СМЕТНА ПАЛАТА

О Д И Т Е Н Д О К Л А Д

№ 1000000126
за извършен одит „Социални плащания от бюджета на Министерството на труда и социалната политика и бюджета на държавното обществено осигуряване в Националния осигурителен институт”,
за периода от 1 януари 2020 г. до 30 юни 2026 г.

Настоящият окончателен одитен доклад е приет с Решение № 444 от 23.10.2026 г.
на Сметната палата (Протокол № 41)

СЪДЪРЖАНИЕ

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА ... **3**
ТЕРМИНОЛОГИЧЕН РЕЧНИК ... **4**
РЕЗЮМЕ ... **8**
ВЪВЕДЕНИЕ ... **12**
1. Основание и причини за извършване на одита ... 12
2. Описание на обекта на одит ... 12
ОДИТЕН ОБХВАТ И ПОДХОД ... **13**
1. Цели на одита ... 13
2. Обхват на одита ... 13
3. Одитни критерии ... 14
4. Одитна методология ... 14
4.1. Одитен подход ... 14
4.2. Методи за събиране и анализ на информацията ... 14
КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ ... **15**
I. Социални плащания от бюджета на Министерство на труда и социалната политика за периода 01.01.2020 г. - 30.06.2026 г. ... **15**
1. Ефект на нормативните промени върху социалните плащания по специалните закони ... 16
1.1. Закон за закрила на детето ... 16
1.1.1. Промяна на минималната работна заплата и източника на осигуряване на финансова помощ за подкрепа на детето и семейството ... 16
1.1.2. Промяна в начина на определяне на финансовата помощ ... 17
1.2. Закон за хората с увреждания ... 19
1.3. Закон за личната помощ ... 21
1.4. Закон за социално подпомагане ... 24
1.4.1. Месечни социални помощи ... 25
1.4.2. Целеви помощи ... 25
1.4.3. Еднократни помощи ... 26
1.5. Закон за семейни помощи за деца ... 29
1.6. Закон за военноинвалидите и военнопострадалите и Закон за ветераните от войните на Република България ... 34
1.7. Закон за българския жестов език ... 35
2. Въздействие на нормативните промени върху публичните разходи за социални плащания ... 37
2.1. Годишен прираст на разходите за социални плащания от бюджета на МТСП ... 38
2.2. Еластичност на разходите за социални помощи от бюджета на МТСП ... 39
II. Социалносигурителни плащания от бюджета на държавното обществено осигуряване в Националния осигурителен институт за периода за периода 01.01.2020 г. - 30.06.2026 г. ... **40**
1. Влияние на нормативните промени върху приходите от осигурителни вноски ... 41
1.1. Промени в минималния осигурителен доход (МОД) ... 41
1.2. Промени в максималния осигурителен доход ... 43
1.3. Други нормативни промени по отношение на приходната база на ДОО ... 44
1.4. Ефект върху приходите от осигурителни вноски ... 45
1.5. Ефект върху размера на приходите на осигурителните фондове на ДОО ... 48
2. Ефект на нормативните разпоредби върху социалноосигурителните плащания от бюджета на ДОО ... 53
2.1. Осъвременяване на пенсиите по „швейцарското правило“ ... 54
2.2. Извънредни увеличения на пенсиите и нововъведени добавки ... 55
2.3. Минимален и максимален размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст ... 56
2.4. Промени в пенсионната формула ... 58
2.5. Промени в размера на социалната пенсия за старост и инвалидност ... 59
2.6. Добавки към пенсиите ... 60
2.7. Ефект върху разходите по бюджета на ДОО за периода 2020-30.06.2026 г. ... 62
2.8 Ефект на нормативните промени върху размера на обезщетенията за безработица ... 69
2.9. Ефект на нормативните промени върху размера на обезщетенията за майчинство и временна неработоспособност ... 71
ЗАКЛЮЧЕНИЕ ... **75**
Приложение № 1 Одитни въпроси, критерии и показатели за оценка ... 77
Приложение № 2 Нормативни промени с финансов ефект върху бюджета на ДОО за 2020-30.06.2026 г. ... 79
Приложение № 3 Нормативни промени в разпоредбите на специалните закони с влияние в размера социални плащания от бюджета на МТСП ... 84
Приложение № 4 Планирани и отчетени разходи за пенсии, социални помощи и обезщетения ... 87
ОПИС НА ОДИТНИ ДОКАЗАТЕЛСТВА КЪМ ОДИТЕН ДОКЛАД № 1000000126 ... 88

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

АСП	Агенция за социално подпомагане
БВП	Брутен вътрешен продукт
БДОО	Бюджет на държавното обществено осигуряване
ГМД	Гарантиран минимален доход
ДВ	Държавен вестник
ДОО	Държавно обществено осигуряване
ЕС	Европейски съюз
ЗБДОО	Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване
ЗБЖЕ	Закон за българския жестов език
ЗВВ	Закон за военноинвалидите и военнопострадалите
ЗВВРБ	Закон за ветераните от войните на Република България
ЗДБРБ	Закон за държавния бюджет на Република България
ЗЗДет	Закон за закрила на детето
ЗЛП	Закон за личната помощ
ЗПФ	Закон за публичните финанси
ЗСПД	Закон за семейни помощи за деца
ЗСП	Закон за социалното подпомагане
ЗХУ	Закон за хората с увреждания
ИТ	Информационни технологии
КСО	Кодекс социално осигуряване
КФП	Консолидирана фискална програма
ЛБ	Линия на бедност
НОИ	Национален осигурителен институт
МОД	Минимален осигурителен доход
МРЗ	Минимална работна заплата
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
МФ	Министерство на финансите
НАП	Национална агенция за приходите
НЕЛК	Национална експертна лекарска комисия
НЗОК	Национална здравноосигурителна каса
НОИ	Национален осигурителен институт
НСИ	Национален статистически институт
ПМС	Постановление на Министерски съвет
ППЗЗДет	Правилник за прилагане на Закона за закрила на детето
ППЗСП	Правилник за прилагане на Закона за социалното подпомагане
ОИБДОО	Отчет за изпълнението на бюджета на държавното обществено осигуряване
РМС	Решение на Министерски съвет
ТЕЛК	Териториална експертна лекарска комисия
ТЗПБ	Трудова злополука и професионална болест
УПФ	Универсален пенсионен фонд

ТЕРМИНОЛОГИЧЕН РЕЧНИК

Безработни	Всички лица в трудоспособна възраст, които са регистрирани в дирекциите „Бюра по труда“ и активно търсят работа.[1]
Български жестов език	е естествено възникнала жестова система за езикова комуникация. [2]
Военнопострадали	са: 1. преживелият съпруг (съпруга), децата и родителите на българските граждани, загинали при или по повод на изпълнение на военна служба в мирно или във военно време, в мобилизационния или постоянния резерв, доброволния резерв или запаса, курсантите от висшите военни училища и колежаните по Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България; 2. преживелият съпруг (съпруга) и децата на починалите военноинвалиди, а ако няма такива - родителите; 3. съпругът (съпругата) и децата на военноинвалидите, а ако няма такива - родителите; 4. преживелият съпруг (съпруга), децата и родителите на българските граждани, загинали при или по повод отбраната на страната.[3]
Глухо лице	е лице или дете със слухова загуба, което е естествен носител и/или ползвател на българския жестов език.[4]
Грижата	Съвкупност от всички действия, произтичащи от правата и задълженията на родителите, настойниците, попечителите и лицата, при които детето живее по силата на друго законно основание, за гарантиране на неговите права и защита на неговите интереси.[5]
Дете с право на наследствена пенсия от починал родител	Дете с един или двама починали родители, което има право на наследствена пенсия по чл. 82, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване.[6]
Дете без право на наследствена пенсия от починал родител	Дете с един или двама починали родители, което няма право на наследствена пенсия по чл. 82, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване.[7]
Допълнителна пенсия	е безсрочно или срочно месечно плащане от индивидуална партида във фонд за допълнително пенсионно осигуряване или от фонд за извършване на плащания на пенсионер, на наследници на осигурено лице или на наследници на пенсионер.[8]
Доход, съгласно Закона за хората с увреждания	Всички брутни доходи на семейството, които са облагаеми по Закона за данъците върху доходите на физическите лица, както и получаваните пенсии, обезщетения, помощи и стипендии, с изключение на добавката за чужда помощ по чл. 103 от Кодекса за социално осигуряване, стипендиите на учащите се до завършване на средно образование, но не по-късно от навършване на 20-годишна възраст, както и помощите и средствата, получени по закона и по Закона за закрила на детето и Закона за социално подпомагане.[9]
Доход, съгласно Закона за семейни помощи за деца	Всички брутни доходи на семейството, които са облагаеми по Закона за данъците върху доходите на физическите лица, както и получаваните пенсии, обезщетения, помощи и стипендии, с изключение на добавката за чужда помощ по чл. 103 от Кодекса за социално осигуряване, стипендиите на учащите се до завършване на средно образование, но не по-късно от навършване на 20-годишна възраст, както и помощите и средствата, получени по този закон и по Закона за закрила на детето и Закона за хората с увреждания.[10]
Други лица, които полагат грижи за детето	Семейство на роднини и близки или приемно семейство, при които детето е настанено по реда на чл. 26 от Закона за закрила на детето, както и останалите лица, при които детето пребивава по настоящ адрес.[11]

[1] § 1, т. 6 от Допълнителните разпоредби на Правилник за прилагане на Закона за социално подпомагане, ДВ бр. 44 от 19.05.2023 г.
[2] § 1, т. 3 от Допълнителните разпоредби Закона за българския жестов език , ДВ, бр. 9 от 2.02.2021 г.
[3] Чл. 4 от Закона за военноинвалидите и военнопострадалите, ДВ, бр. 27 от 29.03.2005 г.
[4] § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби Закона за българския жестов език , ДВ, бр. 9 от 2.02.2021 г.
[5] § 1, т. 6 от Допълнителните разпоредби на Закон за закрила на детето, ДВ бр. 54 от 4.07.2025 г.
[6] § 1, т. 9 от Допълнителните разпоредби на Закон за семейни помощи за деца, ДВ бр. 66 от 1.08.2023 г.,
[7] § 1, т. 9а от Допълнителните разпоредби на Закон за семейни помощи за деца, ДВ бр. 66 от 1.08.2023 г.
[8] § 2, ал. 2, т. 13 от Допълнителните разпоредби на Кодекс за социално осигуряване, ДВ бр. 68 от 28.07.2026 г.
[9] § 1, т. 19 от Допълнителните разпоредби на Закон за хората с увреждания, ДВ бр. 39 от 1.05.2024 г.
[10] § 1, т. 2 от Допълнителните разпоредби на Закон за семейни помощи за деца, ДВ бр. 66 от 1.08.2023 г.
[11] § 1, т. 3 от Допълнителните разпоредби на Закон за закрила на детето, ДВ бр. 54 от 4.07.2025 г.

Закрила на детето	Система от законодателни, административни и други мерки за гарантиране правата на всяко дете.[12]
Индивидуални потребности	Индивидуализирана нужда от подкрепа, която допълва възможностите на лицето и/или дава насока за конкретни дейности за подкрепа съобразно отчетените проблемни области.[13]
Консолидираният бюджет на държавното обществено осигуряване	Включва бюджетите на фонд „Пенсии“, фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“, фонд „Общо заболяване и майчинство“, фонд „Трудова злополука и професионална болест“, фонд „Безработица“, фонд „Пенсии, несвързани с трудова дейност“ и бюджета на Националния осигурителен институт.[14]
Линия на бедност	Монетарен показател за идентифициране на бедните в обществото, определен с постановление на Министерския съвет.[15]
Лица с трайни увреждания	Лица с установена степен на трайно намалена работоспособност или определени вид и степен на увреждане 50 и над 50 на сто.[16]
Осигурени	Лицата, които се осигуряват по реда на част първа от Кодекса за социално осигуряване.[17]
Осигурено лице по смисъла на част първа от Кодекса социално осигуряване	Физическо лице, което извършва трудова дейност, за която подлежи на задължително осигуряване по чл. 4 и чл. 4а, ал. 1, и чл. 4а1, ал. 1, за което са внесени или дължими осигурителни вноски. Осигуряването на лицето, което е започнало трудова дейност съгласно чл. 10, продължава и през периодите по чл. 9, ал. 2, т. 1 - 3 и 5. Самоосигуряващите се лица се смятат за осигурени за времето, през което са внесени дължимите осигурителни вноски по чл. 6, ал. 8, а лицата по чл. 4, ал. 9, чл. 4а и чл. 4а[1] се смятат за осигурени за времето, през което са внесени дължимите осигурителни вноски.[18]
Осигурено лице по смисъла на част втора от Кодекса социално осигуряване	Физическо лице, на чието име и в чиято индивидуална партида са внасяни или се внасят осигурителни вноски за допълнителна пенсия във фонд за допълнително пенсионно осигуряване при условия и по ред, определени в закон, правилника за устройството и дейността на фонда и осигурителния договор, колективно споразумение или колективен трудов договор. Осигурени лица са и лицата, за които са внасяни осигурителни вноски и които получават еднократно или разсрочено плащане от индивидуална партида във фонд за допълнително пенсионно осигуряване или от фонд за срочни плащания.[19]
Осигурител	1. По смисъла на Наредбата за паричните обезщетения и помощи от държавното обществено осигуряване „осигурител“ е всяко физическо лице, юридическо лице или неперсонифицирано дружество, както и други организации, които имат задължение по закон да внасят осигурителни вноски за други физически лица.[20] 2. По смисъла на Наредбата „осигурител“ за морските лица са техните работодатели.[21] 3. По смисъла на наредбата „осигурител“ за лицата по чл. 4, ал. 9 КСО са техните съпрузи – самоосигуряващи се лица по чл. 4, ал. 3, т. 1 и 4 КСО.[22]
Основни жизнени потребности	Са достатъчно храна, облекло и жилище, съобразно социално-икономическото развитие на страната.[23]
Пенсионер	Физическо лице, което получава лична или наследствена допълнителна пенсия от индивидуална партида във фонд за допълнително пенсионно осигуряване или от фонд за изплащане на пожизнени пенсии.[24]

[12] § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на Закон за закрила на детето, ДВ бр. 54 от 4.07.2025 г.
[13] § 1, т. 18 от Допълнителните разпоредби на Закон за хората с увреждания, ДВ бр. 39 от 1.05.2024 г.
[14] § 1, ал. 1, т. 4 от Допълнителните разпоредби на Кодекс за социално осигуряване, ДВ бр. 68 от 28.07.2026 г.
[15] § 1, т. 17 от Допълнителните разпоредби на Закон за хората с увреждания, ДВ бр. 39 от 1.05.2024 г.
[16] § 1, т. 4 от Допълнителните разпоредби на Закон за социално подпомагане, ДВ бр. 51 от 5.06.2026 г.
[17] § 1, т. 3 от Допълнителните разпоредби на Закон за семейни помощи за деца, ДВ бр. 66 от 1.08.2023 г.,
[18] § 1, ал. 1, т. 3 от Допълнителните разпоредби на Кодекс за социално осигуряване, ДВ бр. 68 от 28.07.2026 г.
[19] §1, ал. 2, т. 11 от Допълнителните разпоредби на Кодекс за социално осигуряване, ДВ бр. 68 от 28.07.2026 г.
[20] § 2, ал. 1 от Допълнителните разпоредби на Наредба за паричните обезщетения и помощи от държавното обществено осигуряване, ДВ бр. 115 от 30.12.2025 г.
[21] § 2, ал. 2 от Допълнителните разпоредби на Наредба за паричните обезщетения и помощи от държавното обществено осигуряване, ДВ бр. 115 от 30.12.2025 г.
[22] § 2, ал. 3 от Допълнителните разпоредби на Наредба за паричните обезщетения и помощи от държавното обществено осигуряване, ДВ бр. 115 от 30.12.2025 г.
[23] § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на Закон за социално подпомагане, ДВ бр. 51 от 5.06.2026 г.
[24] § 2, ал. 2, т. 12 от Допълнителните разпоредби на Кодекс за социално осигуряване, ДВ бр. 68 от 28.07.2026 г.

Пенсия за осигурителен стаж и възраст	Пенсия за осигурителен стаж и възраст по раздел III от глава четвърта е пенсия по чл. 68, чл. 69, чл. 69а, чл. 69б, чл. 69в и § 4 и 5 от преходните и заключителните разпоредби на Кодекса социално осигуряване.[25]
Семейна среда	Биологичното семейство на детето или семейството на осиновителите, бабата и дядото или близките на детето, или приемно семейство, при което то се настанява по реда на чл. 26[26]
Семейство	1. „Семейството“ включва: а) съпрузите, ненавършилите пълнолетие деца, както и навършилите пълнолетие, ако продължават да учат, до завършване на средното им образование, но не по-късно от навършване на 20-годишна възраст (родени, припознати, осиновени, доведени, заварени, с изключение на сключилите брак); б) съвместно живеещи родители без сключен граждански брак, които съжителстват на един настоящ адрес, техните ненавършили пълнолетие деца, както и навършилите пълнолетие, ако продължават да учат, до завършване на средното им образование, но не по-късно от навършване на 20-годишна възраст (родени и припознати, с изключение на сключилите брак); в) родителят и неговите/нейните ненавършили пълнолетие деца, както и навършилите пълнолетие, ако продължават да учат, до завършване на средното им образование, но не по-късно от навършване на 20-годишна възраст (родени, припознати, осиновени, с изключение на сключилите брак).[27] 2. Включва съпрузите, ненавършилите пълнолетие деца, както и навършилите пълнолетие, ако продължават да учат, до придобиване на средно образование, но не по-късно от 20-годишна възраст (родени, припознати, осиновени, доведени, заварени, с изключение на сключилите брак).[28]
Сляпо-глухо лице	е лице или дете, което е едновременно със слухова и зрителна загуба и е ползвател на българския жестов език или на други системи на комуникация според спецификата на неговото нарушение. [29]
Социално включване	Създаването на условия и възможности в най-висока степен за участие на лицата в обществения живот.[30]
Трансфер	Безвъзмездно прехвърляне на парични средства между централния бюджет, бюджетите, сметките за средства от Европейския съюз и сметките за чужди средства, включително предоставянето на средства за финансиране на конкретни дейности и услуги, когато такова предоставяне на средства не се класифицира като разход/приход. За целите на касовото изпълнение и извършването на промени по съответните бюджети и сметките за средствата от Европейския съюз възстановяването на получен/предоставен трансфер се третира аналогично на плащанията, представляващи възстановяване на приходи, съответно възстановяване на разходи.[31]
Услуги	„Услуги“ по смисъла на чл. 23 са социалните услуги по чл. 15, т. 1-7 от Закона за социалните услуги.[32]
Финансиране на бюджетното салдо	Постъпленията и плащанията, произтичащи от: поемането и погасяването на дълга, постъпленията от приватизация, операциите с чужди средства, операциите по придобиването и реализирането на финансови активи и пасиви, несвързани с приходи и разходи, както и изменението в наличността на паричните средства за съответната бюджетна година, включително от преоценка на наличните парични средства в чуждестранна валута. Финансирането е равно на бюджетното салдо с противоположен знак.[33]
Хора с увреждания	Лица с физическа, психическа, интелектуална и сетивна недостатъчност, която при взаимодействие с обкръжаващата ги среда би могла да възпрепятства тяхното пълноценно и ефективно участие в обществения живот.[34]
Хора с трайни увреждания	Лица с трайна физическа, психическа, интелектуална и сетивна недостатъчност, която при взаимодействие с обкръжаващата ги среда би могла да възпрепятства

[25] § 1, ал. 1, т. 11 от Допълнителните разпоредби на Кодекс за социално осигуряване, ДВ бр. 68 от 28.07.2026 г.
[26] § 1, т. 7 от Допълнителните разпоредби на Закон за закрила на детето, ДВ бр. 54 от 4.07.2025 г.
[27] § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на Закон за семейни помощи за деца, ДВ бр. 66 от 1.08.2023 г.
[28] § 1, т. 2 от Допълнителните разпоредби на Правилник за прилагане на Закона за социално подпомагане, ДВ бр. 44 от 19.05.2023 г.
[29] § 1, т. 2 от Допълнителните разпоредби Закона за българския жестов език , ДВ, бр. 9 от 2.02.2021 г.
[30] § 1, т. 3 от Допълнителните разпоредби на Закон за социално подпомагане, ДВ бр. 51 от 5.06.2026 г.
[31] § 1, т. 39 от Допълнителните разпоредби на Закон за публичните финанси, ДВ бр. 98 от 17.11.2020 г.
[32] § 1, т. 8 от Допълнителните разпоредби на Закон за закрила на детето, ДВ бр. 54 от 4.07.2025 г.
[33] § 1, т. 40 от Допълнителните разпоредби на Закон за публичните финанси, ДВ бр. 98 от 17.11.2020 г.
[34] § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на Закон за хората с увреждания, ДВ бр. 39 от 1.05.2024 г.

	тяхното пълноценно и ефективно участие в обществения живот, и на които медицинската експертиза е установила вид и степен на увреждане или степен на трайно намалена работоспособност 50 и над 50 на сто.[35]
Членове на семейството	„Членове на семейството“ по чл. 6 и 8 са съпругът/съпругата и децата до 18-годишна възраст, ако не са встъпили в брак, както и децата над тази възраст, ако са неработоспособни с определена от ТЕЛК (НЕЛК) 50 и над 50 на сто трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане, нямат други доходи и не са встъпили в брак.[36]
„Швейцарско правило“	т.е. осъвременяване на пенсиите, съгласно чл. 100 от Кодекса за социално осигуряване: чл. 100 (1) Пенсиите, отпуснати до 31 декември на предходната година, се осъвременяват ежегодно от 1 юли с решение на надзорния съвет на Националния осигурителен институт с процент, равен на сбора от 50 на сто от нарастването на осигурителния доход и 50 на сто от индекса на потребителските цени през предходната календарна година. (2) В случай че процентът по ал. 1 е отрицателно число, пенсиите не се осъвременяват.

[35] § 1, т. 2 от Допълнителните разпоредби на Закон за хората с увреждания, ДВ бр. 39 от 1.05.2024 г.
[36] § 2а, т. 3 от Допълнителните разпоредби на Наредба за пенсиите и осигурителния стаж ДВ бр. 47 от 22.05.2026 г.

РЕЗЮМЕ

Настоящият доклад е изготвен в резултат на извършен одит „Социални плащания от бюджета на Министерството на труда и социалната политика и бюджета на държавното обществено осигуряване в Националния осигурителен институт", за периода от 1 януари 2020 г. до 30 юни 2026 г.

Одитираните организации са Министерството на труда и социалната политика (МТСП) и Националния осигурителен институт (НОИ).

В резултат от изпълнението на одита са направени следните констатации, изводи и оценки:

1. Ефект от нормативните промени върху социалните плащания от бюджета на Министерство на труда и социалната политика за периода 01.01.2020 г. - 30.06.2026 г.

Анализирани са разходите за социални плащания от бюджета на Министерството на труда и социалната политика, извършвани на основание на осем специални закона - Закона за закрила на детето, Закона за хората с увреждания, Закона за личната помощ, Закона за семейни помощи за деца, Закона за социалното подпомагане, Закон за българския жестов език, Закона за ветераните от войните на Република България и Закона за военноинвалидите и военнопострадалите.

За периода от 01.01.2020 г. до 30.06.2026 г. са отчетени общо изплатени средства в размер на 14 383 млн. лв. или 7 354 млн. евро за 5 246 148 брой случаи/лица, с които са подпомогнати средномесечно 765 427 броя случаи/лица. Законът за хората с увреждания и Законът за личната помощ концентрират най-голям финансов ресурс - общо над *8,6 милиарда лева или около 4,4 милиарда евро*. Налице е нарастване на разходите за социални плащания и сериозно разминаване между темпа им и базовите приходи на държавата. Този дисбаланс не е следствие от временна икономическа криза, а е нормативно заложен с въведените динамични макропоказатели, участващи във формирането на размера на помощите.

1.1. Нормативната промяна с най-силен кумулативен фискален ефект върху разходите е реформата в базовия показател за определяне размера на социалните помощи, при който от месец юни 2023 г. е направена замяна на гарантирания минимален доход с „линия на бедност" за страната за съответната година, определена с постановление на Министерския съвет. Променена е базата за изчисление на помощите, която нараства еднократно през 2023 г. с *572 на сто* (от 75 лв. на 504 лв.) и достига до 764 лв. или 390,63 евро през 2026 г. Това автоматично разширява обхвата на правоимащите лица и катализира експлозивен ръст на разходите.

Фискалното отражение от промяната на месечните помощи, отпускани по Закона за социално подпомагане е *ръст на изплатените помощи от 110 на сто*, достигайки 145 млн. лв. през 2025 г. Помощите за отглеждане на деца в приемни семейства, предоставяни по Закона за закрила на детето се удвояват след реформата на 12,6 млн. лв. през 2025 г., въпреки че броят на подпомогнатите деца реално намалява с 11 на сто.

1.2. Нормативното обвързване на възнагражденията на социалните и личните асистенти с размера на минималната работна заплата за страната превръща социалните плащания в динамично растящ разход. За периода 2020 - 2026 г. минималната работна заплата се увеличава *двойно* от 610 лв. през 2020 г. (311,89 евро) на 1 213 лв. (620,20 евро) през 2026 г. Автоматичното увеличаване на размера на минималната работна заплата води до ръст на разходите за възнаграждението на асистентите, което е нормативно фиксирано на коефициент 1,4 от минималната часова работна заплата, отпускани по Закона на личната

помощ от 202,2 млн. лв. през 2020 г., достигайки 1 258,7 млн. лв. през 2025 г., както и генериране на постоянен дефицит, налагащ извънредни трансфери от централния бюджет.

1.3. Преходът към универсални плащания от 2021 г. с отпадането на доходния критерий за еднократната помощ за ученици в 1-ви и 8-ми клас и нормативното разширяване на обхвата с включването на всички ученици от 2-ри, 3-ти и 4-ти клас през 2023 г. генерира фискален риск. Разходите за помощи за ученици нарастват почти *9 пъти* (от 9,47 млн. лв. през 2020 г. до 73,31 млн. лв. през 2025 г.). Отпадането на доходния критерий при определяне и изплащане на еднократната помощ за ученици, поставя бюджета в зависимост от броя записани ученици и лишава държавата от възможност за фискално регулиране на тези плащания чрез доходите на семействата.

1.4. В следствие на промяна в Правилника за прилагане на Закона за закрила на детето от началото на 2021 г. месечните възнаграждения на приемните семейства се прехвърлят от европейски проекти („Приеми ме 2015“) директно към държавния бюджет, което натоварва бюджета на Министерството на труда и социалната политика с допълнителни 23,1 млн. лв. още през първата година.

1.5. С нормативно изменение на Закона българския жестов език от 31.01.2023 г. почасовото заплащане за преводаческа услуга на глухи и сляпо-глухи лица се определя на 5 на сто от минималната работна заплата, което превръща помощта в динамично растяща и вдига часовата ставка до 53,85 лв./час през 2025 г. и оскъпява стойността на годишния пакет за едно лице над *5 пъти*.

1.6. От месец януари 2023 г. нормативно се удължава срокът на изтичащите решения на Националната/Териториалната експертна лекарска комисия до издаването на нови. Това законодателно решение удължава служебно решенията и изкуствено разширява обхвата на бенефициентите, които продължават да получават финансова подкрепа без прекъсване.

1.7. От началото на 2026 г. размерът на месечната помощ за телефонни услуги за военноинвалиди се променя от 20 на сто от гарантирания минимален доход (75 лв.) на 3 на сто от размера на линията на бедност, което фиксира разхода към постоянно нарастващ макроикономически показател.

2. Нормативните промени върху социалноосигурителни плащания от бюджета на държавното обществено осигуряване в Националния осигурителен институт за периода за периода 01.01.2020 г. - 30.06.2026 г. оказват двупосочен ефект: от една страна, значително подобряват социалната защита и жизнения стандарт на населението, но от друга - влошават финансовата автономност на ДОО и създават сериозен фискален натиск върху държавния бюджет.

2.1. Основните приходоизточници на осигурителната система в България са *задължителните осигурителните вноски* (плащани от работодатели, работници и самоосигуряващи лица) и *трансферите от държавния бюджет*, с които се покрива недостигът на средства по бюджета на ДОО.

2.1.1. Приходите от осигурителни вноски почти се *удвояват* от 7,88 млрд. лв. през 2020 г. на 14,87 млрд. лв. през 2025 г. Този ръст се дължи на административни мерки - покачване на минималния осигурителен доход и минималната работна заплата, както и на инфлацията, а не на органичен икономически растеж.

2.1.2. Минималният осигурителен доход *нараства двойно* по-бързо от максималния, въпреки трикратното увеличение на максималния осигурителен доход до 4 130 лв. през 2025 г. Таванът на осигуровките нараства с 37,7 на сто, който изостава от натрупаната инфлация в размер на 41,3 на сто и от пазарния темп на средната работна заплата, ограничавайки фискалния потенциал от високите доходи. За периода 2020-2025 г. броят на

осигурените лица нараства с едва 6,4 на сто, което ограничава възможностите за автономно разширяване на приходната база.

2.2. Консолидираните разходи на ДОО *нарастват близо два пъти* от 14,28 млрд. лв. през 2020 г. до 27,28 млрд. лв. през 2025 г. или ръст от 91 на сто, а за 2026 г. се прогнозира да достигнат близо 30 млрд. лв.

2.2.1. Разходите за пенсии доминират в бюджета на ДОО, като делът им в общите разходи нараства от 78 на сто през 2020 г. до 89 на сто към 30.06.2026 г.

2.2.2. Поради изпреварващия ръст на разходите спрямо приходите, покритието на разходите с осигурителни вноски намалява от 59,9 на сто през 2020 г. на 54,9 на сто, поставяйки ДОО в зависимост от централния бюджет с над 12 млрд. лв. за 2025 г.

2.3. Нормативните промени в пенсионната формула и начина на определяне на обезщетенията са причина разходите за социални плащания да изпреварват приходите със 17,3 процентни пункта и недостигът на средства по бюджета на ДОО да нараства с около *два пъти* за одитирания период:

- *увеличаването тежестта на година стаж на 1,35* от декември 2021 г. води до служебно преизчисляване на всички пенсии с разходен ефект от 449,1 млн. лв. за 2022 г.

- *интегрирането на COVID-19 добавките в пенсиите* през юли 2022 г., при което временните социални помощи от 60 лв. се сливат в основната пожизнена база на пенсиите. Този ефект става постоянен, тъй като последващите индексации по „швейцарското правило“ вече се изчисляват върху по-висока база от 10 на сто вместо 6,1 на сто;

- мащабното *преизчисляване на старите пенсии* през октомври 2022 г. (Мярка 3 за преизчисляването на старите пенсии от 1 октомври 2022 г.), което засяга 928 000 лица и генерира постоянен допълнителен разход от над 1 млрд. лв. за всяка следваща година;

- *прилагането на модифицирано правило* за годишно осъвременяване на пенсиите за трудова дейност, поради административното нарастване на минималната пенсия с близо 188 на сто за периода, което изпреварва значително кумулативното нарастване на средния размер пенсии от 155 на сто, води до това 45,3 на сто от пенсионерите в България да получават минимална пенсия, което обезсмисля реалния им осигурителен принос и демотивира хората да се осигуряват върху реални доходи.

2.4. Промяната от месец януари 2024 г. в изплащането на болничните, при която работодателят плаща първите 2 дни вместо 3, прехвърля тежестта на третия ден като разход към ДОО. Това увеличава разходите за временна неработоспособност с 31,2 на сто за една година.

През периода 2020 г. - юни 2026 г. провежданата социална политика се характеризира със значителна динамика по отношение на въвеждането на поредица от административно-регулаторни и дискреционни мерки, насочени към защита на жизнения стандарт на уязвимите групи и компенсиране и увеличаване на доходите на пенсионерите. Подобрява се социалната адекватност и защитата на уязвимите групи, но същевременно правителството се лишава от гъвкавост и финансова автономност, основана на възможностите на системата да поеме нарастващите разходи. Създава се фискален риск, който рефлектира върху целия държавен бюджет и Консолидираната фискална програма. Тези мерки водят до значително нарастване на социалните плащания, изпреварващи темповете на икономически растеж (БВП), и създават постоянна фискална тежест, която следва да бъде компенсирана, за да се запази устойчивостта на системата.

Цената на провежданата социална политика за периода 2020 г.-30.06.2026 г. е създаването на структурно небалансирана, фискално натоварваща и негъвкава

осигурително-социална система, която губи финансовата си автономност и се превръща в мащабна държавна социална програма. Това налага бързи и адекватни управленски решения за стабилизиране на системата и връщане към нейната основна роля и функция, за да се гарантира дългосрочната устойчивост на публичните финанси.

Анализът показва възможности за усъвършенстване на процеса на разработване на държавната политика чрез:

- по-задълбочени предварителни оценки на въздействието;
- системно анализиране на кумулативния финансов ефект.

Отговорност за управленските решения по смисъла на чл. 6, ал. 1 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор през периода 2020 г. - 30.06.2026 г. носят:

Министрите на труда и социалната политика:

№	Име и фамилия	назначен - освободен
1.	Деница Евгениева Сачева-Атанасова	03.12.2019 г. - 12.05.2021 г.
2.	Гълъб Спасов Донев	12.05.2021 г. - 13.12.2021 г.
3.	Георги Янчев Гьоков	13.12.2021 г. - 02.08.2022 г.
4.	Лазар Манолов Лазаров	02.08.2022 г. - 06.06.2023 г.
5.	Иванка Николова Шалапатова	06.06.2023 г. - 09.04.2024 г.
6.	Ивайло Цветанов Иванов	09.04.2024 г. - 16.01.2025 г.
7.	Борислав Гуцанов Гуцанов	16.01.2025 г. - 19.02.2026 г.
8.	Хасан Ахмед Адемов	19.02.2026 г. - 08.05.2026 г.
9.	Наталия Димитрова Ефремова	08.05.2026 г.

Управителите на Националния осигурителен институ:

№	Име и фамилия	назначен - освободен
1.	Ивайло Цветанов Иванов	19.09.2017 г. - 24.07.2025 г.
2.	Весела Николова Караиванова - Начева	24.07.2025 г.

Отговорността на Сметната палата се свежда до изразяване на обосновано заключение за социалните плащания от бюджета на МТСП и бюджета на държавното обществено осигуряване в НОИ за периода от 1 януари 2020 г. до 30 юни 2026 г.

Одитът е извършен в съответствие с Рамката за професионални становища на Комитета за одитни стандарти на Международната организация на върховните одитни институции - ИНТОСАЙ.

ВЪВЕДЕНИЕ

1. Основание и причини за извършване на одита

Одитът се извършва на основание чл. 7, ал. 1 от Закона за Сметната палата и в изпълнение на Заповед № ОП-05-00-001 от 07.07.2026 г., изменена със Заповед № ОП-05-00-007 от 15.07.2026 г. и Заповед № ОП-05-00-010 от 30.07.2026 г., издадени от председателя на Сметната палата, и Заповед № АД-2-2 от 11.08.2026 г., издадена от заместник-председател. Одитът е възложен с Решение на Народното събрание от 02.07.2026 г., обнародвано в Държавен вестник, брой 62 от 07.07.2026 г.

2. Описание на обекта на одит

Обект на одит са социалните плащания от бюджета на Министерството на труда и социалната политика и бюджета на държавното обществено осигуряване в Националния осигурителен институт", за периода от 1 януари 2020 г. до 30 юни 2026 г.

2.1. Социалните плащания (трансфери) включват както осигурителните права, така и социалното подпомагане.[37] Основната цел на социалните плащания е да компенсират изгубен доход при настъпил риск (болест, старост, безработица) или да окажат подкрепа на уязвими групи за постигане на минимален жизнен стандарт. Те включват социалноосигурителни плащания под формата на пенсии и обезщетения, както и предоставянето на социална помощ под формата на средства в пари и/или в натура, които допълват или заместват собствените доходи до основните жизнени потребности или задоволяват инцидентно възникнали потребности на подпомаганите лица и семейства. Социалните плащания са месечни, целеви и еднократни.[38]

Министърът на труда и социалната политика ръководи, координира и контролира д*ържавната политика* в областта на доходите и жизненото равнище, социалното осигуряване, защитата при безработица и насърчаване на заетостта, социалната закрила, социалното включване, подкрепата на децата и семейството, интеграцията на хората с увреждания и др.[39]

Специализираната администрация на МТСП[40] подпомага министъра на труда и социалната политика при осъществяване на правомощията му за провеждане на държавната политика по социално подпомагане, а *социалните плащания* са един от инструментите за реализиране на политиката.[41]

2.2. Държавното обществено осигуряване (ДОО), като система от обществени отношения, правила, принципи и елементи е регламентирано в Кодекса за социално осигуряване (КСО). Съгласно чл. 2 от КСО, държавното обществено осигуряване предоставя обезщетения, помощи и пенсии при настъпването на конкретни социални рискове като временна неработоспособност, инвалидност, майчинство, безработица, старост и смърт. Основните принципи, при които функционира системата на държавното обществено осигуряване са: задължителност и всеобщност на осигуряването; солидарност и равнопоставеност на осигурените лица; социален диалог при управлението на осигурителната система и фондова организация на осигурителните средства.[42]

Държавната политика по държавното обществено осигуряване се разработва, координира и провежда от министъра на труда и социалната политика. Националният осигурителен институт управлява държавното обществено осигуряване и изпълнява

---

[37] EUROPEAN SYSTEM OF INTEGRATED SOCIAL PROTECTION STATISTICS.pdf; Социална защита

[38] чл. 11, ал.1, чл. 12, ал.1 и ал. 4 от Закона за социалното подпомагане, посл. изм. ДВ, бр. 51 от 5.06.2026 г.

[39] Правилници-чл. 3, ал.1, чл. 4, т. 20 от Устройствения правилник на МТСП, приет с ПМС № 266 от 10.11.2009 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 84 от 10.10.2025 г.

[40] Дирекция „Трудово право, обществено осигуряване и условия на труд"; дирекция „Политика за хората с увреждания, равни възможности и социални помощи" и дирекция „Социално включване"

[41] Правилници-чл. 2, ал. 2 и Раздел VII. „Специализирана администрация" от Устройствения правилник на МТСП, приет с ПМС № 266 от 10.11.2009 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 84 от 10.10.2025 г.

[42] чл. 3 от Кодекса социално осигуряване, посл. изм., бр. 52 от 8.06.2026 г., в сила от 1.07.2026 г.

бюджета на ДОО. Годишният отчет за изпълнението на бюджета на ДОО се изготвя от НОИ и се внася от управителя в Народното събрание за приемане.[43]

2.3. *Консолидираната фискална програма* (КФП) е система от обобщени показатели по централния бюджет и по бюджетите, сметките за средствата от Европейския съюз и сметките за чужди средства на бюджетните организации.[44] Тя дава пълната картина за реалното състояние на публичните финанси в страната. В рамките на КФП социално-осигурителните и подпомагащите плащания са детайлно проследими, както в приходната, така и в разходната част. В *Приходната част*, в сектора на данъчно-осигурителните приходи се отразяват постъпленията от *социално-осигурителни и здравноосигурителни вноски,* които показват каква част от публичния ресурс се генерира директно от работещите и работодателите.

В *Разходната част*, всички държавни разходи са класифицирани по функционален принцип. Социалните плащания попадат основно във функция „Социално осигуряване, подпомагане и грижи“, която включва разходите за пенсии, болнични, обезщетения за безработица и майчинство, както и социални помощи.

За периода 2020 г. - 30.06.2026 г. разходите за социални плащания бележат безпрецедентен структурен ръст. Те се превръщат в най-голямото перо в КФП на България. Процесът на планиране и определяне на финансовата рамка, както и отчитане на изпълнението се осъществява в рамките на бюджетната процедура, която е регламентирана от Закона за публичните финанси.

ОДИТЕН ОБХВАТ И ПОДХОД

1. Цели на одита

Настоящият одит има за цел да оцени въздействието на приетите законови и подзаконови нормативни актове в периода 01.01.2020 г. - 30.06.2026 г. и води ли до дисбаланси и изпреварващо нарастване на публичните разходи за социалноосигурителните плащания спрямо устойчивите приходоизточници, в съответствие с мотивите към Решението на 52-рото Народно събрание от 02.07.2026 г., обнародвано в Държавен вестник, брой 62 от 07.07.2026 г., с което одита е възложен на Сметната палата.

Специфични одитни цели:

1.1. Да се оцени въздействието на приетите нормативни актове върху приходите и разходите по бюджетите на МТСП за периода 01.01.2020 г. - 30.06.2026 г.;

1.2. Да се предостави актуална информация и обективна оценка на въздействието на приетите нормативни актове върху приходите и разходите по бюджетите на НОИ за периода 01.01.2020 г. - 30.06.2026 г.

2. Обхват на одита

Одитираният период е от 01.01.2020 г. до 30.06.2026 г.

Съгласно заповедта за възлагане, одитът „Социални плащания от бюджета на Министерството на труда и социалната политика и бюджета на държавното обществено осигуряване в Националния осигурителен институт“ обхваща периода от 1 януари 2020 г. до 30 юни 2026 г. За да се осигури актуалност и обективност, при разработване на

[43] чл. 30-33 от Кодекса социално осигуряване, посл. изм., бр. 52 от 8.06.2026 г., в сила от 1.07.2026 г.
[44] чл. 4 от Закона за публичните финанси, посл. изм. от 17.11.2020 г.

констатациите и препоръките са взети под внимание всички съществени факти и обстоятелства, настъпили до приключване на изпълнението на одитната задача.

Организационните структури, от които са събрани одитни доказателства са Министерство на труда и социалната политика, Националния осигурителен институт и др.

3. Одитни критерии

Критериите и показателите за оценка на социалните плащания от бюджета на Министерството на труда и социалната политика и бюджета на държавното обществено осигуряване в Националния осигурителен институт, за периода от 1 януари 2020 г. до 30 юни 2026 г., са представени в Приложение № 1 към одитния доклад.

4. Одитна методология

4.1. Одитен подход

При осъществяването на одита е приложен резултатно-ориентираният подход.

4.2. Методи за събиране и анализ на информацията

За постигане на целите на одита са използвани методи за събиране и анализ на информацията, включени в матрица на планирането за конкретния одит.

За събиране на информация са използвани: писмено изискване на информация и документи; писмено поставяне на въпроси и/или провеждане на интервюта с длъжностни лица; проучване на публично достъпни данни и документи. Проучени са и резултати от осъществени анкетни проучвания, свързани с темата за одит.

За обработката на събраната при изпълнение на одита информация и доказателства са изпълнени аналитични одитни процедури като: систематизиране и обобщаване на данни; анализ и сравнителен анализ на информацията по определените критерии и показатели за оценка; таблично/графично представяне на резултатите – диаграми, схеми и графики; представяне на информацията в съотношения/относителен дял.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

I. Социални плащания от бюджета на Министерство на труда и социалната политика за периода 01.01.2020 г. - 30.06.2026 г.

За периода от началото на 2020 г. до първото полугодие на 2026 г. *социални плащания от бюджета на МТСП* се извършват по Закона за закрила на детето (ЗЗДет), Закона за хората с увреждания (ЗХУ), Закона за личната помощ (ЗЛП), Закон за българския жестов език, Закона за семейни помощи за деца, Закона за социалното подпомагане (ЗСП), Закона за ветераните от войните на Република България и Закона за военноинвалидите и военнопострадалите (*Таблица № 1*).

Таблица № 1

№	Нормативно основание	Социални плащания
1.	Закон за закрила на детето - чл. 44	*Месечни и еднократни помощи* за подкрепа на детето и семейството с цел превенция и реинтеграция, отглеждане на детето в семейства на роднини или близки и в приемни семейства.
2.	Закон за хората с увреждания - чл. 69	*Финансова подкрепа за хората с увреждания*: - месечна финансова подкрепа съобразно степента на увреждането; - целеви помощи съобразно вида на увреждането.
3.	Закон за личната помощ - чл. 2, чл. 3 и чл. 11	*Осигуряване на лична помощ* за подкрепа за пълноценно участие в обществото *с финансова подкрепа от държавата* за индивидуалните потребности и личния избор на ползвателя на лична помощ.
4.	Закон за социално подпомагане - чл. 11, ал. 1, чл. 12, ал.1	*Месечни, целеви и еднократни социални помощи* в пари и/или в натура, които допълват или заместват собствените доходи до основните жизнени потребности или задоволяват инцидентно възникнали потребности на подпомаганите лица и семейства.
5.	Закон за семейни помощи за деца - чл. 2, ал.1-3	*Еднократни семейни помощи:* при бременност; при раждане на дете; при осиновяване на дете; за отглеждане на близнаци; за отглеждане на дете от майка (осиновителка) студентка, учаща в редовна форма на обучение; за ученици, записани в първи клас или са записани или продължават обучението си във втори, трети и четвърти клас; за безплатно пътуване веднъж в годината с железопътния и автобусния транспорт в страната за многодетни майки; за ученици, записани в осми клас. *Месечни семейни помощи:* за отглеждане на дете до навършване на една година; за отглеждане на дете до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст; за отглеждане на дете с трайно увреждане; за дете без право на наследствена пенсия от починал родител.
6.	Закона за военноинва-лидите и военнопо-страдалите - чл. 14	*Военноинвалидите и военнопострадалите*, които не могат сами или с помощта на своите близки да задоволяват основните си жизнени потребности, *имат право на социално подпомагане* при условия и по ред, установени със Закона за социално подпомагане.
7.	Закон за ветераните от войните на Република България - чл. 2 чл. 4	*Държавата полага особени грижи за защита* на моралните и социалните интереси, на престижа и достойнството на ветераните от войните.
8.	Закон за българския жестов език - чл. 6	*Осигуряване на безвъзмездна преводаческа услуга* от и на български жестов език за глухите и сляпо-глухите лица.

Финансовите средства за социални разходи по специалните закони се планират и отчитат по три бюджетни политики на МТСП - политика в областта на социалното подпомагане и равнопоставеността на жените и мъжете; политика в областта на хората с увреждания и политика в областта на социалното включване.[45]

[45] Програмен бюджет на МТСП и отчети

1. Ефект на нормативните промени върху социалните плащания по специалните закони[46]

1.1. Закон за закрила на детето

В Закона за закрила на детето (ЗЗДет) е определено финансирането на дейностите по закрила на детето да се осъществява както от държавния бюджет, така и общинските бюджети и други източници. С Правилника за прилагане на Закона за закрила на детето (ППЗЗДет) са определени условията и редът за предоставянето на финансови помощи и средства, както и финансирането на професионалните приемни семейства.[47] Финансовата помощ може да бъде еднократна и месечна, отпуска се за подкрепа на детето и семейството и е предназначена за превенция и реинтеграция, отглеждане на детето при близки и роднини и в приемни семейства.[48]

Разходите за финансовите помощи и средства по ЗЗДет, както и възнагражденията на приемните семейства се планират и утвърждават по политиката в областта на социалното включване в бюджета на МТСП по бюджетна програма „Подкрепа за децата и семействата“ и размерът на тези разходи се определя в ПМС за изпълнението на държавния бюджет за съответната година.[49] За периода 2020 г. - 2025 г. следните нормативни промени оказват влияние върху нарастването на разходите за социални плащания, отпускани по закона:

1.1.1. Промяна на минималната работна заплата и източника на осигуряване на финансова помощ за подкрепа на детето и семейството

Размерът на помощите и средствата за отглеждане на дете в семейство на роднини или близки или в приемно семейство е диференциран съобразно възрастта на детето и от 01.06.2023 г. е обвързан с размера на линията на бедност (ЛБ) за страната за съответната година, а преди това с гарантирания минимален доход (ГМД). Ежемесечно професионалното приемно семейство получава възнаграждение в размер от 150 на сто до 170 на сто от минималната работна заплата (МРЗ) в зависимост от броя на настанените деца[50], като сключва договор с общината, лицензиран доставчик на социални услуги или дирекция „Социално подпомагане“.[51]

За периода 2020 г. - 30.06.2026 г. размерът на минималната работна заплата[52] се увеличава *двойно* от 610 лв.[53] през 2020 г. (311,89 евро) и достигна до 1 213 лв. (620,20 евро) през 2026 г.[54] (*Таблица № 2*).

През 2020 г. възнагражденията на професионалните приемни семейства се изплащат чрез проект „Приеми ме 2015“ по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“.[55] С промяна[56] на ППЗЗДет от 01.01.2021 г.[57] по договорите, сключени между общините и приемните семейства, средствата за изплащане на месечното възнаграждение се осигуряват на общината от държавния бюджет, поради тази причина отчетените средства за възнаграждения на приемни семейства през 2021 г. нарастват с 23,1 млн. лв.[58] *(Таблица № 2)*.

---

[46] За целите на сравнителния анализ стойностите в настоящата точка са показани в лева и евро
[47] чл. 44 от Закона за закрила на детето, посл. изм. бр. 23 от 27.02.2026 г.
[48] чл. 46 от Правилника за прилагане на Закона за закрила на детето, посл. изм. ДВ. бр. 70 от 4.08.2026 г.
[49] Приложение № 3 към одитния доклад; Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчети за изпълнение на програмния бюджет на МТСП за периода към 31.12.2020 г. до 30.06.2026 г.
[50] чл. 57в от Правилника за прилагане на Закона за закрила на детето, посл. изм. ДВ. бр. 70 от 4.08.2026 г.
[51] чл. 31, ал. 4 от Закона за закрила на детето, посл. изм. бр. 23 от 27.02.2026 г.
[52] Постановления на МС за минимална работна заплата
[53] Постановление №350 на Министерския съвет от 2019 г. за определяне размера на минималната работна заплата за страната (обн., дв, бр. 101 от 27.12.2019 г., в сила от 1.01.2020 г.)
[54] Постановление №243 на Министерския съвет от 2025 г. за определяне размера на минималната работна заплата за страната
[55] Одитни доказателства № 7 и 7.1 - Обяснителна записка към отчета на касовото изпълнение на бюджета на МТСП към 31.12.2023 г.; Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчети за изпълнение на програмния бюджет на МТСП към 31.12.2023 г.
[56] ПМС № 306/09.11.2020 г., обн., ДВ, бр. 98 от 2020 г. Постановление №306 на Министерския съвет от 2020 г.
[57] § 2 от Постановление №306 на Министерския съвет от 2020 г.
[58] чл. 57г от Правилника за прилагане на Закона за закрила на детето, посл. изм. ДВ. бр. 70 от 4.08.2026 г.

През 2023 г. изплатените на общините средства в размер на 18 млн. лв. за възнаграждения на приемни семейства, отпускани по ЗЗДет са отчетени в отчетна група „Средства на европейския съюз“, а не по политиката в областта на социалното включване, бюджетна програма „Подкрепа за децата и семействата“, поради което отчетените разходи намаляват с 95 на сто (*Таблица № 2*).[59]

Таблица № 2

Разходи за възнаграждения на приемни семейства опускани по Закона за закрила на детето за периода 2020 - 2025 г. *млн. лв.*

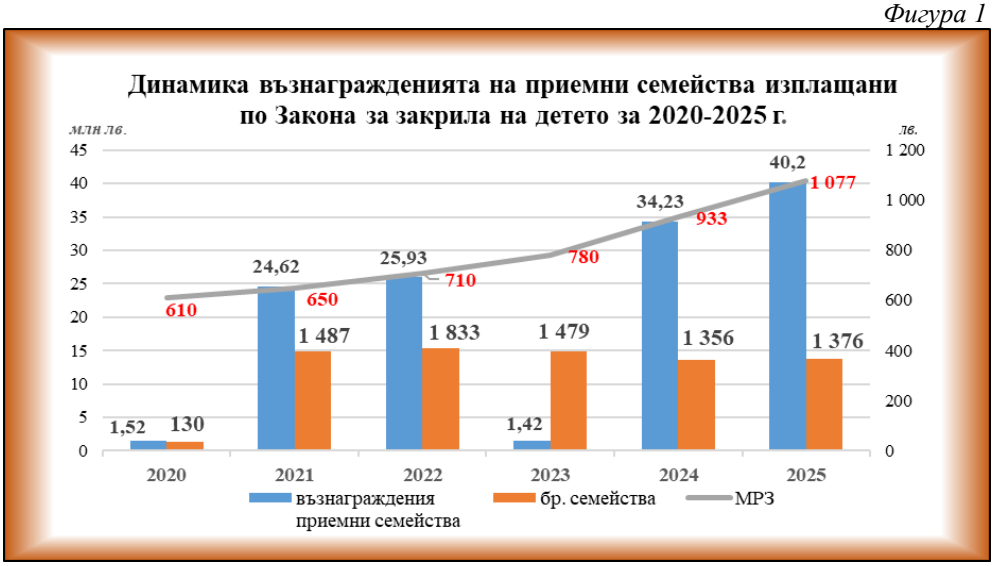
ЗЗДет	2020 г.	2021 г.		2022 г.		2023 г.		2024 г.		2025 г.	
	отчет	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*
възнаграждения приемни семейства	**1,52**	**24,62**	1 520 %	**25,93**	5.32%	**1,42**	-94,52%	**34,23**	2 310%	**40,2**	17 %
брой семейства	130	1 487	1 044%	1 533	3,09%	1 479	-3,52%	1 356	-8,32%	1 376	1,47 %
МРЗ в лева	**610**	**650**	6,6 %	**710**	9,23 %	**780**	9,9%	**933**	19,61%	**1 077**	15,43%

Източник: МТСП

През периода от 2021 г. до 2025 г. МРЗ за страната, оказваща влияние върху размера на месечното възнаграждение на приемните семейства е увеличена с 427 лв. или *65,7 на сто*, докато броят на приемните семейства намалява със 111 бр. или със *7,46 на сто* и средствата изплатени за техните възнаграждения, е увеличен с 15,58 млн. лв. или *63,27 на сто*.

Динамиката на възнагражденията на професионалните приемни семейства, дължими по ЗЗДет показва, че разходите нарастват пропорционално с промяната на размера на МРЗ. В резултат на измененията в ППЗЗДет изплатените възнаграждения нарастват, докато броят на приемните семейства намалява (*Фигура 1*).

Фигура 1



1.1.2. Промяна в начина на определяне на финансовата помощ

За периода 2020-2025 г. разходите за месечни и еднократни помощи, отпускани по ЗЗДет, от 6,95 млн. лв. през 2020 г. нарастват на 12,6 млн. лв. или *81,19 на сто*, а броят на случаи/деца/лица, на които е предоставена финансова подкрепа, за периода намалява с 977 бр. или с *33 на сто* по-малко[60] *(Таблица № 3).*

Таблица № 3

[59] Одитно доказателство № 7; Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчети за изпълнение на програмния бюджет на МТСП към 31.12.2020 г. и към 31.12.2025 г.
[60] Одитно доказателство № 7; Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчети за изпълнение на програмния бюджет на МТСП към 31.12.2020 г. и към 31.12.2025 г.

Разходи за месечни и еднократни помощи изплащани по Закона за закрила на детето за периода 2020-2025 г.												*млн. лв.*
ЗЗДет	**2020 г.**	**2021 г.**		**2022 г.**		**2023 г.**		**2024 г.**		**2025 г.**	
	отчет	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*
месечни и еднократни помощи	**6, 95**	**7,04**	1,2 %	**6, 28**	-10,8%	**7,88**	25,5%	**10,6**	34,5%	**12, 6**	18,9%
ср.мес.бр. случаи	2 955	2 696	-8,8%	2 229	-17,3%	1 957	-12,2%	1 933	-1,2%	1978	2,3%
год.мин. доход/линия на бедност	**75**	**75**	0 %	**75**	0 %	**504**	572%	**526**	4,4%	**638**	21,3%

Източник: МТСП

Нарастването на разходите основно се дължи на нормативното изменение от 01.06.2023 г. в ППЗЗДет на базата за определяне на финансовата помощ, която от гарантиран минимален доход (ГМД) в размер на 75 лв.[61] се заменя с линията на бедност за страната за съответната година, определена с постановление на Министерския съвет (МС). Размерът на линията на бедност допринася за увеличаване на базата за определяне на размера на финансовата подкрепа, което води до *ежегодно нарастване* на базата за определяне на размера за отпускане на финансови помощи и средства по ЗЗДет - от 75 лв. ГМД за 2020 г. - 2022 г. и достига до 764 лв. (390,63 евро)[62] ЛБ през 2026 г.[63]

Динамиката на месечните и еднократни помощи, отпускани по ЗЗДет показва, че в резултат на промяната изплатените финансови помощи нарастват от 6,28 млн. лв. през 2022 г. на 12,6 млн. лв. през 2025 г. или *два пъти*, докато бр. децата/лицата, получили подкрепа, намалява с 251 бр. или с *11 на сто (Фигура 2)*.

Фигура 2



За периода 2020 г. - 30.06.2026 г. от МТСП са отчетени общо разходи в размер на 208,87 млн. лв. (106,79 млн. евро) за изплатени месечни/еднократни финансови помощи и възнаграждения на приемни семейства, отпуснати по ЗЗДет, с които средства са подпомогнати общо 24 470 деца/лица[64] (*Таблица № 4*).

[61] чл. 46, ал. 3 от Правилника за прилагане на Закона за закрила на детето посл. изм. ДВ. бр. 70 от 4.08.2026 г.; Постановления на МС за гарантиран минимален доход
[62] Постановление №175 на Министерския съвет от 2025 г. за определяне на размера на линията на бедност за страната за 2025 г.
[63] Постановление №305 на Министерския съвет от 2017 г. за определяне на нов месечен гарантиран минимален доход
[64] Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчет за изпълнение на програмния бюджет на МТСП към 30.06.2026 г.-стр. 88

Таблица № 4

Общо разходи за финансови помощи и получатели по Закона за закрила на детето за периода 2020-30.06.2026 г.			
по ЗЗДет	**възнаграждения приемни семейства**		
	млн. лева	*млн. евро*	*брой лица*
2020-2025 г.	127,92	65,40	7 361 бр.
30.06.2026 г.	22,02	11,26	1 370 бр.
общо	***149,94***	***76,66***	***8 731 бр.***
по ЗЗДет	**месечни и еднократни помощи**		
	млн. лева	*млн. евро*	*брой лица*
2020-2025 г.	51,35	26,26	13 748 бр.
30.06.2026 г.	7,58	3,87	1 991 бр.
общо	***58,93***	***30,13***	***15 739 бр.***
Общо разходи/бр.	**208,87**	**106,79**	**24 470 бр.**

Източник: МТСП

Значителен ефект върху нарастването на разходите за социални плащания оказва нормативната промяна на базата за определяне на размера на финансовата подкрепа. През периода 2020-2025 г. се наблюдава тенденция на увеличаване на изплатените средства и понижаване на броя на децата/лицата/семействата, получаващи месечни и еднократни финансови помощи отпускани по Закона за закрила на детето.

1.2. Закон за хората с увреждания

Хората с увреждания имат право на финансова подкрепа в зависимост от потребностите им, определени в индивидуалната оценка[65], като подкрепата е предназначена за компенсиране на разходите, свързани с преодоляване на затрудненията, предизвикани от вида и степента на увреждане.[66]

Финансовата подкрепа се състои от два компонента, месечна финансова подкрепа и целеви помощи съобразно вида на увреждането. Право на месечна финансова подкрепа имат хората с трайни увреждания над 18-годишна възраст със степен на увреждане от 50 до над 90 на сто, като размерът на помощта в зависимост от степента на увреждане и е от 7 на сто до 57 на сто от линията на бедност. Целевите помощи се предоставят за покупка на лично моторно превозно средство, приспособяване на жилище, балнеолечение и/или рехабилитационни услуги и наем на общинско жилище. [67]

С изменение на ЗХУ от 2020 г., във връзка с §12 от ПЗР на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) за 2020 г., от 01.01.2022 г. се променя механизма на финансиране на предоставените на хората с увреждания помощни средства, приспособления, съоръжения и медицински изделия, като средствата за финансирането им се предвиждат по бюджета на НЗОК.[68] За предоставянето на целевите помощи за осигуряване на помощни средства, приспособления, съоръжения и медицински изделия, вкл. техния ремонт, по утвърдени стандарти за качество се сключва междуинституционално споразумение за превод на средствата от НЗОК към Агенция социално подпомагане (АСП).[69]

С изменение и допълнение на ЗХУ от 19.01.2023 г. е удължен срокът на изтичащите ТЕЛК/НЕЛК решения, за които лицата са подали заявление за преосвидетелстване и има забавяне, като е постановено, че срокът на действие на индивидуалната оценка на потребностите да продължава без прекъсване до издаване на новите експертни решения на

[65] чл. 20 от Закона за хора с увреждания посл. изм., бр. 39 от 1.05.2024 г.
[66] чл. 68, ал. 1 от Закона за хора с увреждания посл. изм., бр. 39 от 1.05.2024 г.
[67] чл. 69-72 от ЗХУ от Закона за хора с увреждания посл. изм., бр. 39 от 1.05.2024 г.
[68] чл. 73 от Закона за хора с увреждания, изм., ДВ, бр. 105 от 2020 г., в сила от 1.01.2022 г. от 2022 г.
[69] Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчет за изпълнение на програмния бюджет на МТСП за 2020 г.-стр. 74

ТЕЛК или НЕЛК, което е предпоставка за разширяване на обхвата на правоимащите ползватели и получателите на финансовата подкрепа.[70]

Разходите за финансовата подкрепа по ЗХУ се планират и утвърждават по политиката в областта на хората с увреждания в бюджета на МТСП по бюджетна програма „Подкрепа на и за хората с увреждания“ и размерът на тези разходи се определя в ПМС за изпълнението на държавния бюджет за съответната година.[71] За периода 2020 г.[72] - 2025 г. изменението на размера на линията на бедност за страната, определяна ежегодно с ПМС[73] е увеличена със *75,76 на сто*, което води до ежегоден ръст в размера на финансовите средства, необходими за нейното обезпечаване и оказва влияние върху размера на месечната финансова подкрепа[74] (*Таблица № 5*).

Таблица № 5

Разходи за месечни помощи изплащани по Закона за хора с увреждания за периода 2020-2025 г.											
ЗХУ	**2020 г.**	**2021 г.**		**2022 г.**		**2023 г.**		**2024 г.**		**2025 г.**	
млн. лв.	*отчет*	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*
месечни помощи	**460,1**	**458,3**	-0,37%	**495**	8%	**617,6**	24,8%	**685,1**	11%	**858**	25,2%
ср. мес. бр. лица	**664 608**	**665 473**	0,13%	**651 976**	-2,10%	**665 742**	2,11%	**697 525**	4,77%	**732 634**	5,03%
линия на бедност	**363**	**369**	1,65%	**413**	11,9%	**504**	22%	**526**	4,4%	**638**	21,3%

Източник: МТСП

Динамиката на финансовите помощи, отпускани по ЗХУ показва, че в резултат на изменение на линията на бедност изплатените финансови помощи нарастват от 460 млн. лв. през 2020 г. на 858 млн. лв. през 2025 г. или почти два пъти, докато броят на хората с увреждания, получили подкрепа нараства само с 10 на сто. В отчетите на МТСП се отчита средномесечен брой лица, който се изчислява за 12 месеца, тъй като всяко лице с увреждане получава ежемесечно подкрепа и лицата обект на подкрепата я получават през шестте години. За периода 2020 г. - 2025 г. са отпусната общо 4 077 958 бр. помощи, с които са подпомогнати общо средно на месец 679 660 лица. (*Фигура 3*).

Фигура 3



За периода 2020 г. - 2025 г. се наблюдава значителен ръст в средния брой лица получили подкрепа, което има отражение върху увеличението с 54 на сто на размера на изразходваните средства по бюджета на МТСП. За периода 2020 г. - 2025 г. са отпуснати

[70] чл. 26, ал. 7 от Закона за хора с увреждания, изм. и доп., бр. 8 от 25.01.2023 г.; Програмен бюджет на МТСП и отчети - Отчет за изпълнение на програмния бюджет на МТСП за периода към 31.12.2022 г., стр. 43

[71] Приложение № 3 към одитния доклад; Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчети за изпълнение на програмния бюджет на МТСП за периода към 31.12.2020 г. до 30.06.2026 г.

[72] Постановление №275 на Министерския съвет от 2019 г.

[73] Постановления на МС за линия на бедност

[74] Одитно доказателство № 7; Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчети за изпълнение на програмния бюджет на МТСП към 31.12.2020 г. и към 31.12.2025 г.

общо 26 528 бр. помощи, с които са подпомогнати общо средно на месец 4 421 бр. лица.[75] (*Таблица № 6*)

Таблица № 6

Разходи за целеви помощи изплащани по Закона за хора с увреждания за периода 2020-2025 г.											
ЗХУ	**2020 г.**	**2021 г.**		**2022 г.**		**2023 г.**		**2024 г.**		**2025 г.**	
млн. лв.	*отчет*	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*
целеви помощи	**2,03**	**2, 05**	0,99%	**2,68**	30,7%	**3,67**	37,2%	**4,34**	18,2%	**5,87**	35,2%
ср. мес. бр. лица	**1 445**	**1 456**	39,5%	**5 939**	325%	**5 334**	-10,19%	**5 884**	10,3%	**6 470**	9,96%

Източник: МТСП

В изпълнение на разпоредбите на ЗХУ за периода 2020 г. - 30.06.2026 г. от МТСП са изплатени общо 4 119,98 млн. лв. (2 106,5 млн. евро) и са подпомогнати средно на месец *694 913 лица* с увреждания.[76] (*Таблица № 7)*

Таблица № 7

Общо разходи за финансови помощи и получатели по Закона за хора с увреждания за периода 2020-30.06.2026 г.			
по ЗХУ	**месечни финансови помощи**		
	млн. лева	*млн. евро*	*среден брой лица*
2020-2025 г.	3 574,1	1,827,4	679 660 ср. м. бр.
30.06.2026 г.	522,6	267,2	756 574 ср. м. бр.
общо	***4 096,7***	***2 094,6***	***690 647 ср. м. бр.***[77]
по ЗХУ	**целеви помощи**		
2020-2025 г.	20,64	10,55	4 421 ср. м. бр.
30.06.2026 г.	2,64	1,35	3 333 ср. м. бр.
общо	***23,28***	***11,90***	***4 266 ср. м. бр.*** [78]
Общо разходи/бр.	**4 119,98**	**2 106,5**	**694 913 ср. м. бр.**

Източник: МТСП

За периода 2020 г. - 2025 г. изменението на размера на линията на бедност оказва влияние върху нарастването на разходите за социални плащания, както и законодателното решение за служебно удължаване на изтичащите ТЕЛК/НЕЛК решения, с което е разширен обхвата на правоимащите ползватели и получателите на финансовата подкрепа.

1.3. Закон за личната помощ

Със Закона за личната помощ в сила от 01.01.2019 г. са регламентирани условията и реда за предоставянето и ползването на лична помощ в Република България. Основната цел на Закона е чрез осигуряване на лична помощ да подпомогне ползвателите на лична помощ да упражняват основните си права, да имат възможности за избор, независим живот, активно включване и участие в обществото и достъп до услуги и дейности. Механизмът за предоставянето на лична помощ се основава на гарантирана от държавата финансова

[75] Одитно доказателство № 7; Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчети за изпълнение на програмния бюджет на МТСП към 31.12.2020 г. и към 31.12.2025 г.
[76] Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчет за изпълнение на програмния бюджет на МТСП към 30.06.2026 г.-стр. 80
[77] средни стойности за периода 2020-2026 г. за 2020 г. - 2025 г. 4 077 958 бр. помощи и за 2026 г. - 756 574 бр. помощи общо 4 834 532 бр. за седем годишен период или разделено на 7 и 690 647 помощи за ср. м. бр. лица
[78] средни стойности за периода 2020-2026 г. за 2020 г. - 2025 г. 26 528 бр. помощи и за 2026 г. - 3 333 бр. помощи общо 29 861 бр. за седем годишен период –разделено на 7 или 4 266 помощи за ср. м. бр. лица

подкрепа, индивидуалните потребности и личния избор на ползвателя на лична помощ. Държавната политика за предоставяне на лична помощ се осъществява от МТСП.[79]

Личната помощ се предоставя въз основа на изготвена индивидуална оценка на потребностите с право на подкрепа от 15 до 168 часа месечно. Доставчик на личната помощ е общината по настоящия адрес на ползвателя, като помощта се финансира със средства от държавния бюджет, чрез бюджета на МТСП и се предоставя на асистент, въз основа на сключен трудов договор с доставчика на лична помощ.[80]

Средствата, предназначени за заплащане на отработен час по механизма лична помощ на асистента, включват: коефициент 1,4 (за 2020 г. - 1,2)[81] от размера на минималната часова работна заплата, установена за страната за съответната година[82], допълнителното трудово възнаграждение за трудов стаж и професионален опит, и социалноосигурителните и здравноосигурителните вноски, които са за сметка на работодателя. За администриране на механизма за предоставяне на лична помощ на общината - доставчик на личната помощ се предоставят средства в размер на 3 на сто от средствата за финансиране, съгласно предоставяния месечен брой часове, предназначени за заплащане.[83]

Разходите за предоставяне на лична помощ по ЗЛП се планират и утвърждават по политиката в областта на хората с увреждания в бюджета на МТСП по бюджетна програма „Подкрепа за хората с увреждания“ и размерът на тези разходи се определя в ПМС за изпълнението на държавния бюджет за съответната година.[84]

За периода 2020-2025 г. изменението на размера на минималната работна заплата от 610 лв. за 2020 г. на 1 077 лв. за 2025 г. е *76,56 на сто* увеличение, в резултат на което се реализира и пропорционално процентно увеличение на възнаграждението на асистентите, предоставящи лична помощ. Средствата за финансова подкрепа по ЗЛП са увеличени с *523 на сто* от 202,2 млн. лв. през 2020 г. и достигат до 1 258,7 млн. лв. през 2025 г. Същевременно нараства и броят на хората с трайни увреждания от 25 997 бр. за 2020 г. на 75 970 бр. за 2025 г. или *192 на сто*, които са правоимащи ползватели на лична помощ по ЗЛП (*Таблица № 8*).

Таблица № 8

Разходи за предоставяне на лична помощ, съгласно Закона за личната помощ за периода 2020-2025 г.

ЗЛП	**2020 г.**	**2021 г.**		**2022 г.**		**2023 г.**		**2024 г.**		**2025 г.**	
млн. лв.	*отчет*	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*
механизъм лична помощ, в т.ч.:	**202,2**	**280,5**	38,8%	**439,5**	56,6%	**597,4**	36%	**891,3**	49,2%	**1 258,7**	41,2%
3% общини за администриране	6,1	8,4		13,2		17,9		26,7		37,8	
за асистенти	196,1	272,1		426,3		579,5		864,6		1 220, 9	
ср. мес. бр. ползватели	**25 997**	**37 532**	44,4%	**43 534**	16%	**51 855**	19,9%	**64 285**	24	**75 970**	18,2%
МРЗ	**610**	**650**	6 %	**710**	9,2 %	**780**	8,5%	**933**	19,6%	**1 077**	15,4%
МРЗ/лв./ч.	3,66	3,92	7,1%	4,29	9,4%	4,72	10,2%	5,58	18,2%	6,49	16,3%
коефициент	**1,2**	**1,4**	-	**1,4**	-	**1,4**	-	**1,4**	-	**1,4**	-

Източник: МТСП

[79] чл. 1, чл. 2, чл. 5 и чл. 11 от Закон за личната помощ, обн., ДВ, бр. 105 от 18.12.2018 г., в сила от 1.01.2019 г., посл. изм., бр. 8 от 28.01.2022 г., в сила от 1.01.2022 г.

[80] чл. 12, чл. 18, чл. 30, ал. 1, т. 1 и чл. 21, ал. 1 и ал. 2, т. 3 от Закон за личната помощ, обн., ДВ, бр. 105 от 18.12.2018 г., в сила от 1.01.2019 г., посл. изм., бр. 8 от 28.01.2022 г., в сила от 1.01.2022 г.

[81] § 2, ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за личната помощ, обн., ДВ, бр. 105 от 18.12.2018 г., в сила от 1.01.2019 г., посл. изм., бр. 8 от 28.01.2022 г., в сила от 1.01.2022 г.

[82] Постановления на МС за минимална работна заплата

[83] чл. 31 и чл. 33 от Закон за личната помощ, обн., ДВ, бр. 105 от 18.12.2018 г., в сила от 1.01.2019 г., посл. изм., бр. 8 от 28.01.2022 г., в сила от 1.01.2022 г.

[84] Приложение № 3 към одитния доклад; Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчети за изпълнение на програмния бюджет на МТСП за периода към 31.12.2020 г. до 30.06.2026 г.

През периода 2020-2025 г. планираните разходи по бюджета на МТСП за финансиране на личната помощ в Закона за държавния бюджет на Република България (ЗДБРБ) за съответната година, са недостатъчни за заплащане на задълженията към личните асистенти, като дефицитът за дейността се покрива с одобряване от МС на допълнителни разходи и вътрешнокомпенсирани промени по бюджета на МТСП. За периода, с изключение на 2022 г., за финансово обезпечаване на изплащането на дължимите възнаграждения на асистентите, предоставящи лична помощ по реда на ЗЛП, Министерският съвет [85] одобрява допълнителни разходи в размер на 418,4 млн. лв., по бюджета на МТСП[86], като увеличава разходите по механизма за лична помощ.

Допълнителните разходи по бюджета на МТСП за механизма лична помощ са предоставени на база фактически извършени разход и финансово обезпечаване по „Политиката на хората с увреждания“ от централния бюджет, което за одитирания период е общо в размер на *418,4 млн. лв*. С тези средства се покрива недостига от 12,37 на сто за изплащане на разходите по механизма за лична помощ по реда на ЗЛП за дължимите възнаграждения на асистентите[87] (*Таблица № 9*).

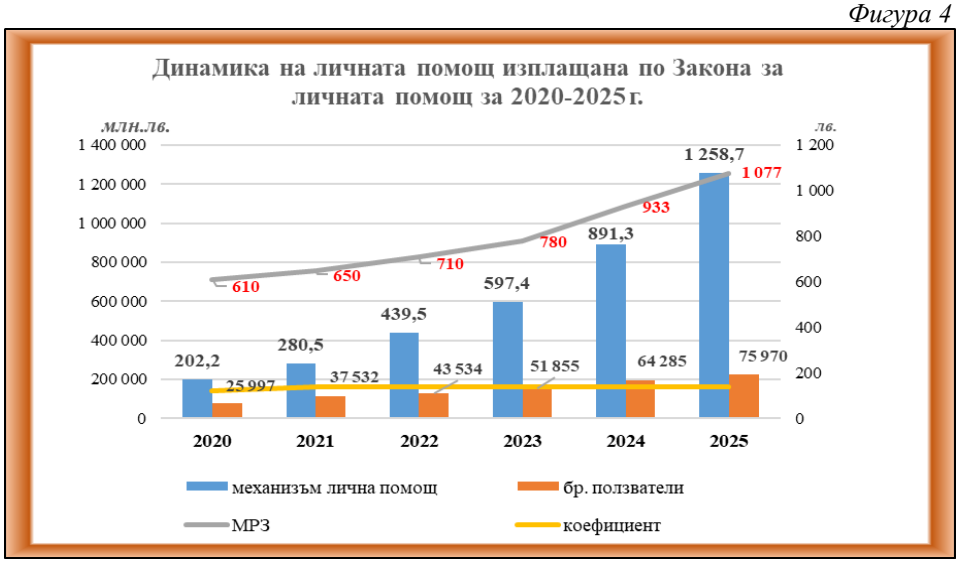
Таблица № 9

Планирани, отчетени и допълнително одобрени средства за разходи за механизма лична помощ по реда на Закона за личната помощ за 2020-2025 г.				
Година	**Закон/ план** *млн. лв*	**Отчет** *млн. лв*	**Разлика** ***план/отчет***	**Средства по ПМС**
2020 г.	92,6	202,2	***118,33%***	113,4
2021 г.	214,6	280,5	***30,73%***	69,6
2022 г.	438,1	439,5	***0,31%***	-
2023 г.	569,1	597,4	***4,98%***	20,0
2024 г.	793,7	891,3	***12,3%***	105,0
2025 г.	1 157,2	1 258,7	***8,76%***	110,4
общо	**3 265,6**	**3 669,6**	**12,37%**	**418,4**

Източник: МС и МТСП

Динамиката на изплащаните възнаграждения по механизма за лична помощ по реда на ЗЛП показва, че в резултат на изменението на минималната работна заплата изплатените възнаграждения на асистентите, предоставящи лична помощ на хората с увреждания за периода 2020 г.- 2025 г. нарастват над *пет пъти,* като броят на личните асистенти се увеличава *над два пъти (Фигура 4).*

Фигура 4



При изпълнението на механизма лична помощ се наблюдава трайна тенденция, според която увеличението на възнаграждението на асистентите води до увеличение в

[85] Постановление №193 на Министерския съвет от 2020 г.; Постановление №312 на Министерския съвет от 2021 г.; Постановление №253 на Министерския съвет от 2023 г.; Постановление №439 на Министерския съвет от 2024 г.; Постановление №320 на Министерския съвет от 2025 г.

[86] чл. 109, ал. 5, във връзка с чл. 109, ал. 3 от Закона за публичните финанси, посл. изм. ДВ, бр. 98 от 17.11.2020 г.

[87] Одитно доказателство № 7; Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчети за изпълнение на програмния бюджет на МТСП към 31.12.2020 г. и към 31.12.2025 г.

техния брой, тъй като е стимулиращ фактор за упражняване на тази дейност, а това поражда и увеличение в броя на ползвателите на лична помощ.

За периода 2020 г. - 30.06.2026 г. от МТСП са отчетени общо разходи в размер на 2 337,9 млн. евро (4 572,6 млн. лв.) за изплатени възнаграждения на асистентите, предоставящи лична помощ по реда на ЗЛП, с които средства са подпомогнати общо 54 773 ср. бр. ползватели на лична помощ[88] (*Таблица № 10*).

Таблица № 10

Общо разходи за на лична помощ и получатели по Закона за личната помощ за периода 2020-30.06.2026 г.			
по ЗЛП	**възнаграждения приемни семейства**		
	млн. лева	*млн. евро*	*ср. брой лица*
2020-2025 г.	3 669,6	1 876,2	49 862 ср. м. бр.
30.06.2026 г.	903	461,7	84 237 ср. м. бр.
Общо разходи/бр.	**4 572,6**	**2 337,9**	**54 773 ср. м. бр.**[89]

Източник: МТСП

За периода 2020 г. - 2025 г. изменението на размера на минималната работна заплата с над 76 на сто оказва влияние върху увеличението на размера на часовата ставка на личните асистенти, определяща размера на възнаграждението им и влияние върху нарастването на разходите за социални плащания от бюджета на МТСП. Ръстът на минималната работна заплата е предпоставка и за повишаване интереса към дейността за предоставяне на лична помощ, което води до нарастване броя на личните асистенти и същевременно повишаване размера на социалните плащанията през периода.

Увеличението на ползвателите на помощта води до значителен ръст в размера на социалните плащания за техните възнаграждения и до необходимост от извършване на допълнителни разходи от Министерството на труда и социалната политика, които да се покриват с осигуряване на допълнителни трансфери от централния бюджет и вътрешнокомпенсирани промени по бюджета на министерството.

Ежегодно, Министерският съвет покрива недостига на средствата за лична помощ, необходими за изпълнението на политиката в областта на хората с увреждания, което води до допълнителни разходи, трансфери или други плащания. Над 12 на сто от разходите за механизма за лична помощ по реда на Закона за личната помощ за изплащане на дължимите възнаграждения на асистентите са за сметка на преструктуриране на разходи и/или трансфери по централния бюджет.

1.4. Закон за социално подпомагане

Социалното подпомагане се осъществява чрез предоставяне на социални помощи за задоволяване на основни жизнени потребности на гражданите. Социалните помощи са средства в пари и/или в натура, които допълват или заместват собствените доходи до основните жизнени потребности или задоволяват инцидентно възникнали потребности на подпомаганите лица и семейства[90] и са месечни, целеви и еднократни.[91] Финансирането на социалното подпомагане се осъществява със средства от държавния бюджет, средства от фонд „Социална закрила“ и други източници.[92]

[88] Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчет за изпълнение на програмния бюджет на МТСП към 30.06.2026 г.-стр. 80
[89] средни стойности за периода 2020-2026 г. (за 2020 г. - 2025 г. 299 173 бр. помощи и за 2026 г. – 84 237 бр. помощи общо 383 410 бр. за седем годишен период –разделено на 7 и 54 773 помощи за ср. м. бр. лица
[90] чл. 2, ал. 2, чл. 11, ал. 1 от Закона за социално подпомагане, посл. изм., бр. 51 от 5.06.2026 г.
[91] чл. 12, ал. 1 от Закона за социално подпомагане, посл. изм., бр. 51 от 5.06.2026 г.
[92] чл. 24, ал. 1 от Закона за социално подпомагане, посл. изм., бр. 51 от 5.06.2026 г.

С изменение на Закона за социални помощи от 01.06.2023 г. социалните помощи се определят на база размера на линията на бедност за съответната година, определена с постановление на Министерския съвет. Променя се базата за определяне на социалните помощи, с изключение на помощите[93] за посрещане на великденските и коледните празници. Базата за определяне на социалните помощи от гарантиран минимален доход (ГМД) в размер на 75 лв.[94] от началото на 2023 г. се заменя с определената с ПМС[95] линията на бедност за съответната година.[96]

Разходите за предоставяне на социални помощи по ЗСП се планират и утвърждават по политиката в областта на социалното подпомагане и равнопоставеността на жените и мъжете в бюджета на МТСП по бюджетна програма „Социални помощи“ и размерът на тези разходи се определя в ПМС за изпълнението на държавния бюджет за съответната година.[97]

1.4.1. Месечни социални помощи

Месечните помощи допълват доходите на лицата до определен диференциран минимален доход и се отпускат след проверка на техния доходен и имуществен статус, възраст, семейно положение и здравословно състояние, трудова и учебна заетост.[98]

1.4.2. Целеви помощи

Месечна целева помощ, отпуска се по реда на Правилника за прилагане на ЗСП (ППЗСП е заплащане на наем на общински жилища на самотни родители и самотно живеещи възрастни хора над 70 години *(Таблица № 11)*.[99]

Целеви помощи за отопление, отпускани по реда на Наредба № РД-07-5/16.05.2008 г. за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление за предоставяне на финансови средства, с които на хората с ниски доходи се осигурят финансови средства за отоплението им през зимния период *(Таблица № 11).*[100]

Ежегодно от бюджета на МТСП се предоставят средства за диагностика и лечение в болнични заведения на български граждани с прекъснати здравноосигурителни права. Средствата са предназначени за български граждани, които отговарят на условията на *ПМС № 17/2007 г.* и нямат доход и/или лично имущество, което да им осигурява лично участие в здравно осигурителния процес.[101]

С извършени промени в законодателството, а именно изменения и допълнения в ППЗСП от 01.09.2020 г. е въведена нов вид помощ, която се предоставя само по време на обявена извънредна епидемична обстановка. Право на месечна целева помощ при обявено извънредно положение или обявена извънредна епидемична обстановка имат семейства с деца до 14-годишна възраст, съгласно изискванията на ППЗСП.[102]

За периода 01.09.2020-2022 г. в условията на пандемията от COVID-19 са подпомогнати общо *40 893 бр. лица* от населението, като са изплатени от бюджетни на МТСП средства общо в размер на *101 млн. лв.*[103]

---

[93] чл. 12а от Закона за социално подпомагане, изм., бр. 102 от 2022 г., в сила от 1.06.2023 г.
[94] Постановления на МС за гарантиран минимален доход
[95] Постановления на МС за линия на бедност
[96] чл. 12, ал. 3 от Закона за социално подпомагане, бр. 102 от 2022 г., в сила от 1.06.2023 г.
[97] Одитно доказателство № 7; Приложение № 3 към одитния доклад; Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчети за изпълнение на програмния бюджет на МТСП за периода към 31.12.2020 г. до 30.06.2026 г.
[98] чл. 9, ал. 1, чл. 10, ал. 1 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане, посл. изм. бр. 44 от 19.05.2023 г., в сила от 1.06.2023 г.
[99] чл. 14, ал. 1 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане, посл. изм. бр. 44/19.05.2023 г., в сила от 1.06.2023 г.
[100] издадена от министъра на труда и социалната политика, обн., ДВ, бр. 49 от 27.05.2008 г., посл. изм. бр. 69 от 31.07.2026 г.,
[101] Постановление №17 на Министерския съвет от 2007 г.
[102] чл. 16б, ал. 1 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане, нов-ДВ. бр. 77 от 1.09.2020 г.
[103] Одитно доказателство № 7; Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчет за изпълнение на програмния бюджет на МТСП към 31.12.2020 г.- към 31.12.2022 г.

1.4.3. Еднократни помощи

Еднократните помощи са предназначени за задоволяване на инцидентно възникнали здравни, образователни, комунално-битови и други жизненоважни потребности на лицата и семействата и се отпускат веднъж в годината, до трикратния размер на линията за бедност. С изменение от 01.06.2023 г. на ППЗСП са направени следните промени: [104]

- увеличен е максималният размер на еднократната помощ до трикратния размер на линията на бедност, т.е. до *1 512 лв.*, а за 2024 г. до 1 578 *лв.* и за 2025 г. до 1 914 *лв.*, като до 31.05.2023 г. беше до петкратния размер на гарантирания минимален доход или *до 375 лв.* С това нормативно изменение се увеличава допустимият размер за отпускане на еднократната помощ *над четири пъти (Таблица № 11);* [105]

- въведена е нова помощ, отпускана в рамките на 3 месеца в размер на линията на бедност за съответната година за покриване на първоначални потребности на младежите от 18- до 21-годишна възраст, които до навършване на тази възраст са ползвали социална или интегрирана здравно-социална услуга за резидентна грижа и я напускат за първи път *(Таблица № 12)* [106];

- въведена е нова помощ когато безработно лице или безработен член на семейството, получаващо месечна помощ по чл. 9 от ППЗСП, започне работа, има право на целева помощ за срок 3 последователни месеца в рамките на една календарна година считано от месеца, следващ месеца на започването на работа.[107]

За периода 01.06.2023-2025 г. за въведените нови еднократни целеви помощи с ППЗСП[108] са изплатени суми от бюджета на МТСП общо в размер на ***5 млн. лв.*** и са подпомогнати *12 627 бр. лица*.[109]

Таблица № 11

Разходи за месечни, целеви и еднократни помощи изплащани по Закона за социално подпомагане за 2020-2025 г.													
ЗСП		**2020 г.**	**2021 г.**		**2022 г.**		**2023 г.**		**2024 г.**		**2025 г.**		**ОБЩО 2020-2025г.**
млн. лв.		*отчет*	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*	
месечни помощи	изплатени средства	**28,4**	**26,7**	-5,98%	**25**	-6,66%	**52,4**	110%	**99,8**	90,5%	**145**	45,3%	**377,3 млн. лв.**
	ср.мес.бр. случаи	**23 702**	**22 936**	-3,23%	**19 620**	-14,5%	**20 554**	4,76%	**29 884**	45,4%	**35 987**	**20,4%**	**152 683 бр. 25 447 ср. бр.**
едно крат	разходи	**6,5**	**4,02**	-38,2%	**20,6**[110]	412%	**5,7**[111]	-72,3%	**7,6**[112]	33,3%	**8,8**[113]	15,8%	**53,2 млн. лв.**

[104] чл. 16, чл. 16а, чл. 16в и чл. 17 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане, посл. изм. бр. 44 от 19.05.2023 г., в сила от 1.06.2023 г.
[105] чл. 16, ал. 2 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане, нов-ДВ. бр. 44 от 19.05.2023 г., в сила от 1.06.2023 г.
[106] чл. 16в, от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане, нов- ДВ. бр. 44 от 19.05.2023 г., в сила от 1.06.2023 г.
[107] чл. 11а, ал. 1 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане, нов- ДВ. бр. 44/19.05.2023 г., в сила от 1.06.2023 г.
[108] чл. 11а, ал. 1 и чл. 16в от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане, нов- ДВ. бр. 44/19.05.2023 г., в сила от 1.06.2023 г.
[109] Одитно доказателство № 7; Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчет за изпълнение на програмния бюджет на МТСП към 31.12.2023 г.- към 31.12.2025 г.
[110] в т.ч. изплатена сума в размер на 16 млн. лв. на украински граждани; Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчет за изпълнение на програмния бюджет на МТСП към 31.12.2022 г., стр. 82
[111] в т.ч. изплатена сума в размер на 1,5 млн. лв.на украински граждани; Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчет за изпълнение на програмния бюджет на МТСП към 31.12.2023 г., стр. 74
[112] в т.ч. изплатена сума в размер на 141 хил. на украински граждани; Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчет за изпълнение на програмния бюджет на МТСП към 31.12.2023 г., стр. 74
[113] в т.ч. изплатена сума в размер на 91 хил. лв. на украински граждани; Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчет за изпълнение на програмния бюджет на МТСП към 31.12.2023 г., стр. 74

	бр. случаи	**14 463**	**11 471**	-20,7%	**58 481**[114]	410%	**10 163**[115]	-82,6%	**7 182**[116]	-29,3%	**6 886**[117]	-4,1%	**108 646 бр.**
целеви помощи	средства за *наем*	**0,07**	**0,09**	28,6%	**0,03**	-66,7%	**0,02**	-33,3%	**0,03**	50%	**0,3**	900%	**0,54 млн. лв.**
	ср.мес.бр. случаи	**136**	**102**	-25%	**45**	-55,9%	**28**	-37,8%	**37**	32,1%	**50**	35,1%	**398 бр.**
цел. помощ отопление	изплатени средства	**140,2**	**136**	-3%	**157,3**	15,7%	**176,8**	12,4%	**187,1**	5,8%	**215,1**	15%	**1 012,4 млн. лв.**
	бр. лица	**283 680**	**261 001**	-8%	**300 320**	15%	**324 674**	8,1%	**338 923**	4,4%	**357 271**	5,4%	**1 865 869 бр.**
цел. помощ лечение	изплатени средства	**3,6**	**4**	11,1%	**4,5**	12,5%	**4,7**	4,4%	**4,9**	4,3%	**6**	22,5%	**27,7 млн. лв.**
	бр. лица	**4 529**	**3 478**	-23,2%	**3 921**	12,7%	**3 688**	-5,9%	**3 839**	4,1%	**3 797**	1,1%	**23 252 бр.**
год. мин. доход / линия на бедност		**75**	**75**	0 %	**75**	0 %	**504**	572%	**526**	4,4%	**638**	21,3%	n/a

Източник: МТСП

Представените данни в *Таблица № 11*[118] очертават и показват тенденция в увеличението на разходите за месечни, целеви и еднократни помощи, изплащани по Закона за социално подпомагане за периода 2020-2025 г. Отчетената отрицателна разлика в размера на изплатените средства и броя на случаите на подпомаганите лица и семейства по ЗСП и ППЗСП, която се наблюдава през 2021 г. е обусловена от намаляване негативните последици, предизвикани от пандемията от COVID-19 и от обстоятелството, че началото на 2021 г. не са отпускани помощи, предвид извънредната епидемиологична обстановка в страната.

Направената реформа от 01.06.2023 г. с промяната в доходния критерий и обвързването с линията на бедност за страната, базата за определяне на размера за отпускане на социалните помощи оказва влияние върху *ежегодното им нарастване.* До 2022 г. базовият показател (Годишен минимален доход) е задържан на ниско ниво от *75 лв.* През 2023 г. се преминава към система, обвързана с линията на бедност, която база се увеличава с *572 на сто* спрямо нивото на ГМД до 504 лв., последвана от плавно увеличение до 526 лв. през 2024 г. (4,4 на сто) и 638 лв. през 2025 г. (21,3 на сто). Тази реформа директно катализира огромен ръст в разходите и в броя на получаващи подкрепа лица и показва, че новият доходен критерий е разширил достъпа до подпомагане в почти всички видове помощи:

а) месечните помощи бележат най-голям структурен ръст и отбелязват експлозивен ръст. През 2020-2022 г. плавно намаляват от 28,4 млн. лв. до 25 млн. лв., отчетената значителна разлика е обусловена от намаляване негативните последици, предизвикани от пандемията от COVID-19 и съществен брой по-малко подпомогнати брой лица. След реформата през 2023 г. се наблюдава ръст от 110 на сто на месечните помощи, като от 52,4 млн. лв. достигнат 145 млн. лв. през 2025 г.

б) драстичното увеличение *над четири пъти* в размера на изплатените суми за *еднократни помощи* и в броя на случаите за 2022 г. се дължи на факта, че след започване

[114] в т.ч. издадени 47 736 бр. заповеди за отпускане на помощта на украински граждани - Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчет за изпълнение на програмния бюджет на МТСП към 31.12.2022 г., стр. 82
[115] в т.ч. издадени 4 106 бр. заповеди за отпускане на помощта на украински граждани - Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчет за изпълнение на програмния бюджет на МТСП към 31.12.2023 г., стр. 74
[116] в т.ч. издадени 286 бр. заповеди за отпускане на помощта на украински граждани - Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчет за изпълнение на програмния бюджет на МТСП към 31.12.2023 г., стр. 74
[117] в т.ч. издадени 111 бр. заповеди за отпускане на помощта на украински граждани - Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчет за изпълнение на програмния бюджет на МТСП към 31.12.2023 г., стр. 74
[118] Одитно доказателство № 7; Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчети за изпълнение на програмния бюджет на МТСП към 31.12.2020 г. и към 31.12.2025 г.

на военните действия на територията на Р Украйна на 24.02.2022 г., украинските граждани, които са получили временна закрила в Р България могат да ползват правата си по общия ред на ЗСП, ППЗСП и др. нормативни актове.[119] Като за годината са издадени 47 736 бр. заповеди за отпускане еднократни помощи на украински граждани, за които са изплатени средства от бюджета на МТСП в размер на 16 млн. лв.[120]

в) *целевите помощи за отопление* с най голям общ разход за целия период от 1,02 млрд. лв. През 2023 г. е отчетено нарастване с 12,4 на сто на изплатените средства спрямо предходния отоплителен сезон, което увеличение е свързано със законодателните промените, с които се разшириха и облекчиха условията за достъп до целеви помощи за отопление. Наблюдаваната тенденция към непрекъснато нарастване както на средствата (от 142,2 млн. лв. през 2020 г. до 215,1 млн. лв. през 2025 г.), така и на подпомаганите лица (от 283 680 бр. до 357 271 бр. през 2025 г.) доказва, че енергийната бедност остава централен фокус на държавната подкрепа.

Таблица № 12

Общо разходи за социални помощи и получатели по Закона за социално подпомагане и правилника за неговото прилагане за 2020-30.06.2026 г.			
ППЗСП	**месечни помощи**		
	млн. лева	*млн. евро*	*брой лица*
2020-2025 г.	377,3	192,9	25 447 ср бр.
30.06.2026 г.	100,1	51,19	41 468 ср. бр.
общо	***477,4 млн. лв.***	***244,09 млн. евро***	***27 736 ср. м. бр.***[121]
ППЗСП	**еднократни помощи**		
2020-2025 г.	53,2	27,20	108 646
30.06.2026 г.	5,7	2,91	3 801
общо	***58,9 млн. лв.***	***30,11 млн. евро***	***112 447 бр.***
ППЗСП	**целеви помощи**		
2020-2025 г.	0,54	0,28	398
30.06.2026 г.	0,02	0,01	60
общо	***0,56 млн. лв.***	***0,29 млн. евро***	***458 бр.***
Наредба № РД 07-5/2008	**целеви помощи за отопление**		
2020-2025 г.	1 012,4	517,6	1 865 869
30.06.2026 г.	0,78	0,4	549
общо	***1 013,18 млн. лв.***	***518,02 млн. евро***	***1 866 418 бр.***
ПМС № 17/2007 г.	**целеви помощи за диагностика и лечение**		
2020-2025 г.	27,7	14,16	23 252
30.06.2026 г.	3,52	1,8	1 804
общо	***31,22 млн. лв.***	***15,96 млн. евро***	***25 056 бр.***
COVID-19	**целева помощ при обявено извънредно положение**		
2020-2022 г. ***общо***	***101 млн. лв.***	***51,64 млн. евро***	***40 893 бр.***
чл. 11а и чл.16в от ППЗСП	**еднократни целеви помощи**		
01.06.2023-2025 г.	3,9	2,0	12 627 бр.
30.06.2026 г.	1,13	0,57	2 894 бр.
общо	***5,03 млн. лв.***	***2,57 млн. евро***	***15 521 бр.***
Общо разходи[122] **и брой за 2020-30.06.2026 г.**	**1 687,29 млн. лв.**	**862,68 млн. евро**	**2 088 529 бр. в т.ч. 27 736 ср. м. бр.**

Източник: МТСП

Данните в *Таблица № 12* показват, че за разглеждания период общите разходи за социални плащания по Закона за социални помощи възлизат на *1 687 млн. лв. (около*

[119] Наредба № РД 07-5/2008 за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление и ПМС № 17/2007 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

[120] Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчети за изпълнение на програмния бюджет на МТСП към 31.12.2022 г. и към 31.12.2023г.

[121] средни стойности за периода 2020-2026 г. (за 2020 г. - 2025 г. 152 683 бр. помощи и за 2026 г. – 41 468 бр. помощи общо 194 151 бр. за седем годишен период –разделено на 7 и 27 736 помощи за ср. м. бр. лица

[122] несъответствията на стойностите се дължи на ефектите от извършено закръгляване и превалутиране

863 млн. евро), разпределени между *2 088 529 бр. в т.ч. 27 736 ср. м. бр.* получатели (сумарно по категории) със силна концентрация на финансови ресурси от *60 на сто* (1 013,18 млн. лв. или 518,02 млн. евро) за целеви помощи за отопление. Месечните помощи за периода са вторият най-голям разход в размер на *28,29 на сто* (477,4 млн. лв. или 244,09 млн. евро).

Реформа в промяната на модела на финансиране през 2023 г. води до финансово отражение върху бюджета на Министерството на труда и социалната политика и рязко нарастване на държавните разходи, което обуславя финансово по-ресурсоемка система за социална закрила, задвижвана от нарастващия праг на бедност в страната. Обвързването на социалните помощи с линията на бедност е създадена възможност за разширяване на обхвата на подпомаганите и увеличаване размера на фискален ефект.

1.5. Закон за семейни помощи за деца

В обхвата на подкрепа от бюджета на МТСП попадат семейните помощи при бременност, раждане и отглеждане на деца. Семейните помощи са средства в пари и/или в натура, които подпомагат отглеждането на децата в семейна среда от родителите или от лицата, полагащи грижи за тях и са еднократни и месечни (*Таблица* № 13).[123]

Таблица № 13

Обвързаност на видовете семейни помощи отпускани по Закона за семейни помощи за деца с доходен критерий на семейството			
№	**Вид семейна помощ по ЗСПД**	**Нормативно основание**	**Обвързан с доходен критерии**
	Еднократна помощ		
1.	**при бременност**	*чл. 5а*	**Да** средномесечен доход на член от семейството за 12 месеца назад
2.	**при раждане на дете**	*чл. 6*	**Не** универсална
3.	**за отглеждане на близнаци**	*чл. 6а*	**Не** универсална
4.	**при осиновяване на дете**	*чл. 6б*	**Не** универсална
5.	**за отглеждане на дете от майка (осиновителка) студентка, учаща в редовна форма на обучение**	*чл. 8в*	**Не** универсална
6.	**за безплатно пътуване веднъж в годината с железопътния и автобусния транспорт в страната за многодетни майки**	*чл. 8г*	**Не** универсална
7.	**за ученици, записани в първи клас или са записани или продължават обучението си във втори, трети и четвърти клас**	*чл. 10а*	**Не** универсална
8.	**за ученици, записани в осми клас**	*чл. 10б*	**Не** универсална
	Месечна помощ		
9.	**за отглеждане на дете до завършване на средно образование, но не повече от 20 - годишна възраст**	*чл. 7*	**Да** средномесечен доход на член от семейството за 12 месеца назад
10.	**за отглеждане на дете до навършване на 1 година**	*чл. 8*	**Да** средномесечен доход на член от семейството за 12 месеца назад
11.	**за отглеждане на дете с трайно увреждане**	*чл. 8д*	**Не** универсална
12.	**за дете без право на наследствена пенсия от починал родител**	*чл. 8е*	**Не** универсална

[123] чл. 1и чл. 2, ал.1-3 от Закона за семейни помощи за деца, доп., бр. 66 от 1.08.2023 г., в сила от 1.01.2023 г.

Видно от данните в *Таблица № 13,* от общо 12 вида правнорегламентирани помощи (8 еднократни и 4 месечни) само *3 вида семейни помощи* са обвързани с доходен критерий, който се определя в ЗДБРБ за съответната година,[124] и имат фискално отражение:

- еднократна помощ при бременност;
- месечна помощ за отглеждане на дете до навършване на една година;
- месечна помощ за отглеждане на дете до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст.

Останалите *девет* целеви инструмента са регламентирани като универсални плащания без доходен критерий, достъпни за всички граждани, отговарящи на съответния профил.

С приетия от Народното събрание Закон за държавния бюджет на Република България за 2021 г. (обн., ДВ, бр. 104 от 2020 г.) са направени промени в ЗСПД, свързани с отпадане на доходния критерий за отпускане на еднократната помощ за ученици, записани в първи клас (по чл. 10а от ЗСПД) и предоставянето на тези помощи на всички семейства, независимо от доходите им, които условия са приложими от учебната 2021/2022 г. Друга промяна от 2021 г. е въвеждането като нова помощ по чл. 10б от ЗСПД на еднократната помощ за ученици, записани в осми клас, която се предоставяше с доходен критерий на член от семейството само за учебната 2020/2021 г.[125] По новия ред на ЗСПД помощта се предоставя от учебната 2021/2022 г. независимо от доходите на семействата, чиито деца са записани в осми клас на държавно или общинско училище.[126]

Приети са изменения и допълнения на Закона за семейни помощи за деца (обн., ДВ, бр. 102 от 2022 г. и бр. 66 от 2023 г.), целящи по-добрата систематизация и прецизиране на нормативната уредба в областта на подкрепата за децата с право или без право на наследствена пенсия от починал родител, предоставяне на месечни семейни помощи за самотни осиновители в облекчен режим без доходен критерий, както и разширяване на подкрепата за семействата, чиито деца са записани във втори, трети и четвърти клас и предоставяне на еднократни помощи за ученици за всички деца, независимо от вида на училището, в което са записани. Прецизирана е и еднократната помощ за ученици, записани в първи клас или са записани или продължават обучението си във втори, трети и четвърти клас. Промените, свързани с еднократните помощи за ученици, са приложими от началото на учебната 2023/2024 година.[127]

С измененията на Закона за семейни помощи за деца в т.ч. допълненията през периода 2020-2023 г.[128] ясно се очертава стремеж към гарантиране на подкрепа за по-уязвими деца и към задържане на децата в образователната система. Семейните помощи за деца, отпускани по ЗСПД се финансират със средства от държавния бюджет. Размерът за помощите се определя ежегодно със закона за държавния бюджет на Република България за съответната година.[129]

С нормативните промени се разширява значително обхватът на еднократната финансова подкрепа, като се премахват бариерите пред достъпа на правоимащите (*Таблица № 15*):

а) *интегриран обхват за ученици* - с измененията в чл. 10а на ЗСПД се разширява подкрепата за началото на учебната година. Първоначалният обхват само за първи клас е

[124] чл. 4 и чл. 4а, ал. 2, т. 1 и т. 2 от Закона за семейни помощи за деца, посл. изм. и доп., бр. 66 от 1.08.2023 г., в сила от 1.01.2023 г.
[125] Чл. 12а от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците, обн. ДВ. бр.28 от 24 март 2020 г. в сила от 13.03.2020 г.
[126] Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчет за изпълнение на програмния бюджет на МТСП за периода към 31.12.2020 г.
[127] Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчет за изпълнение на програмния бюджет на МТСП за периода към 31.12.2023 г.
[128] Закон за семейните помощи за деца, изм. и доп. ДВ бр. 104 от 2020 г., доп., бр. 14 от 2021 г., изм. и доп., бр. 102 от 2022 г. и бр. 66 от 2023 г.)-чл.2, ал.2, т6 и т.8; чл. 10а; чл. 10б от ЗСПД.
[129] чл.4а, ал. 1; чл. 5; чл. 5а, ал. 1; чл. 6, ал. 6; чл. 6а, ал. 2; чл. 6б, ал. 2 и чл. 8, ал. 1 от Закона за семейни помощи за деца, посл. изм. доп., бр. 66 от 1.08.2023 г., в сила от 1.01.2023 г.

допълнен и вече обхваща всички ученици, записани или продължаващи образованието си във втори, трети и четвърти клас. Важен нормативен ефект е, че помощта се отпуска независимо от дохода на семейството и вида на училището и премахва административната тежест по доказване на доходи и гарантира 100 на сто обхват на децата в начален етап на образование;

б) *превенция на отпадането на ученици в прогимназиален етап* е въведената в сила от 01.01.2021 г. (чл. 10б) еднократна помощ за ученици, записани в осми клас, също се предоставя без доходен тест, като директен материален стимул за преминаване на учениците от основно към средно образование.

Разходите за предоставяне на семейни помощи по ЗСПД се планират и утвърждават по бюджетна програма „Подкрепа за децата и семействата“ по политиката в областта на социалното включване в бюджета на МТСП и размерът на тези разходи се определя в ПМС за изпълнението на държавния бюджет за съответната година (*Таблица № 14 и Таблица № 15)*.[130]

Таблица № 14

Разходи за еднократни и месечни помощи изплащани по Закона за семейни помощи за деца за 2020-2025 г.													
ЗСПД		**2020г.**	**2021 г.**		**2022 г.**		**2023 г.**		**2024 г.**		**2025 г.**		**ОБЩО 2020-2025г.**
млн. лв.		***отчет***	***отчет***	***изменен***	***отчет***	***изменен***	***отчет***	***изменен***	***отчет***	***изменен***	***отчет***	***изменен***	
Отчетени еднократни помощи													
бремен-ност	**средства**	1,47	1,45	-1,36%	1,37	-5,52%	1,29	-5,84%	1,90	47,3%	1,92	3,8%	**9,4 млн. лв.**
	бр. жени	9 821	9 644	1,80%	9 114	-5,50%	8 616	-5,46%	8 660	0,51%	8 505	-1,79%	**57 360 бр.**
раждане	**средства**	22,9	24,1	5,24%	23,73	-1,53%	22,07	-6,99%	29,4	35,7%	30,1	2,38%	**152,3 млн. лв.**
	бр. деца	58 360	60 352	3,41%	59 581	-1,28%	56 221	-5,64%	55 112	-1,97%	52 205	-5,27%	**341 831 бр.**
отглеждащ близнаци	**средства**	2,38	2,25	-5,46%	2,41	7,11%	2,22	-7,88%	2,04	-8,11%	2,06	0,98%	**13,36 млн. лв.**
	бр. деца	1 981	1 869	-5,65%	2 015	7,81%	1 862	-7,59%	1 707	-8,32%	1 644	-3,69%	**11 078 бр.**
майка студент	**средства**	0,66	0,89	34,85%	0,56	-37,1%	0,39	-30,4%	0,37	-5,13%	0,25	-34,4%	**3,12 млн. лв.**
	Брой	452	561	24,11%	378	-32,62	273	-27,8%	239	-12.5%	173	-12,6%	**2 076 бр.**
пъту-ване	**средства**	0,34	0,30	-11,76%	0,34	13,3%	0,35	2,94%	0,33	-5,71%	0,31	-6,06%	**1,97 млн. лв.**
	Брой	6 053	5 789	-4,36%	5 601	-3,25%	5 602	0,02%	5 296	-5,46%	4 825	-8,89%	**33 166 бр.**
осино-вяване	**средства**	0,083	0,089	7,23%	0,083	-6,74%	0,085	2,41%	0,11	29,4%	0,12	9,09%	**0,57 млн. лв.**
	Брой	335	322	-3,88%	325	0,93%	316	-2,77%	330	4,43%	315	-4,54%	**1 943 бр.**
ОБЩО за периода			**изразходвани средства**										**180,72 млн. лв.**
			брой получатели										**447 454 бр.**
Отчетени месечни помощи													
отглеж-дане 20 г.	**средства**	279,1	262,5	-5,95%	281,2	7,12%	285,0	1,35%	281	-1,40%	266,7	-5,09%	**1 655,5 млн. лв.**
	ср. м. бр. деца	540 982	509 008	-5,91%	456 491	-10,3%	449 978	-1,43%	439 161	-2,40%	416 687	-5,12%	**2 812 307 бр.**
дете с увреждане	**средства**	171,2	176,53	3,26%	177,36	0,47%	182,48	2,89%	240	31.,5%	253	5,42%	**1 200,6 млн. лв.**
	ср. м. бр. деца	26 289	27 403	4,24%	26 669	-2,68%	26 402	-1,0%	28 146	6,61%	29 359	4,31%	**164 268 бр.**
де те	**средства**	2,97	3,59	20,80%	4,86	35%	5,6	15,2%	5,64	1,79%	5,76	1,75%	**28,42 млн. лв.**

[130] Одитно доказателство № 7; Приложение № 3 към одитния доклад; Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчети за изпълнение на програмния бюджет на МТСП за периода към 31.12.2020 г. до 30.06.2026 г.

	ср. м. бр. деца	1 521	1 801	18,41%	2 027	12,6%	2 201	8,58%	2 260	2,68%	2 314	2,39%	**12 124 бр.**
дете до 1 г.	**средства**	14,6	27,9	91,1%	29,2	3,34%	27,7	-5,14%	26,9	-2,89%	26,7	-0,74%	**152,9 млн. лв.**
	ср. м. бр. майки	12 143	12 226	0,68%	12 181	-0,37%	11 516	-5,46%	12 609	9,49%	12 405	-1,62%	**74 080 бр.**
ОБЩО за периода			**изразходвани средства**										**3 037,32 млн. лв.**
			Общ брой получатели 3 062 779 бр.							**средномесечен брой**			**510 463 бр.**

Източник: МТСП

Данните в *Таблица № 14* показват, че средствата за раждане съставляват най-големия разход сред еднократните помощи - общо *152,3 млн. лв.* за периода 2020-2025 г. През 2024 г. се забелязва рязък скок на разходите с *над 35 на сто*, въпреки намаляването на броят на децата с *почти 2 на сто*, който се дължи на увеличение с 50 на сто на размера на помощта. Видно е, че месечните помощи ангажират голяма част от бюджета по ЗСПД и отразяват трайни социално-демографски процеси. Отчетените средства за отглеждане на дете до завършване на средно образование (максимум 20 г.) е с най-голям размер от всички социални плащания общо 1,65 млрд. лв. за 6-те години. Наблюдава се тенденция на намаляване на разходите и броят на децата, получаващи помощта, които от 540 982 деца през 2020 г. до 416 687 деца през 2025 г. или с близо 23 на сто е отчетен спадат.

Таблица № 15

Разходи за еднокатни помощи за ученици, записани в първи, втори, трети, четвърти и осми клас изплащани по Закона за семейни помощи за деца за периода 2020-2025 г.									
Отчетени еднократни помощи									
ЗСПД *млн. лв.*		**2020 г.**	**2021 г.**	**2022 г.**	**2023 г.**	**2024 г.**	**2025 г.**	**Общо 2021 - 2025 г.**	**ОБЩО 2020-2025г.**
ученик 1 клас	средства	6,48*	11,58	15,29	15,98	15,51	15,16	**73,52 млн. лв.**	**80 млн. лв.**
	бр. уч.	29 909	52 428	50 557	53 481	52 190	50 554	**259 210 бр.**	**289 119 бр.**
ученик 2 клас	средства	n/a	n/a	n/a	7,54	15,12	14,8	**37,46 млн. лв.**	**37,46 млн. лв.**
	бр. уч.	n/a	n/a	n/a	51 379	50 244	49 094	**150 717 бр.**	**150 717 бр.**
ученик 3 клас	средства	n/a	n/a	n/a	7,61	15,03	14,8	**37,44 млн. лв.**	**37,44 млн. лв.**
	бр. уч.	n/a	n/a	n/a	51 897	49 332	49 827	**151 056 бр.**	**151 056 бр.**
ученик 4 клас	средства	n/a	n/a	n/a	7,21	14,63	14,65	**36,49 млн. лв.**	**36,49 млн. лв.**
	бр. уч.	n/a	n/a	n/a	49 121	49 402	48 907	**147 430 бр.**	**147 430 бр.**
Общо 1-4 кл.	***средства***	***6,48****	***11,58***	***15,29***	***38,34***	***60,29***	***59,41***	***184,91 млн. лв.***	***191,39 млн. лв.***
	брой уч.	***29 909***	***52 428***	***50 557***	***205 878***	***201 168***	***198 382***	***708 413 бр.***	***738 322 бр.***
ученик 8 клас	средства	2,99*	10,12	14,56	14,88	14,76	13,9	*68,22 млн. лв.*	*71,21 млн. лв.*
	бр. уч.	24 024	49 453	48 937	52 426	50 186	45 295	*246 297 бр.*	*270 321 бр.*
ОБЩО 1-8 кл.	**средства**	**9,47***	**21,7**	**29,85**	**53,22**	**75,05**	**73,31**	**253,13 млн. лв.**	**262,6 млн. лв.**
	брой уч.	**53 933**	**101 881**	**99 494**	**258 304**	**251 354**	**243 677**	**954 710 бр.**	**1 008 643 бр.**

* помощите за 2020 г. са предоставени въз основа на доходен критерий на член от семейството

Източник: МТСП

Разходите за еднократни помощи за ученици в *Таблица № 15* бележат огромен ръст от за периода 2020-2025 г., като нарастват от 9,47 млн. лв. до 73,31 млн. лв. или *почти девет пъти*. Този скок се дължи главно на законодателни промени, свързани с премахването на подоходния критерий след 2020 г. за отпускане на еднократните помощи за ученици, записани в първи и в осми клас, въвеждането като нова помощ по чл. 10б от ЗСПД на

еднократната помощ за ученици, записани в осми клас, която преди това се предоставяше с доходен критерий на член от семейството и само за учебната 2020/2021 г. по чл. 12а от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., и за преодоляване на последиците, и включването на учениците и от 2-ри, 3-ти и 4-ти клас в обхвата на ЗСПД през 2023 г. През 2021 г. е увеличен и размерът на еднократните помощи за ученици от 250 лв. на 300 лв. От данните в *Таблица № 15* е видно рязкото разширяване на обхвата на еднократната помощ и броя на подпомогнатите ученици, който нараства *над 4,5 пъти* - от 53 933 бр. през 2020 г. до 243 677 бр. през 2025 г., като пикът е през 2023 г. с включването на новите класове, когато са обхванати рекорден брой ученици (258 304 бр.). Общо за шестгодишния период по ЗСПД са изплатени 262,6 млн. лв., като *близо 57 на сто* от средствата (148,36 млн. лв.) са концентрирани само в последните две години (2024 и 2025 г.), поради пълното разгръщане на еднократната помощ за всички класове от 1-ви до 4-ти и 8-ми клас, и оказват финансова тежест върху държавния бюджет.

Данните в *Таблица № 16* показват, че за периода 2020-30.06.2026 г. държавата е инвестирала 3 787,9 млн. лв. (близо 1,93 млрд. евро) в подкрепа на семействата с деца. Месечните помощи съставляват почти *87 на сто* (3 293,54 млн. лв.) от бюджета, докато еднократните помощи (при раждане, бременност, ученици и др.) заемат едва *13 на сто* (494,37 млн. лв.).

Таблица № 16

Общо разходи за социални плащания и получатели на семейни помощи по Закона за семейни помощи за деца за периода 2020-30.06.2026 г.			
по ЗСПД	**еднократни помощи**		
	млн. лева	*млн. евро*	*брой лица*
2020-2025 г.	443,32	226,67	1 456 097 бр.
30.06.2026 г.	51,05	26,1	266 933 бр.
общо	***494,37 млн. лв.***	***252,77 млн. евро***	***1 723 030 бр.***
по ЗСПД	**месечни помощи**		
	млн. лева	*млн. евро*	*ср. м. брой случаи*
2020-2025 г.	3 037,32	1 552,96	510 463 бр.
30.06.2026 г.	256,22	131	450 125 бр.
общо	***3 293,54 млн. лв.***	***1 683,69 млн. евро***	***501 843 ср. м. бр.*** [131]
Общо разходи/бр.	**3 787,91 млн. лв.**	**1 936,46 млн. евро**	**2 224 873 ср. бр.** ***в т.ч. 501 843 ср. м. бр.***

Източник: МТСП

Промените в нормативната уредба на Закона за семейни помощи за деца показват трайна тенденция към трансформиране на еднократните помощи за ученици от подоходно-ориентирани към универсални (без доходен критерий), което разширява обхвата на държавната подкрепа, но залага системен фискален риск за държавния бюджет. Съгласно Закона всички семейни помощи се финансират изцяло със средства от държавния бюджет. Превръщането на плащанията за ученици от 1-ви до 4-ти и 8-ми клас в универсални, без доходен критерий поставя разходната част на бюджета в пълна зависимост от външни за хазната фактори - в случая реалния брой записани ученици, без възможност за фискално регулиране чрез доходите, с което се генерира постоянен и предвидим ръст в разходната част на бюджета, пропорционален на броя на записаните деца.

[131] средни стойности за периода 2020-2026 г. (за 2020 г. - 2025 г. 3 062 779 бр. помощи и за 2026 г. – 450 125 бр. помощи общо 3 512 904 бр. за седем годишен период –разделено на 7 и 501 843 помощи за ср. м. бр. лица

1.6. Закон за военноинвалидите и военнопострадалите и Закон за ветераните от войните на Република България

Със средства от държавния бюджет под формата на целеви помощи на ветераните от войните, военноинвалидите и военнопострадалите се предоставят средства за безплатно пътуване, телефонни услуги и лекарствени продукти на военноинвалидите и военнопострадалите по Закона за военноинвалидите и военнопострадалите (ЗВВ), както и за лекарствени продукти и дентална помощ на ветераните от войните по Закона за ветераните от войните на Република България (ЗВВРБ).[132]

1.6.1. *Военноинвалидите и военнопострадалите*, които не могат сами или с помощта на своите близки да задоволяват основните си жизнени потребности имат право на социално подпомагане. Помощите се отпускат по реда, установен със Закона за социално подпомагане[133], като по реда на Правилника за прилагане на ЗСП военноинвалидите имат право на безплатно пътуване два пъти в годината - отиване и връщане, с железопътния транспорт в страната. Телефонните услуги и лекарствени продукти са по реда на Закона за военноинвалидите и военнопострадалите.[134]

Предоставянето на социалните помощи, добавки и компенсации по ЗВВ не е обвързано с доходен критерий и се отпуска на правоимащите лица независимо от техните лични доходи, доходите на членовете на семействата им или размера на получаваните от тях пенсии. Финансовата подкрепа по ЗВВ има характер на държавна компенсация за понесени вреди (трайно намалена работоспособност и загуба на близък при изпълнение на военна служба), поради което единственото условие за получаване на помощите е наличието на установен статут на военноинвалид или военнопострадал и издаден документ (книжка) за това.[135]

С нормативното изменение от 25.11.2025 г. на ЗВВ в сила от 01.01.2026 г. са направени две промени, а именно:

а) в обхвата на военнопострадалите са включени и колежаните по Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България[136], с което се разширява дефиницията за правоимащи лица и се увеличава потенциалния брой бенефициенти за сметка на държавния бюджет.

б) в размера на месечната целева помощ за телефонни услуги за военноинвалидите с 50 и над 50 на сто загубена работоспособност, като размерът от 20 на сто от гарантирания минимален доход (75 лв.) до 31.12.2025 г. се променя на 3 на сто от размера на линията на бедност за съответната година, определена с постановление на Министерския съвет.[137]

Въведения нов механизъм за индексация фиксира месечните целеви помощи на 3 на сто от официалната линия на бедност или за 2026 г. целевата помощ за телефонни услуги възлиза на 11,72 евро (около 23 лв.) месечно от определената от 390,63 евро за годината линия на бедност.[138] Обвързването на целевите помощи с постоянното нарастване на линията на бедност води до автоматично увеличаване на размера на социалните плащания, без да е необходимо ежегодно да се правят изрични законови изменения. Този модел е

---

[132] Одитно доказателство № 7; Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчети за изпълнение на програмния бюджет на МТСП за периода към 31.12.2020 г. до 30.06.2026 г.

[133] чл. 14 от Закона за военноинвалидите и военнопострадалите Обн., ДВ, бр. 27 от 29.03.2005 г., посл. изм. бр. 100 от 25.11.2025 г., в сила от 1.01.2026 г.

[134] Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчети за изпълнение на програмния бюджет на МТСП за периода към 31.12.2020 г. до 30.06.2026 г.

[135] чл. 12 и чл. 15 от Закона за военноинвалидите и военнопострадалите Обн., ДВ, бр. 27 от 29.03.2005 г., посл. изм. бр. 100 от 25.11.2025 г., в сила от 1.01.2026 г.

[136] чл. 4, т. 1 от Закона за военноинвалидите и военнопострадалите Обн., ДВ, бр. 27 от 29.03.2005 г., посл. изм. бр. 100 от 25.11.2025 г., в сила от 1.01.2026 г.

[137] чл. 18 от Закона за военноинвалидите и военнопострадалите Обн., ДВ, бр. 27 от 29.03.2005 г., посл. изм. бр. 100 от 25.11.2025 г., в сила от 1.01.2026 г.

[138] Постановления на МС за линия на бедност

предпоставка за увеличаване на фискалния натиск и ефекта върху държавния бюджет, поради липсата на подоходен критерий и прави разходите изцяло зависими от демографския профил на групата и размера на определяната от МС линия на бедност, която служи за база на плащанията, но не и като подоходен ограничител за достъп.

Нормативните промени от началото на 2026 г., свързани с разширяването на обхвата на правоимащите лица и механизма за определяне на помощите по Закона за военноинвалидите и военнопострадалите са предпоставка за бюджетно натоварване и повишен фискален риск, поради необходимост от по-висок дял трансфери от централния бюджет към бюджета на МТСП.

1.6.2. *Ветераните от войните* получават към пенсията си добавка в размер на социалната пенсия за старост и имат право на лекарствени продукти, дентална помощ и безплатно пътуване за сметка на държавния бюджет. [139] През период 2020 - 30.06.2026 г. МС реализира поетапни увеличения на социалната пенсия за старост с цел компенсиране на инфлационния натиск, като от 132,74 лв. през 2020 г.[140] пенсията достига размер от 359,50 лв. (183,81 евро)[141], което пряко рефлектира в нарастване на индивидуалния размер на получаваната добавка от всеки ветеран и върху разходите от държавния бюджет.

Поради естествени демографски процеси броят на живите ветерани от войните в Република България бележи драстичен спад през периода 2020-2026 г. В резултат на това, въпреки ръста от 170 на сто на месечната добавка (обвързана със социалната пенсия за старост), общите кумулативни разходи от държавния бюджет по ЗВВРБ намаляват като абсолютно изражение и не натоварват публичните финанси.

Разходите за социално подпомагане по ЗВВ и ЗВВРБ се планират и утвърждават по бюджетна програма „Социални помощи“ на политиката в областта на социалното подпомагане и равнопоставеността на жените и мъжете на МТСП и техния размер се определя в ПМС за изпълнението на държавния бюджет за съответната година *(Таблица № 17)*.[142]

Таблица № 17

Разходи за целеви помощи изплащани по Закона за военноинвалидите и военнопострадалите и Закона за ветераните от войните на Република България 2020-2025 г. *в лева*												
ЗВВ / ЗВВРБ	**2020 г.**	**2021 г.**		**2022 г.**		**2023 г.**		**2024 г.**		**2025 г.**		**ОБЩО 2020-2025**
	отчет	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*	
целева помощ *млн. лв.*	**1,2**	**0,99**	-16,66%	**0,82**	-18%	**0,76**	-7,32%	**0,74**	-2,63%	**0,70**	-5,41%	**5,21** *млн. лв.*
ср. мес. бр. случаи/лица	**2 377**	**1 864**	-21,54%	**1 762**	-5,52%	**1 689**	-4,14%	**1 530**	-9,41%	**1 390**	-9,15%	**10 612** *бр.*

Източник: МТСП

До 30.06.2026 г. отчетените разходи за целеви помощи изплащани по ЗВВ и ЗВВРБ са в размер на 0,21 млн. евро (0,41 млн. лв.), разпределени за 1 356 бр. лица.[143] Изразходваните средства общо за периода 2020 - 30.06.2026 г. са в размер на 5,62 млн. лв. за подпомагането на 11 968 бр. ветерани от войните, военноинвалиди и военнопострадали.

1.7. Закон за българския жестов език

Глухите и сляпо-глухите лица имат право на безвъзмездна преводаческа услуга на български жестов език до 120 часа годишен лимит и допълнително ползване на преводачески услуги на български жестов език до 60 часа на семестър на глухите и сляпо-глухите студенти и докторанти в процеса на обучението си за придобиване на висше

[139] чл. 4 и чл. 5 от Закона за ветераните от войните на Република България, обн., ДВ, бр. 152 от 22.12.1998 г., в сила от 1.01.1999 г., посл. изм. и доп., бр. 105 от 30.12.2016 г.
[140] Постановление №136 на Министерския съвет от 2019 г.
[141] Постановление №72 на Министерския съвет от 2026 г.
[142] Приложение № 3 към одитния доклад; Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчети за изпълнение на програмния бюджет на МТСП за периода към 31.12.2020 г. до 30.06.2026 г.
[143] Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчет за изпълнение на програмния бюджет на МТСП за периода към 30.06.2026 г.

образование. Услугата се осигурява чрез целева помощ и се финансира със средства, осигурени от държавния бюджет чрез бюджета на МТСП.[144]

От месец януари 2023 г. е променен механизма на ценообразуване на размера на средствата за заплащане на един час безвъзмездна преводаческа услуга на български жестов език, предоставяна на лицата. До края на 2022 г. размерът на часовата ставка се определя административно с решение на Министерския съвет (РМС) и е лимитиран до 10 лв. на час, съответно при 120 часа годишен лимит, максималната стойност на целевата помощ за едно лице възлиза на 1200 лв. годишно. С изменение от 31.01.2023 г. в Закона за българския жестов език (ЗБЖЕ) се фиксира почасовото заплащане на *5 на сто от МРЗ*, установена за страната за съответната година.[145] Тази промяна автоматично превърна помощта в динамично растяща и с покачването на МРЗ и часовата ставка скача на 53,85 лв. на час за 2025 г. (при МРЗ 1 077 лв.) или на 6 462 лв. за годината, което увеличава реалния финансов ресурс на годишния пакет от 120 часа *над пет пъти*.

Разходите за социално подпомагане по ЗБЖЕ се утвърждават по политиката в областта на хората с увреждания на МТСП и техния размер се определя в ПМС за изпълнението на държавния бюджет за съответната година *(Таблица № 18)*.[146]

Таблица № 18

Разходи за целеви помощи изплащани по Закона за българския жестов език за 2020-2025 г.									
ЗБЖЕ	**2022 г.**		**2023 г.**		**2024 г.**		**2025 г.**		**ОБЩО 2020-2025**
	отчет	*изменен*	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*	*отчет*	*изменен*	
целева помощ *в лева*	**1 290**	n/a	**25 164**	1 851%	**155 642**	518,5%	**314 530**	102,1%	**496 626** *лв.*
Брой издадени заповеди за ползватели	**132**	n/a	**169**	28,03%	**304**	79,88%	**472**	55.26%	**1 077**

Източник: МТСП

В периода 2020-2021 г. не са отчетени изразходвани средства за целевата помощ за безвъзмездна преводаческа услуга, а за 2022 г са отчетени 1 290 лв. за издадени 132 бр. заповеди за осигуряване на правото на безвъзмездна преводаческа услуга на български жестов език на глухи и сляпо-глухи лица. При целевата помощ за безвъзмездна преводаческа услуга по Закона за българския жестов език се отчита ниско изпълнение, което не се дължи на слаб интерес от страна на правоимащите или недостиг на финансов ресурс, а от липсата на преводачи от и на български жестов език. Към края на 2022 г. в списъка на преводачите по чл. 16 от ЗБЖЕ са вписани само 8 преводача, които могат да предоставят тази услуга. [147]

До 30.06.2026 г. отчетените разходи за целеви помощи изплащани по ЗБЖЕ са в размер на 71 091 евро (139 042 лв.), разпределени за 465 бр. заповеди за ползватели.[148] Изразходваните средства общо за периода 2020 - 30.06.2026 г. са в размер на 0,64 млн. лв. за издаването на 1 542 бр. заповеди за подпомагането на глухи и сляпо-глухи лица.

Ежегодното увеличение на минималната работна заплата и преходът от фиксиран гарантиран минимален доход към официалната линия на бедност променят изцяло модела на социалното подпомагане в страната. Автоматичният механизъм на покачването на минималното възнаграждение оказва натиск върху редица социални помощи, поради обвързването на възнагражденията на личните асистенти с

[144] чл. 6, чл. 20, ал. 1и ал. 2, чл. 28, ал. 1 от Закона за българския жестов език, обн., ДВ, бр. 9 от 2.02.2021 г., в сила от 6.02.2021 г., изм. и доп., бр. 10 от 31.01.2023 г., в сила от 31.01.2023 г.
[145] чл. 25, ал. 2 от Закона за българския жестов език, обн., ДВ, бр. 9 от 2.02.2021 г., в сила от 6.02.2021 г., изм. и доп., бр. 10 от 31.01.2023 г., в сила от 31.01.2023 г.
[146] Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчети за изпълнение на програмния бюджет на МТСП за периода към 31.12.2020 г. до 30.06.2026 г.
[147] Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчети за изпълнение на програмния бюджет на МТСП за периода към 31.12.2020 г. до към 31.12.2022 г.
[148] Програмен бюджет на МТСП и отчети- Отчет за изпълнение на програмния бюджет на МТСП за периода към 30.06.2026 г.

минималните ставки. Гарантираният минимален доход, задържан с години на ниско ниво от 75 лв. се заменя с динамичен показател, обвързан с линията на бедност, която от 504 лв. през 2023 г. нараства до 764 лв. (390,63 евро) през 2026 г. Тези законови промени залагат трайна тенденция за автоматично ежегодно нарастване на разходите в държавния бюджет при всяко бъдещо актуализиране на минималната работна заплата и линията на бедност от Министерския съвет.

2. Въздействие на нормативните промени върху публичните разходи за социални плащания

Въздействието на нормативните промени върху разходите за социални плащания от бюджета на МТСП е директно, структурно и дългосрочно, тъй като държавният бюджет функционира при стриктно спазване на законовата уредба. Промяната в закони, кодекси или постановления автоматично преразпределя разходната част на бюджета, често създавайки постоянна тежест за допълнително финансиране. Кумулативният фискален ефект и общият брой подпомогнати лица на социалните плащания по специалните закони за периода 2020 г. - 30.06.2026 г. е представен в *Таблица № 19*.

Таблица № 19

Разходи, обхват и нормативни промени на социалните плащания по специалните закони за периода 2020 г. - 30.06.2026 г.				
Закон	**изплатени средства** *млн. лв.*	**изплатени средства** *млн. евро*	**подпомогнати лица/случаи** *брой*	**Нормативна промяна и източник на фискална тежест за бюджета**
ЗЗДет	208,87	106,79	24 470	Ръст на МРЗ, обвързан с възнагражденията за приемни семейства. Замяна на ГМД с линията на бедност през 2023 г. при определяне на размерите на финансовите помощи и средства (промяна от 75 лв. на 504 лв.).
ЗХУ	4 119,98	2 106,50	694 913 ср. м. бр.	Ръст на линията на бедност и служебно удължаване на ТЕЛК решенията.
ЗЛП	4 572,60	2 337,90	54 773 ср. м. бр.	Ръст на МРЗ и часовата ставка Дефицит налага извънредни трансфери от централния бюджет
ЗСП	1 687,29	862,68	2 088 529 в т.ч. 27 736 ср. м. бр.	Замяна на ГМД с линията на бедност през 2023 г. (промяна от 75 лв. на 504 лв.)
ЗСПД	3 787,91	1 936,46	2 224 873 в т.ч. 501 843 ср. м. бр.	Отпадане на доходния критерий и преминаване към универсални плащания. Разширен обхват на групи ученици
ЗВВ и ЗВВРБ	5,62	2,88	11 968	Нова индексация от 2026 г. (3% от линията на бедност) за целеви помощи Добавяне на нови групи (колежани)
ЗБЖЕ	0,64	0,33	1 542	Часова ставка обвързана с МРЗ (5%) от 2023 г., което вдига стойността на годишния пакет услуга над 5 пъти (до 53,85 лв./час за 2025 г.)
ОБЩО[149]	**14 382,91** *млн. лв.*	**7 353,54** *млн. €*	**5 101 068** *бр. в т.ч.* **1 279 265** ср. м. бр.	

Източник: МТСП

След законодателните реформи през 2023 г. (обвързването с линията на бедност и отпадането на подоходните тестове) се наблюдава реален прираст на разходите (до 24 на сто), който трайно изпреварва ръста на БВП и формира дългосрочен фискален риск (*Таблица № 20 и Таблица № 21*).

[149] несъответствията на стойностите се дължи на ефектите от извършено закръгляване и превалутиране

2.1. Годишен прираст на разходите за социални плащания от бюджета на МТСП

За периода 2020 - 2025 г. е измерена годишна динамика на разходите на социалните плащания от бюджета на МТСП. Динамиката на разходите е представена чрез показателя „годишен прираст на разходите“ (*Таблица № 20*), който показва с колко са се увеличили (или намалели) разходите за една година спрямо предходната, изчислен в процентно изражение (темп на прираст). Данните за изчисление на годишния прираст, предоставени от МТСП са въз основа на размера на текущите трансфери, обезщетения и помощи за домакинствата за 2020 - 2025 г. (разшифровка § 42-00, с прибавени предоставени трансфери и разходи по други параграфи).[150]

За отчитане размера на инфлацията[151], т.е. промяната в цените на стоките и услугите във времето са изчислени номиналният и реалният прираст:

а) *номиналният прираст* показва изменението, изчислено по текущи цени (цените в конкретния момент) и не отчита инфлацията (напр. измерва увеличението на средствата в портфейла, сметката или бюджета);

б) *реалният прираст* е изменението, от което е премахнат ефектът на инфлацията и изразява промяната в покупателната способност и показател за икономически растеж, промяна на стандарт на живот или реален ръст на разходите (напр. измерва колко повече стоки и услуги можете да се купят с парите си спрямо преди).

Таблица № 20

Динамика на общите разходи за социални плащания от бюджета на МТСП за периода 2020 - 2025 г.							
Година / Прираст	**2019 г.** (базова)	**2020 г.**	**2021 г.**	**2022 г.**	**2023 г.**	**2024 г.**	**2025 г.**
Отчет към 31.12. *млн. лв.*	1 229,8	1 397,9	1 596,6	1 801,6	2 057,2	2 596,9	3 222,3
Номинален прираст *(%)*	n/a	*13,67*	*14,21*	*12,84*	*14,19*	*26,23*	*24,08*
Инфлация *(%)*	2,4	1,2	2,8	13,0	8,6	2,6	3,5
Реален прираст *(%)*	n/a	*12,32*	*11,10*	*-0,14*	*5,14*	*23,04*	*19,89*

Източник: МТСП и НСИ

Данните от *Таблица № 20* показват силно изразен интензивен растеж на разходите за социални плащания от бюджета на МТСП. Отчетът към 31.12. показва постоянен ръст на бюджетните разходи в абсолютна стойност, който за периода 2020 - 2025 г. е увеличен с над 130 на сто. В началото на периода (2020 - 2023 г.) високата инфлация, особено през 2022 г., напълно заличава финансовите увеличения и блокира реалния прогрес. След 2023 г. се наблюдава реалния растеж на прираста при минимално влияние на инфлацията.

Темпът на прираста на социалните разходи е обвързан с ключовите нормативни и законодателни промени през периода. Интензивният растеж в бюджета на МТСП през 2024 г. и 2025 г. не се дължи на инфлация или механично увеличение на броя на ползвателите, а е резултат от *нови правила за изчисляване на социалните помощи* и *законови реформи* като:

- реформа в обвързването на помощите с официалната линия на бедност;
- законови промени в подкрепата за хората с увреждания с разширяването на кръга от правоимащи лица с достъп за социални помощи;
- промени в минималната работна заплата, която 2024 г. се определя автоматично като 50 на сто от средната брутна заплата за страната.[152]

Високият реален прираст от около 20-23 на сто (*Таблица № 21*) е в следствие на промените в законите с цел да се за увеличи обхвата и размера на помощите, които за

[150] Одитно доказателство № 7 „Справка за размера на текущите трансфери, обезщетения и помощи за домакинствата за 2026 г. – разшифровка § 42-00, с прибавени предоставени трансфери и разходи по други параграфи“

[151] използвана е средногодишната инфлация за периода 2019 - 2025 г. на Националния статистически институт: Хармонизирани индекси на потребителските цени- ХАРМОНИЗИРАНИ ИНДЕКСИ НА ПОТРЕБИТЕЛСКИТЕ ЦЕНИ (ХИПЦ)

[152] чл. 244 от Кодекса на труда, посл изм. и доп. ДВ. бр.69 от 31 Юли 2026 г.

2025 г. се увеличават с над 21 на сто наведнъж чрез линията на бедност (*Таблица № 3*), разходите в бюджета на МТСП нарастват нормативно, изпреварвайки текущата инфлация за периода.

2.2. Еластичност на разходите за социални помощи от бюджета на МТСП

Разходите за социални помощи от бюджета на МТСП нарастват с бързи темпове през периода 2020 - 2025 г., като изпреварват растежа на Брутния вътрешен продукт (БВП) и приходите по Консолидираната фискална програма (КФП) през втората половина на периода (*Таблица № 21*).[153]

Таблица № 21

Еластичност на разходите за социални помощи от бюджета на МТСП спрямо Брутния вътрешен продукт и Консолидираната фискална програма за периода 2020 - 2025 г. *млн. лв.*

ГОДИНА	2019 г. (базова)	2020 г.		2021 г.		2022 г.		2023 г.		2024 г.		2025 г.	
Показател	**Отчет**	**Отчет**	**Изменен**	**Отчет**	**Изменен**	**Отчет**	**Изменен**	**Отчет**	**Изменен**	**Отчет**	**Изменен**	**Отчет**	**Изменен**
Текущи трансфери, обезщетения и помощи за домакинства (§42-00)	1 229,8	1 397,9	168,1	1 596,6	198,7	1 801,6	205,0	2 057,2	255,6	2 596,9	539,7	3 222,3	625
Процентно изменение			*13,7%*		*14,2%*		*12,8%*		*14,2%*		*26,2%*		*24,1%*
Еластичност към КФП			**22,376**		**0,774**		**0,546**		**4,081**		**3,536**		**1,232**
Еластичност към БВП			**12,655**		**0,927**		**0,622**		**1,446**		**2,421**		**2,243**
КОНСОЛИДИРАНА ФИСКАЛНА ПРОГРАМА													
Приходи и помощи	44 048,6	44 317,7	269,1	52 458,9	8 141,2	64 788,7	12 329,8	67 040,8	2 252,1	72 015,1	4 974,3	86 087,9	14 072,8
Процентно изменение			0,6%		*18,4%*		*23,5%*		*3,5%*		*7,4%*		*19,5%*
БВП													
на България	119 686	120 979	1 293	139 537	18 558	168 354	28 818	184 875	16 521	204 907	20 032	226 911	22 005
Процентно изменение			*1,1%*		*15,3%*		*20,7%*		*9,8%*		*10,8%*		*10,7%*

Източник: МФ, МТСП и НСИ

За да се установи колко „чувствителна“ и гъвкава е социалната система към кризи или икономически растеж, е изчислен коефициент на еластичност на разходите за социални плащания от бюджета на МТСП, с който е измерено как се променя обемът на публичните средства за социална подкрепа при промяна на външни макроикономически фактори като БВП и приходите на държавата. На база изчислените коефициенти на еластичност, може да се направят следните изводи (*Фигура № 5*):

Фигура № 5



а) за периода 2021-2022 г. коефициентите *са* под 1, т.е. *еластичността на разходите е ниска,* което означава, че темпът на нарастване на БФП и приходите е по-бърз, отколкото увеличаването на разходите за социалните плащания от МТСП.

[153] Одитно доказателство № 7; Брутен вътрешен продукт (БВП) - национално ниво - IV тримесечие 2025 година и 2025 година - предварителни данни ; Консолидирана фискална програма :: Министерство на финансите

б) за периода 2023-2025 г. се наблюдава *висока еластичност* на разходите като годишният темп на нарастване на социалните плащания изпреварва темповете на нарастване на БВП и на приходите в значителна степен (коефициент над 1), което е индикатор за нарастваща бюджетна тежест в социалната сфера, поглъщаща много по-голям ресурс спрямо мащаба на икономиката и приходите.

Еластичността спрямо БВП и приходите (фискална еластичност) показва дали държавата увеличава социалните помощи със същия темп, с който расте икономиката. За периода 2020-2025 г. социалните разходи на МТСП се развиват с по-динамични темпове от общото икономическо развитие на страната (БВП) и държавата отделя все по-голям дял от произведеното богатство за социални политики.

В периода 2023-2024 г. се наблюдава разминаване между темпа на приходите в бюджета и темпа на предоставяне на помощи, което е индикатор за фискален натиск, при който разходите за социални плащания растат с по-бързи темпове от базовите приходи на държавата *(Таблица № 21)*. През 2025 г. се забелязва тенденция към балансиране въпреки, че разходите за социални плащания остават високи (24,1на сто), ръстът в приходите по КФП (19,5 на сто) успява да покрие този натиск, намалявайки еластичността до по-устойчиви нива (1,232 спрямо КФП), като размерът на нарастването за 2025 г. на БВП е с 22 млрд. лв., а на КФП с 14 млрд. лв., при 0,625 млрд. лв. нарастване на разходите за социални плащания. В резултат се формира структурен дефицит, който не се дължи на временна икономическа криза (цикличен дефицит), а на постоянни законови ангажименти за по-високи социални плащания. Бюджетът 2026 г. на МТСП е приет с ръст от 17,8 на сто (над 315 млн. евро или окол 616 млн. лв. повече) спрямо предходната година - темп, който изпреварва реалния растеж на икономиката.[154]

Обвързването на почти всички плащания с линията на бедност и минималната работна заплата отнема гъвкавостта на фискалната политика. През периода 2023-2025 г. коефициентът на еластичност надхвърля 1, което означава, че законовите реформи катализират темп на нарастване на социалните разходи, който трайно изпреварва темпа на реално нарастване на икономиката (БВП) и базовите приходи в държавата (КФП).

Въпреки направените реформи през одитирания период да постигат повишена социална адекватност в съответствие с икономическата реалност и инфлацията, се създава предпоставка за дългосрочно по-ресурсоемка социална система. Обвързването на социалната подкрепа с динамични показатели създава автоматичен ангажимент за ежегодно нарастване на разходите в държавния бюджет при всяка актуализация, което за запазване на дългосрочната устойчивост на публичните финанси налага засилен контрол върху ефективността на разходваните средства.

II. Социалноосигурителни плащания от бюджета на държавното обществено осигуряване в Националния осигурителен институт за периода 01.01.2020 г. - 30.06.2026 г.

Основните приходоизточници на осигурителната система в България са задължителните осигурителните вноски (плащани от работодатели, работници и самоосигуряващи лица) и трансферите от държавния бюджет, с които се покрива недостигът на средства от бюджета на ДОО.

[154] Държавен вестник ; Приложение № 1 към чл. 1 от ПМС 102 от 1208.2026 г. Постановление №102 на Министерския съвет от 2026 г. - *4489_1.pdf*; Парламентът прие окончателно Бюджет 2026

1. Влияние на нормативните промени върху приходите от осигурителни вноски

Осигурителните вноски са най-важният източник на средства за покриване на социалните рискове. Те имат съществено значение в два аспекта:

- *индивидуален* - за придобиване на осигурителни права на отделния човек, като осигурява финансова защита и компенсиране на доходите при настъпване на социален риск (болест, майчинство, безработица и старост). Размерите и разпределението между осигурителя и осигуреното лице са регламентирани в чл. 6, ал. 1 и ал. 3 от КСО;
- *обществен* за стабилността и функционирането на самата осигурителна система.

Като основен собствен приходоизточник, *обемът на осигурителните вноски определя доколко системата може да се самофинансира*, без да формира дефицити и да разчита на трансфери от държавния бюджет. Същевременно следва да се има предвид, че размерът на осигурителните вноски влияе върху цената на труда за бизнеса, заетостта и крайното потребление в държавата, което предопределя необходимостта от водене на разумна и добре обмислена фискална политика, която да подържа здравословен баланс между тях.

Основните променливи с влияние върху приходната база на ДОО произтичат от:

- промени в *минималния и максималния осигурителен доход* чрез ежегодните закони за бюджета на ДОО; [155]

- промени в броя на осигурените лица;

- промени в *осигурителния доход* по чл. 6, ал. 2 КСО, върху който се дължат осигурителни вноски, и на практика включва всички доходи от трудова дейност.

1.1. Промени в минималния осигурителен доход (МОД)[156]

Минималният осигурителен доход е нормативен праг за приходната база на ДОО. Всяко увеличение на минималния осигурителен доход води до разширяване на минималната осигурителна база, върху която се начисляват вноските за фондовете на ДОО, респективно до нарастване на приходната база.

В периода 01.01.2020 г. - 30.06.2026 г. нормативно определените нива на МОД за различните категории лица се променя с различни темпове на нарастване, като постепенно МОД се изравнява с минималната работна заплата (МРЗ). С изменението на чл. 244 от Кодекса на труда[157] през 2023 г. се въвежда автоматичен механизъм за определяне на МРЗ за следващата календарна година, в размер на 50 на сто от средната брутна работна заплата за период от 12 месеца. След въвеждането на тази формула, най-ниският осигурителен праг за всички масови професии е приравнен към така изчислената МРЗ. Тъй като средната работна заплата на пазара нараства в резултат на инфлацията, промяната начина на определяне, автоматично покачва МРЗ с *близо 20 на сто* през 2024 г. до 933 лв., а през 2025 г. с *15 на сто* до 1077 лв. и до 620,20 евро през 2026 г. Това нормативно обвързване превръща пазарния ръст на средната заплата в директен административен генератор на по-високи вноски в ДОО.

---

[155] минималният и максималният осигурителен доход са понятия, които са ***уредени като долна и горна граница на дохода, върху който се дължат осигурителни вноски***, основно в **чл. 6 от Кодекса за социално осигуряване, посл. изм. ДВ, бр.68/28.07.2026 г., в сила от 1.01.2026 г.**

[156] Одитни доказателства № 1 и № 3

[157] изм. ДВ, бр. 14 от 2023 г., чл. 244, ал. 2

Данните в *Таблица № 22* показват, че е постигната консолидация на минималната осигурителна база и след 2022 г. различните категории лица (работещи на трудов договор, самоосигуряващи се, земеделци) се осигуряват на едни и същи нива.

Таблица № 22

Динамика на минималната работна заплата и минималния осигурителен доход за 2020-2025 г.							
период	**МРЗ**	**МОД по икономически дейности и професии**	**Темп на нарастване** (базова 2019 г.)	**МОД за самоосигуря-ващите се**	**Темп на нарастване** (базова 2019 г.)	**МОД за земеделски стопани и тютюнопро-изводители**	**Темп на нарастване** (базова 2019 г.)
01.01.2020 г.-31.12.2020 г.	610	610 лв.	8,9 %[158]	610 лв.	8,9 %[159]	420 лв.	5,0 %[160]
01.01.2021 г.-31.03.2022 г.	650	650 лв.	6,6 %	650 лв.	6,6 %	420 лв.	0,0 %
01.04.2022 г.-31.07.2023 г.	710	710 лв.	9,2 %	710 лв.	9,2 %	710 лв.[161]	69,0 %
01.08.2023 г.-31.12.2023 г.	780	780 лв.	9,9 %	780 лв.	9,9 %	780 лв.	9,9 %
01.01.2024 г.-31.03.2025 г.	933	933 лв.	19,6 %	933 лв.	19,6 %	933 лв.[162]	19,6 %
01.04.2025 г.-31.12.2025	1077	1 077 лв.	15,4 %	1 077 лв.	15,4 %	1 077 лв.	15,4 %

Източник: НОИ

Най-съществен ефект се наблюдава при земеделските стопани и тютюнопроизводителите през 2022 г. При тази група лица от 01.04.2022 г. МОД нараства от 420 лв. до 710 лв., т.е. с 290 лв., или *69 на сто*. Това отразява политическото решение за премахване на историческото преференциално (по-ниско) облагане за този сектор. Рязкото изравняване с общия праг за самоосигуряващи се лица има силно положителен ефект върху осигурителните вноски на лицата, осигуряващи се върху минималния праг. Кумулативният ръст за одитирания период при земеделските стопани и тютюнопроизводители е най-висок. Минималният осигурителен доход за тях нараства от 420 лв. до 1 077 лв., т.е. с 657 лв., или приблизително *156,4 на сто*.

Нарастването на минималния осигурителен доход по икономически дейности и професии и минимален осигурителен доход на самоосигуряващи се лица от 610 лв. през 2020 г. до 1 077 лв. от 01.04.2025 г., или приблизително *76,6 на сто,* също води до съществено номинално разширяване на осигурителната основа.

Ефектът от увеличението на минималния осигурителен доход се проявява основно при лицата, чиято осигурителна база е равна на минималния праг или е под новия му размер. За осигурени лица с осигурителен доход над новия минимален праг промяната има ограничен или никакъв ефект. При самоосигуряващи се лица, включително регистрираните земеделски стопани и тютюнопроизводители, ефектът е особено съществен за тези, които избират авансов осигурителен доход на минималния праг, тъй като повишението на МОД увеличава задължителната долна граница на осигуряването и съответно размера на дължимите авансови осигурителни вноски.

Вдигането на минималния осигурителен доход има ефект и върху разходната част на бюджета на ДОО, тъй като е база за изчисляване на обезщетенията за безработица,

[158] спрямо 2019 г., когато МОД по икономически дейности и професии – преобладаващ размер е в размер на 560 лв., или в размера на минималната работна заплата за 2019 г.
[159] спрямо 2019 г., когато МОД за самоосигуряващите се е в размер на 560 лв., или в размера на минималната работна заплата за 2019 г.
[160] спрямо 2019 г., когато МОД за земеделските стопани и тютюнопроизводителите е в размер на 400 лв.
[161] минималният месечен размер на осигурителния доход за регистрираните земеделски стопани и тютюнопроизводители е приравнен на този на останалите самоосигуряващи се лица, или в размера на минималната работна заплата
[162] минималният месечен размер на осигурителния доход за регистрираните земеделски стопани и тютюнопроизводители за втора година е приравнен на този на останалите самоосигуряващи се лица и не се посочва като отделен показател

болнични и майчинство. По-бързият му ръст осигурява и по-висока социална защита при настъпване на рискове (например по-високо обезщетение за бременност и раждане).

През одитирания период нормативно определените увеличения на минималните осигурителни доходи имат положително и пряко въздействие върху приходната база на ДОО, тъй като повишават минималната основа за начисляване на осигурителните вноски. Нарастването на минималния осигурителен доход подкрепя номиналната устойчивост на приходите в бюджета на ДОО и води до по-високи, по-предвидими и по-стабилни постъпления от осигурителни вноски при лицата с доходи на или около минималния праг.

1.2. Промени в максималния осигурителен доход

Максималният месечен размер на осигурителния доход, се определя със ЗБДОО за съответната година. През одитирания период са направени *3 промени* в размера на максималния осигурителен доход. В резултат, нарастването на размера на максималния осигурителен доход за периода 01.01.2020 - 30.06.2026 г. е с 1 130 лв., или с *37,7 на сто*, а натрупана *инфлация* за периода е *41,3 на сто* (основно продиктувана от високия пик през 2022-2023 г.) .

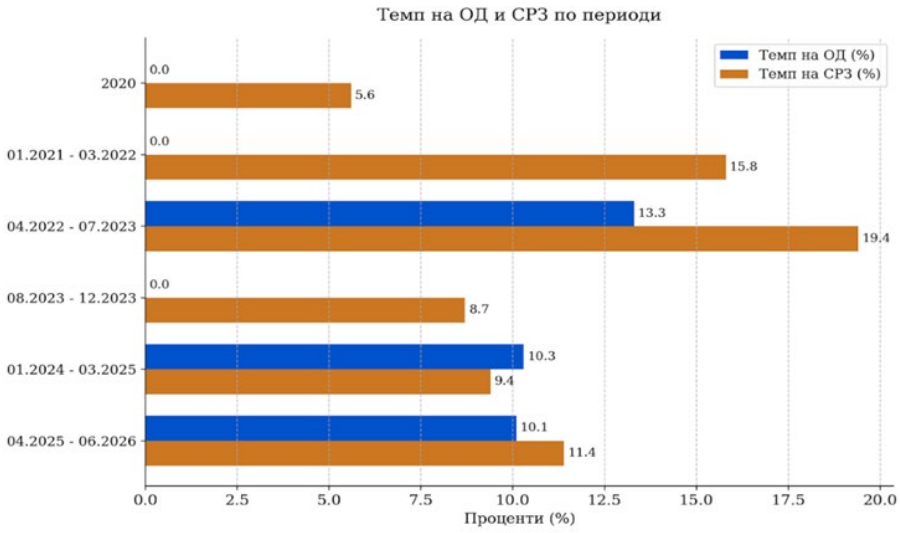
Таблица № 23

Динамика на максималния осигурителен доход за 2020-30.06.2026 г.		
Период	**Максимален месечен размер на осигурителния доход**	**Темп на нарастване %**
01.01.2020 г.-31.12.2020 г.	3 000 лв.	0,0 [163]
01.01.2021 г.-31.03.2022 г.	3 000 лв.	0,0
01.04.2022 г.-31.07.2023 г.	3 400 лв.	13,3
01.08.2023 г.-31.12.2023 г.	3 400 лв.	0,0
01.01.2024 г.-31.03.2025 г.	3 750 лв.	10,3
01.04.2025 г.-30.06.2026 г.[164]	4 130 лв.	10,1

Източник: НОИ

Динамиката на максималния осигурителен доход за периода 2020 – 30.06.2026 г., сравнена с инфлацията за съответните години показва, че максималният осигурителен доход изостава слабо от общото равнище на инфлация. За целия 6-годишен период таванът на осигуровките е нараснал с *37,7 на сто*, което е с около *3,6 процентни пункта по-малко* от поскъпването на живота. До 2023 г. осигурителният праг изостава, поради замразяването на максималния праг на 3 000 лв. С последващите увеличения на прага, с темпове около 10 на сто годишно, постепенно е наваксано изоставането.

Фигура 6



Анализът на темпа на нарастване на максималния осигурителен доход и средната работна заплата за периода 2020 - 2026 г. показва наличие на изразено структурно изоставане, което се визуализира на *Фигура 6.* Повишаването на максималния осигурителен доход

[163] спрямо 2019 г., когато определеният със ЗБДОО максимален осигурителен доход е 3 000 лв.

[164] Със ЗБДОО за 2026 г. е определен от 01.01.2026 г. до 31.07.2026 г. максимален осигурителен доход в размер на 2 111,64 евро (4 130 лв.), а от 01.08.2026 г. до 31.12.2026 г. максималният осигурителен доход е в размер на 2 300 евро (4 498 лв.).

изостава по време и темп спрямо пазарния растеж на средната работна заплата, независимо от опитите за наваксване.

Нормативното увеличение на максималния осигурителен доход с 37,7 на сто през одитирания период има пряк положителен ефект върху приходите от осигурителни вноски в бюджета на ДОО. Промяната отразява пазарната динамика и допринася за стабилизиране на приходната база, но мерките за разширяването на базата все още не успяват напълно да компенсират инфлационните процеси и динамиката на средната работна заплата през периода.

Сравнителният анализ на индексите на растеж на двата показателя - минимален и максимален осигурителен доход показва, че минималният осигурителен доход нараства двойно по-бързо от максималния. Това е продиктувано от фискални, социални и политически цели. Един от съществените ефекти на административното вдигане на минималния доход е *намаляването на сивата икономика*, поради съществуващата масова практика, работници и служители да се осигуряват на минималния праг, а остатъкът от заплатата да се дава „в плик“. Така, нискодоходните групи съставляват една огромна част от осигурените лица в страната.

Повишаването на минималния праг има незабавен предвидим ефект върху приходите по бюджета на ДОО, който страда от постоянен дефицит. От друга страна, хората на максимален доход са много по-малък процент от работещите, поради което вдигането на техния таван може да генерира по-малко общи средства за системата.

Динамиката на осигурителните прагове през анализирания период отразява двупосочна стратегия на държавата за стабилизиране на бюджета на ДОО. От една страна, административното повишаване на максималния осигурителен доход до 4 130 лв. (с 37,7 на сто) осигурява преки номинални приходи от високодоходните сектори, въпреки че реалният му ефект остава догонващ спрямо натрупаната инфлацията и пазара на труда. От друга страна, двойно по-бързото нарастване на минималния осигурителен доход допринася за изсветляване на сивия сектор, като се осигуряват предвидими постъпления в бюджета на ДОО.

1.3. Други нормативни промени по отношение на приходната база на ДОО, които нямат пряка връзка с размера на осигурителните вноски, минималния и максималния осигурителен доход[165]

През одитирания период са установени нормативни промени, свързани с правото на осигурените в универсален пенсионен фонд лица да променят осигуряването си във фонд „Пенсии“, съответно фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“, с увеличена осигурителна вноска в размера на вноската за Универсален пенсионен фонд (УПФ), както и да прехвърлят осигуряването си от фонд „Пенсии“/фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“ в УПФ. Тези промени имат потенциално положително влияние върху приходите на ДОО от осигурителни вноски, доколкото за лицата, упражнили избор, бъдещите вноски, които биха постъпвали в УПФ, се насочват към фондовете на ДОО, но в същото време пораждат и пенсионни права. Установява се и тенденция към разширяване на кръга на осигурените лица чрез отделни нормативни изменения в КСО и свързани закони, включително по отношение на резервисти, лица, извършващи дейност по събиране на диворастящи плодове и гъби, ученици в дуална система на обучение и съпрузи на командировани служители при определени условия. Точният нетен количествен ефект е трудно да бъде изчислен, тъй като са необходими голям обем отчетни данни от Национална агенция за приходите (НАП), НОИ, Министерство на финансите (МФ) и пенсионноосигурителните дружества, като

[165] Одитни доказателства № 1 и № 3

данни за категории лица, периоди, осигурителен доход, реално постъпили вноски и други. Обобщено, *нормативните промени не засягат пряко размера на осигурителните вноски или минималните и максималните осигурителни прагове, но създават предпоставки за разширяване на осигурителната база и за увеличаване приходите от осигурителни вноски.*

1.4. Ефект върху приходите от осигурителни вноски[166]

Приходите от осигурителни вноски не са само функция на минималния и максималния осигурителни праг. Те зависят и от броя на осигурените лица, средномесечния осигурителен доход[167], структура на осигурените лица, осигурителни ставки, периоди на осигуряване и събираемост.

За одитирания период темпът на нарастване на минималния осигурителен доход (*76,6 на сто*) изпреварва динамиката на средномесечния осигурителен доход за страната (*73,4 на сто*). Разликата от *3,2 процентни пункта* потвърждава, че фискалната политика има ясно изразен административен и регулаторен характер, насочен към изсветляване на доходите в нископлатения сегмент. За бюджета на ДОО това означава, че генерираният рекорден номинален прираст в приходите от осигурителни вноски от *88,6 на сто* е постигнат в значителна степен благодарение на мерките, предприети за влияние върху сивия сектор, а не в резултат на органичен икономически растеж.

Налице е номинален ръст на приходите от осигурителни вноски, като за 6-годишния период почти се удвояват, нараствайки от 7,88 млрд. лв. през 2020 г. до 14,87 млрд. лв. през 2025 г. без да се увеличава данъчно-осигурителната тежест. (*Таблица № 24*)

Таблица № 24

Приходи от осигурителни вноски за периода 2020-2025 г.						
Отчетени по[168] :	**2020 г.**	**2021 г.**	**2022 г.**	**2023 г.**	**2024 г.**	**2025 г.**
брой осигурени лица	**2 693 720**	**2 747 495**	**2 794 249**	**2 807 438**	**2 831 696**	**2 866 558**
средномесечен осигурителен доход за страната за годината *(лв.)*[169]	**1 069,50**	**1 169,25**	**1 298,45**	**1 445,55**	**1 655,50**	**1 854,22**
Приходи от осигурителни вноски[170] *(хил. лв.)*	**7 882 663,2**	**8 756 011,7**	**9 841 317,1**	**11 204 812,4**	**12 883 334,5**	**14 868 995,7**

Източник: НОИ

Трендът се дължи изцяло на интензивния ръст на средномесечния осигурителен доход, който нараства със *73,4 на сто* (от 1 069,50 лв. до 1 854,22 лв.). Основен тласък дават инфлационните процеси и административното вдигане на осигурителните прагове и минималната работна заплата.

Данните в *Таблица № 24* и *Фигура 7* за периода 2020-2025 г. показват сравнително бавният темп на нарастване на осигурените лица. Броят на осигурените лица нараства с едва *6,4 сто* за целия период, което е резултат на демографската стагнация.

---

[166] Одитни доказателства № 1 и № 3

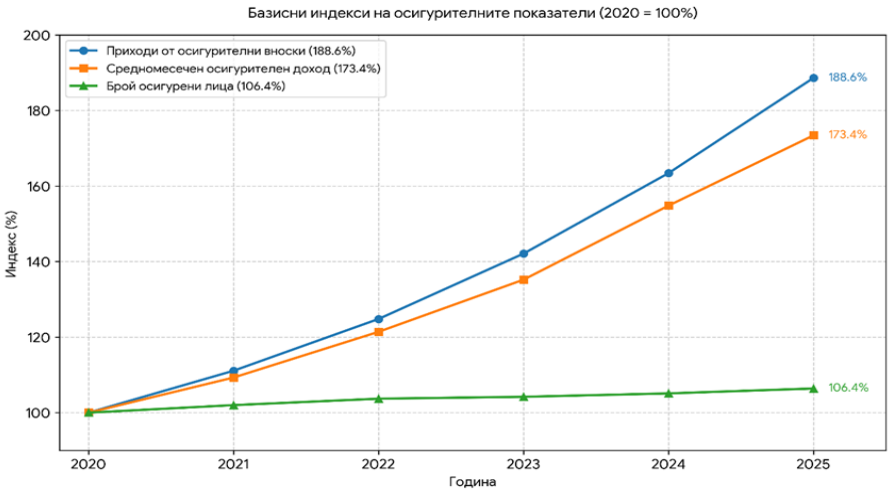
[167] Средномесечният осигурителен доход за годината отразява средната осигурителна база, формирана от доходите, върху които са внесени или дължими осигурителни вноски, като тази база се движи в нормативно определените граници между минималния осигурителен доход като долна граница и максималния осигурителен доход като горна граница, съгласно чл. 70а и чл. 6 от Кодекса за социално осигуряване, посл. изм. и доп. ДВ. бр.68 от 28.07.2026 г.

[168] Отчет за изпълнението на бюджета за държавното обществено осигуряване за всяка от годините за периода 2020 г. – 2025 г.

[169] Среден осигурителен доход - НОИ

[170] Отчет за касовото изпълнение на бюджета, сметките за средствата от Европейския съюз и сметките за чужди средства на НОИ - ДОО

Фигура 7



Видно от *Фигура 7* приходите от осигурителни вноски се покачват стръмно и в пълен синхрон със средномесечния осигурителен доход, докато заетостта остава без съществена промяна, което показва, че постъпленията от вноски в ДОО са се удвоили единствено поради бързото покачване на доходите в страната.

Налице е ясна зависимост между устойчивото нарастване на приходите от осигурителни вноски в ДОО и средномесечния осигурителен доход, формиран под влияние на нарастването на средната работна заплата, по-високите минимални и максимални осигурителни прагове. Най-съществен принос има повишаването на минималните осигурителни доходи, а максималният осигурителен доход има допълващ приходен ефект.

Осигурителната система е изцяло зависима от темпа на нарастване на възнагражденията. Задържането на растежа на осигурените лица означава, че при охлаждане на икономиката и забавяне ръста на заплатите, приходите в ДОО могат да спрат да нарастват, което ще увеличи нуждата от допълнително финансиране на пенсиите от преките данъци и ще създаде риск за устойчивостта на публичните финанси.

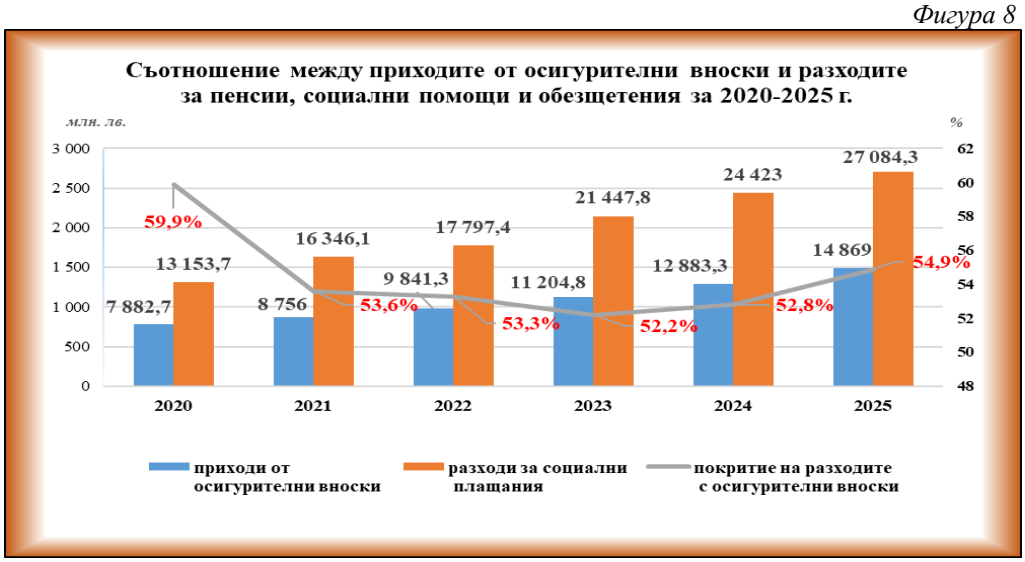
Данните за фискалния ефект за бюджета на ДОО показват, че след 2023 г., когато е направена нормативната промяна за обвързване МРЗ със средната работна заплата, постъпленията от осигурителни вноски имат ускорен темп на нарастване (*Таблица № 25).*

Таблица № 25

Ефект върху приходите на ДОО на база 2019 г. и годишен прираст за периода 2020-2025 г.					
Година	**Минимален доход/Ръст**	**Максимален доход/Ръст**	**Общи приходи от вноски** *(млрд. лв.)*	**Прираст на приходите спрямо предходна г.** *(млрд. лв.)*	**Качествена оценка на ефекта**
2019 (База)	560 лв.	3 000 лв.	~6,9	-	***Чиста базова година***: Стабилна икономическа среда преди инфлационния цикъл.
2020 г.	610 лв. *(+8.9%)*	3 000 лв. *(0.0%)*	~7,9	+1,0	***Частичен ефект:*** Приходите растат единствено от вдигането на МОД (изсветляване в сивия сектор). Замразеният таван ограничава фискалния потенциал от високите доходи.
2021 г.	650 лв. *(+6.5%)*	3 000 лв. *(0.0%)*	~8,8	+0,9	***Минимален ефект:*** Втора година със замразен таван. Прирастът намалява спрямо 2020 г., системата губи темп.
2022 г.	710 лв. *(+9.2%)*	3 400 лв. *(+13.3%)*	~9,8	+1,0	***Комбиниран ефект:*** Едновременното задействане на двата лоста задържа темпа на прираст стабилен, въпреки кризисната година.
2023 г.	780 лв. *(+9.8%)*	3 400 лв. *(0.0%)*	~11,2	+1,4	***Ефект от МОД:*** Прирастът идва предимно от пазара на труда и новия скок на минималния праг, докато таванът отново почива.
2024 г.	933 лв. *(+19.6%)*	3 750 лв. *(+10.3%)*	~12,9	+1,7	***Шоков фискален ефект:*** Най-големият прираст в историята на ДОО. Резултат от експлозивното вдигане на МОД с близо 20% (масово изсветляване) в комбинация с новия праг на максималния осигурителен доход.
2025 г.	1 077 лв. *(+15.4%)*	4 130 лв. *(+10.1%)*	~14,9	+2	***Устойчив ефект:*** Поддържане на рекордно висок прираст чрез пресичане на инфлационните доходи и в двете скали.

Източник: НОИ

Фигура 8



Въпреки устойчивия ефект и високия прираст от *88,6 на сто* на постъпленията през изследваните години, разходите за социални плащания - пенсии, помощи и обезщетения, растат по-бързо - от 13 153 649,1 хил. лв. през 2020 г. до 27 084 316,7 хил. лв., или с около *105,9 на сто*, като кумулативният темп на нарастване на разходите превишава този на приходите със 17,3 процентни пункта. Това е безпрецедентен темп на нарастване в историята на българската осигурителна система. В резултат, недостигът на средства по бюджета на ДОО е нараснал около два пъти.

Годишно, през периода 2020 г. - 2025 г., общите приходи по бюджета на ДОО успяват да покриват между *52,7 на сто* и *56,5 на* сто от общия размер на разходите (без предоставените трансфери). Това означава, че близо половината от парите за пенсии и обезщетения идват директно от данъците на всички граждани (*Фигура 8*).

За всяка година от периода 2020 г. – 2025 г. разходите за пенсии, социални помощи и обезщетения имат изпреварваща тенденция и превишават съществено приходите от осигурителни вноски. Независимо от нарастването на общия размер на приходите от осигурителни вноски, от 7 882,7 млн. лв. през 2020 г. на 14 869 млн. лв. през 2025 г., или с *88,6 на сто*, то разходите нарастват със 105,9 на сто. Тенденцията за изпреварващо нарастване на разходите в абсолютен размер е най-силно изразена в периода 2023-2025 г., като се ускорява през всяка следваща година. Зависимостта на системата от държавния бюджет за целия период нараства, тъй като покритието с осигурителни вноски намалява от 59,9 на сто на 54,9 на сто.

Данните потвърждават, че нарастването на приходите на ДОО през периода 2020 -2025 г. не е довело до трайно повишаване на степента на самофинансиране на разходите по бюджета на ДОО.

Анализът на темпа на нарастване на средномесечния осигурителен доход и на осигурителните плащания показва, че през 2021 г. и 2023 г. темпът на изменение на

Таблица № 26

Темп на нарастване на средномесечния осигурителен доход и на осигурителните плащания за 2020-2025 г.			
година	**Темп на изменение на средномесечния осигурителен доход**	**Темп на изменение на осигурителните плащания**	**Коефициент на еластичност**
2021/2020	9,3 %	24,3 %	**2,61**
2022/2021	11,1 %	8,9 %	**0,80**
2023/2022	11,3 %	20,5 %	**1,81**
2024/2023	14,5 %	13,9 %	**0,96**
2025/2024	12,0 %	10,9 %	**0,91**

Източник: НОИ

осигурителните плащания значително изпреварва темпа на изменение на средномесечния осигурителен доход. Стойността на коефициента на еластичност *надвишава* значително *1*, което показва по-висока чувствителност на системата и невъзможност нарастващите приходи от осигурителни вноски да покриват нарастващите разходи за социални плащания (*Таблица № 26*).

През 2022 г., 2024 г. и 2025 г. ръстът на осигурителния доход изпреварва ръста на плащанията и коефициентът на еластичност е *под 1*. Това е здравословна тенденция за системата, тъй като динамиката на разходите е по-умерена спрямо ръста на осигурителните приходи, но не решава дългосрочната тенденция за нужда от допълнителни субсидии (трансфери) от държавния бюджет за покриване на дефицита в осигурителната система.

Докато доходите растат плавно, плащанията се движат скокообразно (*24,3 на сто, 8,9 на сто, 20,5 на сто, 13,9 на сто*) и не следват естествена икономическа логика, а са силно зависими от дискреционни промени в социалната политика.

През одитирания период не се наблюдава устойчива еластичност на осигурителните плащания спрямо средномесечния осигурителен доход. През 2021 г. и 2023 г. осигурителните плащания нарастват значително по-бързо от средномесечния осигурителен доход, докато през останалите изследвани години темпът им на нарастване е по-нисък. След шоковите увеличения на разходите за осигурителни плащания по бюджета на ДОО през 2021 г. и 2023 г., през 2024-2025 г. осигурителната системата навлиза във фаза на консолидация. Коефициентите на еластичност се стабилизират малко под единица (0,96 и 0,91), което показва, че ръстът на осигурителните плащания вече е синхронизиран с реалния ръст на икономиката и доходите.

Въпреки че приходите от осигурителни вноски отчитат впечатляващ ръст (от 7,8 млрд. на 14,8 млрд. лв.), те не могат да догонят генерираните разходи от взетите политически решения.

1.5. Ефект върху размера на приходите на осигурителните фондове на ДОО

През одитирания период размерите на осигурителните вноски за фондовете на ДОО, определени в чл. 6, ал. 1 от КСО не са променяни, с изключение на конкретните диференцирани годишни ставки на осигурителните вноски за фонд „Трудова злополука и професионална болест“ (ТЗПБ), които се определят ежегодно със ЗБДОО по групи основни икономически дейности. Законовият диапазон от *0,4 сто* за осигурителните вноски за трудова злополука и професионална болест за най-нискорисковите групи (ИТ сектор, образование, финансови услуги, администрация и др.) до *1,1 на сто* за най-високорисковите (строителство, металургия, добивна промишленост, транспорт и др.) остава непроменен през периода, а със закона се променят само икономическите дейности, които подадат в различна рискова група, което води до промяна на процента, съгласно приложението към съответния ЗБДОО.

С цел спазване на осигурителния принцип за прозрачност, финансова дисциплина и обвързване на конкретен социален риск с конкретно финансиране, в ДОО са обособени 6 отделни фонда. Това създава възможности за прилагане на риск базиран подход, като всеки фонд покрива различен житейски риск (*Таблица № 27)*. Разделянето позволява да се определи колко точно трябва да е осигурителната вноска за всеки отделен риск, за да може фондът да се самоиздържа.

Обособяването на фонда по чл. 69 от КСО създава възможност за по-ясно проследяване на разходите за ранното пенсиониране на служителите в секторите на отбраната и сигурността и на финансовата тежест, която те представляват за държавата.

Таблица № 27

Фондове в ДОО			**Средногодишни показатели за периода 01.01.2020 - 30.06.2026 г.[171]** *млрд. евро*			
Фонд на ДОО	***Покривани социални рискове***	***Ред за събиране и разпределение на вноската***	***Вноски***	***Разходи***	***Недостиг/ Излишък***	***Възможности за самофинан-сиране***
Фонд „Пенсии“	Старост, обща инвалидност, смърт (за масовия сектор - I, II и III категория труд).	19,8 % за родените преди 1960 г., съответно 14,8 % за родените след 1959 г., аналогично за I и II категория труд и лицата по чл. 69а от КСО ставките са: 22,8 % , съответно 17,8 % от месечния брутен осигурителен доход. Споделено плащане между работник и служител. Самоосигуряващите се лица (вкл. земеделските стопани) плащат 100% за своя сметка.	~ 7,4	~ 16,2	- 8,8	Висок хроничен дефицит
Фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“	Старост, инвалидност и смърт за специализирания сектор (военни, полицаи, ДАНС, разузнаване, затвори).	Плаща се изцяло от държавата: вноска 60,8% за родените преди 1960 г. и 55,8 % след 1959 г. и към индивидуалните партиди в УПФ се насочват 5%. Държавният бюджет превежда 100% от сумата директно на НОИ в ролята си на работодател.	~ 1,2	~ 1,3	- 0,1	100% зависим от бюджета, траен недостиг през целия период
Фонд „Общо заболяване и майчинство“	Временна неработоспособност (болнични), бременност, раждане и отглеждане на дете (майчинство).	Споделено плащане: 60% от работодателя, 40% от работника. Самоосигуряващите се лица се осигуряват в него само по избор (ако желаят да получават болнични/майчинство).	~1,7	~ 1,9	- 0,2	Слаб, но устойчив недостиг през целия период
Фонд „Безработица“	Оставане без работа (парични обезщетения за безработни лица).	1 % от месечния брутен осигурителен доход на лицето. Споделено плащане: 60% от работодателя, 40% от работника. Самоосигуряващите се и земеделските стопани нямат право да се осигуряват в този фонд и не плащат вноски.	~ 0,5	~ 0,7	- 0,2	Слаб недостиг по време на пандемията (2020-2021), както и през 2023 и 2024 г
Фонд „Трудова злополука и професионална болест“ (ТЗПБ)	Трудови инциденти на работното място, професионални увреждания и заболявания.	Вноската се плаща изцяло от работодателя. Процентът е диференциран (от 0.4% до 1.1%) според степента на опасност и травматизъм в съответния икономически отрасъл. Самоосигуряващите се не участват.	~ 0,3	~ 0,08	0,22	Генерира спестявания всяка година
Фонд „Пенсии, несвързани с трудова дейност“	Социално-подпомагащ характер, а не осигурителен.	Фондът получава само трансфери от централния бюджет	n/a	~0,3	0,01	n/a

Източник: НОИ

Представените в *Таблица* № 27 *средногодишни стойности* очертават профила на една „типична“ година за осигурителната система през този период, като се очертават следните тенденции:

а) *Фонд „Пенсии“* се нуждае от непрекъснато нарастващо външно финансиране (трансфери), тъй като разходите му надхвърлят над два пъти собствените му приходи от осигуровки. Независимо от рязкото нарастване на постъпленията от осигурителни вноски за периода 01.01.2020 - 30.06.2026 г. във фонда, възможностите за самофинансиране намаляват, като недостигът нараства от *4,7 млрд. лв.* през 2020 г. на *11,85 млрд. лв.* през 2025 г.

[171] Изчислен на база отчетни данни за касовото изпълнение на бюджета, сметките за средствата от Европейския съюз и сметките за чужди средства на НОИ - ДОО за съответната година от одитирания период

Средногодишният темп на растеж на разходите от 16,94 на сто е по-висок от средногодишния темп на растеж на приходите по фонда 13,04 на сто.

Таблица № 28

година	ФОНД „ПЕНСИИ“				
	общо приходи *хил. лв.*	верижен темп на приходите %	общо разходи *хил. лв.*	верижен темп на разходите %	излишък/ недостиг *хил. лв.*
2019 г. базова	5 195 544,3	*n/a*	8 887 065,9	*n/a*	-3 691 521,6
2020 г.	5 399 427,9	+3,92	10 101 298,6	+13,66	-4 701 870,7
2021 г.	5 989 076,4	+10,92	13 151 017,5	**+30,19**	-7 161 941,1
2022 г.	6 747 465,6	+12,66	14 229 386,3	+8,2	-7 481 920,7
2023 г.	7 642 062,0	**13,26**	17 275 026,8	**+21,4**	-9 632 964,8
2024 г	8 826 399,9	**+15,50**	19 583 721,7	+13,56	-10 757 321,8
2025 г.	9 964 318,2	+12,89	21 810 724,2	+11,37	-11 846 406,0

Източник: НОИ

Ключови години по отношение на изпреварващото нарастване на разходите спрямо приходите са 2021 г. и 2023 г. Докато приходите нарастват с нормалните за пазара *10,92 на сто* през 2021 г., разходите скачат с *30,19 на сто* (поради целогодишното изплащане на еднократни суми към пенсиите, като през последните три месеца на годината размерът им е 120 лв.; увеличението на минималните и максималните размери на пенсиите от 1 януари 2021 г.; за еднократно изплащане на допълнителна сума към пенсията в размер 75 лв.[172] и допълнителна сума към пенсиите за януари, февруари, март, април, май и юни 2022 г., одобрени като допълнителен трансфер по бюджета на НОИ за 2021 г.[173]). Този дисбаланс води до исторически скок на дефицита по фонда. През 2023 г. се наблюдава нов сериозен скок на разходите с *21,40 на сто* (вследствие на пълното разгръщане на ефекта от модифицираното „Швейцарско правило“ и вдигането на минималните пенсии).

В резултат се наблюдава ясна тенденция на устойчиво и драстично нарастване на дефицита за целия 6-годишен период. Недостигът през 2026 г., заложен в ЗБДОО е над *6 млрд. евро*.

б) *Фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“* генерира сравнително малък среден дефицит от *106 млн. лв.* средногодишно за периода.

Таблица № 29

година	ФОНД „ПЕНСИИ за лица по чл. 69“				
	общо приходи *хил. лв.*	верижен темп на приходите *%*	общо разходи *хил. лв.*	верижен темп на разходите *%*	излишък/ недостиг *хил. лв.*
2019 г. базова	736 396,2	*n/a*	781 640,8	*n/a*	-45 244,6
2020 г.	787 892,0	+6,99	836 523,5	+7,02	-48 631,5
2021 г.	940 942,3	+19,43	882 607,5	+5,51	58 334,8
2022 г.	1 019 919,0	+8,39	1 092 039.6	+23,73	-72 120,6
2023 г.	1 191 851,8	+16,86	1 446 744,8	**+32,48**	-254 893,0
2024 г.	1 319 831,5	+10,74	1 618 029,7	+11,84	-298 198,2
2025 г.	1 766 848,0	+33,87	1 787 426,5	+10,47	-20 578,5

Източник: НОИ

През 2021 г. приходите от осигуровки за сектор „Сигурност“ скачат рязко с *19,43 на сто*, докато разходите се задържат на по-нисък темп *(5,51 на сто*). Това извежда фонда до единствения му излишък за периода в размер на *58,33 млн. лв.*

С изключение на 2021 г., когато има излишък от 58,3 млн. лв., приходите във фонда не успяват да покриват разходите. Най-висок дефицит се отчита през 2023 г. (-254,9 млн. лв.) и 2024 г. (-298,2 млн. лв.), което свързано с увеличението на размерите на пенсиите, включително на максималния размер на пенсията, който има особено значение за разходите за пенсии на лицата по чл. 69 от КСО, тъй като значителна част от тях получават пенсии, ограничени до максималния размер (МВР и МО).

[172] ПМС № 474 от 30.12.2021 г. Постановление №474 на Министерския съвет от 2021 г.
[173] ПМС № 479 от 30.12.2021 г. Постановление №479 на Министерския съвет от 2021 г.

През 2025 г. се наблюдава значително свиване на недостига до -*20,6 млн. лв.* поради изпреварващ ръст на приходите (с *над 33 на сто* спрямо 2024 г.) след нормативното обвързване на възнагражденията в силовите министерства (МВР и МО) със средната брутна работна заплата в страната.

в) *Фонд „Общо заболяване и майчинство“* работи със сравнително малък, но постоянен среден недостиг от близо *165 млн. лв.* на година, което се дължи на високия дял на обезщетенията за майчинство и болнични спрямо постъпленията. Фондът показва циклична динамика, която силно зависи от заетостта, промените в минималната работна заплата и регулациите за изплащане на болнични. През 2021 г. разходите нарастват с *15,65 на сто*, поради масовото ползване на болнични по време на пандемията COVID-19, като изпреварват ръста на приходите и се увеличава дефицита с *56,64 на сто* за една година до -224,07 млн. лв. През 2023 г. тенденцията е обратна, тъй като разходите се забавят до минималния ръст за периода от *5,40 на сто*, докато приходите нарастват с *13,68 на сто*, което е резултат от повишаване на доходите в страната. През 2024 г. разходите отново скачат рязко с *18,26 на сто* в резултат на голямото увеличение на минималната работна заплата на 933 лв., което автоматично вдига долния праг на обезщетенията за майчинство и болнични, както и поемането от ДОО изплащането на третия ден от временната нетрудоспособност). Дефицитът се разширява отново с *54,73 на сто.*

Таблица № 30

година	ФОНД „Общо заболяване и майчинство“				
	общо приходи *хил. лв.*	верижен темп на приходите %	общо разходи *хил. лв.*	верижен темп на разходите %	излишък/ недостиг *хил. лв.*
2019 г. базова	1 157 363,9	*n/a*	1 244 905,7	*n/a*	-87 541,8
2020 г.	1 208 570,3	+4,42	1 351 619,7	+8,57	-143 049,4
2021 г.	1 339 025,2	+10,79	1 563 097,6	+15,65	-224 072,4
2022 г.	1 515 118,7	+13,15	1 744 175,5	+11,58	-229 056,8
2023 г.	1 722 337,9	+13,68	1 838 326,7	+5,40	-115 988,8
2024 г.	1 994 513,7	+15,80	2 173 983,8	+18,26	-179 470,1
2025 г.	2 278 050,5	+14,22	2 374 295,0	+9,21	-96 244,5

Източник: НОИ

Фондът функционира при постоянен недостиг през целия период. През 2025 г. дефицитът намалява до -*96,2 млн. лв.*, което е най-ниското ниво за периода, в резултат от нарастването на постъпленията от осигурителни вноски до 2,28 млрд. лв.

г) При *Фонд „Безработица“* е най-чувствителният икономически барометър в системата на ДОО, тъй като директно отразява кризите на пазара на труда и нивата на заетост. Средногодишният дефицит от *215,5 млн. лв.* е силно изкривен от екстремните разходи през 2020 г. (над 1,6 млрд. лв. заради локдауните и мерките за запазване на заетостта по време на пандемията и дефицит от -1,33 млрд. лв.).

Таблица № 31

година	ФОНД „Безработица“				
	общо приходи *хил. лв.*	верижен темп на приходите %	общо разходи *хил. лв.*	верижен темп на разходите %	излишък/ недостиг *хил. лв.*
2019 г. базова	319 099,8	*n/a*	424 517,7	*n/a*	-105 417,9
2020 г.	333 349,9	+4,47	1 658 598,4	+290,7	-1 325 248,5
2021 г.	369 387,7	+10,81	372 736,5	-77,53	-3 348,8
2022 г.	417 833,8	+13,12	408 471,5	+9,59	9 362,3
2023 г.	475 192,7	+13,73	478 896,8	+17,24	-3 704,1
2024 г.	548 859,8	+15,50	572 062,2	+19,45	-23 202,4
2025 г.	627 201,5	+14,27	573 936,4	+0,33	53 265,1

Източник: НОИ

След 2021 г. фондът се стабилизира с минимални дефицити (2021 г., 2023 г., 2024 г.) и малък излишък през 2022 г. и 2025 г. През 2024 г. се отчита нарастване на разходите с *19,45 на сто.* Това се дължи на административното увеличение на минималния и максималния размер на обезщетението за безработица, което води до бързо нарастване на дефицита до - *23,20 млн. лв*. През 2025 г. приходите от осигуровки продължават да растат с бързо темпо 14,27 на сто, а разходите остават напълно замразени с минимален ръст от едва

0,33 на сто, поради промяната в чл. 54б, ал. 8. В нормални години този фонд се самоиздържа.

д) *Фонд „Трудова злополука и професионална бол*ест е единственият, който формира стабилен средногодишен излишък от близо 253 млн. лв., тъй като разходите по него са изключително ниски (средно под 76 млн. лв. на година). За периода фондът е с постоянно нарастващ излишък. Положителното салдо се увеличава от *182,2 млн. лв.* през 2020 г. до *347,5 млн. лв.* през 2025 г. През 2022 г. разходите по фонда скачат с 25,36 на сто (до 72,57 млн. лв.). Това е най-големият годишен ръст на разходите за периода, предизвикан от скока на инфлацията и промяната в изчисляването на дългосрочните инвалидни пенсии за трудова злополука.[174] През 2025 г. постъпленията от вноски акумулират над *4,6 пъти* повече средства спрямо разходите. Ръстът на приходите във фонд ТЗПБ за периода 2020 - 2025 г. не се дължи на промени в преките ставки на вноските, а е изцяло резултат от външни макроикономически и административни регулации.

Таблица № 32

ФОНД „Трудова злополука и професионална болест“					
година	общо приходи *хил. лв.*	верижен темп на приходите *%*	общо разходи *хил. лв.*	верижен темп на разходите *%*	излишък/ недостиг *хил. лв.*
2019 г. базова	225 469,4	*n/a*	52 950,6	*n/a*	172 518,8
2020 г.	235 605,9	+4,5	53 447,9	+0,94	182 158,0
2021 г.	261 048,0	+10,80	57 888,1	+8,31	203 159,9
2022 г.	301 048,6	+15,32	72 568,6	**+25,36**	228 480,0
2023 г.	343 038,9	+13,95	84 706,4	+16,73	258 332,5
2024 г.	388 042,2	+13,12	91 165,5	+7,62	296 876,7
2025 г.	442 933,8	+14,15	95 387,5	+4,63	347 546,3

Източник: НОИ

е) *Фонд „Пенсии, несвързани с трудова дейност“* има изцяло социално-подпомагащ характер, а не осигурителен, поради което следва стриктно социалната политика. За разлика от останалите фондове, правото на плащане от него не зависи от това дали лицето е работило и дали е плащало осигурителни вноски. Той е създаден, за да гарантира минимален доход на уязвими групи от обществото, които по някаква причина не са успели да натрупат необходимия осигурителен стаж за отпускане на пенсия при настъпване на риска „старост“, или имат специални заслуги към държавата.

Фондът получава *само трансфери от централния бюджет*, които през периода нарастват с *163 на сто*, от 177,2 млн. лв. през 2020 г. на 466,8 млн. лв. през 2025 г. С изключение на 2022 г., когато се отбелязва и най-голямото нарастване с 49,29 на сто, осигурените трансфери покриват плащанията и дори леко надвишават разходите по фонда, осигурявайки малък излишък (между 6,3 и 29,2 млн. лв.). Дефицитът на фонда през 2022 г. е покрит от постъпилите повече приходи и от реализираните икономии в разходите на други фондове на ДОО, без да е извършен допълнителен трансфер от държавния бюджет за тази цел.

Таблица № 33

година	**ФОНД „Пенсии несвързани с трудова дейност“**				
	общо трансфери *хил. лв.*	годишен темп на трансферите *%*	общо разходи *хил. лв.*	темп на разходите *%*	излишък/ недостиг *хил. лв.*
2019 г. базова	171 136,7	*n/a*	153 356,1	*n/a*	17 780,6
2020 г.	177 214,3	+3,55	160 297,0	+4,53	16 917,3
2021 г.	177 593,2	+0,21	171 256,5	6,84	6 336,7
2022 г.	239 550,0	+34,89	255 670,2	**49,29**	-16 120,2
2023 г.	346 536,9	+44,66	333 185,0	30,32	13 351,9
2024 г.	422 350,9	+21,88	393 131,0	17,99	29 219,9
2025 г.	466 771,7	+10,52	451 888,1	14,95	14 883,6

Източник: НОИ

[174] Кодекс за социално осигуряване, чл. 79, ал.1 и Наредба за пенсиите и осигурителния стаж, чл. 29а, т. 4 (нова - ДВ, бр. 44 от 2022 г., в сила от 25.12.2021 г.)

Увеличението на разходите на фонда през 2022 г., както и увеличените трансфери през 2023 г. и следващите години, са свързани основно със следните нормативни промени и мерки:

- по-високите проценти за определяне на размера на социалните пенсии за инвалидност, в сила от 16 септември 2021 г.;

- последващото увеличение на процентите при определяне на социалните пенсии за инвалидност, в сила от 1 април 2022 г., което не беше планирано в ЗБДОО;

- целогодишното изплащане на увеличението на социалната пенсия за старост с 45,3%, в сила от 1 юли 2022 г.;

- промяната в условията за отпускане на социална пенсия за старост по чл. 89а от КСО, в сила от 1 юни 2023 г., с която правото на пенсия е обвързано с линията на бедност и се разширява кръгът на лицата, отговарящи на условията за получаването ѝ.

През 2025 г. всички фондове преминават към по-умерени и органични темпове на растеж на разходите (между 4 на сто и 14 на сто). Единственият фонд, който остава трайно и силно дефицитен е фондът с най-голям относителен дял в разходите - Фонд „Пенсии“, който генерира основният недостиг в ДОО. Дефицитът на фонда надхвърля 6 млрд. евро през 2025 г., както и прогнозирания за 2026 г. Собствените приходи на фонда от осигурителни вноски покриват едва около 45,7 на сто от очакваните разходи за пенсии. Нарастващата нужда от държавно субсидиране се дължи почти изцяло на структурните дефицити в пенсионната система, където разходите растат с много по-бързи темпове от осигурителните приходи. Когато собствените приходи от вноските на работещите и бизнеса покриват едва 52-55 на сто от разходите, ДОО се превръща в мащабна социална програма, дотирана от централния бюджет (с над 12 млрд. лв. през 2025 г.).

Приходите от осигурителни вноски бележат впечатляващ ръст през изследваните 6 години, като резултат от мерките за изсветляване на бизнеса, ниската безработица и икономическа среда. Въпреки ръста на приходите, решения за извънредно вдигане на пенсиите през 2021-2023 г., без да са съобразени с ръста на икономиката и възможностите на осигурителната система да генерира необходимите приходи, води до изпреварващ ръст на разходите и до нарастваща необходимост от трансфери от бюджета, с които да се покрива дефицита в системата.

Обобщаващият извод от анализа на данните за изследвания период е, че ***българската осигурителна система е структурно небалансирана, силно зависима от данъците*** *и възможностите на държавния бюджет да генерира достатъчно данъчни приходи, за да покрива растящите дефицити.*

2. Ефект на нормативните разпоредби върху социалноосигурителните плащания от бюджета на ДОО

Периодът 2020 - 2026 г. се отличава със значителна динамика на предприемани дискреционни мерки, продиктувани от настъпили кризи, политически решения и нестабилност, които оказват съществено влияние върху социално-осигурителната система и бюджета на ДОО. Разходите за пенсии, социални помощи и обезщетения се планират в ЗБДОО и се отчитат в отчета за изпълнението на бюджета на ДОО за съответната година.[175]

[175] Приложение № 4 към одитния доклад

2.1. Осъвременяване на пенсиите по „швейцарското правило“ и включването на COVID добавките в размера на пенсиите[176]

Изплащаните от бюджета на ДОО (БДОО) пенсии са разделени на две основни групи, според това дали са за сметка на ДОО (свързани с трудова дейност) и пенсии за сметка на държавния бюджет (несвързани с трудова дейност[177]).

Законовият механизъм за ежегодно автоматично осъвременяване на отпуснатите пенсии е уреден в чл. 100 от КСО, т.нар. „Швейцарското правило“. Формулата му комбинира икономическия растеж и инфлацията, като пенсиите се увеличават ежегодно от 1 юли с процент, равен на сбора от 50 на сто от нарастването на осигурителния доход и 50 на сто от индекса на потребителските цени (инфлацията) през предходната календарна година.

В периода 2020 - 2026 г. законовата формула на правилата за осъвременяване остава непроменена в КСО, но държавата прилага извънредни нормативни промени и модификации, които временно променят или допълват начина на осъвременяване на пенсиите[178].

Таблица № 34

Разходен ефект от осъвременяването на пенсиите за периода 2020-2026 г.							
Година	**чл. 100 КСО**	**От предходната година**		**От текущата година**		**Общ допълнителен разходен ефект**	
Отчет	***%***	***млн. лв.***	***млн. евро***	***млн. лв.***	***млн. евро***	***млн. лв.***	***млн. евро***
2020 г.	6,70%	272,3	139,23	338,69	173,17	610,99	312,40
2021 г.	5,00%	373,6	191,02	305	155,95	678,6	346,97
2022 г.[179]	10,00%	1 008,90	515,85	1 079,70	552,05	2 088,60	1 067,90
2023 г.	12,00%	1 079,70	552,05	1 121,20	573,27	2 130,10	1 089,12
2024 г.	11,00%	1 121,20	573,27	1 115,60	570,41	2 236,80	1 143,68
2025 г.	8,60%	1 034,23	528,8	1 005,28	514	2 039,51	1 042,80
Бюджет 2026 г.	7,80%	1 015,06	519	1 003,52	513,1	2 018,58	1 032,10
Общо за периода	-	**5 834,19**	**2 983,02**	**5 968,99**	**3 051,95**	**11 803,18**	**6 034,87**

Източник: НОИ

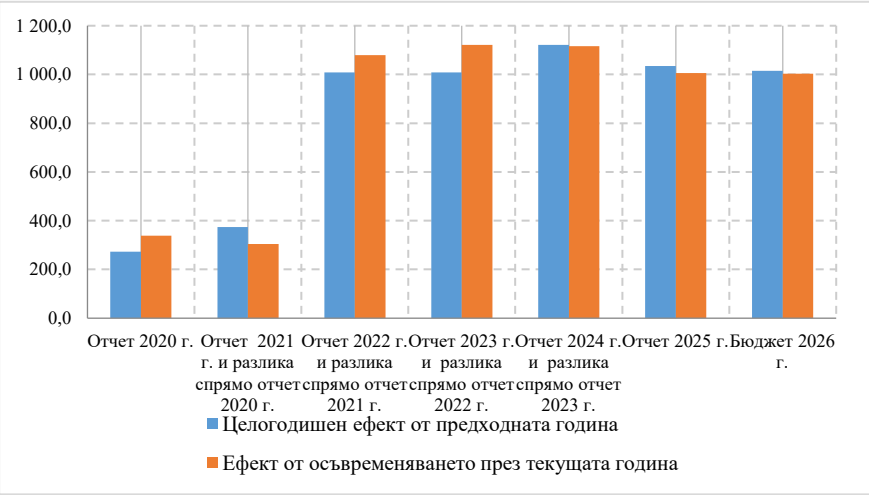
Допълнителните годишни разходи на системата от осъвременяването на пенсиите след 2021 г. са над 1 млрд. лева. Общият допълнителен разходен ефект за целия период, в т. ч. с прогнозирания за 2026 г. ще достигне 11 803,18 млн. лв.

Следва да се вземе предвид, че годишният ефект от прилагането на т.нар. швейцарско правило не може да бъде оценено напълно самостоятелно. Междинните преизчисления на пенсиите, извършени в края на 2021 г. и през октомври 2022 г., на практика заменят действието на предходното осъвременяване за пенсионерите, за които в резултат на преизчисленията е формиран по-висок размер на пенсията. Същевременно увеличеният размер на пенсиите вследствие на тези мерки формира по-висока база, върху която впоследствие се прилагат процентите по чл. 100 от КСО.

[176] чл. 100, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване, посл. изм. и доп. ДВ. бр.68 от 28.07.2026 г.
[177] чл.85 до чл. 93 от Кодекса за социално осигуряване, посл. изм. и доп. ДВ. бр.68 от 28.07.2026 г.
[178] Одитно доказателство № 1
[179] Ефект от целогодишното изплащане на преизчислените пенсии от 25 декември 2021 г. вкл. по-високите минимални и максимален размер, както и увеличението на социалната, и не е ефект от осъвременяването

Най-големият скок в темпа на нарастване е през 2022 г. и отразява структурните промени в пенсионната система през същата година, когато през юли 2022 г. със актуализацията на ЗБДОО[180], COVID добавките са трайно интегрирани в базовия размер на пенсията на всеки човек, заедно с т.нар. компенсаторни добавки и са включени в размера на пенсиите и е приложено увеличение от 10 на сто, което води до безпрецедентното увеличение и необходимост от допълнителен целеви трансфер в размер на 1 386 500 000 лв. (близо 1,39 млрд. лв.) от централния държавен бюджет[181] .

Фигура 9



В периода 2025-2026 г. системата се успокоява, видно от отрицателните стойности в темпа на изменение (- 8,82 на сто и -1,03 на сто), което не означава, че пенсиите намаляват, а показва, че новите разходни ефекти от „швейцарското правило“, които БДОО трябва да поеме започват леко да се свиват спрямо пиковите 2022 – 2024 г., тъй като инфлацията се успокоява и процентът по швейцарското правило плавно намалява.

2.2. Извънредни увеличения на пенсиите и нововъведени добавки

Допълнителните суми към пенсиите, станали известни като т.нар. „COVID-19 добавки“, са един от най-важните инструменти за подкрепа на доходите на домакинствата в условия на пандемия. Те са изплащани в периода август 2020 г. – юни 2022 г., за което са извършени разходи в размер на над 3,0 млрд. лв. В различните периоди размерите варират: от 50 лв. месечно в периода от август 2020 г. до септември 2021 г.; 120 лв. месечно в периода от октомври до декември 2021 г.; 60 лв. месечно в периода от януари до юни 2022 г., включвани към пенсиите на всички пенсионери. В периода от януари до юни 2022 г. са изплащани и т.нар. „индивидуални компенсаторни разлики“ (суми по § 7, ал. 1 от преходните и заключителните разпоредби на ЗБДОО за 2022 г.) - пенсионерите, за които доходът от пенсия през януари 2022 г., след преизчислението от 25 декември 2021 г. и с включена „COVID-19 добавка” от 60 лв., е по-малък от този през декември 2021 г. с включена „COVID-19 добавка” от 120 лв., са компенсирани със сума, представляваща разликата между дохода им през декември 2021 г. и дохода им през януари 2022 г.

През 2022 г. е направено законодателно изключение от определения в КСО законов ред за ежегодно индексиране на пенсиите на 1 юли съобразно „швейцарското правило“. Законът за изменение на ЗБДОО за 2022 г. създава два параграфа - § 7ж и § 7з в ПЗР на КСО, които определят пенсиите от 1 юли 2022 г. да се увеличат с 10 на сто вместо с 6,1 на сто, като в размера се включва и сумата от 60 лв., респективно т.н. „допълнителни разлики“, изплащани като COVID добавки. Предвижда се изплащане на сума от 60 лв. и за всички новоотпуснати пенсии. Промяната се отнася до пенсиите на 2 036 376 бр. лица и разходният ефект от нея се изчислява на 1 562,9 млн. лв.

[180] ДВ от 5 юли 2022 г.
[181] ЗИД на ЗБДОО за 2022 г. (ДВ, бр. 18 от 2022 г.; https://nssi.bg/wp-content/uploads/Bul_2_2023.pdf

Истинското изключение е сливането на временните социални помощи (COVID-19 добавките) в основната пожизнена база на пенсията и мащабното преизчисляване на старите пенсии по исторически формули.

Считано от 1 октомври 2022 г., пенсиите за трудова дейност, отпуснати с начална дата до 31 декември 2021 г. вкл., са преизчислени на базата на средномесечния осигурителен доход за страната, от който е отпусната пенсията, и стойността на процента за година стаж, определена в законодателството, действащо към датата на отпускане на пенсията. За периода от отпускането до момента на преизчислението е приложено модифицирано правило за годишно осъвременяване - вместо сборът от 50 на сто от нарастването на осигурителния доход и 50 на сто от индекса на потребителските цени през предходната година, е приложен пълният размер на по-високия от двата процента. Когато преизчисленият размер се оказва различен от размера към 30 септември 2022 г., пенсията се определи в по-високия размер. Увеличение на пенсиите от това преизчисляване са получили 894 249 бр. лица или *45,3 на сто* от общия брой на пенсионери с пенсии за трудова дейност. Този брой включва пенсионери с увеличение само на основния размер на пенсията (696 398 пенсионери), пенсионери с увеличение само на добавките към пенсията (добавка от пенсията на починал съпруг и/или добавка, изплащана от учителския пенсионен фонд) и такива с увеличение както на пенсията, така и на добавката. Средното увеличение за тези лица е с *15,2 на сто*.

Разходният ефект от целогодишното изплащане през 2022 г. на преизчислението в края на 2021 г. с по-високата тежест, без ефектите от вдигането на минималната, максималната и социалната пенсия е в размер на 449,1 млн. лв. и броят на засегнатите лица 928 000 бр.

В следващите години процентите на индексация отново започват да следват формулата на „швейцарското правило“, но те се прилагат вече върху по-високата база, поради направеното изключението. Това означава, че дори когато законът „се спазва“, ефектът върху бюджета остава поради предишния скок.

2.3. Минимален и максимален размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст

Минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст е един от основните инструменти на държавната политика за гарантиране на минимален доход на лицата, придобили право на пенсия. Чрез нея държавата осигурява защита на пенсионерите с най-ниски доходи и намалява риска от бедност и социално изключване.

Тази двойственост поражда необходимост от внимателно балансиране между социалната защита и запазването на стимулите за осигуряване върху реалните доходи.

По своята същност минималната пенсия има двойствен характер. От една страна, тя е елемент на общественото осигуряване и следва да се прилага в съответствие с принципа на осигурителния принос. От друга страна, тя изпълнява социална функция, тъй като гарантира минимално равнище на доход независимо от индивидуалния размер на изчислената пенсия. По официалните данни от НОИ[182], процентът на лицата, които получават минимален размер пенсия (поради недостиг на осигурителен принос или нисък доход), спрямо общия брой пенсионери, получаващи пенсия за осигурителен за стаж и възраст са близо една трета от всички пенсионери, получаващи пенсия за осигурителен стаж и възраст и варират през различните години в интервала от 28 на сто до 37 на сто през 2022 г.

[182] Източник: Статистически бюлетин „Пенсии“ на НОИ за периоди от 2020 г. до 2025 г. https://www.nssi.bg/publikacii/statistika/pensii-statistika/

Минималният размер на пенсията има пряко значение за почти всички видове трудови пенсии, тъй като законът ги обвързва процентно с нея.

Съгласно чл. 70, ал. 12 от КСО, минималният размер на пенсията за пълен осигурителен стаж и възраст се определя всяка година със ЗБДОО за съответната година, като фиксирана номинална сума. Ако по индивидуалната формула (въз основа на реалните вноски през годините) едно лице получи пенсия, която е по-ниска от гласувания минимален размер за годината, то автоматично получава минималната пенсия. Чрез нея се гарантира, определен минимален доход при пенсиониране (*Таблица № 35*).

От 2021 г. максималният размер на пенсията се определя със ЗБДОО за съответната година, вместо да се прилага регламентираното в § 6 на преходните и заключителни разпоредби на КСО правило за т.нар. „таван на пенсиите“, който се определя ежегодно от 1 юли като в размер на 40 на сто от максималния месечен размер на осигурителния доход, определен със закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за съответната година.[183] Ефектът от прилагания таван на пенсиите за периода 2020 - юни 2026 г. по данни на НОИ е в размер на 512,3 млн. лв.[184]

В периода 2020-2025 г. ежегодно определяният минимален размер на пенсиите нараства почти 3 пъти от 219, 43 лв. през първата половина на 2020 г. на 630,50 през първата половина на 2026 г. Темпът на нарастване за периода е близо *188 на сто*, който значително изпреварва изменението на процента на нарастване на пенсиите по чл. 100 от КСО. Най-високите темпове на изменение се наблюдават в края на 2021 г. (+23,3 на сто) и средата на 2022 г. (+26,2 на сто). Тези скокове отразяват моментите на политическо преструктуриране и изместване на долната граница на минималната пенсия нагоре.

Таблица № 35

Изменение на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст и брой лица, получаващи минимална пенсия за периода 2020 - 30.06.2026 г.							
Период	**Размер на минимална пенсия**			**Брой пенсионери получаващи минимална пенсия за ОСВ**	**Общ брой пенсионери получаващи минимална пенсия**	**Общ брой пенсионери**[185]	**% на пенсионери, получаващи минимална пенсия спрямо общ брой пенсионери**
	лева	**евро**	**темп на изменение**				
01.01.2019 - 30.06.2019 г.	207,60	106,14	*n/a*	386 738	752 960	**2 135 836**	**35,3%**
01.07.2019 - 31.12.2019 г. (базова)	219,43	112,19	**5,7%**				
01.01.2020 - 30.06.2020 г.	219,43	112,19	**0,00%**	428 170	804 628	**2 112 916**	**38,1%**
01.07.2020 - 31.12.2020 г.	250,00	127,82	**13,90%**				
01.01.2021 - 24.12.2021 г.	300,00	153,39	**20,00%**	535 960	932 005	**2 056 289**	**45,3%**
25.12.2021 - 31.12.2021 г.	370,00	189,18	**23,30%**				
01.01.2022 - 30.06.2022 г.	370,00	189,18	**0,00%**	532 715	931 782	**2 030 318**	**45,9%**
01.07.2022 - 31.12.2022 г.	467,00	238,77	**26,20%**				
01.01.2023 - 30.06.2023 г.	467,00	238,77	**0,00%**	522 439	930 536	**2 037 336**	**45,7%**
01.07.2023 - 31.12.2023 г.	523,04	267,43	**12,00%**				

[183] Източник: Статистически бюлетини „Пенсии“ на НОИ за периоди от 2020 г. до 2025 г. - Пенсии - Статистика - НОИ ; Годишни издания „Държавното обществено осигуряване“ през 2019 г., през 2020 г., през 2021 г., през 2022 г., през 2023 г., през 2024 г. и през 2025 г. - Държавното обществено осигуряване - НОИ

[184] Одитни доказателства № 1, № 1.1. и № 1.2. и Приложение № 2, таблица № 2 към одитния доклад

[185] Одитни доказателства № 4 и № 5; Годишни издания „Държавното обществено осигуряване“ през 2019 г., през 2020 г., през 2021 г., през 2022 г., през 2023 г., през 2024 г. и през 2025 г., Държавното обществено осигуряване - НОИ

01.01.2024 - 30.06.2024 г.	523,04	267,43	**0,00%**	511 390	936 150	**2 052 553**	**45,6%**
01.07.2024 - 31.12.2024 г.	580,57	296,84	**11,00%**				
01.01.2025 - 30.06.2025 г.	580,57	296,84	**0,00%**	501 173	941 155	**2 066 834**	**45,5%**
01.07.2025 - 31.12.2025 г.	630,50	322,37	**8,60%**				
01.01.2026- 30.06.2026 г.	630,50	322,37	**0,00%**	495 135	938 881	**2 068 576**	**45,4%**

Източник: НОИ

В началото на 2020 г. пенсионерите, получаващи минимална пенсия са *38 на сто* от общия брой. С административните скокове през 2021 - 2022 г. този дял рязко се увеличава и се задържа на нива около *45 - 46 на сто*, което означава, че почти всеки втори пенсионер в България получава минимална пенсия.

Изкуственото вдигане на минималната пенсия води до уравниловка на хората с по-ниски и тези със средни осигурителни приноси, превръщайки минималната пенсия в основен доход за системата и обезсмислящ осигурителния принос. Когато разликата между минималната и средната пенсия се свива, хората не са мотивирани да се осигуряват върху реални или по-високи доходи. Това в дългосрочен план ще доведе до сериозно изкривяване на пенсионния модел – вместо да замества отпадналия доход от труд се превръща в система за социално подпомагане. Въпреки че ДОО по дефиниция е осигурителен модел, обвързан с икономическия принос на работещите, през разглежданите години той функционира предимно под натиска на социално-политически императиви.

2.4. Промени в пенсионната формула

Размерът на пенсията за осигурителен стаж и възраст от 2000 г. се пресмята по формулата, като в резултат на промяната от 1 юли 2022 г.[186] към размера на пенсията се добавят и COVID добавката от 60 лв., както за съществуващите, така и за новоотпуснатите пенсии:

P = SOD * IK * LS * T + 60 лв.

където

P – размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст;

SOD – средномесечен осигурителен доход за страната за последните 12 месеца преди месеца на отпускане на пенсията, изчислен от НОИ;

IK – индивидуален коефициент, определен на базата на съотношението между осигурителите доходи на лицето и средния осигурителен доход за страната в периодите на осигуряване;

LS – осигурителен стаж;

T – процент за всяка година осигурителен стаж.

Като постоянна част от пенсията, тези суми ще се увеличават съобразно приложимите правила за осъвременяване.

С изменението на чл. 70, ал. 1 от КСО[187] от 2021 г. се увеличава тежестта на всяка година осигурителен стаж без превръщане и съответната пропорционална част от този процент за месеците осигурителен стаж без превръщане до 1,35 променена за всяка година осигурителен стаж и е извършено служебно преизчисляване, считано от 25 декември 2021 г. Предвижда се преизчисляване на всички отпуснати пенсии с начална дата до

[186] ЗИД на ЗБДОО за 2022 г. ДВ, бр. 18 от 2022 г.

[187] § 13 от Заключителните разпоредби на ЗИДЗБДОО за 2021 г. – изм. чл. 70, ал. 1, чл. 75, ал. 1 и чл. 79, ал. 1 КСО; създава § 7е в ПЗР на Кодекса за социално осигуряване

24.12.2021 г. с новата тежест на осигурителния стаж без превръщане, а за пенсиите за трудова злополука и професионална болест - с нов коефициент.

Само за периода 2022-2024 г. преките допълнителни разходи на ДОО от тези три мерки надхвърлят 2,9 милиарда лева, без да се включват последващите индексации по „швейцарското правило“ през следващите години.

Таблица № 36

Годишният разходен ефект от трите основни пенсионни мерки, изчислен на базата на данни на НОИ				
Година / Период *млн. лв.*	**Мярка 1** стаж 1,35 от 25.12.2021 г.	**Мярка 2** 60 лв. и за нови пенсии от 01.07.2022 г.	**Мярка 3** преизчисля-ване от 01.10.2022 г.	**Общ годишен разходен ефект**
2022 г.	449,1	6,0	259,0	**714,1**
2023 г.	—	42,7	1 035,9	**1 078,6**
2024 г.	—	86,0	1 035,9	**1 121,9**
2025 г.	—	132,7	1 035,9	**1 168,6**
30.06.2026 г.	—	43,2	518,0	**561,2**

Източник: НОИ

С най-голяма тежест е Мярка 3, която има съществен ефект и в дългосрочен план, (преизчисляването на старите пенсии от 1 октомври 2022 г.). Мярката генерира постоянен годишен разход от над 1 милиард лева всяка следваща година.

2.5. Промени в размера на социалната пенсия за старост и инвалидност

Съществено увеличение е отчетено и в размера на социалната пенсия за старост (СПС) и на размера на пенсиите, несвързани с трудова дейност, за които тя е базова величина, както и на добавките към пенсиите, които са обвързани с нейния размер. Към размера на социалната пенсия за старост нормативно са обвързани редица други плащания (социалните пенсии за инвалидност, персоналните пенсии и добавките към пенсиите), с ежегодната ѝ промяна се актуализира целия пакет социални доходи, несвързани с трудова дейност.

Социалната пенсия за старост не се индексира автоматично чрез формулата на „швейцарското правило“, а се определя ежегодно с постановление на Министерския съвет (обикновено с начало от 1 юли).

На практика правителството ежегодно актуализира социалната пенсия за старост със същия процент, с който се вдигат трудовите пенсии по „швейцарското правило“.

Анализът на нарастването на СПС, показва интензивен ръст на номиналния размер. За разглеждания период размерът на социалната пенсия за старост се е увеличил от 132,74 лв. на 333,48 лв., което представлява номинално нарастване от *над 151 на сто*.

Най-осезаемите ръстове се концентрират през втората половина на 2022 г. (45,3 на сто), следвани от периоди с нарастване с 12 на сто от през 2023 г. и през 2024 г. с 11 на сто (*Таблица № 37*).

Таблица № 37

Период	Размер на социална пенсия за старост			Брой пенсионери получаващи СПС
	Лева	евро	Темп на нарастване	
01.01.2019-30.06.2019 г.	125,58	64,21	*n/a*	**3 906**
01.07.2019-31.12.2019 г. (базова)	132,74	67,87	**5,70%**	
01.01.2020-30.06.2020 г.	132,74	67,87	***0,00%***	**4 241**
01.07.2020-31.12.2020 г.	141,63	72,41	***6,70%***	
01.01.2021-30.06.2021 г.	141,63	72,41	***0,00%***	**4 609**
01.07.2021-24.12.2021 г.	148,71	76,03	***5,00%***	
25.12.2021-31.12.2021 г.	170,00	86,92	***14,30%***	
01.01.2022-30.06.2022 г.	170,00	86,92	***0,00%***	**5 050**
01.07.2022-31.12.2022 г.	247,00	126,29	***45,30%***	
01.01.2023-30.06.2023 г.	247,00	126,29	***0,00%***	**5 558**

01.07.2023-31.12.2023 г.	276,64	141,44	***12,00%***	
01.01.2024-30.06.2024 г.	276,64	141,44	***0,00%***	**6 117**
01.07.2024-31.12.2024 г.	307,07	157,00	***11,00%***	
01.01.2025-30.06.2025 г.	307,07	157,00	***0,00%***	**6 661**
01.07.2025-31.12.2025 г.	333,48	170,51	***8,60%***	
01.01.2026-30.06.2026 г.	333,48	170,51	***0,00%***	**6 872**

Източник: НОИ

Тези стойности отразяват политическите решения на правителството и Народното събрание за целево увеличаване на социалните плащания поради инфлационния натиск, следвайки или надграждайки индексацията на трудовите пенсии.

Забелязва се постоянен ръст в броя на лицата, които получават социална пенсия за старост – от 4 241 души в началото на 2020 г. до 6 872 души през първата половина на 2026 г. (ръст от над 62 на сто). Това показва разширяване на обхвата на този тип подпомагане за лица извън обхвата на осигурителната система, достигнали пенсионна възраст.

С изменението на чл. 90а от КСО[188] допълнително се диференцира размера на социалната пенсия за инвалидност в зависимост от процента трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане. По данни на НОИ промяната води до разходен ефект от *8,8 млн. лв*.[189]

През 2023 г. се изменят разпоредбите на чл. 89а и чл. 103 КСО[190], съобразно промените в нормативната уредба за медицинската експертиза. Промените създават възможност за определяне на чужда помощ и на лица с трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане под 90 на сто и така се разширява кръга на лицата, които имат право на добавка за чужда помощ. Разходният ефект на тази промяна по данни на НОИ е в размер на *16 млн. лв.*[191]

2.6. Добавки към пенсиите

Добавките към пенсиите имат социалнозащитен или компенсаторен характер. Получават се на основание изрични разпоредби в КСО, други закони или правното основание се намира в нормативен акт на Министерския съвет. Съгласно действащото законодателство през 2024 г. към пенсиите се отпускат и изплащат следните видове добавки:

Добавка за чужда помощ по чл. 103 от КСО (Група 1 в Таблица № 38) се получава от пенсионерите с трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане, на които е определена чужда помощ, получават към определената им пенсия добавка в размер 75 на сто от социалната пенсия за старост. Измененията в размера на социалната пенсия за старост водят до изменение в размера на добавката.

Размерът на добавката по Указ 1611 от 1985 г. също е зависим от социалната пенсия за старост и е 50 на сто от нея. За периода темпът на нарастване на размера на добавката нараства с темпа на нарастване на СПС *(виж Група 2 от Таблица № 38).*

Ветераните от войните[192] получават към пенсията си добавка в размер на социалната пенсия за старост. В същия размер е и добавката[193] по чл. 4 от Закона за уреждане на някои трудови и осигурителни права на българските граждани, която се изплаща към пенсиите за трудова дейност на тези лица (*виж Група 3 от Таблицата № 38*).

---

[188] ДВ бр. 18 от 04.03.2022 г., § 9, т. 3 ПЗР ЗБДОО
[189] Одитно доказателство № 1, Приложение № 2, таблица № 1 към одитния доклад
[190] ДВ 53 от 20.06.2023 г. Закон за изменение и допълнение на Закона за прилагане на разпоредби на ЗДБРБ за 2022 г., ЗБДОО за 2022 г. и Закон за бюджета на НЗОК за 2022 г.
[191] Одитно доказателство № 1, Приложение № 2, таблица № 1 към одитния доклад
[192] чл. 5 от Закона за ветераните от войните, обн., ДВ, бр. 152 от 22.12.1998 г., изм. и доп., бр. 105 от 30.12.2016 г.
[193] чл. 4 от Закона за уреждане на някои трудови и осигурителни права на българските граждани

Таблица № 38

Изменение в размера на добавките към пенсиите за периода 01.01.2020 - 30.06.2026 г.							
Период	**Група 1**	**Група 1**	**Група 2**	**Група 2**	**Група 3**	**Група 3**	**Изменение**
	лв.	**€**	**лв.**	**€**	**лв.**	**€**	**%**
01.01.2020 - 30.06.2020 г.	99,56	50,9	66,37	33,93	132,74	67,87	***+5.70%***
01.07.2020 - 31.12.2020 г.	106,22	54,31	70,82	36,21	141,63	72,41	***+6.69%***
01.01.2021 - 30.06.2021 г.	106,22	54,31	70,82	36,21	141,63	72,41	***0.00%***
01.07.2021 - 24.12.2021 г.	111,53	57,02	74,36	38,02	148,71	76,03	***+5.00%***
25.12.2021 - 31.12.2021 г.	127,5	65,19	85	43,46	170	86,92	***+14.32%***
01.01.2022 - 30.06.2022 г.	127,5	65,19	85	43,46	170	86,92	***0.00%***
01.07.2022 - 31.12.2022 г.	185,25	94,72	123,5	63,14	247	126,29	***+45.29%***
01.01.2023 - 30.06.2023 г.	185,25	94,72	123,5	63,14	247	126,29	***0.00%***
01.07.2023 - 31.12.2023 г.	207,48	106,08	138,32	70,72	276,64	141,44	***+12.00%***
01.01.2024 - 30.06.2024 г.	207,48	106,08	138,32	70,72	276,64	141,44	***0.00%***
01.07.2024 - 31.12.2024 г.	230,3	117,75	153,54	78,5	307,07	157	***+11.00%***
01.01.2025 - 30.06.2025 г.	230,3	117,75	153,54	78,5	307,07	157	***0.00%***
01.07.2025 - 31.12.2025 г.	250,11	127,88	166,74	85,25	333,48	170,51	***+8.60%***
01.01.2026 - 30.06.2026 г.	250,11	127,88	166,74	85,25	333,48	170,51	-

Източник: НОИ

Темпът на нарастване на размера на добавките за периода е равен на темпа на нарастване на СПС, или 151 на сто. Най-висок е процентът на изменение в размера на добавките през 2022 г., когато социалната пенсия за старост има най-голямо увеличение (от 170 лв. на 247 лв.).

Добавката за репресирани лица[194] е месечна добавка към пенсиите от 30 до 50 на сто от средната пенсия за осигурителен стаж и възраст за предходната година, в зависимост от вида на репресията и продължителността ѝ. Броят на лицата получаващи такава добавка през годините намалява от 7 731 бр. лица през 2020 г. на 5 600 бр.

Има и добавки, които вече не се отпускат, но все продължават да се изплащат. По силата на изричен текст от ПЗР на КСО добавките към пенсиите, получавани към момента на влизане в сила на кодекса, отпуснати по отменени закони, продължават да се изплащат на правоимащите лица. Това са *добавките за миньори и добавките за навършилите съответно 75- и 80-годишна възраст лица*.

Доминиращ дял в общия брой на изплатените добавки за одитирания период са „вдовишките добавки“[195] (*Таблица № 39*). Те са в размер 30,0 на сто от 01 юли 2024 г., а преди 01 юли 2024 г. в размер на 26,5 на сто от пенсията или сбора от пенсиите, които е получавал починалият съпруг/съпруга. Когато починалият не е получавал пенсия, добавката се определя от пенсията или от сбора от пенсиите, на които той е имал право. Тези добавки съставляват неизменно *над 85 на сто* от всички изплащани добавки в държавата.[196]

Таблица № 39

Брой на изплатените добавки по видове за периода 2020 г. - 2025 г.									
Година	**Добавка от пенсията на починал съпруг/съпруга**[197]	**Дял на „вдовишки добавки“ от общия брой на добавките**	**Добавка за чужда помощ**[198]	**Добавка на репресирани лица**[199]	**Добавка по Указ 1611 от 1985 г. и добавка на ветераните от войни**[200]	**Добавки за старост**	**Миньорски добавки**	**Общо добавки**	**Получавани от бр. пенсионери**
2020 г.	716 503	87,28%	71 358	7 731	531	4 249	20 529	**820 901**	**645 747**

[194] чл. 9 от Закона за политическа и гражданска реабилитация на репресираните лица
[195] чл. 84 от Кодекса за социално осигуряване, посл. изм. и доп. ДВ. бр.68 от 28.07.2026 г.
[196] Годишни издания „Държавното обществено осигуряване“ през 2020 г.. през 2021 г., през 2022 г., през 2023 г., през 2024 г. и през 2025 г.; Държавното обществено осигуряване - НОИ
[197] по чл. 84 от Кодекса социално осигуряване
[198] чл. 103 от Кодекса социално осигуряване
[199] чл. 9 от Закона за политическата и гражданската реабилитация на репресирани лица
[200] чл. 5 от Закона за военноинвалидите и военнопострадалите

2021 г.	697 410	88,08%	66 382	7 129	293	2 471	18 070	**791 755**	**632 750**
2022 г.	685 699	88,52%	64 620	6 627	163	1 391	16 156	**774 656**	**627 918**
2023 г.	678 064	87,98%	70 541	6 255	102	879	14 860	**770 701**	**630 617**
2024 г.	669 994	86,92%	80 748	5 925	55	513	13 609	**770 844**	**636 313**
2025 г.	662 071	85,83%	90 954	5 600	38	310	12 430	**771 403**	**641 926**

Източник: НОИ

Сериозен ръст се наблюдава при в броя на добавките за чужда помощ (чл. 103 от КСО) Това е единствената голяма категория, която бележи драстичен ръст от 27,46 *на сто* (от 71 хил. на близо 91 хил. бенефициенти). Основният скок започва през 2023 г., което се дължи на предприети реформи, намиращи израз в ключови промени в нормативни актове - Закона за здравето[201], Закона за личната помощ[202] и в Наредбата за медицинската експертиза.

В началото на 2023 г. с Наредбата за медицинската експертиза е въведена нова формула за изчисляване на процентите ТЕЛК, която кумулира увреждания. Преди реформата ТЕЛК определяше процента само по най-тежкото заболяване. Тази промяна води до покачване на категорията увреждане на хиляди хора, което води до нормативно право на добавката за „чужда помощ“ по чл. 103 от КСО.

За останалите групи, лица, имащи право на добавки се наблюдава тенденция към намаление. През 2020 г. 78,3 на сто от добавките за чужда помощ са изплатени за сметка на ДОО, а останалите 21,7 на сто – със средства от държавния бюджет. През 2025 г. процентът на изплатените добавки за чужда помощ за сметка на ДОО намалява на 71,6 на сто, а на изплатените със средства от държавния бюджет е 28,4 на сто. Видно е, че процентът на изплатените добавки за сметка на ДОО намалява, а процентът изплатени със средства от държавния бюджет се увеличава.

2.7. Ефект върху разходите по бюджета на ДОО за периода 2020-30.06.2026 г.[203]

През периода 2020-2026 г. консолидираният бюджет на ДОО претърпява сериозна структурна експанзия. Видно от данните в *Таблица № 40*, общо отчетените консолидирани разходи нарастват *близо два пъти* - от 14,28 млрд. лв. през 2020 г. до 27,28 млрд. лв. през 2025 г. (87 на сто), а с приетата рамка със ЗБДОО[204] за 2026 г. разходите на ДОО ще достигнат над 15,26 млрд. евро (близо 30 млрд. лв.). Разходите изпреварват значително собствените приходи от осигурителни вноски. Тази безпрецедентна фискална динамика се дължи освен на преплитането на различни кризисни фактори през одитирания период, оказващи влияние върху макроикономическите показатели за страната, и на политическите решения, взети от Народното събрание и изпълнителната власт. Разходите за пенсии са доминиращ елемент в бюджета на ДОО, като техният дял нараства от *78 на сто* през 2020 г. до *89 на сто* към 30.06.2026 г. при намален брой лица, получаващи пенсия.

Таблица № 40

Динамика на разходите по бюджета на ДОО и темп на нарастване на БВП						
Година	**Общо отчетени разходи по ДОО**		**Разходи за пенсии**		**Дял на разходите за пенсии**	**Темп на изменение на БВП спрямо 2020 г.**
	млн. лв.	**млн. евро**	**млн. лв.**	**млн. евро**	**%**	**%**
2019 г.	11 656,48	5 959,86	9 861,16	5 041,93	***85***	**0,00***(База)*

[201] чл. 101б от Закона за здравето
[202] чл. 12, ал. 3 от Закона за личната помощ
[203] Одитно доказателство № 3
[204] Държавен вестник

(базова)						
2020 г.	14 285,69	7 304,16	11 138,45	5 695,00	***78***	**1,08**
2021 г.	17 314,52	8 852,77	14 249,40	7 285,60	***82***	**+16,41**
2022 г.	18 108,35	9 258,65	15 634,71	7 993,90	***86***	**+40,98**
2023 г.	21 609,51	11 048,77	19 123,24	9 777,56	***88***	**+54,81**
2024 г.	24 615,02	12 585,46	21 667,80	11 078,50	***88***	**+71,60**
2025 г.	27 283,20	13 949,68	24 126,27	12 335,50	***88***	**+87,06**
30.06.2026 г.	14 239,21	7 280,40	12 705,02	6 495,98	***89***	**+105,13** *(прогноза за 2026 г.)*

Източник: НОИ

Разходите за пенсиите се изменят със значително по-бърз темп (116 на сто за 6 г.). Темпът им на нарастване сериозно изпреварва номиналния ръст на БВП за същия период (90,01 на сто), което доказва засилващия се фискален натиск. Делът на пенсионните разходи от БВП се покачва трайно от *9,21 на сто* през 2020 г. до *10,63 на сто* през 2024 г. и през 2025 г. Това увеличение от 1,4 процентни пункта отразява поредицата от нормативни промени и административни преизчисления на пенсиите през последните години. Размерът им нараства над 2 пъти от 11,1 млрд. лв. през 2020 г. до над 24,1 млрд. лв. през 2025 г. Тенденцията се запазва и през 2026 г., като в ЗБДОО общите разходи достигат *15,26 млрд. евро* (около 29,86 млрд. лв.), от които за пенсии са отделени над *13,50 млрд. евро* (около 26,41 млрд. лв.). Основните причини за рязкото нарастване на разходите са мащабното преизчисляване на пенсиите, последователното им актуализиране, вдигането на минималната пенсия и включването на различни добавки (например, COVID-добавките, които впоследствие са интегрирани в размерите на пенсиите). Балансирането на бюджета се извършва чрез ежегодни компенсиращи трансфери от централния държавен бюджет.

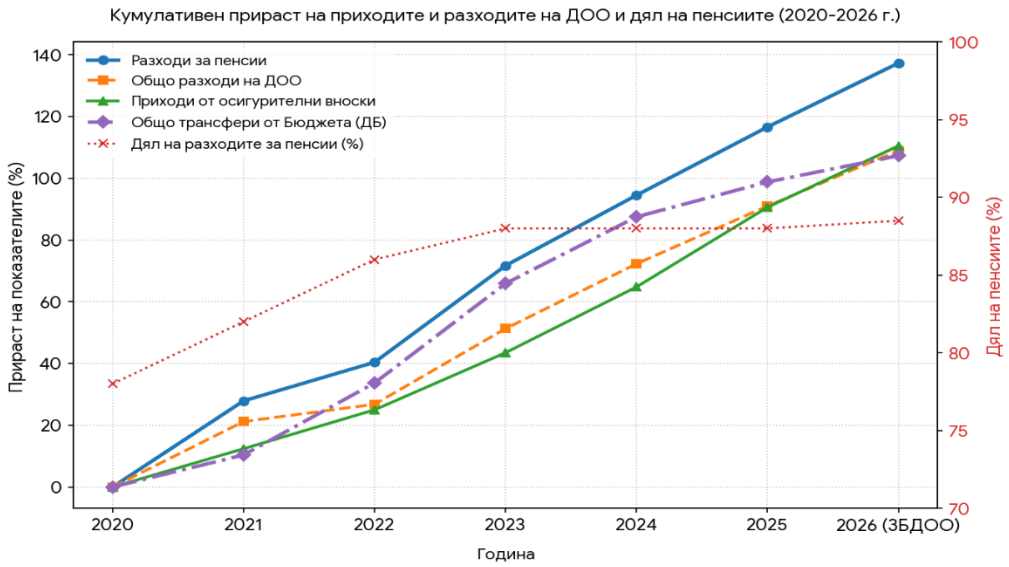
Анализът на динамиката на разходите и приходите на ДОО за периода 2020 - 2026 г. (*Фигура 10*) показва:

- непрекъснато ускорение на нарастването на разходите за пенсии, като към 2026 г. (ЗБДОО) кумулативното им увеличение близо *137 на сто* спрямо нивата от 2020 г. Това потвърждава, че пенсионните разходи са основният двигател на фискалната експанзия;

- през 2021 г. се наблюдава симетрично и рязко покачване на общите разходи на ДОО и разходите за пенсии, което е резултат от изплащаните от НОИ мащабни целеви помощи и компенсации, които водят до бързото нарастване на консолидираните разходи по бюджета на ДОО за годината. Тъй като тези извънредни средства увеличават общата разходна рамка, традиционната роля на останалите плащания като задържащи отпада и води до стръмния ход;

- до 2023 г. се наблюдава значително нарастване на структурния дял на разходите за пенсии, който се повишава с 10 процентни пункта до критичния си таван от *88 на сто*. Този дял се запазва стабилен през следващите години, включително и в параметрите на ЗБДОО за 2026 г.;

Фигура 10



- през 2022 г. започва изпреварващо нарастване на трансферите от ДБ в сравнение с нарастването на приходите от осигурителни вноски, като кумулативният прираст на трансферите през 2023 г. достига над *30 на сто* спрямо 2020 г. В същото време осигурителните вноски отчитат по-умерен и плавен ход от около 25 на сто кумулативен прираст, като през следващите години осигурителната система продължава да губи своята автономност, тъй като не успява да покрива нарастващите разходи. Тази тенденция постепенно се променя през 2025 г., а в резултат на повишените осигурителни прагове от 1 август 2026 г., прирастът на осигурителните вноски успява да настигне и дори да изпревари малко прираста на трансферите;

- в края на анализирания период (2026 г.) се забелязва конвергенция между прираста на осигурителните вноски, който компенсира натрупаното изоставане и дори изпреварва общия кумулативен ръст на разходите. Единствено кумулативният прираст на разходите за пенсии остава изолиран и достига най-високата точка на графиката с близо *137 на сто* увеличение спрямо базовото ниво.

Съвкупният ефект от нормативните промени и предприетите мерки през одитирания период, разгледани в т. 2.1-2.6, както върху разходите за пенсии, така и върху размерите на пенсиите са представени в *Таблица № 41*. От данните е видно, че за периода 2020–2025 г. размерите на пенсиите са нараснали кумулативно с 155 на сто, а разходите за пенсии – с 144,7 на сто, при намаление на броя на пенсионерите с 4,1 на сто.

Таблица № 41

Разходен ефект от увеличението на пенсиите за периода 2020-2025 г.					
Година	**Разходи за пенсии**	**Нарастване спрямо предходната година**		**Средни размери на изплащаните пенсии**	
	млн. лв.	*млн. лв.*	*%*	*лева*	*нарастване %*
2019 г.	9 860,50	n/a	n/a	383,03	n/a
2020 г.	11 137,33	1 276,83	***12,9***	437,17	***14,1***
2021 г.*	14 249,40	3 112,07	***27,9***	536,71	***22,8***
2022 г.	15 634,70	1 385,30	***9,7***	674,54	***25,7***
2023 г.	19 121,10	3 486,40	***22,3***	784,48	***16,3***
2024 г.	21 666,70	2 545,60	***13,3***	883,02	***12,6***
2025 г.	24 125,75	2 459,05	***11,3***	976,90	***10,6***
Нарастване общо за периода		**14 265,25**	**144,7**		**155,0**

* за 2021 г. са отчетени 850 млн. лв. в сметка за чужди средства, които са изплатени през 2022 г. за добавки от 60 лв. към пенсиите и за добавка от 75 лв. за ваксинираните пенсионери

Източник: НОИ

Периодът 2020 - 30.06.2026 г. се отличава със засилена политическа нестабилност и чести предизборни цикли. Предприети са редица дискреционни мерки в социалната система, продиктувани от кризите и политическата конкуренция, които водят до трайни фискални ефекти върху разходите от бюджета на ДОО. Поради високата инфлация през 2022-2024 г., разходите от бюджета на ДОО нарастват драстично, което автоматично генерира двуцифрени проценти на увеличение на разходите за последващите години.

Разходите за пенсии от бюджета на ДОО към края на първото полугодие на 2026 г. възлизат на *6 496 млн. евро* (*Таблица № 40*). Те продължават да бъдат най-голямото перо в консолидирания бюджет на ДОО. Към месец юли 2026 г. общите разходи на ДОО за пенсии и обезщетения заедно достигат *7 231,6 млрд. евро (Таблица № 42).*

За одитирания период се наблюдава устойчив и изпреварващ ръст на разходите за пенсии и обезщетения спрямо общия икономически растеж *(Таблица № 42).*

Таблица № 42

Динамика на разходите за пенсии и обезщетения и БВП за 2020-30.06.2026 г.					
Година	**разход за пенсии и обезщетения**		**БВП**		**дял на разходи за пенсии**
	млн. лв.	***млн. евро***	***млн. лв.***	***млн. евро***	
2019 г. (базова)	11 535,76	5 898,14	119 685,88	61 194,42	**9,6%**
2020 г.	13 153,65	6 725,35	120 978,95	61 855,56	**10,9%**
2021 г.	16 346,13	8 357,64	139 536,63	71 343,94	**11,7%**
2022 г.	17 797,37	9 099,65	168 354,30	86 078,19	**10,6%**
2023 г.	21 447,79	10 966,08	184 875,04	94 525,11	**11,6%**
2024 г.	24 422,98	12 487,27	204 906,88	104 767,2	**11,9%**
2025 г.	27 084,32	13 847,99	226 912,01	116 018,27	**11,9%**
30.06.2026 г.	14 143,89	7 231,66	-	-	-

Източник: НОИ

Наблюдава се нарастване на разходите за пенсии и обезщетения от 13 153,65 млн. лв. (6 725,35 млн. евро) през 2020 г. до 27 084,32 млн. лв. (13 847,99 млн. евро) през 2025 г., увеличение с 105,9 на сто или *над два пъти*. За същия период БВП нараства от 120 978,95 млн. лв. през 2020 г. до 226 912,01 млн. лв. през 2025 г. или бележи ръст от около 87,6 на сто.

В резултат, делът на разходите за пенсии и обезщетения в БВП се увеличава *от 10,9 на сто* през 2020 г. до *11,9 на сто* през 2025 г. Увеличението с един процентен пункт означава, че тези плащания заемат по-голям дял от произведената в страната стойност през 2025 г. в сравнение с 2020 г. Това потвърждава нарастващата относителна тежест на разходите за пенсии.

Коефициентът на еластичност на осигурителните плащания спрямо БВП измерва колко чувствителни са разходите за пенсии и социални плащания спрямо промените в брутния вътрешен продукт и показва дали разходите нарастват по-бързо или по-бавно от икономическия растеж.

Таблица № 43

Коефициент на еластичност на осигурителните плащания за 2020-2025 г.						
Година	**Номинален БВП**	**Номинален ръст на БВП**	**Разходи за пенсии и соц. плащания**	**Ръст на осигурителните плащания**	**Коефициент на еластичност**	**Тълкуване на еластичността**
	млрд. лв.	***%***	***млрд. лв.***	***%***	***E***	
2020 г.	120,9	n/a	13,1	*13,9*	n/a	n/a

2021 г.	139,5	*13,3*	16,3	*21,80%*	**1,64**	***Висока еластичност*** (разходите растат почти двойно по-бързо от БВП)
2022 г.	168,3	*17,1*	17,8	*17,90%*	**1,05**	***Слаба еластичност*** (номиналният БВП скача шоково заради инфлацията)
2023 г.	184,9	*9,0*	21,4	*19,70%*	**2,19**	***Силно еластични разходи*** (изпреварващ ръст спрямо забавящия се БВП)
2024 г.	204,9	*9,8*	24,4	*14,10%*	**1,44**	***Умерено висока еластичност*** (продължаващ натиск над БВП)
2025 г.	226,9	*9,7*	27,1	*12,80%*	**1,32**	***Трайна висока еластичност*** (системата изисква трансфер от бюджета)

Източни: МФ, НОИ, НСИ

Коефициент на зависимост между броя на лицата, получаващи социална пенсия за старост и минимална пенсия за осигурителен стаж и възраст спрямо общия брой на работещите осигурени лица е ключов индикатор за ДОО (*Таблица № 44*).

Таблица № 44

Динамика на коефициента на зависимост между броя на лицата, получаващи социална пенсия за старост и минимална пенсия за осигурителен стаж и възраст спрямо общия брой на работещите осигурени лица за 2020-2025 г.			
Година	**пенсионери, получаващи СП и минимална пенсия за ОСВ**	**Осигурени лица**	**Коефициент на зависимост**
	брой	***брой***	***%***
2020 г.	804 628	2 693 720	***29,87***
2021 г.	932 005	2 747 495	***33,92***
2022 г.	931 782	2 794 249	***33,35***
2023 г.	930 536	2 807 438	***33,15***
2024 г.	936 150	2 831 696	***33.06***
2025 г.	941 155	2 866 558	***32,83***

Източник: НОИ

През 2021 г. коефициентът на зависимост се покачва рязко от 29,87 на сто на *33,34 на сто* в рамките на една година. Това се дължи на значителния ръст в броя на пенсионерите с минимални пенсии (*увеличение с над 127 000 души*), което изпреварва темпа на нарастване на осигурените лица. В периода 2022 - 2025 г. се наблюдава стабилизиране на коефициента около 33 на сто. Броят на работещите и осигуряващи се лица нараства устойчиво всяка година - от 2,69 млн. през 2020 г. до 2,86 млн. През 2025 г. коефициентът показва, че на *всеки 100 осигурени работещи българи се падат приблизително 33 пенсионери*, които получават социална пенсия за старост или минимална пенсия за осигурителен стаж и възраст.

Таблица № 45

Системно-осигурителен коефициент на зависимост за 2020 - 2025 г.			
Година	**Пенсионери**	**Осигурени лица**	**Коефициент на зависимост**
	брой	***брой***	***%***
2020 г.	2 112 916	2 693 720	***78,4%***
2021 г.	2 056 289	2 747 495	***74,8%***
2022 г.	2 030 318	2 794 249	***72,7%***
2023 г.	2 037 336	2 807 438	***72,6%***
2024 г.	2 052 553	2 831 696	***72,5%***
2025 г.	2 066 834	2 866 558	***72,1%***

Източник: НОИ

За сравнение, общият системен коефициент (всички пенсионери спрямо работещите) за същия период е средно около 73 на 100 осигурени лица и намалява трайно - от 78,4 на сто на 72,1 на сто. Това означава, че тежестта върху осигурителната система намалява.

Между 2020 и 2022 г. общият брой пенсионери *спада с над 82 000 души* (влияние на повишената смъртност по време на COVID-19 пандемията и плавното вдигане на пенсионната възраст). След 2022 г. броят им започва леко да се покачва отново, но умерено. Тъй като броят на осигурените лица расте по-бързо (ръст с над 172 000 души за 5 години) спрямо промените при пенсионерите, системата

постига по-добър баланс. Към 2025 г. на всеки *100 осигурени лица се падат 72 пенсионери* (спрямо 78 пенсионери през 2020 г.). Това е положителен сигнал за приходната част на бюджета на ДОО (*Таблица № 45)*.

За одитирания период се наблюдава значително повишаване на дефицита в бюджета на ДОО и необходимост от трансфери от централния бюджет, тъй като приходите от осигурителни вноски не покриват разходите за социалноосигурителни плащания (*Таблица № 46*).[205]

Таблица № 46

Динамика на приходите от осигурителни вноски и разходите на ДОО за 2020-2025 г.				
Година	**приходи от осигурителни вноски**		**общо отчетени разходи ДОО**	
	млн. лв.	***млн. евро***	***млн. лв.***	***млн. евро***
2020 г.	7 882,66	4 030,34	14 285,69	7 304,16
2021 г.	8 756,01	4 476,88	17 314,52	8 852,77
2022 г.	9 841,32	5 031,79	18 108,35	9 258,65
2023 г.	11 204,81	5 728,93	21 609,51	11 048,77
2024 г.	12 883,33	6 587,14	24 615,02	12 585,46
2025 г.	14 869,00	7 602,40	27 283,20	13 949,68
30.06.2026 г.	7 885,83	4 031,96	14 239,21	7 280,40

Източник: НОИ

Динамиката на социалноосигурителните разходи и нарастващия размер на бюджетни трансфери имат съществено влияние върху общия размер на публичните разходи.

Разходите за социално осигуряване, пенсии и обезщетения в България бележат безпрецедентен ръст от *61 на сто* за периода 2020 - 30.06.2026 г., превръщайки се в най-бързо разрастващото се перо в държавните финанси. Прогнозните данни за цялата 2026 г. потвърждават дългосрочната тенденция на фискален натиск върху ДОО, където разходите за пенсии и обезщетения изразходват близо 86,5 на сто от общия осигурителен ресурс.

За периода 2020 - 2025 г. общите социалноосигурителни разходи в България нарастват драстично с *93,13 на сто*, достигайки приблизително 36 627,83 млн. лв. в края на 2025 г. (18 727,51 млн. евро) в края на периода. Делът на разходите за пенсии и обезщетения се задържа на изключително високи нива, съставлявайки между 69 на сто и 75 на сто от общите социално осигурителни разходи. *(Таблица № 47)*

Таблица № 47

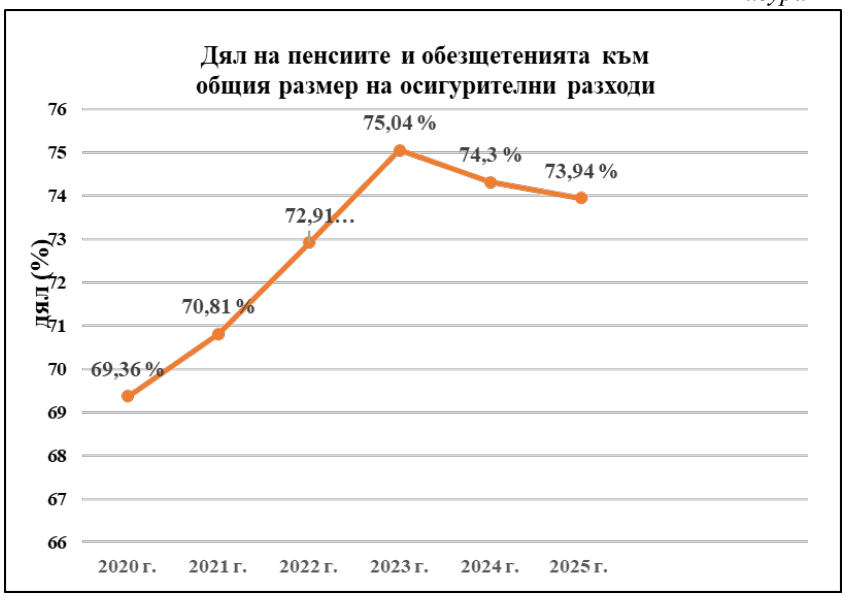
Динамика на общите разходи и делът на пенсиите за 2020 - 2025 г.			
Година	**Общо осигурителни разходи** [206]	**Разход за пенсии и обезщетения**	**Дял на пенсиите и обезщетенията**
	млн. лв.	***млн. лв.***	***%***
2020 г.	18 965,07	13 153,65	***69,36***
2021 г.	23 084,46	16 346,13	***70,81***
2022 г.	24 411,25	17 797,37	***72,91***
2023 г.	28 581,19	21 447,79	***75,04***
2024 г.	32 868,89	24 422,98	***74,30***
2025 г.	36 627,83	27 084,32	***73,94***

Източник: МФ и НОИ

Разходите за пенсии и социални обезщетения остават основното перо в осигурителната система. Техният дял бележи връх през 2023 г. (75,04 на сто), след което се стабилизира около *74 на сто* в края на 2025 г. [207] (Фигура 11)

[205] Одитни доказателства № 3 и 4; Отчети за изпълнение на бюджета на ДОО за периода от 01.01.2020 г до 30.06.2026 г.
[206] Данни по консолидираната фискална програма (годишни) :: Министерство на финансите
[207] Данните за 2026 г. са на база ЗБДОО за 2026 г.

Фигура 11



Рискове и предизвикателства

1. *Засилваща се бюджетна зависимост:* Разходите за пенсии се увеличават със значително по-бързи темпове от осигурителните приходи, което налага ежегодно балансиране на бюджета на ДОО чрез нарастващи трансфери от държавния бюджет (КФП).[208]

2. *Депресиране на пенсионната диференциация:* Политически взетите решения за извънредно увеличение на минималните пенсии и социалните пенсии за старост свиват ножицата между минималните и средните пенсии, превръщайки близо половината от пенсионерите (около 45 на сто) в получатели на минимално определени размери, независимо от индивидуалния им осигурителен принос.[209]

3. Фискален ефект от нормативните изменения[210]*:*

- автоматичното осъвременяване на пенсиите по чл. 100 от КСО генерира допълнителен годишен разход от над *1,0 - 1,1 млрд. лв.* всяка година след 2022 г.;

- преизчисляването на пенсиите за трудова дейност от 01.10.2022 г. създава постоянен допълнителен годишен фискален ефект от *1 035,9 млн. лв.*;

- включването на добавката от 60 лв. към трудовите пенсии от 01.07.2022 г. генерира допълнителен ефект от *86 млн. лв.* и достигащ до *132,7 млн. лв.* през 2024 г . и *43,2 млн. лв.* за 2025 г. за новоотпуснатите пенсии.

4. *Реален ръст на доходите от пенсии:* За целия одитиран период номиналният ръст на средната пенсия изпреварва инфлацията, с изключение на 2022 г., когато високата инфлация (13,0 на сто) частично забавя реалния ръст до 11,2 на сто. През 2024 г. и 2025 г. реалният ръст се запазва положителен (съответно 9,7 на сто и 6,9 на сто).[211]

5. *Демографска зависимост:* Анализът на системния коефициент на зависимост показва, че около 70-75 пенсионери се падат на 100 осигурени лица за периода 2020-2025 г.[212]

[208] Раздел II, т. 6, т. 7, т. 9 и т. 10 от КФП
[209] Раздел II, т. 2, т. 5 и т. 8 от КФП
[210] Раздел II, т. 1, т. 3 и т. 4 от КФП
[211] Раздел II, т. 5, т. 6 и т. 7 от КФП
[212] Раздел II, т. 9 и т. 10 от КФП

2.8 Ефект на нормативните промени върху размера на обезщетенията за безработица

Паричните обезщетения за безработица са краткосрочно плащане от фонд „Безработица" на държавното обществено осигуряване, което замества за определен период от време част от загубения доход от полагане на труд при настъпване на риска „Безработица", като по този начин подпомагат доходите на лицата, които са загубили работата си и търсят друга нова. Основната функция на фонд „Безработица" е *заместваща,* като при загуба на работа на осигуреното лице се предоставя част от загубения трудов доход за определен период, докато лицето търси нова работа. Право на парично обезщетение за безработица имат лицата, за които са внесени или дължими осигурителни вноски във фонд „Безработица" най-малко 12 месеца през последните 18 месеца преди прекратяване на осигуряването и които:[213]

Дневното парично обезщетение за безработица е в размер *60 на сто* от среднодневното възнаграждение или среднодневния осигурителен доход[214] и не може да бъде по-малко от минималния и по-голямо от максималния дневен размер на обезщетението за безработица, определен ежегодно със ЗБДОО.[215]

Размерът на обезщетението се влияе от осигурителния доход, МРЗ, максималния осигурителен доход и минималния/максималния размер на обезщетението. *За периода* 2020-30.06.2026 г. са направени *три групи промени:*

2.8.1. Повишаване на минималния и максималния дневен размер

Нормативните промени при паричните обезщетения за безработица през периода действат в две основни направления: промяна на минималния/максималния дневен размер и промяна на условията и механизма за определяне и изплащане на обезщетението. Пандемичният период 2020-2021 г. е отделен извънреден етап, тъй като фонд „Безработица" е използван и за мерки за запазване на заетостта, тези разходи следва да се разграничават от паричните обезщетения по КСО. Най- увеличаващ нормативен ефект е през 2022 г. (24,0 млн. лв.), както и при повишаването на максималния дневен размер през 2024 г. (*Таблица № 48*).[216]

Таблица № 48

Ефект от промяната в минималния/максималния дневен размер на обезщетението за безработица, определени в чл. 11 от ЗБДОО за 2020-2025 г.			
Година	**Минимален дневен размер**	**Максимален дневен размер**	**Ефект млн. лв.**
2020 г.	от 9,00 лв. на 12,00 лв.	74,29 лв.	*2,2*
2021 г.	74,29 лв.	74,29 лв.	-
2022 г.	от 12,00 лв. на 18,00 лв.	от 74,29 лв. на 85,71 лв.	*24*
2023 г.	85,71 лв.	85,71 лв.	-
2024 г.	85,71 лв.	на 107,14 лв.	*15,4*
2025 г.	107,14 лв.	107,14 лв.	-
		Общо за периода	41,6

Източник: НОИ

В резултат на промяната в дневните размери, между 2020 и 2023 г. делът на лицата на минимален размер нараства от 19,19 на сто до 29,69 на сто, т.е. с около 10,5 процентни пункта (*Фигура 12*). Това не е резултат от съпоставимо увеличение на абсолютния брой лица на минимално обезщетение, който намалява от 19 962 бр. през 2020 г. до 17 015 бр. през 2023 г. (около -14,8 на сто). Основната причина за увеличаването на дела е по-силният спад на

Фигура 12



[213] Парично обезщетение за безработица - НОИ
[214] върху който са внесени или дължими осигурителни вноски за фонд "Безработица" за последните 24 календарни месеца, предхождащи месеца на прекратяване на осигуряването
[215] Парично обезщетение за безработица - НОИ
[216] Одитно доказателство № 1, Приложение № 2, таблица № 1 към одитния доклад

общия брой лица с право на *парично обезщетение за безработица* (ПОБ) - от 104 029 бр. през 2020 г. до 57 314 през 2023 г. (около 45 на сто).

2.8.2. Временни антикризисни правила през 2020-2021 г.

Пандемията от COVID-19 през 2020 г. води до сериозна промяна както в разходите, така и във функциите на фонда. С измененията в бюджета на ДОО от 2020 г. фонд „Безработица“ е натоварен не само с традиционните обезщетения, но и с финансиране на *мерки за заетост и запазване на работните места*, включително мярка *„60/40“*.[217] Част от антикризисните мерки с временен характер е *промяна в периода за получаване на обезщетение* (от 4 месеца на 7 месеца) за лица, които са придобили право на обезщетение преди изтичане на три години от предходното упражняване на правото. Това показва, че 2020 г. е структурно нетипична за фонда, поради което разходите през 2020 г. не могат да се сравняват с тези от следващите години.

2.8.3. Доходи/стаж от ЕС

Въвежда се от месец август 2024 г.[218] в размера на обезщетението за лица с доходи/стаж от ЕС да се изчислява върху всички доходи за последните 24 месеца, а не само върху последната краткосрочна заетост в чужбина. За 2025 г. фискалния ефект от промяната има спестяващ ефект в размер на 47,3 млн. лв.[219]

Покритието на разходите от осигурителни вноски във фонд „Безработица“ постига способност за самофинансиране през 2025 г., като съотношението между осигурителни вноски към изплатените обезщетения е увеличено два пъти[220] *(Таблица № 49).*

Таблица № 49

Съотношение на събрани осигурителни вноски за фонд „Безработица“ към изплатените парични обезщетения за безработица за периода 2020-2025 г.						
Година	**Осигурителни вноски по фонда**	**Получатели на обезщетение**	**Разход за изплатени обезщетения**	**Съотношение осигурителни вноски към изплатените обезщетения[221]**	**Темп на изменение на вноските**	**Темп на изменение на разхода**
	хил. лв.	***брой лица***	***хил. лв.***	***%***	***%***	***%***
2020 г.	332 949,9	109 019	658 598,4	50,6%	n/a	n/a
2021 г.	368 987,7	82 774	528 860,8	69,8%	10,8%	-19,7%
2022 г.	417 433,8	65 010	412 586,1	101,2%	13,1%	-22,0%
2023 г.	474 792,7	66 123	479 050,2	99,1%	13,7%	16,1%
2024 г.	548 459,8	64 837	572 147,4	95,9%	15,5%	19,4%
2025 г.	626 801,5	65 785	574 256,4	109,2%	19,0%	0,4%

Източник: НОИ

Към финансовата динамика на фонд „Безработица“ следва да се добави и промяната в броя на получателите. По отчетни данни на НОИ средно за 2020 г. са изплатени обезщетения на 109 019 бр. лица[222], които намаляват на 65 785 бр. лица през 2025 г.[223](*Таблица № 48*). Пропорционално през 2021-2022 г. спадът на разходите е съпроводен със намаление на броя получатели, докато през 2023-2024 г. разходите нарастват значително при почти непроменен брой лица, което показва засилване на влиянието на размера и/или продължителността на изплатените парични обезщетения (*Фигура 13).*[224]

[217] чл. 6, ал. 3 от Кодекса социално осигуряване, посл. изм., бр. 52 от 8.06.2026 г., в сила от 1.07.2026 г.
[218] чл. 54б, ал. 8 от кодекса социално осигуряване, изм.доп., бр. 67 от 9.08.2024 г.
[219] Одитно доказателство № 1
[220] Одитно доказателство № 3- Отчет за изпълнение на ЗБДОО за 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 и 2025 г. в хил. лв.
[221] Стойности над 100% индикират излишък и способност за самофинансиране, докато стойности под 100% отразяват дефицит.
[222] Бюджет на фондовете на ДОО, Фонд „Безработица“ от Държавното обществено осигуряване през 2020 г.- стр. 131; през 2021 г.-стр. 130; през 2022 г.-стр. 121; през 2023 г.- стр. 106; през 2024 г.- стр. 110; през 2025 г.- стр. 110
[223] Бюджет на фондовете на ДОО, Фонд „Безработица“ от Държавното обществено осигуряване през 2025 г., стр. 110
[224] Одитно доказателство № 3

Фигура 13



Най-силното разминаване между приходната и разходната динамика е налице през 2021-2022 г.: вноските нарастват, а разходите за обезщетения намаляват, паралелно със спад на средния брой лица с изплатени обезщетения. През 2025 г. средният брой лица с изплатено обезщетение се увеличава с 1,5 на сто (от 64 837 бр. на 65 785 бр.), докато разходът нараства само с 0,4 на сто. Това показва забавяне на разходния натиск през 2025 г. и увеличението на броя получатели не е съпроводено с пропорционален ръст на общия разход.

През 2020 г. фонд „Безработица“ временно придобива по-широка функция по финансиране на мерки за заетост и запазване на работните места, а не само традиционната функция по изплащане на обезщетения при настъпил риск „безработица“. Съотношението между събраните осигурителни вноски и изплатените обезщетения нараства над два пъти от 50,6 на сто през 2020 г. до 109,2 на сто през 2025 г., с което се постига финансова устойчивост и стабилизиране на фонда, с пълна способност за самофинансиране.

Промените в механизма за изчисляване на обезщетенията за лица с доходи/стаж от ЕС (въведени през август 2024 г.) оказват силно фискално стабилизиращо влияние и генерират спестяващ ефект в размер на 47,3 млн. лв. за 2025 г., което успешно компенсира засиления разходен натиск от предходните години. Проведените реформи и нормативни промени водят до за оптимизиране на разходите без да ощетяват дългосрочната стабилност на осигурителната система.

2.9. Ефект на нормативните промени върху размера на обезщетенията за майчинство и временна неработоспособност

Обезщетенията за майчинство и обезщетенията за временна неработоспособност поради общо заболяване се финансират от фонд „Общо заболяване и майчинство“. Осигурителните вноски постъпват общо във фонда и не могат коректно да бъдат отнесени самостоятелно към единия или другия вид обезщетение.

Таблица № 50

Ефект от промяната на паричното обезщетение за отглеждане на дете до 2-годишна възраст определени в чл. 12 от ЗБДОО за 2020-2025 г.

Година	Парично обезщетение	Изменение	Ефект *млн. лв.*
2020 г.	380 лв.	без промяна	-
2021 г.	от 380 лв.	на 650 лв.	19,4
2022 г.	от 650 лв.	на 710 лв.	18,6
2023 г.	от 710 лв.	на 780 лв.	26,7
2024 г.	780 лв.	без промяна	-
2025 г.	780 лв.	без промяна	-
		Общо за периода	64,7

Източник: НОИ

2.9.1. Правото на парично обезщетение за *майчинство* са обезщетения за бременност и раждане[225], за отглеждане на дете до 2-годишна възраст[226], за осиновяване на дете до 5-годишна възраст[227] и обезщетение за отглеждане на дете до 8-годишна възраст от бащата (осиновителя).[228] Размерите за паричното обезщетение за майчинство бременност и раждане са

[225] чл. 48а от Кодекса социално осигуряване, посл. изм., бр. 52 от 8.06.2026 г., в сила от 1.07.2026 г.
[226] чл. 53 и чл. 54 КСО от Кодекса социално осигуряване, посл. изм., бр. 52 от 8.06.2026 г., в сила от 1.07.2026 г.
[227] чл. 53д. от Кодекса социално осигуряване, посл. изм., бр. 52 от 8.06.2026 г., в сила от 1.07.2026 г.
[228] чл. 53а. и чл. 53г от Кодекса социално осигуряване, посл. изм., бр. 52 от 8.06.2026 г., в сила от 1.07.2026 г.

определени в КСО.[229] След изтичане срока на обезщетението за бременност и раждане, през време на допълнителния платен отпуск за отглеждане на дете до навършване на 2-годишната му възраст, на майката се изплаща месечно парично обезщетение в размер, определен със ЗБДОО. Обезщетението се изплаща и на осиновителката, ако след изтичане срока на обезщетението при осиновяване на дете, то не е навършило 2-годишна възраст.[230]

За периода 2020-30.06.2026 г. нормативните промени са:

- повишаване обезщетението за отглеждане на дете до 2-годишна възраст (*Таблица № 50*);

- от месец август 2022 г. е въведено ново обезщетение, с което на осигурения за общо заболяване и майчинство баща (осиновител) през време на отпуска за отглеждане на дете до 8-годишна възраст се изплаща парично обезщетение в размер, определен със ЗБДОО[231], като ефектът от промяната за 2022 г. се оценява в размер на *1,1 млн. лв.*[232]

През периода 2021 - 2023 г. нормативните увеличения на фиксираните обезщетения имат пряк измерим принос към нарастването на разхода (*Таблица № 50*). В рамките на обезщетенията за отглеждане на дете се увеличава нормативно определения размер и се разширяват кръга на правоимащите, поради което въздействат пряко в посока увеличение на разхода на фонд „Общо заболяване за майчинство“.

За периода 2020-2025 г. броят на лицата с обезщетение за майчинство намалява след 2021 г., докато средствата за изплатени обезщетения нараства, което показва, че увеличението на нормативно определените размери и на осигурителния доход компенсира и надхвърля ефекта от намаляващия брой лица. След 2023 г. размерът на обезщетението се запазва на 780 лв., но общият разход продължава да нараства, което потвърждава значението на влияещите фактори като осигурителен доход, продължителност и структурата на плащанията (*Таблица № 51*).

Таблица № 51

Изменение на разходите за изплатени обезщетения и лица получили обезщетение за майчинство за периода 2020-2025 г.					
Година	**Лица получили поне едно обезщетение за майчинство**			**Разход за изплатени обезщетения[233]**	**Темп на изменение на разхода**
	брой лица	***изменение.***	***темп***	***хил. лв.***	***%***
2019 г. (базова)	108 320	n/a	0,0%	623 633,5	n/a
2020 г.	103 888	-4 432	-4,1%	662 400,0	6,2%
2021 г.	103 903	+15	-1,6%	714 398,7	7,9%
2022 г.	102 190	-1713	-2,3%	851 271,5	19,2%
2023 г.	99 810	-2380	-2,8%	931 034,0	9,4%
2024 г.	97 057	-2753	-3,5%	990 162,4	6,4%
2025 г.	93 672	-3385	0,0%	1 036 429,9	4,7%

Източник: НОИ

Разходът за майчинство нараства през всяка година и достига 1 036,4 млн. лв. през 2025 г. или с 56,5 на сто спрямо 2020 г., докато броят на лицата с поне едно обезщетение намалява от 103 888 на 93 672 (-9,8 на сто).

От месец юли 2025 г. се въвежда несъвместимост на получаване на обезщетенията за бременност и раждане и за отглеждане на дете с упражняването на трудова дейност, която

[229] чл. 49 и чл. 53в. от Кодекса социално осигуряване, посл. изм., бр. 52 от 8.06.2026 г., в сила от 1.07.2026 г.
[230] Чл. 53 от Кодекса социално осигуряване, посл. изм., бр. 52 от 8.06.2026 г., в сила от 1.07.2026 г.; Парично обезщетение при временна неработоспособност - НОИ
[231] в чл. 53ж. ал. 1 от Кодекса социално осигуряване, нов – ДВ, бр. 62 от 2022 г., в сила от 1.08.2022 г. и чл. 12 от Закона за бюджета на ДОО за 2022 г.
[232] Одитно доказателство № 1, Приложение № 2, таблица № 1 към одитния доклад
[233] Одитно доказателство № 3 и Разходи за парични обезщетения и помощи, изплащани от ДОО от Държавното обществено осигуряване през 2019 г., през 2020 г., 2021 г., 2022 г., 2023 г., 2024 г. и 2025 г.

е основание за осигуряване за общо заболяване и майчинство. Нормативната промяна забраняваща едновременното получаване на обезщетение за бременност и раждане/отглеждане на дете и упражняването на трудова дейност, потенциално ограничава изразходването на средство и правото на обезщетение.[234]

Увеличението на изразходваните средства за обезщетения за майчинство не се дължи на повече майки, а на по-високи ставки на плащания и административни промени. Въведената забрана за едновременно получаване на обезщетения и упражняване на трудова дейност е предпоставка за ограничаване неоснователното изразходване на средства и оптимизиране на разходната част на Фонд „Общо заболяване и майчинство“ в следващите отчетни периоди.

2.9.2. За обезщетенията за *временна неработоспособност* или временно намалена работоспособност поради общо заболяване от 1 януари 2024 г. е направена промяна[235], с която осигурителят изплаща на осигуреното лице за първите два работни дни (3 работни дни до 2023 г.) от временната неработоспособност 70 на сто от среднодневното брутно възнаграждение за месеца, в който е настъпила временната неработоспособност. По този начин от всеки приложим болничен по един допълнителен ден се прехвърля като разход към ДОО.[236]

За 2024 г. абсолютният размер на разхода се увеличава с 273,8 млн. лв., което представлява ръст от 31,2 на сто спрямо 2023 г., което разграничава увеличението на разходите от конкретния ефект на промяна в изплащаните дни и показва за тежест върху бюджета на държавното обществено осигуряване (*Таблица № 52*).[237]

Таблица № 52

Ефект от промяна на изплащаните дни за обезщетение при временна нетрудоспособност за 2023-2025 г.			
Година	**Отчетени средства *млн. лв.***	**Изменение *%***	**Ефект *млн. лв.***
2023 г.	878,8	n/a	-
2024 г.	1 152,6	31,2%	136,6
2025 г.	1 302,6	13,0%	155,8
		Общо за периода	**292,4**

Източник: НОИ

Нормативната промяна в изплащаните дни за временна нетрудоспособност от бюджета на ДОО има изразено увеличаващ разходите характер и негативен фискален баланс.

В резултат на извършения анализ на нормативната уредба, финансовите показатели, статистическите данни и събраните одитни доказателства се установява, че през периода от 01.01.2020 г. до 30.06.2026 г. държавната политика в областта на социалните плащания е насочена към подобряване на социалната защита на населението чрез последователно увеличаване на размера на пенсиите и други социални плащания.

Приетите законодателни изменения са обусловени както от необходимостта от преодоляване на последиците от пандемията COVID-19, така и от стремежа за ограничаване на отрицателното въздействие на инфлацията върху доходите на населението и повишаване на адекватността на пенсионните плащания.

Може да се направи изводът, че предприетите мерки са били насочени към решаването на реални обществени потребности и са оказали съществено влияние върху жизнения стандарт на голяма част от населението.

Освен положителни резултати анализът показва и редица предизвикателства:

Приходите от осигурителни вноски не нарастват със същия темп и води до необходимост от значителни трансфери от централния държавен бюджет. Демографските тенденции ограничават възможностите за увеличаване на приходната

[234] чл. 53в, ал. 7 от Кодекса социално осигуряване, (Нова – ДВ, бр. 25 от 2025 г., в сила от 1.07.2025 г.)
[235] чл. 40, ал. 5 от Кодекса социално осигуряване, бр. 106 от 2023 г., в сила от 1.01.2024 г.
[236] Одитно доказателство № 1, Приложение № 2, таблица № 1 към одитния доклад
[237] Одитно доказателство № 1

база и финансовата устойчивост на системата остава чувствителна към икономическите и демографските процеси.

Тези фактори увеличават необходимостта от стратегическо планиране при бъдещи законодателни промени.

Анализът показва възможности за усъвършенстване на процеса на разработване на държавната политика чрез:

- по-задълбочени предварителни оценки на въздействието;

- системно анализиране на кумулативния финансов ефект;

- използване на дългосрочни финансови и демографски прогнози;

- въвеждане на показатели за проследяване на постигнатите резултати;

- регулярно оценяване на ефективността на приетите законодателни мерки.

Необходими са последователни и устойчиви управленски решения, с оглед осигуряване на стабилност на системата и запазване на нейната цел и същност.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В резултат от изпълнението на одита са направени следните заключения във връзка с въздействието на приетите законови и подзаконови нормативни актове в периода 01.01.2020 г. - 30.06.2026 г. върху публичните разходи за социални и социалноосигурителни плащания от бюджета на Министерството на труда и социалната политика и бюджета на държавното обществено осигуряване в Националния осигурителен институт.

I. Въздействието на приетите нормативни промени върху разходите за социални плащания от бюджета на МТСП има следните ключови ефекти:

1. *Повишава се социалната адекватност* чрез *разширяване обхвата на подпомаганите лица* и подобряване на покупателната им способност в отговор на инфлационния натиск. Извършени са мащабни законодателни реформи - най-вече през 2023 г. с премахването на гарантирания минимален доход и обвързването на социалните помощи с официалната линия на бедност, както и преходът към универсални плащания за ученици, регламентирани със Закона за семейни помощи за деца.

2. Обвързването на по-голямата част от плащанията и възнагражденията предоставяни по Закона за закрила на децата, Закона за хората с увреждания, Закона за личната помощ и Закона за социално подпомагане с официалната линия на бедност и минималната работна заплата, които нарастват ежегодно автоматично, има *дългосрочен фискален ефект.*

3. Обвързването на почти всички плащания с линията на бедност и минималната работна заплата отнема гъвкавостта на фискалната политика. През периода 2023-2025 г. коефициентът на еластичност надхвърля 1, което означава, че нормативните реформи катализират темп на нарастване на социалните разходи, който трайно изпреварва реалния ръст на икономиката (БВП) и базовите приходи в държавата (КФП).

II. Въздействието на приетите нормативни промени върху приходите и разходите по бюджета на държавното обществено осигуряване в Националния осигурителен институт има следните ключови ефекти:

1. Дискреционните мерки в пенсионната система – като законодателното изключение през 2022 г. от стандартното „швейцарско правило“, интегрирането на временните антикризисни COVID-добавки в пожизнената база на пенсиите и служебното увеличаване на тежестта на осигурителния стаж, залагат автоматизъм при последващите индексации по „швейцарското правило“ с увеличаващ разходите ефект. Този разходен натиск е допълнен от рязкото административно вдигане на минималната пенсия, което не само води до кумулативно превишаване на ръста на разходите спрямо приходите със 17,3 процентни пункта, но превръща минималната пенсия в основен доход, обезсмисляйки осигурителния принос.

2. Въпреки че ДОО по дефиниция е осигурителен модел, обвързан с икономическия принос на работещите, през разглежданите години той функционира предимно под натиска на социално-политически императиви.

3. Независимо от приходния ефект, който има обвързването на минималния осигурителен доход с минималната работна заплата, в резултат на бързото нарастване на разходите и демографската стагнация, бюджетът на ДОО губи от финансовата си автономност и преминава в режим на нарастващ хроничен дефицит, изискващ над 45 на сто от плащанията да се покриват от данъчните приходи в централния бюджет.

4. Динамиката на социалноосигурителните разходи и нарастващия размер на бюджетни трансфери имат съществено влияние върху общия размер на публичните разходи

и темпът им на нарастване изпреварва номиналния ръст на БВП за същия период, което доказва засилващия се фискален натиск.

През периода 2020 г. - юни 2026 г. провежданата социална политика се характеризира със значителна динамика по отношение на въвеждането на поредица от административно-регулаторни и дискреционни мерки, насочени към защита на жизнения стандарт на уязвимите групи и компенсиране и увеличаване на доходите на пенсионерите. Подобрява се социалната адекватност и защитата на уязвимите групи, но същевременно правителството се лишава от гъвкавост и финансова автономност, основана на възможностите на системата да поеме нарастващите разходи. Създава се фискален риск, който рефлектира върху целия държавен бюджет и Консолидираната фискална програма. Тези мерки водят до значително нарастване на социалните плащания, изпреварващи темповете на икономически растеж (БВП), и създават постоянна фискална тежест, която следва да бъде компенсирана, за да се запази устойчивостта на системата.

Цената на провежданата социална политика за периода 2020 г.-30.06.2026 г. е създаването на структурно небалансирана, фискално натоварваща и негъвкава осигурително-социална система, която губи финансовата си автономност и се превръща в мащабна държавна социална програма. Това налага бързи и адекватни управленски решения за стабилизиране на системата и връщане към нейната основна роля и функция, за да се гарантира дългосрочната устойчивост на публичните финанси.

Анализът показва възможности за усъвършенстване на процеса на разработване на държавната политика чрез:

- по-задълбочени предварителни оценки на въздействието;
- системно анализиране на кумулативния финансов ефект.

В подкрепа на констатациите са събрани 8 броя одитни доказателства, които заедно с работните документи, отразяващи отделните етапи на одитния процес, се намират в Сметната палата на адрес гр. София, ул. „Екзарх Йосиф” № 37.

Настоящият одитен доклад е приет на основание чл. 48, ал. 1 от Закона за Сметната палата с Решение № 444 на Сметната палата от 23.10.2026 г. (Протокол № 41).

Приложение № 1 Одитни въпроси, критерии и показатели за оценка

Основен въпрос	**Приетите законови и подзаконови нормативни актове в периода 01.01.2020 г. - 30.06.2026 г. довели ли са до дисбаланси и изпреварващо нарастване на публичните разходи за социалноосигурителните плащания спрямо устойчивите приходоизточници?**
Първи специфичен въпрос	***1. Приетите нормативни актове в периода 01.01.2020 г. - 30.06.2026 г. водят ли до нарастване и промяна в структурата на социалните плащания от бюджета на МТСП и ефект върху КФП?***
1.1. Аналитична процедура за оценка на нарастването и промяната в структурата на социалните плащания от бюджета на МТСП и ефект върху КФП в резултат на приетите нормативни актове в периода 01.01.2020 г. - 30.06.2026 г.	***Критерий***: *Запазване на структурен фискален баланс и дългосрочна устойчивост на публичните финанси през одитирания период*[238] ***индикатори/показатели:*** - фискален ефект от нормативните промени общо и по специалните закони на социалните плащания; - наличие на предварителна/последваща оценка на въздействието при приемане на нормативния акт променящ размерът на социалното плащане; - степен на „мандатната цикличност“ на нормативните промени; - коефициент на покритие - брой изменение на правоимащите лица и ползватели на средства по години и по специалните закони и в резултат на нормативни промени; - съотношение на броя на правоимащите лица към населението на страната и промяната на дела им през одитирания период; - съотношение на новите правоимащи и получаващи социално подпомагане към общия брой получаващи помощи; - размер, степен на изпълнение и изменение на социалните плащания по специалните закони и общо, както и кумулативен ефект за одитирания период; - годишен прираст на разходите за социални плащания по специалните закони от бюджета на МТСП; - дял на социалните плащания по специални закони и общо в структурата на разходите по бюджета на МТСП и КФП по години за одитирания период; - дял на социалните плащания по специалните закони от БВП; - коефициент на еластичност на социалните плащания – спрямо изменението на БВП, спрямо изменението приходите по КФП; - коефициент на субсидиране (бюджетен трансфер)
Втори специфичен въпрос	***2. Приетите нормативни актове в периода 01.01.2020 г. - 30.06.2026 г. водят ли до прекомерен структурен дисбаланс по бюджета на НОИ и КФП?***
2.1. Аналитична процедура за оценка на въздействието на приетите нормативни актове в периода 01.01.2020 г. - 30.06.2026 г. и ефект върху бюджета на НОИ и КФП	***Критерий:*** Поддържане на текущ и структурен фискален баланс и дългосрочна устойчивост на публичните финанси[239] ***Индикатори/показатели:*** - ефект от осъвременяването на пенсиите по чл. 100 от КСО („швейцарско правило“) - ежегоден допълнителен разход за ДОО; - минимален размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст и размер на социалната пенсия за старост и тяхното изменение по години за одитирания период и техните изменения; - размер на разходите за пенсиите в резултат от промени в пенсионната формула за одитирания период; - размер на извънредни увеличения на пенсиите и нововъведени добавки за одитирания период и фискален ефект върху бюджета на НОИ - динамика по години;

[238] Договор от Маастрихт, Глава втора „Фискални правила“ от Закона за публичните финанси, Закон за държавния бюджет на Република България за съответната година, Закон за бюджета на ДОО за съответната година

[239] Договор от Маастрихт, Глава втора „Фискални правила“ от Закона за публичните финанси, Закон за държавния бюджет на Република България за съответната година, Закон за бюджета на ДОО за съответната година

	- наличие на постоянни компенсаторни механизми и разходвани средства за одитирания период по години; - брой на пенсионерите, ефективно получаващи пенсии и размер на изплатеният финансов ресурс за одитирания период - тенденция по години - дял на разходите за пенсии към брутен вътрешен продукт по години и общо за одитирания период; - дял на социалноосигурителните плащания към БВП и на социалноосигурителните разходи по КФП; - процентът на лицата, които получават минималния размер пенсия (поради недостиг на осигурителен принос или нисък доход), спрямо общия брой пенсионери за стаж и възраст; - коефициент на еластичност на осигурителните плащания спрямо БВП; - коефициент на зависимост - съотношение между броя на лицата, получаващи социална пенсия и минимална пенсия за осигурителен стаж и възраст, спрямо броя на работещите (осигурените лица), които финансират системата.
	индикатори/показатели: - брой и класификация на нормативните промени върху размера на обезщетенията по години за одитирания период - пряк/косвен ефект от нормативните промени върху разходите за социалноосигурителни плащания; - съотношение на събраните осигурителни вноски по фондовете на ДОО към изплатените социалноосигурителни плащания - обезщетения за безработица; майчинство; временна нетрудоспособност на минимален/максимален размер по години за одитирания период; - относителен дял на приходите от осигурителни вноски спрямо на разходите за обезщетения динамика за одитирания период.
	индикатори/показатели: - брой и класификация на нормативните промени по години за одитирания период и пряк/косвен е от тях; - ръст в осигурителните вноски през одитирания период; - общ ръст на приходите от осигурителни вноски по години и за одитирания период; - дял на приходите от осигурителни вноски за фонд ТЗПБ в общите приходи от вноски; - годишен ръст на минималните осигурителни прагове и ефект от промяната за одитирания период; - ръст на минималния осигурителен доход за самоосигуряващи се лица, за земеделски стопани и тютюнопроизводители; - ръст на минималната работна заплата по години за одитирания период; - годишен ръст на максималния осигурителен доход и ефект от промяната за одитирания период; - ръст на средномесечния осигурителен доход и на броя на осигурените лица, годишен и за одитирания период, ефект от промяната; - съотношение между приходи от осигурителни вноски/разходи за пенсии и социални помощи и обезщетения, по години за одитирания период, извеждане на тенденция - темп на приходите спрямо темп на разходите за одитирания период-индикатор за разходен натиск. - коефициент на еластичност на осигурителните плащания спрямо средния осигурителен доход; - коефициент на субсидиране (бюджетен трансфер); - дял на трансферите от централния бюджет за ДОО от БВП за одитирания период по години; -дефицит на ДОО от БВП.

Приложение № 2 Нормативни промени с финансов ефект върху бюджета на ДОО за 2020-30.06.2026 г.

Таблица № 1

Изменени разпоредби	Сфера, в сила	До какво води промяната	Ефект *млн.лв.*
чл. 10 ЗБДОО за 2020 г.	Пенсии 01.01.2020 г.	Определя се минималният месечен размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст по чл. 68, ал. 1 КСО и произтичащите от него минимални размери на пенсиите за трудова дейност. Минималният размер е определен за два периода - от 1.01.2020 г. до 30.06.2020 г. на 219,43 лева и от 01.07.2020 г. до 31.12.2020 г. на 250,00 лева.	**69,1**
чл. 11 ЗБДОО за 2020 г.	Безработица 01.01.2020 г.	Увеличение от 1 октомври 2020 г. на **минималния дневен размер** на обезщетението за безработица **от 9 лв. на 12 лв.** ***Няма промяна в максималният дневен размер.***	**2,2**
чл. 10 ЗБДОО за 2021 г.	Пенсии 01.01.2021 г.	Определя минималния месечен размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст по чл. 68, ал. 1 от КСО и произтичащите от него минимални размери на пенсиите за трудова дейност. Минималният размер е определен за цялата година от 250 лв. на 300 лв.	**482,2**
чл. 12 ЗБДОО за 2021 г.	Обезщетения 01.01.2021 г.	***Увеличение от 1 октомври 2021 г.*** на обезщетението за отглеждане на дете до 2-годишна възраст по чл. 53 от КСО ***от 380 лв. на 650 лв.***	**19,4**
§ 6 ПЗР ЗБДОО за 2021 г.	01.01.2021 г.	Разпоредено е изплащането на Ковид добавки в размер на 50 лв. за месец януари, февруари и март 2021 г., които се изплащат дори когато пенсията е ограничена до максималния размер	**318,1**
§ 7 ПЗР ЗБДОО за 2021 г.	Пенсии 01.01.2021 г	Дерогация на § 6 от ПЗР на КСО; определяне максималния размер на пенсиите и добавките към тях като абсолютна стойност, а не като функция на максималния осигурителен доход. Определя се максималният размер на получаваните една или повече пенсии без добавките към тях от 1200 лв. на 1440 лв.	**81,6**
Нов размер на социалната пенсия за старост	Пенсии 01.7.2021 г.	Размерът на социалната пенсия за старост е увеличен, което води до увеличаване в размерите на останалите пенсии, несвързани с трудова дейност, които се определят в процент от размера на социалната пенсия за старост. Размерът на социалната пенсия за старост е увеличен от 141,63 лв. на 148,71 лева.	**91,8**
§ 9 ЗИДЗБДОО за 2021 г - изменя чл. 10 ЗБДОО за 2021 г.	Пенсии 25.12.2021 г.	Определя нов размер на минималната пенсия за ОСВ по чл. 68, ал. 1 от КСО и произтичащите от нея минимални размери на останалите пенсии за трудова дейност, считано от 25 декември 2021 г. От 25 декември размерът на минималната пенсия по чл. 68, ал. 1 от КСО се увеличава от 300 лв. на 370 лева.	**513,6**
§ 11, т. 1 ЗИДЗБДОО за 2021 г. - изменя § 6 от ПЗР ЗБДОО за 2021 г.	Пенсии 01.09.2021 г.	Удължава срока за изплащане на добавка в предходния размер за един месец, удължава срока и увеличава размера на добавката с още 3 месеца	**741,6**
§ 11, т. 2 ЗИДЗБДОО за 2021 г. - изменя § 7, ал. 2 ПЗР ЗБДОО за 2021 г.	Пенсии 25.12.2021 г.	Увеличава максималния размер на пенсията, считано от 25 декември 2021 г. Максималната пенсия се увеличава от 1440 лв. на 1500 лева.	**25,2**

§ 13 ЗР ЗИДЗБДОО за 2021 г. - изменя чл. 70, ал. 1, чл. 75, ал. 1 и чл. 79, ал. 1 КСО; създава § 7е в ПЗР на КСО	Пенсии 25.12.2021 г.	Увеличава тежестта на всяка година осигурителен стаж без превръщане и съответната пропорционална част от този процент за месеците осигурителен стаж без превръщане до 1,35; предвижда преизчисляване на всички отпуснати с начална дата до 24.12.2021 г. пенсии с новата тежест на осигурителния стаж без превръщане, а за пенсиите за трудова злополука и професионална болест - с нов коефициент	**449,1**
§ 11, т. 1 ЗИДЗДБРБ за 2021 г. - изменя чл. 90а КСО	Пенсии 16.09.2021 г.	Увеличава размера на социалната пенсия за инвалидност	**7,8**
Нов размер на социалната пенсия за старост	Пенсии 25.12.2021 г.	Размерът на социалната пенсия за старост е увеличен, което води до увеличаване в размерите на останалите пенсии, несвързани с трудова дейност, които се определят в процент от размера на социалната пенсия за старост. Размерът на социалната пенсия за старост е увеличен от 148,71 лв. на 170 лева.	**20,4**
чл. 10 ЗБДОО за 2022 г.	Пенсии от 01.01. до 30.06. и от 01.07. до 31.12.2022 г.	Определя минималния месечен размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст по чл. 68, ал. 1 от КСО и произтичащите от него минимални размери на пенсиите за трудова дейност. Минималният размер е определен за два периода - от 01.01. до 30.06. - 370 лева и от 01.07. до 31.12. - 467 лева.	**439,8**
чл. 11 ЗБДОО за 2022 г.	Безработица От 01.01. до 31.03 и от 01.04. до 31.12.2022 г.	***Увеличение*** *от 1 април 2022 г. на* **минималния дневен размер на** *обезщетението за безработица от* ***12 лв. на 18 лв.*** ***Увеличение*** от 1 април 2022 г. на **максималния дневен размер** *на обезщетението за безработица* ***от 74,29 лв. на 85,71 лв.***	**16,8** **7,2**
чл. 12 ЗБДОО за 2022 г.	Обезщетения от 01.01. до 31.03 и от 01.04. до 31.12.2022 г.	***Увеличение от 1 април 2022 г.*** на обезщетението за отглеждане на дете до 2-годишна възраст по чл. 53 от КСО ***от 650 лв. на 710 лв.***	**16,8**
§ 7 ПЗР ЗБДОО за 2022 г. и ПМС№ 479/ 30.12.2021 г. за допълнит. трансфер по БДОО за 2021 г.	Добавки 01.01.2022 г.	Изплащането на Ковид добавка и т.н. допълнителни суми от разлики за месеците януари - юни 2022 г.	**800,9**
§ 9, т. 3 ПЗР ЗБДОО - изменя чл. 90а КСО	Пенсии 01.04.2022 г.	Води до допълнително диференциране размера на социалната пенсия за инвалидност в зависимост от процента трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане и това дали на лицето е отпусната чужда помощ; увеличава размера на пенсията	**8,8**
§ 7 ЗИЗБДОО за 2022 г. - изменя чл.10, т. 2 ЗБДОО за 2022 г.	Пенсии 01.07.2022 г.	Увеличава размера на минималната пенсия по чл. 68, ал. 1 КСО и произтичащите от него минимални размери на останалите пенсии за трудова дейност - от 370 лв. на 467 лева	**439,8**
§ 8 ЗИЗБДОО за 2022 г. - изменя § 6 ПЗР ЗБДОО за 2022 г.	Пенсии 01.07.2022 г.	Определя максималния размер на пенсиите и добавките към тях за три периода - от 01.01. до 30.06. -1500 лева, от 01.07. до 30.09 - 2000 лева и от 01.10 до 31.12 - 3400 лева.	**106,5**

§ 11 ЗР ЗИЗБДОО за 2022 г. - създава § 7ж и § 7з в ПЗР на КСО	Пенсии § 7ж - 01.07.2022 г.; § 7з – преизчислени 01.10.2022 г.	С § 7ж най-общо пенсиите се увеличават от 1 юли 2022 г. с 10 на сто, като в размера се включва и сумата от 60 лв., респективно т.н. "допълнителни разлики", изплащани като Ковид добавки. Предвижда се изплащане на сума от 60 лева и за всички новоотпуснати пенсии. С § 7з най-общо пенсията се осъвременява, като се взема предвид тежестта на осигурителния стаж към датата на отпускането ѝ, средномесечният осигурителен доход за страната, с който е отпусната пенсията, а за пенсиите, отпуснати с начална дата до 31 декември 2017 г. - 398,17 лв., след което пенсията се увеличава за всяка календарна година, следваща годината на отпускане с процент, равен на по-високия от процента на нарастване на осигурителния доход или процента на нарастване на индекса на потребителските цени през предходната календарна година. Предвидено е пенсията да се преизчисли по всеки от двата механизма по § 7ж и по § 7з, след което да се направи сравнение и да се постанови изплащането на по-благоприятната по размер.	**6 251,7**
Нов размер на социалната пенсия за старост	Пенсии 01.07.2022 г.	Размерът на социалната пенсия за старост е увеличен от 170 лв. на 247 лв., което води до увеличаване в размерите на останалите пенсии, несвързани с трудова дейност, които се определят в процент от размера на социалната пенсия за старост	**38,7**
§ 11 ЗР ЗИДКТ - изменя чл. 9, ал. 2, т. 5, чл. 11, ал. 1, т. 1, като създава б. "ж", чл. 13а, т. 1, като създава б. "ж", чл. 13в, ал. 1, т. 4, чл. 40, чл. 41, чл. 50, ал. 6, чл. 53в, ал. 6, създават се чл. 53д, чл. 53е и чл. 53ж, изменя се чл. 54к, както и чл. 12 от ЗБДОО за 2022 г.	Обезщетения 01.08.2022 г.	Създава се право, определя се реда и начина за получаване на парично обезщетение за отглеждане на дете до 8-годишна възраст от бащата (осиновителя) в размер на 2 месеца. Размерът на обезщетението се определя в ЗБДОО и е равен на този за отглеждане на дете до 2-годишна възраст - 710 лв.	**1,1**
§ 2 ЗИДЗПРЗДБРБЗБДООЗБНЗК - изменя чл. 2 от цитирания закон	Пенсии/ гарантирани вземания 01.07.2023 г.	Определя, считано от 01.07. минималния размер на пенсията по чл. 68, ал. 1 от КСО и произтичащите от него минимални размери на останалите пенсии за трудова дейност. Минималният размер е определен от 467 лв. на 523,04 лева.; определя максималния размер на гарантираните вземания за времето на действие на закона след 01.07.	**407,8**
§ 6 ПЗР ЗИДЗПРЗДБРБЗБДООЗБНЗОК - изменя чл. 89а и чл. 103 КСО	Пенсии/ Добавки чл. 89а - 01.06.2023 г.; по отношение чл. 103 - 10.06.2023 г.	Определя нов начин за изчисляване на социалната пенсия за старост.; предвид промените в нормативната уредба на медицинската експертиза, които позволяват определяне на чужда помощ и на лица с трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане под 90 на сто, разширява кръга на лицата, които имат право на добавка за чужда помощ.	**16**

Нов размер на социалната пенсия за старост	Пенсии 01.07.2023 г.	Размерът на социалната пенсия за старост е увеличен, което води до увеличаване в размерите на останалите пенсии, несвързани с трудова дейност, които се определят в процент от размера на социалната пенсия за старост Определен е размерът за социалната пенсия за старост от 247 лв. на 276,64 лв.	**58,8**
чл. 10 ЗБДОО за 2023 г.	Пенсии от 01.01. до 30.06. и от 01.07. до 31.12.2023 г.	Определя минималния месечен размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст по чл. 68, ал. 1 от КСО и произтичащите от него минимални размери на пенсиите за трудова дейност. Минималният размер е определен за два периода - от 01.01. до 30.06. - 467 лв. и от 01.07. до 31.12. - 523,04 лв.	**407,8**
чл. 12 ЗБДОО за 2023 г.	Обезщетения 01.01.2023 г.	***Увеличение от 1 януари 2023 г.*** на обезщетението за отглеждане на дете до 2-годишна възраст по чл. 53 от КСО и за отглеждане на дете до 8-годишна възраст от бащата (осиновителя) ***от 710 лв. на 780 лв.***	**26,7**
чл. 11 ЗБДОО за 2024 г.	Безработица 01.01.2024 г.	Увеличение от 1 януари 2024 г. на **максималния дневен размер** на обезщетението за безработица **от 85,71 лв. на 107,14 лв.** ***Няма промяна в минималния дневен размер.***	**15,4**
§ 5, т. 1 ПЗР ЗБДОО за 2024 г. - изменен чл. 40, ал. 5 КСО	Обезщетения 01.01.2024 г.	**От 1 януари 2024 г. осигурителят изплаща на осигуреното лице първите два работни дни от временната неработоспособност** (вместо първите три дни)	**136,6**
§ 5, т. 2 ПЗР ЗБДОО за 2024 г. - изменен чл. 84, ал. 1 КСО	Добавки 01.01.2024 г.	Увеличен размер на вдовишката добавка от 26.5% на 30%	**106,8**
§ 1	Пенсии 01.04.2024 г.	Предвидено е изплащане от бюджета на ДОО за месец април 2024 г. на еднократна сума в размер на 100 лв. на пенсионерите, на които пенсията или сборът от пенсиите, заедно с добавките и компенсациите към тях за месец април 2024 г., е в размер до 526 лв. включително.	**86,2**
Нов размер на социалната пенсия за старост	Пенсии 01.07.2024 г.	Размерът на социалната пенсия за старост е увеличен, което води до увеличаване в размерите на останалите пенсии, несвързани с трудова дейност, които се определят в процент от размера на социалната пенсия за старост. Размерът на социалната пенсия за старост е определен от 276,64 лв. на 307,07 лева.	**6**
§ 3 - допълва чл. 54б, като създава ал. 8	Обезщетения 13.08.2024 г.	Променя се механизма на изчисляване на паричното обезщетение за безработица, когато за ПОБ се взема предвид стаж, придобит по законодателството на държава, с която се прилагат европейски регламенти. Нормата е приета с цел предотвратяване опитите за неправомерно получаване на средства от ДОО, когато фиктивно се документира последна заетост с висок доход в друга държава-членка на ЕС, с цел ПОБ да бъде изчислено единствено от този доход	**-47,3**
Нов размер на социалната пенсия за старост	Пенсии 01.07.2025 г.	Размерът на социалната пенсия за старост е увеличен, което води до увеличаване в размерите на останалите пенсии, несвързани с трудова дейност, които се определят в процент от размера на социалната пенсия за старост. Размерът на социалната пенсия за старост е увеличен от 276,64 лв. на 333,48 лева.	**6,1**
§ 2 - изменя чл. 7 от Закона	Пенсии 01.07.2026 г.	Определя минималния размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст по чл. 68, ал. 1 КСО и минималните размери на останалите пенсии за трудова дейност, които произтичат от него за времето след 01.07.2026 г. Размерът на минималната пенсия по чл. 68, ал. 1 от КСО е определен от 322,27 евро на 347,51 евро.	**116,0**

Нов размер на социалната пенсия за старост	Пенсии 01.07.2026 г.	Размерът на социалната пенсия за старост е увеличен със 7.8%, което води до увеличаване в размерите на останалите пенсии, несвързани с трудова дейност, които се определят в процент от размера на социалната пенсия за старост. Размерът на социалната пенсия за старост е определен от 170,51 евро на 183,81 евро.	**8,6**
Осъвременяване по чл. 100	Пенсии	Осъвременяване размера на пенсиите по реда на чл. 100 от КСО	**9 784,6**
			Източник: НОИ

Таблица № 2

Нормативни промени с финансов ефект от прилагания таван на пенсиите за 2020-30.06.2026 г.			
Нормативен акт	**Изменени разпоредби**	**До какво води промяната**	**Ефект** *млн. лв.*
ЗБДОО за 2020 г.	чл. 9, т. 4, 01.01.2020 г.	§ 6 от ПЗР на КСО - в размер на 40 на сто от максималния месечен размер на осигурителния доход, определен със ЗБДОО за 2020 г. в размер на 3000 лв. Максималният размер на пенсията е 1200 лв.	**84,0**
ЗБДОО за 2021 г.	§ 7 ПЗР ЗБДОО за 2021 г. 01.01.2021 г.	Дерогация на § 6 от ПЗР на КСО; определяне максималния размер на пенсиите и добавките към тях като абсолютна стойност, а не като функция на максималния осигурителен доход.	**81,6**
ЗБДОО за 2021 г.	§ 11, т. 2 ЗИДЗБДОО за 2021 г. - изменя § 7, ал. 2 ПЗР ЗБДОО за 2021 г. 25.12.2021 г.	Увеличава максималния размер на пенсията, считано от 25 декември 2021 г. Максималната пенсия се увеличава от 1440 лв. на 1500 лв.	**25,2**
ЗБДОО за 2022 г.	§ 8 ЗИЗБДОО за 2022 г. - изменя § 6 ПЗР ЗБДОО за 2022 г. 01.07.2022 г.	Определя максималния размер на пенсиите и добавките към тях за три периода - от 01.01. до 30.06. -1500 лв., от 01.07. до 30.09 - 2000 лв. и от 01.10 до 31.12 -3400 лв.	**106,5**
ЗБДОО за 2023 г.	§ 4 ПЗР ЗБДОО за 2023 г. 01.01.2023 г.	Дерогация на § 6 от ПЗР на КСО; определяне максималния размер на пенсиите и добавките към тях като абсолютна стойност, а не като функция на максималния осигурителен доход.	**215,0**
		Общо	**512,3**
			Източник: НОИ

Приложение № 3 Нормативни промени в разпоредбите на специалните закони, които оказват влияние в размера социални плащания от бюджета на МТСП

Бюджетна програма *в лева*	**2020 г.**			**2021 г.**			**2022 г.**			**2023 г.**			**2024 г.**			**2025 г.**		
	план	*уточнен план*	*отчет*	*план*	*уточнен план*	*отчет*	*план*	*уточнен план*	*отчет*	*план*	*уточнен план*	*отчет*	*план*	*уточнен план*	*отчет*	*план*	*уточнен план*	*отчет*
БП Социални помощи	**167520000**	**203038338**	**202834332**	**224520000**	**298184597**	**297252457**	**234247000**	**282729429**	**274452924**	**269306000**	**269306000**	**21898503**	**344914000**	**303110163**	**303103328**	**375676100**	**379090047**	**378915549**
1.Месечни помощи ЗСП	31 112 000	28 496 603	28 429 806	31 112 000	26 738 256	26 737 335	37 739 000	31 256 781	24 956 459	72 798 000	56 513 298	52 431 350	121457000	99 798 989	99 798 989	134634000	144984544	144984544
2.Еднократни помощи по ЗСП	2 600 000	6 486 448	6 486 448	2 600 000	4 018 488	4 018 488	2 600 000	20 622 294	20 622 294	2 600 000	5 911 000	5 716 374	23 670 000	7 627 257	7 627 257	28 710 000	8 848 000	8 845 434
3.Целеви помощи за наеми по ЗСП	100 000	68 569	68 569	100 000	100 000	87 215	100 000	100 000	34 402	100 000	100 000	20 528	100 000	30 084	30 084	100 000	272 742	272 742
4.Пом.за диагностик лечение - ПМС №17 от 2007 г.	3 500 000	3 613 041	3 613 041	3 500 000	3 979 220	3 979 220	3 500 000	4 514 918	4 514 918	3 500 000	4 710 092	4 710 089	3 500 000	4 854 388	4 854 388	3 500 000	5 980 355	5 980 355
5.Цел. социални програми и проекти за соц.включване и соц. подкрепа	1 500 000	1 699 918	1 699 918	1 500 000	736 870	736 870	4 500 000	329 148	327 826	4 500 000	589 461	589 461	4 500 000	1 024 295	1 024 295	5 360 000	1 217 084	1 046 271
6.Други помощи по ЗСП	860 000	829 067	691 861	860 000	748 789	622 407	860 000	638 464	635 329	-	-	-	860 000	206 801	199 966	-	-	-
7.Целеви помощи за отопление Наредба 7	121200000	140195819	140195819	131200000	136647078	135902746	181300000	157316485	157316485	181300000	177165882	176792874	186300000	187123639	187123639	198190000	215098559	215098559
8.Мес.цел. помощ при извънр.положение за семейства с деца 14 г.	-	18 596 995	18 596 995	-	67 881 825	67 881 825	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9.Целеви средства по ЗВВРБ и ЗВВ	-	-	-	3 648 000	985 541	985 298	3 648 000	2 554 989	822 161	3 648 000	848 000	765 253	3 648 000	739 044	739 044	3 648 000	696 900	696 826

10.Едн.фин.подкрепа ваучери за храна за пенсионери с пенсия от 300,01 до 369 лв.	-	-	-	47 000 000	48 160 256	48 160 256	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11.Едн.фин.подкр.за отопление на лица при изв. обстановка	-	-	-	-	8 188 200	8 140 800	-	6 507 200	6 446 400	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12. Доп. средства към цел. помощ за отоп. сезон 2022/23г.	-	-	-	-	-	-	-	30 032 000	30 032 000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11.Едн.финансова помощ за отопление	-	-	-	-	-	-	-	14 199 300	14 086 800	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12.Цел.пом за безраб. член	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	405 600	1 684 330	1 684 330	959 900	1 978 920	1 978 920
13.Мес. цел.помощ за младежи 18 и 21 г.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	473 400	21 336	21 336	574 200	12 943	11 898
БП Подкр. на и за хора с увреждан	**559 574 000**	**472 171 177**	**472 147 756**	**703 114 000**	**477 644 171**	**470 530 435**	**983 324 000**	**543 516 999**	**508 655 698**	**1 219 424 000**	**640 432 605**	**633 638 818**	**1 471 638 100**	**704 398 154**	**703 144 542**	**2 012 647 100**	**888 114 770**	**879 422 305**
1.Фин.под. хора тр. увреждане	450 190 000	462 077 340	462 077 340	469 024 000	458 424 000	458 324 942	519 550 000	518 201 884	494 996 998	630 100 000	620 200 192	617 546 282	657 700 000	685 078 764	685 078 764	834 000 000	859 627 605	858 022 302
2.Механиз. лич.помощ	92 600 000	202 172 542*	202 172 542*	214 600 000	280 540 376*	280 540 376*	438 100 000	439 448 116*	439 448 116*	569 100 000	597 431 738*	597 431 738*	793 714 100	891 339 277*	891 339 277*	1 157 223 100	1 262 272 082*	1 258 646 207*
3.Целеви помощи за хора тр. увреждане	-	-	-	2 566 000	2 566 000	2 049 355	2 750 000	2 750 000	2 677 449	3 300 000	3 673 200	3 673 200	3 300 000	4 341 123	4 341 123	4 500 000	5 869 454	5 869 454
4. Целева помощ по ЗБЖЕ	-	-	-	-	-	-	6 000 000	6 000 000	1 290	**	25 164	25 164	**	155 642	155 642	**	314 530	314 530
БП Подкрепа																		

за деца и семейства																		
1.Възнагр. приемни семейства	-	-	-	28 080 000	1406 820	1349 005 *** 23272005	-	-	-	-	--	-	-	-	-	-	-	-
2. Еднокр. помощ за учен.1 кл.	10 950 000	6 550 000	6 475 019	16 800 000	11 600 000	11 584 579	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3. Еднокр. помощ за учен.8 кл.	-	2 994 198	2 994 198	18 750 000	10 150 000	10 120 093	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4.Мес.пом. по ЗЗДет	-	-	-	13 765 000	7 065 000	7 034 605	-	-	-	7 845 000	7 878 800	7 878 800	-	-	-	-	-	-
5.Еднокр. помощ за учен.1-4кл.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	39000000	39000000	38346868	-	-	-	-	-	-

* Предоставени трансфери на общини по Механизъм лична помощ.
** Необходимите средства за изплащането на целева помощ за безвъзмездна преводаческа услуга по Закона за българския жестов език се осигуряват по бюджета на МТСП за съответната година по Политиката в областта на хората с увреждания, бюджетна програма „Подкрепа на и за хората с увреждания" за сметка на предвидените разходи в размер на 6 000 000 лв. по централния бюджет със закона за държавния бюджет за съответната година.
*** Трансферирани средства от държавния бюджет към общините за професионални приемни семейства и настанените при тях деца

Източник: МТСП

Заключение:

Данните за периода 2020 г. - 2025 г. показват тенденция на нарастване на публичния ресурс за социални плащания, като най-съществено е увеличението при подкрепата за хората с увреждания, механизма „Лична помощ" и месечните помощи по Закона за социалното подпомагане. Наред с временните мерки, въведени в условията на пандемията и повишаването на цените на енергоизточниците, след 2022–2023 г. се наблюдава структурна промяна в системата на социалното подпомагане, изразяваща се в разширяване на обхвата на правоимащите и обвързване на редица помощи с линията на бедност. Това създава предпоставки за устойчиво увеличаване на необходимия бюджетен ресурс. При повечето бюджетни програми окончателният отчет е близък до уточнения план, но са налице и съществени изменения между първоначалното бюджетно планиране и уточнения бюджет, вследствие на промените в размера на финансовата подкрепа през годината.

Приложение № 4 Планирани и отчетени разходи за пенсии, социални помощи и обезщетения в ЗБДОО за периода 2020 г. - 30.06.2026 г.

Година	Общо разходи за пенсии, социални помощи и обезщетения								
	Закон БДОО		Уточнен план/ актуализиран закон		Отчет		Изпълнение *отчет спрямо уточнен план*		
	млн. лв.	*млн. евро*	*млн. лв.*	*млн. евро*	*млн. лв.*	*млн. евро*	*млн. лв.*	*млн. евро*	*%*
2020 г.	12 317,01	6 297,59	13 317,01	6 808,88	13 153,65	6 725,35	**- 163,36**	**- 83,52**	***98,77***
2021 г.	14 386,59	7 355,75	16 483,39	8 427,82	16 346,13	8 357,64	**- 137,26**	**-70,18**	***99,17***
2022 г.	16 406,08	8 388,29	18 179,85	9 295,21	17 797,37	9 099,65	**- 382,48**	**- 195,56**	***97,90***
2023 г.	21 634,39	11 061,49	21 706,39	11 098,30	21 447,79	10 966,08	**- 258,61**	**- 132,22**	***98,81***
2024 г.	24 152,95	12 349,21	24 186,05	12 366,13	24 422,98	12 487,27	**236,93**	**121,14**	***100,98***
2025 г.	27 179,92	13 896,87	27 278,64	13 947.34	27 084,32	13 847,99	**- 94,32**	**- 99,35**	***99,29***
30.06.2026 г.	29 647,18	15 158,36	-	-	14 143,89	7 231,66	-	-	-

Година *млн. лв.*	**Разходи за пенсии**			**Разходи за социални помощи и обезщетения**			**Общо разходи**		
	Закон БДОО	Уточнен план/ актуализиран закон	Отчет	Закон БДОО	Уточнен план/ актуализиран закон	Отчет	Закон БДОО	Уточнен план/ актуализиран закон	Отчет
2020 г.	10 577,67	10 577,67	11 138,45	1 739,34	2 739,34	2 015,20	12 317,01	13 317,01	13 153,65
2021 г.	12 347,93	14 419,73	14 249,40	2 038,65	2 063,65	2 096,73	14 386,59	16 483,39	16 346,13
2022 г.	14 120,42	15 894,19	15 634,71	2 285,65	2 285,65	2 162,66	16 406,08	18 179,85	17 797,37
2023 г.	19 168,16	19 240,16	19 123,24	2 466,23	2 466,23	2 324,55	21 634,39	21 706,39	21 447,79
2024 г.	21 607,00	21 640,10	21 667,80	2 545,95	2 545,95	2 755,18	24 152,95	24 186,05	24 422,98
2025 г.	24 106,02	24 204,74	24 126,27	3 073,89	3 073,89	2 958,05	27 179,92	27 278,64	27 084,32
30.06.2026 г.	26 413,10	-	12 705,02	3 234,08	-	1 438,87	29 647,18	-	14 143,89

Заключение:

Данните за периода 2020 г. - 2025 г. показват значително нарастване на разходите, като основен фактор е увеличението на разходите за пенсии, при висока степен на изпълнение на планирания публичен ресурс спрямо уточнения план. Налице са ограничени отклонения между планираните и фактически отчетените стойности.

ОПИС НА ОДИТНИ ДОКАЗАТЕЛСТВА КЪМ ОДИТЕН ДОКЛАД № 1000000126

№	Доказателства	Брой листа/ електронен носител
1.	**Писмо изх. № 1029-40-4303#3 от 29.07.2026 г. на управителя на НОИ с приложения:**	**Електронен носител**
1.1.	Приложение 1 - Таблица – нормативни промени- 2020 г. - 2026 г.	**1 бр. диск**
1.2.	Приложение 2 - Ефекти от мерки по пенсиите 2020 г. - 2026 г.	
1.3.	Приложение 3 - Ефекти от промени по краткосрочните обезщетения 2020 г. - 2026 г.	
1.4.	Приложение 4 - Справки за инвалидните пенсии	
1.5.	Приложение 5 - Мерки, свързани с разпространението на COVID-19, проведени в периода 2020 г. - 2022 г.	
1.6.	Приложение 6 - Финансово състояние на ДОО 2019 - 2026 г. (анализ)	
2.	**Писмо изх. № 92-624 от 30.07.2026 г. на главния секретар на МТСП**	**1 бр.**
2.1.	Документи по т. 1 - Информация за промени в нормативната уредба и вътрешните актове относими към социалните плащания по закони, постановления на МС, правилници, наредби и други в периода 01.01.2020 г. - 30.06.2026 г., които имат пряк или косвен фискален ефект върху разходната част на бюджета на МТСП по линия на социалните плащания, помощи и обезщетения	**4 бр. диск**
2.2.	Документи по т. 2 - Налични анализи, доклади и становища във връзка с въздействието на промените в нормативната уредба върху размера и обхвата на социалните плащания от бюджета на МТСП	
2.3.	Документи по т. 3 - Таблица „Промяна в разпоредбите на ЗХУ/ЗСП/ЗЛП/ЗЗДВСПДВБЖЕВВВ/ ЗВВРБ и др. актове, които водят до промяна в размера социални плащания от бюджета на МТСП”, разпределена по бюджетни програми, закони и вид социално плащане в периода 01.01.2020 г. - 30.06.2026 г.	
3.	**Електронно писмо от 28.07.2026 г. на началник на отдел „Анализ и планиране на бюджета“, дирекция „Анализ планиране и прогнозиране“ на НОИ с приложения:**	**Електронен носител**
3.1.	Отчет за изпълнението на Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване и Отчет за касовото изпълнение на бюджета за 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 и 2025 г. - 6 бр. електронни файла	
3.2.	Електронно писмо от 18.09.2026 г. на началник на отдел „Анализ и планиране на бюджета“, дирекция „Анализ планиране и прогнозиране“ на НОИ с приложение Отчет за изпълнението на Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване на бюджета за 2019 г.	
4.	**Писмо изх. № 1029-40-2635#4 от 05.08.2026 г. на управителя на НОИ с приложения:**	**Електронен носител**
4.1.	Отчет за изпълнението на Закона за бюджета на ДОО и Отчет за касовото изпълнение на бюджета към 30.06.2026 г. - окончателен	
5.	**Писмо изх. № 1029-40-2635#6 от 11.08.2026 г. на управителя на НОИ**	**Електронен носител**
5.1.	Електронно писмо от 10.08.2026 г. на актюер, отдел „Статистика актюерски анализи и прогнози“, дирекция „Анализ планиране и прогнозиране“ на НОИ с приложение: - Аналитичен годишник „Държавното обществено осигуряване през 2025 г.	
5.2.	Електронно писмо от 12.08.2026 г. на актюер, отдел „Статистика актюерски анализи и прогнози“, дирекция „Анализ планиране и прогнозиране“ на НОИ с приложение: - Справка за броя на пенсионерите, получаващи минимален размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст за първото полугодие на 2026 г.	
6.	**Електронно писмо от 12.08.2026 г. на директор на дирекция „Финансово счетоводни дейности“ на НОИ с приложения:**	**Електронен носител**

	- документи за получени дарения за пенсионери	
7.	**Електронно писмо от 20.08.2026 г. на главния секретар на МТСП с приложения**	**Електронен носител**
7.1.	Обяснителна записка към отчета на касовото изпълнение на бюджета на МТСП към 31.12.2023 г.;	1 бр.
7.2.	Справки за размера на текущите трансфери, обезщетения и помощи за домакинства по години за периода 2019-2026 г.	8 бр.
7.3.	Справка получатели на социални плащания по години	Електронен носител
8.	**Електронно писмо от 28.07.2026 г. на началник на отдел „Статистика актюерски анализи и прогнози“, дирекция „Анализ планиране и прогнозиране“ на НОИ с приложение:**	**Електронен носител**
8.1	Таблици с данни за периода 01.01.2026 г. - 30.06.2026 г. относно краткосрочните обезщетения и помощи изплащани от държавното обществено осигуряване и информацията за средния брой на осигурените лица към 30.06.2026 г.	