



ОДИТЕН ДОКЛАД НА СМЕТНАТА ПАЛАТА
№ 0400116525

за извършен финансов одит на консолидирания годишен финансов отчет на
Министерството на труда и социалната политика за 2025 г.

София, 2026 г.

СЪДЪРЖАНИЕ

Списък на съкращенията	3
Част I. Докладване относно одита на консолидирания финансов отчет	4
Мнение	4
База за изразяване на мнение	4
Ключови одитни въпроси	4
Обръщане на внимание – Не е съставен ликвидационен баланс за ТД „Русалка“ ЕООД	5
Правно основание за извършване на одита	6
Отговорности на ръководството за консолидирания финансов отчет.....	6
Отговорности на Сметната палата за одита на консолидирания финансов отчет	6
Част II. Докладване във връзка с други законови и други отговорности – констатации при одита на консолидирания финансов отчет	8
Некоригирани неправилни отчитания.....	8
Случаи на несъобразяване със законите и другите нормативни разпоредби.....	9
Коригирани неправилни отчитания.....	9
Съществени недостатъци на вътрешния контрол	10
Приложение № 1 Опис на одитните доказателства	10

Списък на съкращенията

ГФО	Годишен финансов отчет
МСВОИ	Международни стандарти на върховните одитни институции
СБО	Сметкоплан на бюджетните организации
ЕООД	Еднолично дружество с ограничена отговорност
АД	Акционерно дружество
РД	Работен документ
НДА	Нефинансови дълготрайни активи
НМДА	Нематериални дълготрайни активи
ДМА	Дълготрайни материални активи
СчП	Счетоводна политика
ВРБ	Второстепенни разпоредители с бюджет
ЗСч	Закон за счетоводството
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
АСП	Агенция за социално подпомагане
НЗОК	Национална здравноосигурителна каса
ПМС	Постановление на министерски съвет
ДДС	Дирекция „Държавно съкровище“ към МФ
ДСД	Други сметки и дейности
СЕС	Сметки за средства от Европейския съюз
СЕС-КСФ	Сметки за средства от ЕС – Кохезионен структурен фонд
АМТСП	Администрация на МТСП
АЗ	Агенция по заетостта
АСП	Агенция за социално подпомагане
АКСУ	Агенция за качеството на социалните услуги
АХУ	Агенция за хората с увреждания
ДАЗД	Държавна агенция за закрила на детето
ИА ГИТ	Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“
ФСЗ	Фонд „Социална закрила“
ФУТ	Фонд „Условия на труд“
ЦРЧРРИ	Център за развитие на човешките ресурси и регионални инициативи
ТК	Текущ контрол

ДО
Г-ЖА МИХАЕЛА ДОЦОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
52-РОТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ДО
Г-ЖА НАТАЛИЯ ЕФРЕМОВА
МИНИСТЪР НА ТРУДА И
СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА

Част I. Докладване относно одита на консолидирания финансов отчет

Мнение

Сметната палата извърши финансов одит на консолидирания годишен финансов отчет на Министерството на труда и социалната политика, състоящ се от консолидиран Баланс към 31 декември 2025 г., консолидиран Отчет за приходите и разходите, консолидиран Отчет за касовото изпълнение на бюджета, сметките за средствата от Европейския съюз и сметките за чужди средства за годината, завършваща на тази дата, както и Приложение към консолидирания финансов отчет, включително пояснения за прилаганата счетоводна политика.

Сметната палата изразява мнение, че приложеният консолидиран годишен финансов отчет дава вярна и честна представа за консолидираното финансово състояние на Министерството на труда и социалната политика към 31 декември 2025 г. и за неговите консолидирани финансови резултати от дейността и консолидираните му парични потоци за годината, завършваща на тази дата, в съответствие с приложимата обща рамка за финансово отчитане в публичния сектор, която се състои от стандартите, указанията и сметкоплана по чл. 164, ал. 1 и 3 от Закона за публичните финанси.

База за изразяване на мнение

Сметната палата извърши одита в съответствие със Закона за Сметната палата и МСВОИ (1003-1810). Отговорностите на Сметната палата съгласно МСВОИ (1003-1810) са описани допълнително в раздела *Отговорности на Сметната палата за одита на консолидирания финансов отчет* от настоящия доклад. Сметната палата е независима от Министерството на труда и социалната политика в съответствие с *Етичния кодекс на Сметната палата*, като тя изпълни и своите други етични отговорности в съответствие с този кодекс. Сметната палата счита, че получените одитни доказателства са достатъчни и уместни, за да осигурят база за изразяване на мнение.

Ключови одитни въпроси

Сметната палата реши, че няма ключови одитни въпроси, които да бъдат комуникирани в настоящия доклад.

Ключови одитни въпроси са тези въпроси, които съгласно професионалната преценка на Сметната палата са били с най-голяма значимост при одита на консолидирания финансов отчет за текущия период. Тези въпроси са разгледани като част от одита на консолидирания финансов отчет като цяло и формирането на мнение относно него, като Сметната палата не предоставя отделно мнение относно тези въпроси.

Одитът не установи съществени несъответствия, оценки с висока степен на несигурност или значими управленски преценки, които да обосноват включване на ключов одитен въпрос.

В резултат от изпълнените одитни процедури и на основание професионалната преценка на одитния екип не са установени въпроси от най-голяма значимост при одита, които да подлежат на представяне като ключови одитни въпроси съгласно приложимата рамка на МСВОИ 1701 „Комуникиране на ключови одиторски въпроси в доклада на независимия одитор“.

Обръщане на внимание – ТД „Русалка“

Обръщаме внимание на оповестената във финансовия отчет информация относно участието на Министерството на труда и социалната политика в капитала на „Русалка“ ЕООД. Към 31.12.2025 г. инвестицията е отчетена по счетоводна сметка 5111 „Мажоритарни дялове и акции в предприятия в страната“ на стойност 854 501 лв.

С Решение № 24-2 от 17.11.2020 г. на едноличния собственик на капитала на „Русалка“ ЕООД дружеството е прекратено и обявено в ликвидация.

Във връзка с процедурата по ликвидация са назначавани последователно ликвидатори, на които е възложено извършването на необходимите правни и фактически действия за приключване на ликвидацията и заличаване на дружеството от Търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел.

През 2007 г. „Русалка“ ЕООД става акционер в капитала на друго дружество - „Х“ АД, чрез апортиране на непарична вноски.

През 2022 г. е изготвена експертна оценка за определяне на пазарната стойност на собствения капитал на „Х“ АД. Оценката е одобрена от министъра на труда и социалната политика, след което ликвидаторът е уведомен да предприеме действия за продажба на акциите и приключване на процедурата по ликвидация.

През 2023 г. ликвидаторът е предприел действия за предлагане на акциите на останалите акционери на „Х“ АД. В отговор е посочено, че не е взето решение на общото събрание на акционерите, с което да се разреши прехвърлянето на акциите на трето лице, както и че предложената цена е счетена за твърде висока. Поради изтичането на повече от шест месеца от изготвянето на оценката е изразено становище за необходимост от нова актуална пазарна оценка.

С протоколно решение от 15.07.2024 г. министърът на труда и социалната политика, в качеството си на орган, упражняващ правата на държавата като едноличен собственик на капитала на дружеството, взема решение за освобождаване на ликвидатора на дружеството, поради избирането му за народен представител в 50-то Народно събрание, което налага освобождаването му като ликвидатор на „Русалка“ ЕООД.

През 2025 г. са предприети действия за избор на адвокатско дружество, което да изпълнява услуги, свързани с представителство пред компетентните органи при провеждане на процедурата по ликвидация. След разглеждане на постъпилите оферти е предложено сключване на договор с адвокатското дружество, предложило най-ниска стойност за изпълнение на услугите.

Към 31.12.2025 г. договор с адвокатско дружество не е сключен, процедурата по ликвидация на „Русалка“ ЕООД не е приключила и дружеството не е заличено от Търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел.¹

Сметната палата не модифицира одитното си мнение във връзка с този въпрос.

Правно основание за извършване на одита

Сметната палата извърши одита на основание чл. 54 от Закона за Сметната палата, Програмата за одитната дейност на Сметната палата на Република България за 2026 г. и в изпълнение на Заповед № № ОД-04-01-165 от 01.12.2025 г., изменена със Заповед ОД-04-01-003 от 05.01.2026 г. и Заповед № ОД-04-01-036 от 23.03.2026 г. на Маргарита Николова, заместник-председател на Сметната палата.

Отговорности на ръководството за консолидирания финансов отчет

Ръководството носи отговорност за изготвянето и достоверното представяне на този консолидиран финансов отчет в съответствие с приложимата обща рамка за финансово отчитане в публичния сектор, която се състои от стандартите, указанията и сметкоплана по чл. 164, ал. 1 и 3 от Закона за публичните финанси, и за такава система за вътрешен контрол, каквато ръководството определи, че е необходима, за да даде възможност за изготвянето на консолидирани финансови отчети, които да не съдържат съществени неправилни отчитания, независимо дали дължащи се на измама или грешка.

При изготвяне на консолидирания финансов отчет ръководството носи отговорност за оценяване способността на бюджетната организация да продължи да функционира като действащо предприятие, оповестявайки, когато това е приложимо, въпроси, свързани с предположението за действащо предприятие и използвайки счетоводната база на основата на предположението за действащо предприятие, освен когато бюджетната организация ще бъде закрыта или нейната дейност ще бъде преустановена.

Отговорности на Сметната палата за одита на консолидирания финансов отчет

Целите на Сметната палата са да получи разумна степен на сигурност относно това дали консолидираният финансов отчет като цяло не съдържа съществени неправилни отчитания, независимо дали дължащи се на измама или грешка, и да издаде одитен доклад, който да включва одитно мнение. Разумната степен на сигурност е висока степен на сигурност, но не е гаранция, че финансов одит, извършен в съответствие с МСВОИ (1003-1810), винаги ще разкрива съществено неправилно отчитане, когато такова съществува. Неправилните отчитания могат да възникнат в резултат на измама или грешка и се считат за съществени, ако би могло разумно да се очаква, че те, самостоятелно или като съвкупност, ще окажат влияние върху икономическите решения на потребителите, вземани въз основа на този консолидиран финансов отчет.

Като част от финансовия одит в съответствие с МСВОИ (1003-1810), Сметната палата използва професионална преценка и запазва професионален скептицизъм по време на целия одит. Сметната палата също така:

¹ Одитно доказателство № 01

- идентифицира и оценява рисковете от съществени неправилни отчитания в консолидирания финансов отчет, независимо дали дължащи се на измама или грешка, разработва и изпълнява одитни процедури в отговор на тези рискове и получава одитни доказателства, които да са достатъчни и уместни, за да осигурят база за изразяване на одитно мнение. Рискът да не бъде разкрито съществено неправилно отчитане, което е резултат от измама, е по-висок, отколкото риска от съществено неправилно отчитане, което е резултат от грешка, тъй като измамата може да включва тайно споразумяване, фалшифициране, преднамерени пропуски, изявления за въвеждане на одитора в заблуждение, както и пренебрегване или заобикаляне на вътрешния контрол.

- получава разбиране за вътрешния контрол, имащ отношение към одита, за да разработи одитни процедури, които да са подходящи при конкретните обстоятелства, но не с цел изразяване на мнение относно ефективността на вътрешния контрол на бюджетната организация.

- оценява уместността на използваните счетоводни политики и разумността на счетоводните приблизителни оценки и свързаните с тях оповестявания, направени от ръководството.

- достига до заключение относно уместността на използване от страна на ръководството на счетоводната база на основата на предположението за действащо предприятие и, на базата на получените одитни доказателства, относно това дали е налице съществена несигурност, отнасяща се до събития или условия, които биха могли да породят значителни съмнения относно способността на бюджетната организация да продължи да функционира като действащо предприятие. Ако Сметната палата достигне до заключение, че е налице съществена несигурност, от нея се изисква да привлече внимание в одитния си доклад към свързаните с тази несигурност оповестявания в консолидирания финансов отчет или в случай че тези оповестявания са неадекватни, да изрази модифицирано мнение. Заключенията на Сметната палата се основават на одиторските доказателства, получени до датата на одитния доклад. Бъдещи събития или условия обаче могат да станат причина бюджетната организация да преустанови функционирането си като действащо предприятие.

- оценява цялостното представяне, структура и съдържание на консолидирания финансов отчет, включително оповестяванията, и дали консолидираният финансов отчет представя стоящите в основата операции и събития по начин, който постига вярно и честно представяне.

Сметната палата комуникира с ръководството наред с останалите въпроси, планирания обхват и време на изпълнение на финансовия одит и съществените констатации от одита, включително съществени недостатъци във вътрешния контрол, които са идентифицирани по време на извършвания финансов одит.

Сред въпросите, комуникирани с ръководството, Сметната палата определя тези въпроси, които са били с най-голяма значимост при одита на консолидирания финансов отчет за текущия период и които следователно са ключови одитни въпроси. Сметната палата описва тези въпроси в одитния доклад, освен в случаите, в които закон или нормативна уредба възпрепятства публичното оповестяване на информация за този въпрос или когато, в изключително редки случаи, Сметната палата реши, че даден въпрос не следва да бъде комуникиран в одитния доклад, тъй като би могло разумно да се очаква, че неблагоприятните последици от това действие биха надвишили ползите от гледна точка на обществения интерес от тази комуникация.

Част II. Докладване във връзка с други закони и други отговорности – констатации при одита на консолидирания финансов отчет

В съответствие с чл. 54, ал. 14 от Закона за Сметната палата и МСВОИ 12 *Ползи от работата на върховните одитни институции – насочена към подобряване на живота на гражданите*, Сметната палата, за да отговори на очакванията на обществото и за да засили отчетността, прозрачността и интегритета на бюджетните организации, комуникира в одитния доклад констатираните неправилни отчитания, съществени недостатъци на вътрешния контрол и случаи на несъобразяване със законите и другите нормативни разпоредби, освен когато:

- дадена констатация се отнася за въпрос, който очевидно е без никакви последици за консолидирания финансов отчет;
- закон или нормативна уредба възпрепятства публичното оповестяване на дадена констатация; или
- в изключително редки случаи, Сметната палата реши, че дадена констатация не следва да бъде комуникирана в одитния доклад, тъй като би могло разумно да се очаква, че неблагоприятните последици от това действие биха надвишили ползите от гледна точка на обществен интерес от тази комуникация.

Включените в Част II на настоящия одитен доклад констатации не се отнасят за съществени неправилни отчитания и не описват случаи, в които Сметната палата не е в състояние да получи достатъчни и уместни доказателства, за да достигне до заключение, че консолидирания финансов отчет като цяло не съдържа съществени неправилни отчитания. Поради това не се изисква модификация на одитното мнение.

Некоригирани неправилни отчитания

1. При извършени одитни процедури за потвърждаване оценката на нефинансовите дълготрайни активи (НДА) е установено, че към 31.12.2025 г. в системата на Министерство на труда и социалната политика (МТСП) не е извършен преглед за обезценка на нематериалните дълготрайни активи (НМДА).

Със Счетоводната политика (СчП) на МТСП е възприет препоръчителният подход за оценка на НДА след първоначалното им признаване – най-малко веднъж на три години.

От обхвата на активите, подлежащи на преглед след първоначалното им признаване, неправилно са изключени дълготрайните материални активи (ДМА), отчитани по сметка 2201 „Земни, гори и трайни насаждения“ в отчетна група ДСД.

Към 31.12.2025 г. при наличие на основание, не е извършен преглед за обезценка на нематериалните дълготрайни активи с обща балансова стойност 21 710 319 лв.²

През предходните три отчетни периода не е извършван преглед за обезценка на нематериалните дълготрайни активи признати в баланса на МТСП. Основната част от тези активи са софтуери за програми и лицензи със срок над една година. Предвид възприетия подход, неизвършването на периодичен преглед за обезценка на активите, признати по сметки от група 21 „Нематериални дълготрайни активи“ в отчетна група „Бюджет“, не би довело до съществено изменение в техните стойности, тъй като не очакваме съществени

² В това число по шифър 0020 „Нематериални дълготрайни активи“ в АМТСП (1 711 225 лв.), АЗ (16 900 267 лв.), АСП (1 150 373 лв.), АКСУ (293 042 лв.), АХУ (97 138 лв.), ДАЗД (158 425 лв.), ИА ГИТ (1 288 235 лв.), ФСЗ (10 739 лв.), ФУТ (3 755 лв.) и ЦРЧРРИ (97 120 лв.).

промени в посока на намаление на справедливата им стойност.³

Не са спазени указанията на министъра на финансите, дадени с т. 16.24 и 36.1 от ДДС № 20 от 2004 г., във връзка с т. 86 от ДДС № 7 от 2017 г., относно изискването срок за извършване на преглед за обезценка на НДА след първоначалното им признаване най-малко веднъж на три години, възприет с Раздел IV „Отчитане на активите и пасивите, приходите и разходите за представяне на информацията във финансовия отчет“, т. 1.7 „Оценка след първоначално признаване на ДМА и НМДА“ и 1.8 „Обезценка на активите“ от СчП на МТСП.

Допуснатото неправилно отчитане е оценено по характер.

Случаи на несъобразяване със законите и другите нормативни разпоредби

В резултат на извършените одитни процедури не са установени случаи на несъобразяване със законите и другите нормативни разпоредби, които да оказват съществен ефект върху годишния финансов отчет на МТСП за 2025 г.

Коригирани неправилни отчитания

1. В Агенция за социално подпомагане (АСП) – ВРБ към министъра на труда и социалната политика, при извършени одитни процедури за проверка и анализ на счетоводното признаване на разходи за текущи помощи и трансфери в натура, преведени на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) през 2025 г., съгласно § 7 от Закона за бюджета на НЗОК,⁴ е установено неправилно счетоводно отчитане на разходи, отнасящи се за предходен отчетен период.

Разходите за месеците октомври, ноември и декември на 2024 г., свързани с предоставени лекарствени продукти на ветерани от войните, военноинвалиди и военнопострадали, и за диагностика и лечение в лечебни заведения за болнична помощ на лица, които нямат доходи по реда на ПМС № 17 от 2007 г.,⁵ общо в размер на 1 456 799 лв., са начислени към 30.09.2025 г. в отчетна група „Бюджет“ неправилно по дебита на сметка 6423 „Текущи помощи, обезщетения и други текущи трансфери в натура за домакинства“

³ Одитно доказателство № 03

⁴ Закон за бюджета на НЗОК - § 7. (1) През 2024 г. средствата за лекарствени продукти по чл. 4, т. 1 от Закона за ветераните от войните на Република България и по чл. 15, ал. 1 и 2 от Закона за военноинвалидите и военнопострадалите, както и целевите средства за диагностика и лечение в лечебни заведения за болнична помощ на лицата по Постановление № 17 на Министерския съвет от 2007 г. за определяне на условията и реда за разходване на целевите средства за диагностика и лечение в лечебни заведения за болнична помощ на лица, които нямат доходи/или лично имущество, което да им осигурява лично участие в здравноосигурителния процес, са за сметка на държавния бюджет, като се изплащат от АСП чрез НЗОК.

(2) АСП превежда на НЗОК необходимите средства за заплащане на заявените суми от аптеките, сключили договор с НЗОК, за предоставени лекарствени продукти на ветерани от войните, военноинвалиди и военнопострадали.

(3) Агенцията за социално подпомагане превежда на НЗОК целевите средства по ал. 1 за извършената диагностика и лечение в лечебни заведения за болнична помощ на правоимащите лица по реда на Постановление № 17 на Министерския съвет от 2007 г. за определяне на условията и реда за разходване на целевите средства за диагностика и лечение в лечебни заведения за болнична помощ на лица, които нямат доход и/или лично имущество, което да им осигурява лично участие в здравноосигурителния процес

⁵ ПМС № 17 от 2007 г. Чл. 1, ал. (1) МТСП чрез бюджета си да осигури заплащането на стойността на оказаната болнична медицинска помощ за диагностика и лечение в лечебните заведения на български граждани, които нямат доход и/или лично имущество, което да им осигурява лично участие в здравноосигурителния процес.

(2) Средствата по ал. 1 се предоставят целево по бюджета на АСП за осъществяване на дейността по разходването им.

(3) Средствата по ал. 2, които са за сметка на държавния бюджет, се изплащат АСП чрез НЗОК.

вместо по дебита на сметка 6997 „Увеличение на пасиви (приходно-разходни позиции) от други събития“ в кореспонденция със сметки 4050 „Задължения към доставчици за здравно-осигурителни дейности“ (1 429 310 лв.) и 4057 „Разчети с доставчици от сектор „Държавно управление“ за здравно-осигурителни дейности“ (27 489 лв.).⁶

По време на текущия контрол на периодичния финансов отчет на МТСП към 30.09.2025 г. допуснатите неправилни отчитания са коригирани чрез метода „червено сторно“.

Не е спазен принципът на начисляване, регламентиран в чл. 26, ал. 1, т. 4 от ЗСч, както и указанията на министъра на финансите, дадени с т. 49.4 от ДДС № 20 от 2004 г., съгласно които в случаите, когато бюджетното предприятие не може да получи от неговия контрагент първични документи за такива разходи в съответните срокове на изготвяне на годишните финансови отчети, следва да направи оценка и начисли провизия за отчетната година, която се сторнира през следващия отчетен период при получаване на съответната информация.

Не са спазени указанията на министъра на финансите, дадени с т. 8.9 от ДДС № 20 от 2004 г. относно коригиране на допуснати грешки, произтичащи от неотчетени активи и пасиви чрез съответните сметки от групи 69 и 79 на СБО.

Съществени недостатъци на вътрешния контрол

Не са констатирани съществени недостатъци във вътрешния контрол.

В подкрепа на констатациите са събрани три броя одитни доказателства, които заедно с работните документи, отразяващи отделните етапи на одитния процес, се намират в Сметната палата. При необходимост можете да се запознаете с тяхното съдържание на адрес: гр. София, ул. „Екзарх Йосиф“ № 37.

Настоящият одитен доклад е приет на основание чл. 54, ал. 14 от Закона за Сметната палата, с Решение № 190 от 24.06.2026 г. на Сметната палата и е изготвен в два еднообразни екземпляра, един за Министерството на труда и социалната политика и един за Сметната палата.

Приложение № 1 Опис на одитните доказателства

В таблицата е представен списък на одитните доказателства, подкрепящи констатациите, комуникирани в одитния доклад.

⁶ Одитно доказателство № 02

№	Одитни доказателства	Брой страници
01	РД № ТК 1.23 Работен документ за процедури по същество на предприетите действия от МТСП, относно установените неправилни отчитания при финансов одит на ГФО за 2024 г. РД № ГФО 2.6 Паметна записка за проверка на резултатите и предприетите действия относно установените некоригирани неправилни отчитания при извършеното предварително проучване и текущ контрол на периодичния финансов отчет на Министерство на труда и социалната политика към 30.09.2025 г	16
02	РД № ТК 2.16-1 Работен документ за процедури по същество (тестове на детайлите) за правилното осчетоводяване и отчитане на разходи по съществени позиции – сметки 4281 „Задължения за помощи и други трансфери към домакинства - местни лица“, 4287 „Вземания за възстановяване на помощи и други трансфери към домакинства - местни лица“, 6421 „Помощи, обезщетения и други текущи трансфери за домакинства“ и 6423 „Текущи помощи, обезщетения и други текущи трансфери в натура за домакинства“, и разходи по подпараграфи 42-02 „Обезщетения и помощи по социалното подпомагане“ – отчетна група „Бюджет“, 42-17 „Текущи трансфери за домакинства от средства на Европейския съюз“ и 42-19 „Други текущи трансфери за домакинствата“ – отчетни групи „Бюджет“ и СЕС-КСФ в Агенцията за социално подпомагане към 30.09.2025 г.	66
03	РД № ГФО 2.9 Тест на контрола за извършена процедура относно проведена годишна инвентаризация към 31.12.2025 г. в Администрацията към Министерство на труда и социалната политика.	209