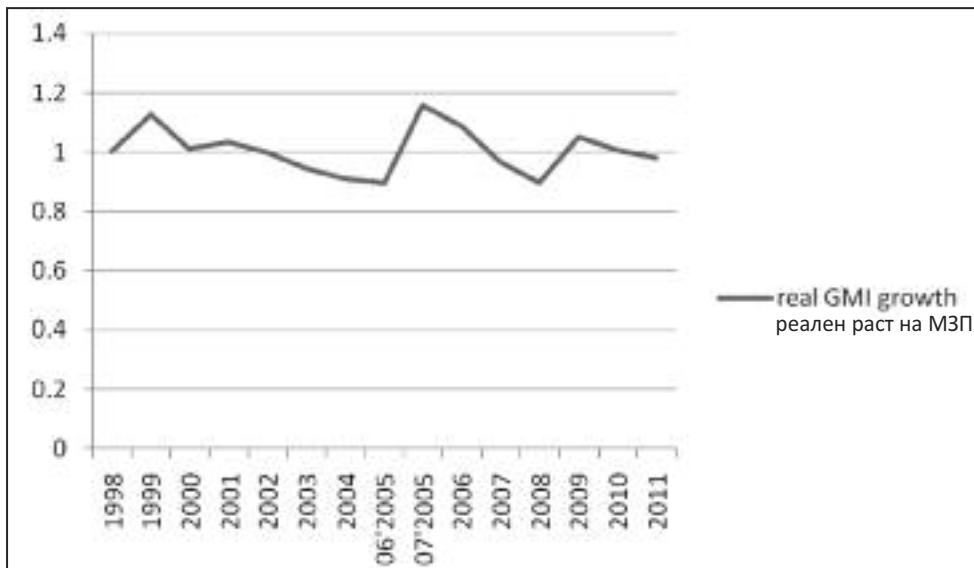


Извор: *Eurostat*

Source: *Eurostat*

**Графикон 2. Реален раст на МЗП во Бугарија во периодот 1998-2011**

**Chart 2. Real GMI growth in Bulgaria 1998-2011**



Извор: *Национален институт за статистика (Шопов: 2012), сопствени пресметки*

Source: *National Statistic Institute and (Шопов: 2012), own calculations*

Ако го погледнеме реалниот раст на МЗП од 1998 година, може да увидиме дека тој, практично, воопшто и не пораснал. Постојано флукутира околу истиот основен износ. Годишите кога истиот бележел пораст, на Графиконот јасно се видливи како скокови.

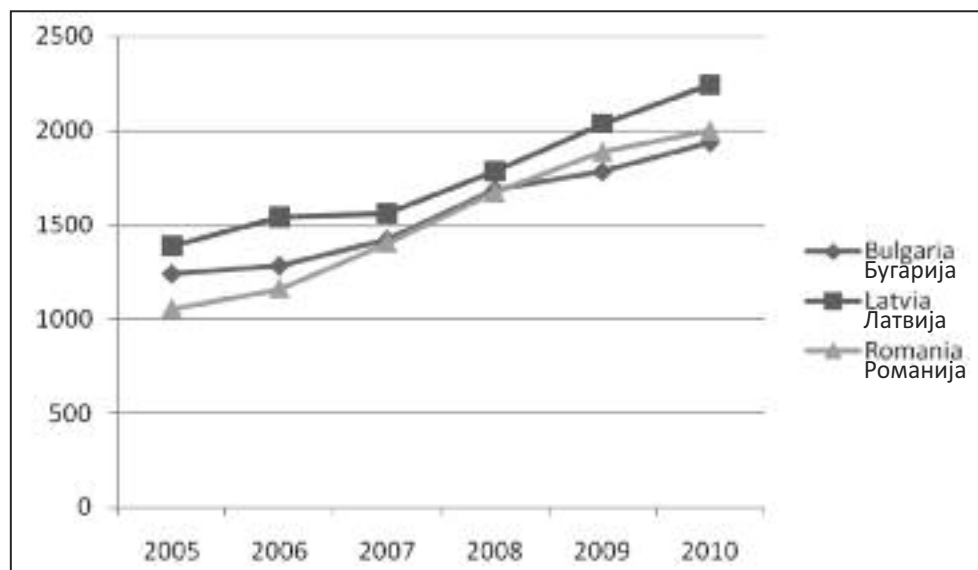
Тој останал на 30 лева, или околу 2€, со цените од 2008 год. Ова објаснува зошто во моментот Бугарија го има најнискиот износ на социјални трансфери во однос на стандардот на потрошувачката моќ. Графиконот даден подолу го покажува обемот на бугарските социјални трансфери споредено со останатите две најсиромашни земји на ЕУ – Романија и Латвија.

**Графикон 3. Социјалните трансфери во однос на стандардот на потрошувачката моќ во Бугарија, Латвија и Романија (2005-2010)**

We see here that the real GMI has practically not shown any growth since 1998. It has continually fluctuated around the same basic amount. The years of growth can be clearly seen on the chart as peaks.

The real GMI stayed at the level of 30 leva or about 2 euros in 2008 prices. This explains why currently Bulgaria has the lowest amount of social transfers in PPS. The chart below shows the size of Bulgarian social transfers compared to the other two poorest EU countries – Romania and Latvia.

**Chart 3. Social transfers measured in PPS in Bulgaria, Latvia and Romania (2005-2010)**



Извор: Еуростат

Source: Eurostat

Рестриктивните тестови за основните приходи и дополнителните услови за стекнување право на социјална помош се главната причина за многу ниската покриеност со месечна социјална помош и надоместокот за греење во Бугарија. Ако се погледнат дополнителните услови, не е тешко да се разбере зошто нивното користење води кон исклучување од системот на социјалните трансфери на многу домаќинства на кои им треба помош. Освен што се пречка за социјалната инклузија, тие немаат многу смисла ниту од економска гледна точка. Може да се увиди дека за стекнување со правото на социјални бенефиции, едно лице не смее да биде регистрирано како трговец-поединец. Повеќето од микробизнисите во Бугарија се регистрирани како трговци-поединци. На пример, тоа може да биде сопственик на мал дуќан. Приходите на многу трговци-поединци со мали бизниси можеби се блиску до линијата на сиромаштија дури и во времето на економски просперитет. За време на рецесијата, малите бизниси искусија големи потешкотии, па мораа дури и да се затвораат. Во такви околности, бугарската регулатива бара трговецот-поединец да ги сноси сите трошоци за згаснување на регистрацијата на фирмата, пред да добие било каква помош. Подоцна, доколку се појави нова шанса за отпочнување на бизнис, лицето пак

Restrictive means tests and restrictive additional conditions to become entitled to social benefits are the main reason for the very low coverage of the monthly social benefits and the heating allowances in Bulgaria. Looking at the additional conditions it is not difficult to understand why their use leads to the exclusion of many needy households from the system of social transfers. Apart from acting as an impediment to social inclusion they do not make much sense from an economic point of view either. We see that in order to be entitled to social benefits a person should not be registered as a sole trader (or one-man business). The majority of micro businesses in Bulgaria are registered as sole traders, such as example an owner of a small shop, for example. Many sole traders having small businesses may live with incomes close to the poverty line even in times of economic prosperity. During the recession such small businesses experienced severe difficulties or even had to close down. In such circumstances the Bulgarian regulation requires to incur all the costs for cancelling the registration before getting any support. Later, in case the person wishes to start a new business he has to bear the costs – administrative fees and time loss – for a new registration.

треба да ги плаќа сите трошоци - административни трошоци, изгубено време, за нова регистрација.

Друг пример за непотребно ретриktivни услови е поседувањето на движен или недвижен имот, освен доколку не е за лична употреба. Домаќинствата кои поседуваат куќа со повеќе соби отколку бројот утврден со закон, немаат право на социјални бенефиции. Се претпоставува дека дополнителниот простор може да биде извор на приход и се остава на социјалниот работник да направи исклучок доколку утврди дека тоа не е случај. Но, нема правила врз кои таквата одлука може да се заснова и останува на тоа како му е наложено на социјалниот работник да реагира, во зависност од тоа дали има средства на располагање или нема. Според овие услови, во „лицето од улица“ законодавецот очигледно гледа богат човек со голем имот, кој го измамува системот и добива социјална помош. Во пракса, овие правила многу повеќе се во прилог на исклучување на сиромашните домаќинства кои живеат во селска куќа со 4 соби, која не може да се продаде или изнајмува, во случај ако социјалниот работник заклучи дека истата може да се искористи за стекнување на приходи. Тука треба да напоменеме дека имотот како услов не беше присутен на почетокот на деведесеттите години од минатиот век.

Another example of unnecessarily restrictive conditions is the ownership of movable or immovable property except the one for personal use. Families owning a house with a number of rooms exceeding the one specified by law are not entitled to social benefits. It is assumed that the additional space can be a source of income and it is up to the social workers to make an exemption if they find out that this is not the case. But there are no rules on which such decision should be based and it is a matter of how social workers are instructed to act depending on whether there are money available or not. When looking at such conditions the legislator and the 'person from the street' apparently see a wealthy person with a lot of property cheating the system and getting social benefits. In practice these rule are much more effective in excluding a poor family with a 4 room rural house which is unsellable and not rentable, if social workers decide that it can be used to generate income. We should note here that these property terms did not apply in the beginning of the nineties.

The second very important reason for the low number of beneficiaries is the negative public sentiment towards some minority groups, which are among the main users of

Втората значајна причина за малиот број приматели на социјална помош е стигмата создадена од негативното чувство на јавноста кон некои малцински групи кои се најчестите клиенти на системот на социјални бенефиции. Ова не изненадува имајќи го предвид севкупниот контекст во кој се одвиваат јавните дискусии и тонот на коментарите на клучните високорангирани владини функционери и оние кои ги носат одлуките. Дури и овој негативен тон беше типичен за сите влади во Бугарија, независно од политичката припадност. Посебно се стигматизирани Ромите кои примаат социјална помош. Политичката реторика во однос на социјалната помош вклучуваше квалификации како „професија на социјално непривилегираните“ која ја измисли, или барем широко ја распространи, поранешниот социјалистички премиер. Со ова се имплицира дека некои (мрзливи) луѓе живеат само од социјална помош или го прифатиле ова како „професија“. Сегашниот министер за труд (од крајот на 2012 год.) во десно-центристичката Влада, кој претходно бил градоначалник на град од средна големина и синдикалист, во неколку наврати го покренувал митот за богатите луѓе, посебно со акцент на богатите Роми, кои го паркираат мерцедесот пред локалната канцеларија за социјална помош, со златни синџири под кошу-

social benefits. This is not surprising bearing in mind the overall context in which public discussions take place and the tone of the comments made by key decision makers and high ranking government officials. Moreover this negative tone was typical for all kinds of governments in Bulgaria independent of their political affiliation. Especially stigmatized are the Roma receiving social benefits. The policy vernacular related to social benefits includes terms such as „the profession of being socially disadvantaged“ coined by or at least widely popularized by the previous socialist Prime Minister. This implies that some (lazy) people are living on social benefits alone and have turned this into a „profession“. The current Minister of Labour (at the end of 2012) in a right centrist government, who use to be a mayor of a mid-sized city and a trade unionist, on several occasions has launched the myth about rich people, implying especially rich Roma, who wear golden chains under their shirts<sup>1</sup> and pull over their Mercedes in front of the social assistance agency local office, to collect their social benefits. Lately he was in the focus of enormous media interest by referring to Roma who drink away the child benefits they receive (Младенов: 2012)<sup>2</sup>. These examples are



лите,<sup>1</sup> за да ја подигнат својата социјална помош. Неодамна, исто така, тој предизвика огромен медиумски интерес зборувајќи за Ромите дека го „испираат“ својот детски додаток (Младенов: 2012 год.)<sup>2</sup>. Овие примери не се помалку важни за да се разбере контекстот во кој се формира политиката на социјална заштита, во однос на техничките податоци од тестот за основни средства, големината на бенефициите и механизмите на доделување.

И покрај предрасудите дека многу Роми добиваат голема социјална помош, реалноста е многу поинаква. Во Бугарија, многу малку од Ромите примаат социјална помош - околу 15% (Hentschel: 2011). Роми, корисници на социјална помош, всушност, се многу помалку од оние кои не ја добиваат, иако се сиромашни, меѓутоа не ги исполнуваат критериумите заради рестриктивниот тест за основните приходи и стигмата што им оневозможува пристап до социјална помош, или заради недостиг на информации за можностите и правилата во социјалниот систем. Социјалните бенефиции, всушност, се најсла-

important to understand the context in which social protection policy is shaped, the technical information on means tests, the size of the benefits and the delivery mechanisms.

Despite the wide spread prejudice that many Roma receive substantial social benefits the reality is quite different. Very few Roma get social benefits – about 15% in Bulgaria (Hentschel: 2011). The number of Roma receiving social benefits is actually much lower than those who don't. Although they are poor, they fail to qualify due to the over restrictive terms, tests, stigma, or lack of information on the opportunities and regulations of the social system. Social benefits are actually the weakest and most neglected part of Roma integration policies. As income support policies cannot be targeted under EU funded programmes, this policy area remains the most neglected one and the main social transfers have a marginal impact on poverty among the Roma as well.

Some researchers believe that this unfair system has been em-

<sup>1</sup> Во очите на јавноста овој симболичен атрибут алудира на тоа дека конкретните лица, можеби, имаат криминална позадина.

<sup>2</sup> Ова е само една статија помеѓу десетциите материјали од опсежната медиумска покриеност.

<sup>1</sup> In the eyes of the public this symbolic attribute implies that the mentioned people may have a criminal background.

<sup>2</sup> This is only one example out of dozens of articles from an extensive media coverage.

биот и најзаповеставениот дел од политиката на интеграцијата на Ромите. Со оглед на тоа што политиките за поддршка на приходите не се помеѓу целите на финансираниите програми на ЕУ, оваа политичка област останува најзаповеставена и главните социјални трансфери, исто така, имаат маргинално влијание врз сиромаштијата помеѓу Ромите.

Некои истражувачи веруваат дека овој неправеден систем е втемелен во институционалната структура на донесувањето одлуки поврзана со социјалната заштита. Во Бугарија, Министерството за финансии е многу моќна установа која, всушност, често го има последниот збор во обликувањето на политиките во однос на другите министерства. Одржувањето на минималните приходи под прагот на сиромаштија ѝ дава на Владата алатка да се притиснат корисниците да прифаќаат работа под закана за губење на правото на социјална помош. (Желязкова: 2011).

### **Влијанието на глобалната економска криза врз лицата кои примаат социјална помош**

Во Бугарија, глобалната економска криза започна да се чувствува во 2008 год., но во тоа време малкумина очекуваа дека таа ќе има сериозно влијание. Состојбата се измени драматично во 2009 год. кога

bedded in the institutional structure of decision making related to social protection. In Bulgaria the Ministry of Finance is a very powerful institution, which actually often decides on the shaping of policies on behalf of line ministries. Keeping the minimum income below the poverty threshold enables the government to put pressure on beneficiaries to accept jobs under the threat of withdrawing support (Желязкова: 2011).

### **The impact of the global economic crisis on people receiving social benefits**

The effects of the global economic crisis emerged in Bulgaria in 2008 though only few at that time thought that it would have a serious impact. The situation changed dramatically in 2009 when the new Go-

Бугарија, исто така, доби нова влада по парламентарните избори во средината на таа година. Основната стратегија за справување со кризата која тогаш се утврди, беа мерките на штедење заради заштита на јавниот буџет кој се намалува во однос на дефицитите. Секако дека оваа политика беше вообличена од три различни фактори: платформата на десно-центристичката влада, неолибералната идеологија, промовирана во Бугарија од страна на влијателни истражувачки центри и сеќавањата на хиперинфлацијата од 1996-1997 год. која сè уште влева страв заради експанзивните владини политики.

Податоците за влијанието на економската криза на корисниците на различните видови помош кои го поминале тестот на приходи искористени во овој дел, доаѓа од панел анкетата на домаќинствата спроведена од Светската банка и Институтот отворено општество во Софија (Tesliuc: 2011). Анкетата е спроведена во три наврати: првата во февруари 2010, втората во октомври 2010 и третата во февруари 2011 год. Панелот се засноваше врз стратифициран примерок на домаќинства, репрезентативни на национално ниво. Анкетата од февруари 2010 опфати 2.680 домаќинства, со 7.752 лица. Анкетата од октомври 2010 опфати 2.295 домаќинства, со 6.225 лица. Анкета-

vernment came to power following the parliamentary elections in the middle of the year. The main strategy against the crisis was based on austerity measures designed to protect the declining public budget against deficits. This policy course was shaped by three different factors: the platform of the right centrist government, the neo-liberal ideology promoted in Bulgaria by influential think-tanks and the memories of hyperinflation in 1996-1997 which still sustain a strong fear of expansionary government policies.

The data on the impact of the economic crisis of recipients of different types of means tested benefits used in this section come from a panel household survey carried out by the World Bank and the Open Society Institute – Sofia (Tesliuc: 2011). The survey had three waves – the first survey was carried out in February 2010, the second – in October 2010 and the third – in February 2011. The panel was based on a stratified sample of households, representative at national level. The survey from February 2010 covered 2680 households with 7752 people. The survey from October 2010 covered 2295 households with 6225 people. The survey from February 2011 covered 2625 households with 7258 people.

та од февруари 2011 опфати 2.625 домаќинства, со 7.258 лица.

Економската криза зајакната од недостатокот на амортизациони политики силно влијае врз неколку ранливи групи. Тука се вклучени невработените и маргинализираните, етничките малцинства, домаќинствата со три или повеќе деца. Пензионерите, кои на почетокот на економската криза биле под помало влијание на кризата, заради значителното зголемување на пензиите во 2009 год. и ниската инфлација во 2010 год., подоцна беа под сериозно влијание бидејќи пензиите беа замрзнати три години, додека цените започнаа да растат заради глобалните фактори.

Од почетокот на економската криза, пензиската политика е ставена на мануелен управувач. Претходно, доста правила за индексација на пензиите биле укинати без други нови да дојдат на нивното место.

Мануелно управување е процес на донесување дискрециони одлуки на секој чекор, со што системот станува помалку предвидлив за корисниците. Логиката за напуштање на правилата е дека општеството треба да одделува за оние кои имаат потреба онолку колку што може во моментот да „си дозволи“. Не треба да се ветува врз основа на било какви дефиниции на соодветноста на МЗП. Како што е прет-

The economic crisis coupled with a lack of cushioning policies affected strongly several vulnerable groups. These include the unemployed and discouraged, ethnic minorities, households with three or more children. Pensioners, who were less affected at the beginning of the economic crisis due to a substantial pension increase in 2009 and low inflation in 2010, later were seriously affected as pensions are frozen for three years, while prices have started to rise due to global factors.

Since the start of the economic crisis, pension policy has been switched to a manual steering. Previously existing rules for the indexation of pensions were cancelled without any new coming at their place.

Manual steering is the process of taking discretionary decisions at every step, which makes the system less predictable for the beneficiaries. The logic behind the dismantling of rules is that society should transfer to the needy only what it can currently „afford“. There should be no promise based on any definition of the adequacy of the GMI. As noted before this approach is not a specific product of the crisis, it is typical for the management of social benefits from the very beginning of the economic transition but until 2009 pensions were treated differently.

ходно споменато, овој пристап не е конкретен производ на кризата и е карактеристичен за управувањето со социјалните бенефиции од самиот почеток на економската транзиција, но до 2009 год. пензиите имаа поинаков третман.

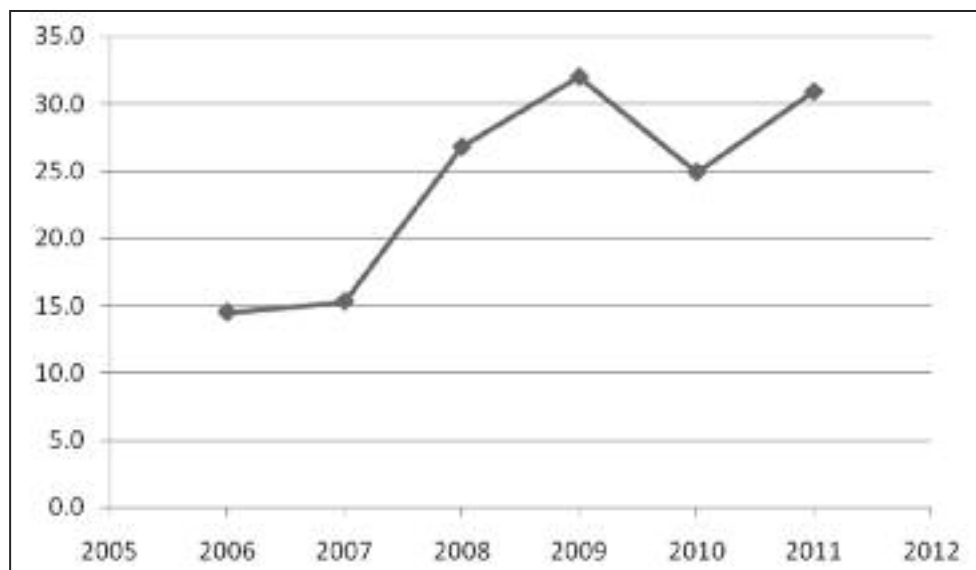
Во 2012 година, Владата најави ново правило за компензирање на пензиите како резултат на инфлацијата и беше вклучено во државниот буџет за следната година. Иако ова е дефинитивно подобро од немање никакви правила, неговата примена, веројатно, ќе ја намали заменската стапка на пензиите споредено со приходите пред пензионирањето. Правилото применувано пред 2009 год. имало поамби-

In 2012 a new inflation compensation rule for pensions was announced by the government and included in the state budget for next year. Though this is definitely better than having no rule at all, its application will likely decrease the replacement ratio of pensions compared to pre-retirement incomes. The rule applied before 2009 had the more ambitious target to at least keep this ratio unchanged. Apart from the long awaited increase of pensions other benefits were not increased in the last years and the current plan is that they will not be increased in foreseeable future.

The effect from the increase of the pensions in the middle of 2009

**Графикон 4. Стапката на ризик од сиромаштија во Бугарија кај лицата со 65 и повеќе години**

**Chart 4. At-risk-of-poverty rate in Bulgaria among people aged 65 and more**



Извор: Национален институт за статистика

Source: National Statistic Institute

циозна цел барем да го одржи овој сооднос непроменет. Освен долго очекуваното зголемување на пензиите, останатите бенефиции не се зголемени во последните години и сегашниот план е дека во догледна иднина нема да се зголемуваат.

Ефектот од зголемувањето на пензиите во средината на 2009 год. е јасно видлив во податоците за стапките на ризик од сиромаштија кај лицата со 65 години и повеќе.

Ефектот од зголемувањето на пензиите беше релативно краткорочен и веќе исчезна во 2011 год. Сегашниот план на Владата (од крајот на 2012) е за зголемување на пензиите за просечно 9,4% од средината на 2013. Во меѓувреме, може да се очекува стапката на сиромаштија кај постарите, која и онака беше повисока во споредба со онаа кај работната популација, да се зголеми повторно во 2012 год. иако сè уште не се достапни официјални податоци.

Графиконот кој следи го прикажува процентот на домаќинства кои ги примаат сите 4 вида бенефиции и просечниот износ по домаќинство. Знаеме дека нема промени во регулативата за социјалната заштита, но практиката на Агенцијата за социјална заштита можеше да направи разлика, вклучително дел од условите поврзани со одвојувањето на социјални бенефиции кои се потпираат и врз дискрециониот суд на социјалниот работник. Сите четири бенефиции: детскиот дода-

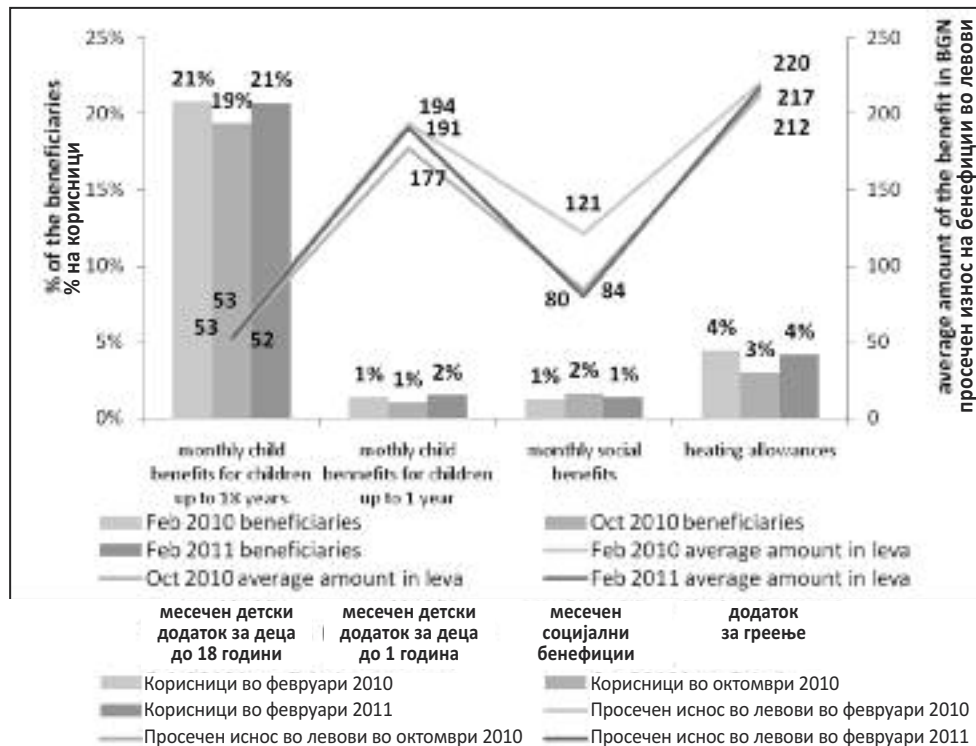
can be clearly seen in the data for the at-risk-of-poverty rates among the people aged 65 and more.

The effect of the pension increase was relatively short-term and disappeared already in 2011. The current plan of the government (at the end of 2012) is to increase pensions by an average of 9.4% as of mid 2013. Meanwhile we can expect for poverty rates among the elderly, which were higher than for the working age population, to have risen again in 2012 although there is no available data yet.

The chart below shows the percentage of households receiving each of the 4 types of benefits and the average amount per household. We know that there have been no changes in the social protection legislation but the practice of the Social Assistance Agency could have made a difference as well as part of the conditions related to the allocation of social benefits rely on the discretionary judgement of social workers. All four benefits - child benefits for children up to 18 years, child benefits for children up to 1 year, monthly social benefits and heating allowances – did not incur significant change during the observed 1 year period.

**Графикон 5. Податоци засновани врз тестот за приходи во Бугарија (2010-2011)**

**Chart 5. Means tested benefits in Bulgaria (2010-2011)**



Извор: Анкета за мониторинг на кризата (Светска банка и Институтот отворено општество – Софија)

Source: Crisis Monitoring Survey (World Bank and Open Society Institute - Sofia)

ток за деца до 18 год., детскиот додаток за деца до 1 година, месечната социјална помош и надоместот за греење, не претрпеа никаква значителна промена во текот на набљудуваниот едногодишен период.

Месечните детски додатоци во просек ги добива секое петто домаќинство, но просечниот износ е многу мал: околу 25-27€. Месечната социјална помош опфаќа многу мал сооднос домаќинства – помалку од 3%. Надоместокот за греење има малку поголема покриеност (до 4%

The monthly child benefits cover every 5<sup>th</sup> household but the average amount is very small – the equivalent of 27-27 euro. Monthly social benefits cover a very small proportion of households – less than 3%. Heating allowances have a slightly larger coverage (up to 4% of all households) due to the higher thresholds for the means tests. The average amount is also very small – the equivalent of 110 euro for the whole heating season.

од домаќинствата) очекувано заради повисокиот праг на тестот за приходи. Просечниот износ, исто така, е многу мал – околу 110€ за целата грејна сезона.

Во однос на наменското користење, социјалните надоместоци во Бугарија имаат релативно добри перформанси. Месечниот детски додаток достигнал значителен износ во втората и третата петтина, дури и до 15% во четвртата. Ова, веројатно, е причината зошто овој вид помош, за разлика од останатите, ужива релативно широка поддршка од средната класа, а замрзнувањето на бенефициите генерира протести<sup>3</sup>.

In terms of targeting, social benefits in Bulgaria perform quite well. Monthly child benefits reach a significant portion of the 2<sup>nd</sup> and 3<sup>rd</sup> quintile and even 15% of the 4<sup>th</sup> quintile. This is probably the reason why this type of benefit, unlike other social benefits, enjoys a relatively wider support from the middle class and any freezing of benefits generates protests<sup>3</sup>.

The targeting of monthly social benefits cannot be assessed properly due to small share of recipients. But they follow a similar pattern to the one relevant to heating allowances, which are very well targeted

**Графикон 6. Месечни детски додатоци во Бугарија за деца до 18 години (2010-2011)**

**Chart 6. Monthly child benefits in Bulgaria for children up to 18 years (2010-2011)**



Извор: Анкета за мониторинг на кризата (Светска банка и Институтот отворено општество – Софија)

Source: Crisis Monitoring Survey (World Bank and Open Society Institute - Sofia)

<sup>3</sup> [http://bnt.bg/bg/news/view/90420/protest\\_na\\_majki\\_za\\_detskite\\_nadbavki](http://bnt.bg/bg/news/view/90420/protest_na_majki_za_detskite_nadbavki)

<sup>3</sup> [http://bnt.bg/bg/news/view/90420/protest\\_na\\_majki\\_za\\_detskite\\_nadbavki](http://bnt.bg/bg/news/view/90420/protest_na_majki_za_detskite_nadbavki)



Таргетирањето на месечните социјални бенефиции не може соодветно да се оцени дури и врз основа на многу голем примерок, заради малиот удел на корисници. Но, тие следат слична шема со онаа видлива кај надоместоците за греење, кои се многу добро таргетирани за помагање на сиромашните. Поголемиот дел од надоместоците е концентриран во пониските две петтини, со само неколку надоместоци кои достигнуваат до 3-тата и 4-тата петтина на приходи.

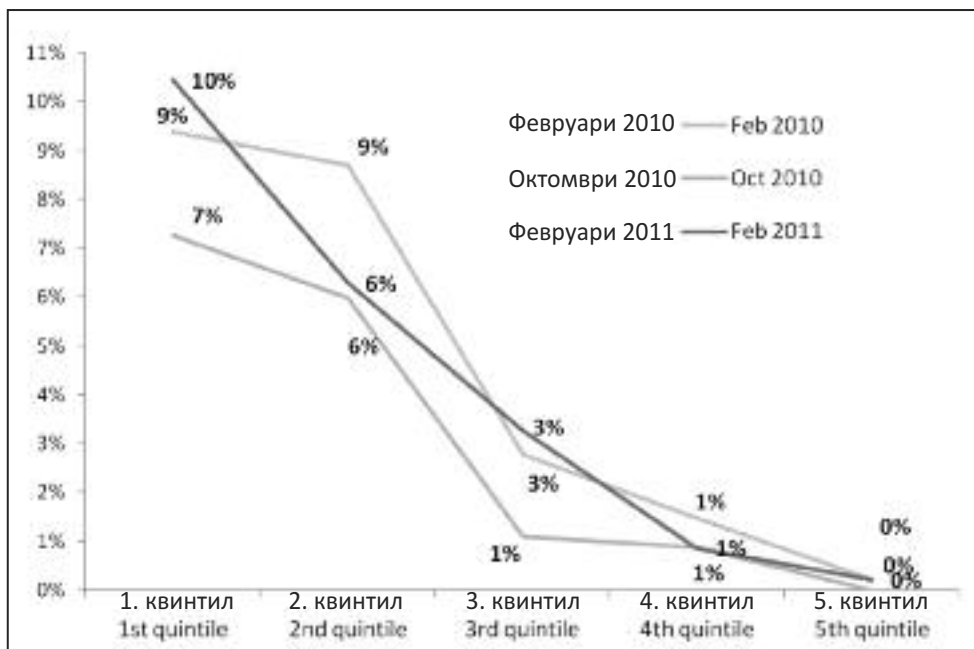
Од ова може да се заклучи дека таргетирањето не е значителен проблем на бугарскиот систем на соци-

in terms of addressing poverty. The bulk of allowances are concentrated in the lowest two quintiles with just few allowances reaching the 3<sup>rd</sup> and 4<sup>th</sup> income quintiles.

We can conclude that targeting is not a significant problem of the Bulgarian system of social benefits, so there is relatively small room for increasing the efficiency based on the further improvement of targeting. On the other hand there is a clear need for a wider coverage. At-risk-of-poverty rates calculated on the

**Графикон 7. Надомест за греење во Бугарија (2010-2011)**

**Chart 7. Heating allowance in Bulgaria (2010-2011)**

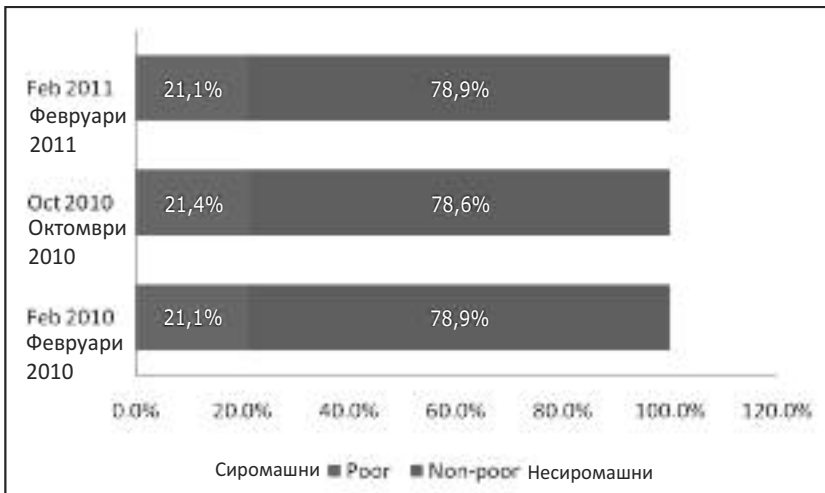


Извор: Анкета за мониторинг на кризата (Светска банка и Институтот отворено општество – Софија)

Source: Crisis Monitoring Survey (World Bank and Open Society Institute - Sofia)

**Графикон 8. Стапките на ризик од сиромаштија во Бугарија: прва четвртина од 2010, последна четвртина од 2010 и прва четвртина од 2011 год.**

**Chart 8. At-risk-of-poverty rates in Bulgaria: first quarter of 2010, last quarter of 2010, and first quarter of 2011**



Извор: Анкета за мониторинг на кризата, сопствени пресметки

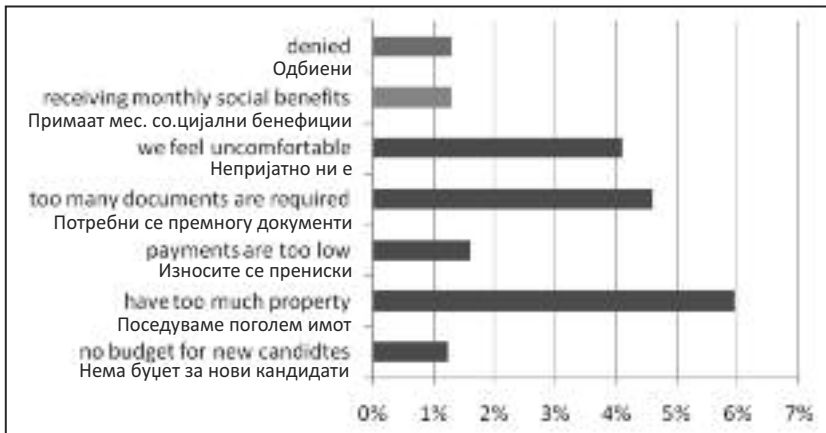
Source: Crisis Monitoring Survey, own calculations

**Графикон 9. Процент на домаќинства во првиот квартал на 2011:**

**Chart 9. Percentage of households in the first quarter of 2011:**

- a) Приматели на месечни социјални бенефиции;
- б) Одбиени по аплицирање;
- в) Откажани од аплицирање различни причини

- a) receiving monthly social benefits;
- b) denied monthly social benefits upon application;
- c) abstaining from application for various reasons



Извор: Анкета за мониторинг на кризата

Source: Crisis Monitoring Survey

јална заштита и, оттука, има доста мал простор за зголемување на неговата ефикасност врз основа на натамошното подобрување на таргетирањето. Од друга страна, има јасна потреба за пошироко покривање. Стапките на ризик од сиромаштија пресметани врз основа на Анкетата за мониторинг на кризата со користење на Еуростат методологијата, се доста високи – над 20%.

Ова покажува дека мора да постои огромна нереализирана потреба за социјални трансфери. Податоците од анкетата спроведена во февруари 2011 покажуваат дека е еднаков бројот на оние кои се одбиени за месечни социјални бенефиции, како и оние на кои им биле одобрени. Оние кои не се пријавиле, иако сметале дека им е потребна помош, биле повеќе на број. Главните причини да не аплицираат биле поседувањето на поголем имот, бирократските процедури поврзани со процесот на апликација и стигмата.

**Алтернативни мрежи  
на социјално осигурување  
- можат ли да ги заменат  
социјалните бенефиции?**

Поради несоодветноста на политиките на социјална заштита, други сектори на јавните услуги, сакајќи или не, започнале да ја играат улогата на сурогат систем на социјална

basis of the Crisis Monitoring Survey using the Eurostat methodology are quite high – above 20%.

This suggests that there must be a large need for social transfers. The data of the February 2011 survey shows that the number of those who were denied monthly social benefits was the same as the number of those that got the benefits. The number of those that abstained from applying though they needed support was many times higher. The main reasons for abstaining were the possession of too much property, the red tape related to the process of application and stigma.

**Alternative social safety nets  
– can they do the job  
of social benefits?**

Due to the inadequacy of social protection policies other public service sectors have started to play, voluntarily or involuntarily, the role of a surrogate social protection sys-

заштита. На пример, може да се зговара дека извесен период инвалидските пензии ја играле улогата на систем на социјална заштита. За време на економската криза, бројот на бенефиции за инвалидизираните лица бргу порасна исто така заради фактот дека засегнатите луѓе без никаков редовен извор на приходи морале да бараат барем некаква поддршка од системот. Со оглед на тоа што одобрувањето на инвалидските пензии е според мислењето на специјална медицинска комисија, оваа промена е склона кон корупција. Веднаш штом е констатиран пораст, Владата преземала мерки за елиминација на луѓето од овој систем, помеѓу другото, и преку класичен сет на алатки. Започнува со откривање и презентирање пред медиумите на неколку случаи на „лажирање“, во кои лице добива потврда за инвалидитет преку корумпирана интеракција со системот на специјалните лекарски комисиии. Аргументацијата оди понатаму со прикажување на овие примери како сеопфатен и систематски начин за „празнење на јавните фондови“ и со воведување мерки со кои би се казниле докторите кои издале лажни потврди, кои подоцна успешно се оспоруваат на суд.

Понекогаш социјалниот капитал се смета за алтернатива на соци-

tem. For example it can be argued that for some time disability pensions have played the role of the social protection system. During the economic crisis the number of disability benefits rose quickly also due to the fact that desperate people without any regular source of income had to look for any public support. As this benefit requires decision from a special medical commission, it became prone to corruption. As soon as this increase was detected by the government, it took measures to expel people out of this system with some traditional tools. It starts by exposing to the media a couple of cases of „cheating“ where somebody receives a document for disability by bribing the special medical commissions. It continues by claiming that this is a case of extensive and systematic „public funds lifting“ and introduces measures to punish doctors who have issued a disability document which is later on successfully challenged in the court.

Sometimes social capital is considered as an alternative to social protection policies. Social capital no doubt is a very broad term, which does not have a single definition or interpretation. In the context of the current discussion however I am in-

јалната заштита. Социјален капитал несомнено е многу општ термин кој нема единствена дефиниција или толкување. Во контекст на тековната дискусија, сепак не интересираат само оние аспекти на социјалниот капитал кои можат да служат како алтернатива на јавните социјални трансфери, т.е. ова се форми на поддршка на приходи, како што се краткорочните (бескаматни) позајмици од пријатели, роднини или познајници, префрлање на средства. Социјалните мрежи се стеснуваат и социјалните врски слабеат под притисок. Тие дури и се стремат сосема да се распадат во време на големи тешкотии. Во такви околности, исто така, јавните социјални трансфери остануваат како единствената можна алтернатива.

Трансферите помеѓу домаќинствата, кои се еден од практичните аспекти на социјалниот капитал, исто така, може да се сметаат за алтернатива на јавните социјални трансфери. Дознаките од странство кои, исто така, влегуваат во категоријата на трансфери помеѓу домаќинствата, се смета дека се од примарна важност во земјите со висок степен на миграција, како што е Бугарија која има голема дијаспора.

Податоците од *Анкетата за мониторинг на кризата* покажуваат дека дознаките се лошо таргетираны во поглед на нивниот придонес за намалување на сиромаштијата.

Interested only in those aspects of social capital that can serve as an alternative to public social transfers, i.e. these are forms of income support such as temporary (interest-free) lending from friends, relatives or acquaintances, remittances. Social networks tend to shrink and social ties become weaker when under pressure. They even tend to fully disintegrate in times of severe hardship. In such circumstances public social transfers remain the only working alternative.

Transfers between households, which are one of the practical aspects of social capital can also be considered as an alternative to public social transfers. Remittances from abroad also fall into the category of interhousehold transfers and are thought to be of primary importance in emigrant countries like Bulgaria with a large diaspora.

Data from the Crisis Monitoring Survey however show that remittances are poorly targeted in terms of their contribution to reducing poverty. Remittances tend to be part of the income of more affluent households not the poorest. In general among households who receive remittances the rule is that those who have higher incomes from other sources also get higher remittances. The conclusion is that whatever

Тие остануваат да бидат дел од приходите на поимотните домаќинства, а не на најсиромашните. Генерално кажано, кај домаќинствата кои примаат средства од странство, правилото е дека оние кои имаат повисоки приходи од други извори, исто така, примаат повисоки дознаки. Заклучокот е дека какви и да најдеме позитивни макроекономски ефекти поврзани со приливот од странските дознаки на економијата, тешко ќе пронајдеме било каков позитивен ефект на релативната сиромаштија. Уделот на домаќинствата кои примиле трансфери во Бугарија е помеѓу 15% и 20% и значително се разликува за различните етнички групи. Дознаките ги удвојуваат или дури и ги зголемуваат постојните социјални нееднаквости.

## Заклучоци

Постојниот систем на социјални трансфери во Бугарија се појави на почетокот на 90-те години од минатиот век, како резултат на комплексен политички процес, во текот на кој се правеле стратешки избори помеѓу различни алтернативи. Филозофијата на поддршка во замена за работа, за цело време доминирала во одлучувањето и, како резултат на тоа, сите социјални трансфери, освен пензиите, останале многу ниски и имале многу мало

positive macroeconomic effects we may find related to the inflow of remittances to the economy, we will hardly find any positive effect on relative poverty. The share of households who receive transfers in Bulgaria is between 15% and 20% and is significantly different for the different ethnic groups. Remittances reproduce or even increase existing social disparities.

## Conclusions

The current system of social transfers in Bulgaria emerged in the early 90-ties of last century as a result of a complex policy process to make strategic choices among different alternatives. Workfare philosophy dominated most of the time the decision making as a result of which all social transfers except pensions remained very small and had little impact on poverty reduction. The main social benefits for vulnerable per-

влјание врз намалувањето на сиромаштијата. Главните социјални бенефиции за ранливите лица и домаќинствата имале многу мала покриеност, со исклучок на месечните додатоци за дете, кои, исто така, се засноваат врз тестот на приходите, но со многу висок праг.

Во текот на економската криза, бугарските шеми на минимални приходи останаа несоодветни и покрај експанзивното зголемување од почетокот на 2009, што беше направено почнувајќи од многу ниска основа и понатаму без никаква промена во текот на долг временски период. Единственото зголемување е од почетокот на 2009 год., кое ја доведе основната МЗП до малку над 30€ и на нивото од 1998 год. во реални услови. На тој начин, сите трансфери, освен пензиите, останаа со незначително влијание врз намалувањето на сиромаштијата. Зголемувањето на пензиите спроведено, исто така, во првата половина на 2009 год., беше единствениот важен фактор кој обезбеди заштита на приходите на некои домаќинства за следната година.

Податоците за приходите на домаќинствата во текот на 2010 и 2011 год., исто така покажуваат дека сè уште има голема потреба за социјална помош, која не е задоволена. Бројот на одбиените кандидати за месечна социјална помош и надоместок за греење е го

sons and families had a very narrow coverage with the exception of the monthly child benefits, which were also based on a means test but with a very high threshold.

During the economic crisis Bulgarian minimum income schemes remained inadequate despite the expansionary increase in the beginning of 2009. It started from a very small base and was not changed for a long period afterwards. The one-time increase in the beginning of 2009 brought the basic GMI to little over 30 euro and to the level of 1998 in real terms. All transfers apart from pensions therefore had insignificant impact on poverty reduction. An increase in pensions in the first half of 2009 was the only important factor, which protected some household incomes for the next year.

Data on household incomes during 2010 and 2011 also show that there is a large uncovered need for support. Denials of monthly social benefits and heating allowances are as many as approvals. The number of families who did not apply at all for various reasons is several times higher. Public social transfers have no real alternative either by using as counterbalance other public services or by mobilizing social capital in the form of remittances and other

лем колку и бројот на одобрените. Бројот на домаќинства кои воопшто и не аплицирале од разни причини е неколку пати поголем. Јавните социјални трансфери немаат реална алтернатива дали преку користење, како контратежа на останатите јавни услуги, или преку мобилизирање на социјалниот капитал во форма на дознаки и останати приватни трансфери помеѓу домаќинствата. Оттаму, оние кои отпаѓаат од системот на социјална заштита, обично се соочуваат со екстремна сиромаштија и лишеност.

Во Бугарија, политиките на социјална инклузија не беа на врвот на агендата дури и пред почетокот на економската криза, но почнувајќи од 2009 год., тие видливо се лимитирани на политика на остаток. Постојната регулатива која, главно, се однесува на индексирањето на пензиите, беше заменета со дискрециони права, или повеќе со скоро автоматски одговор на економските текови без заштитни тампони кои би ги амортизирале сиромашните домаќинства од шокови.

private transfers between households. So those who fall out of the social protection system usually face extreme poverty and deprivation.

In Bulgaria social inclusion policies were not on the top of the agenda even before the start of the economic crisis but starting from 2009 they have been clearly reduced to a residual policy. Existing rules mainly concerning the indexation of pensions were replaced by discretion, or rather by almost automatic response to fluctuations in the economy without buffers to protect the poor households from shocks.



## Библиографија/References

Hentschel, J., (2011), Presentation to the event *EU funds contributing to Roma integration – Bulgaria*, Sofia 22.6.2011, The World Bank.

Tesliuc, E.; Zahariev, B.; Azam, M.; Belcheva, D.; Brainova, P.; Cahu, P. M. M.; Gotcheva, B. & Hirshleifer, S. Tesliuc, E. & Zahariev, B., ed. (2011), *Bulgaria: Household welfare during the 2010 recession and Recovery*, The World Bank.

Младенов, Т., Част от ромската общност изпива детските надбавки, *Политика*, 26.10.2012, See for example available from <http://www.politika.bg/article?id=29249>

Желязкова, Мария. Проданов, Васил, ed., (2011), *Неравенство и бедност: тенденции в съвременна България и Европейски контекст*, ИИОЗ-БАН, Политики и социални патологии, pp. 53-63.

Шопов, Георги. (2012), *Пазарът на труда и социалната защита в икономическото развитие на България (1190-2011)*, Академично издателство „Проф. Марин Дринов“, Четвърта глава. Социалното подпомагане в периодите на икономическото развитие, pp. 195-259.