

ОПРЕДЕЛЯНЕТО НА ОФИЦИАЛНАТА ЛИНИЯ НА БЕДНОСТ ЗА СТРАНАТА КАТО ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВО ПРЕД СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ

Гл. ас. д-р Драгомир К. Драганов, ddraganov@unwe.bg

Катедра „Икономическа социология“

Университет за национално и световно стопанство

Резюме: Настоящото изследване има за цел да установи доколко използването на официалната линия на бедност за страната като инструмент за регулиране на достъпа до програмите за социална защита в България и определяне на размерите на подкрепата е довело до подобряване на ефективността им да намаляват бедността, да подобрят адекватността на плащанията и да разширят достъпа до схемите за минимален доход. По този повод е установено, че някои особености на методиката за определяне на официалната линия на бедност за страната затрудняват постигането на тези очаквани резултати и създават предпоставки за относително обедняване на получателите на социални плащания, достъпът до които и чийто размер е обвързан с линията на бедност. За преодоляване на това предизвикателство се предлага да бъде подобро информационното осигуряване за равнището на бедността и преразглеждане на методиката за определянето ѝ с цел включване на обективен измерител на минимални жизнени потребности.

Ключови думи: линия на бедност, измерване на бедността, социално подпомагане, финансова подкрепа за хора с увреждания

JEL: Z13, Z18, I32, I38

DOI: <https://doi.org/10.58861/tae.di.2026.1.02>

SETTING THE OFFICIAL POVERTY LINE FOR THE COUNTRY AS A CHALLENGE FOR SOCIAL POLICY IN BULGARIA

Head Assist. Prof. Dragomir K. Draganov, PhD, ddraganov@unwe.bg

Department of Economic Sociology

University of National and World Economy

Abstract: This study aims to determine whether the use of the official poverty line for the country as a tool for regulating access to social protection programs in Bulgaria and determining the amount of support has enhanced their effectiveness in reducing poverty, improved the adequacy of benefits, and broadened access to minimum income schemes. In this regard, it has been found that certain features of the method of setting the official poverty line make it difficult to achieve the expected results and create conditions for the relative impoverishment of recipients of social payments, access to and amount of which are linked to the poverty line. To overcome this challenge, it is proposed to improve the information availability on the poverty level and review the method of determining the poverty line in order to include an objective measure of minimum living needs.

Key words: poverty line, poverty measurement, social assistance, financial assistance for people with disabilities

JEL: Z13, Z18, I32, I38

DOI: <https://doi.org/10.58861/tae.di.2026.1.02>

ОПРЕДЕЛЯНЕТО НА ОФИЦИАЛНАТА ЛИНИЯ НА БЕДНОСТ ЗА СТРАНАТА КАТО ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВО ПРЕД СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ

Гл. ас. д-р Драгомир К. Драганов, ddraganov@unwe.bg

Катедра „Икономическа социология“

Университет за национално и световно стопанство

Въведение

България е държава, в която необходимостта от използване на обективни измерители на стандарта на живот за целите на социалната политика е разпозната още в края на 80-те години на ХХ век. Тогава, в отговор на социалните последици от реструктурирането на икономиката и трансформацията на политическата система стартират опити за изчисляване на различни форми на жизнен минимум, които да намерят приложение в програмите за подкрепа на уязвимите групи. Поради една или друга причина, за дълъг период от време усилията остават безрезултатни и заинтересованите страни не постигат консенсус върху каква основа да изградят мрежите за социална защита.

Въпреки това правителството приема методика за определяне на официалната линия на бедност за първи път едва през 2006 г. Тя отчита утвърдените към онзи момент международни добри практики и предлага сравнително лесен за прилагане изчислителен алгоритъм. До 2019 г. линията на бедност остава аналитичен инструмент на изпълнителната власт и само в епизодични случаи бива използвана като критерий за вземане на решение, например при насочване на еднократните допълнителни суми към пенсиите, изплащани около великденските празници и Коледа. През 2019 г. е приета изцяло нова методика и линията на бедност за първи път в най-новата история на социалната политика в България е „вградена“ в дизайна на програма за социална защита чрез промени в Закона за хората с увреждания. През 2023 г. се постъпва по сходен начин при нормативното уреждане на правилата за достъп до месечни социални помощи и при определяне на техните размери.

Целите на нормативните промени са незабавно социално легитимирани и се радват на подкрепа. Те са финансовата подкрепа за хората с увреждания да бъде адекватна и размерът ѝ да се актуализира в съответствие с промените в стандарта на живот в страната, а реформата на схемата за минимален доход да я направи по-достъпна за нуждаещите се и по-ефективна в намаляване риска от бедност в страната.

Но в същото време делът на хората, живеещи в бедност, не показва устойчиво намаление и се движи от около 23,8% за 2020 г. до 21,7% за 2024 г., а за хората в трудоспособна възраст (18-64 г.) дори нараства – от 17,5% за 2020 г. до 18,3% за 2024 г. След еднократно подобрене през 2020 г. ефективността на социалните трансфери (без пенсиите) в намаляването на бедността започна да отслабва. От 6,1% за 2020 г. и 9,4% през 2021 г., разликата между риска от изпадане в бедност и преди, и след трансферите намалява до 7,4% (2022 г.), 7,9% (2023 г.) и 8,3% (2024 г.) (Natsionalen statisticheski institut, 2025b).

Тези тревожни данни повдигат редица въпроси доколко начинът, по който се изчислява официалната линия на бедност за страната, поставена в основата на две от най-важните за социалната защита на уязвимите групи програми – тази за месечната финансова подкрепа на хората с увреждания и програмата за месечни

социални помощи, вместо работещо решение всъщност не се е превърнало в ново предизвикателство, стоящо пред социалната политика.

На този проблем е посветено и настоящото изследване. Неговата цел е да установи доколко използването на официалната линия на бедност за страната е довело до подобряване на ефективността на програмите за социална защита в България. Фокусът е преди всичко върху програмата за месечна финансова помощ за хора с увреждания и програмата за месечно социално подпомагане, доколкото към настоящия момент това са двете най-мощни програми, в които официалната линия на бедност се използва за управление на достъпа до подкрепа и/или нейния размер.

Изведени са четири задачи: първо, да се направи преглед на съществуващите подходи в дефинирането и измерването на бедността, за да се определи към кой от тях може да бъде съотнесен използваният в България подход; второ, да се анализира в исторически план опитът на България в използването на линии на бедност или други подобни инструменти при формиране на политики за социална защита; трето, да се анализират емпирични данни, въз основа на които да се направи оценка доколко ефективността на програмите, обект на изследване, се е подобрила; четвърто, да се изведат настоящите и бъдещи предизвикателства пред социалната политика в България от използването на линията на бедност при действащия начин на изчисляването ѝ като критерий за насочване на подкрепата към уязвимите групи и определяне на нейния размер.

1. Подходи при дефиниране и измерване на бедността – някои необходими терминологични уточнения

В социалните науки няма единен отговор нито относно дефинирането, нито относно измерването на бедността. Както посочва Антъни Аткинсън, бедността се интерпретира по различен начин в различните държави, региони и култури, но и в различните етапи на човешката история (Atkinson, 2019, p. 28). Днес в дебата за бедността се отличават два по-значими подхода. Мартин Равалион (Ravallion, 2020) ги определя като: 1) подход, основан на полезността (welfarist approach) и 2) подход, основан на възможностите (capability approach). Тези два подхода ще бъдат разгледани накратко по-долу.

1.1. Подход, основан на полезността (welfarist approach)

Подходът, базиран на полезността, се основава върху концепцията за индивидуалното благосъстояние (полезност), разбирано като субективна оценка на благата, които човек цени. Така беден е онзи, чието благосъстояние е под определено критично ниво, а начинът, по който благосъстоянието бива операционализирано, предопределя и начина на измерване на бедността (Ravallion, 2016; 2020). Следователно е необходимо да се започне с избор на конкретен измерител на благосъстоянието. То може да се измери чрез количеството консумирани стоки и услуги, равнището на разполагаемия доход, извършените разходи и др. След това е необходимо да се определи т.нар. „линия на бедност“, която обозначава онова ниво на благосъстояние, което трябва да бъде постигнато, за да може да бъде избегната бедността. Накрая е необходимо да се изчисли определен агрегиран измерител на бедността, който може да показва какъв е дялът на хората или домакинствата с благосъстояние под прага или колко под него остава тяхното благосъстояние (Ravallion, 1996).

1.2. Подход, основан на възможностите (capability approach)

Подходът, основан на възможностите, придобива популярност благодарение на Нобеловия лауреат за икономика Амартия Сен. Сен смята, че следва да се отиде отвъд дефиницията на полезността като „щастие“ или „удовлетворяване на желанията“, какъвто е случаят в класическия утилитаризъм. Той ясно разпознава трудностите да се достигне до единно разбиране за полезността, още повече, че в своите действия човек е мотивиран не само от преследването на собствения си интерес (Sen, 1987). Освен това се налага да бъде направено разграничение между желаното и реалното благосъстояние и възможността изобщо да бъде достигнато някакво ниво на благосъстояние, т.е. „свободата за постигане на благосъстояние“ (Sen, 1987, р. 3). В този контекст Сен твърди, че при оценката на стандарта на живот на отделния човек, обектите, които той цени, не се ограничават единствено до консумираното или притежавано количество стоки и услуги, а до „аспекти на живота, които той или тя постига, живеейки“ (Sen, 1987/1999, р. 29). Тези, условно казано, жизнени постижения (functionings) са начините, по които човек избира да живее (beings), и нещата, които човек избира да прави (doings). Сен разглежда жизнените постижения през призмата на т.нар. „възможности“ (capabilities), т.е. дали човек притежава свободата да постига избраните начини на живеене и действие. Този подход се различава от утилитаристкия възглед, че благосъстоянието на човека е толкова по-голямо, колкото по-голямо количество стоки и услуги може да има, макар и в един момент пределната полезност от всяка допълнителна единица благо да намалява. Подходът, основан на възможностите също така допуска, че връзката между постиженията и свободата за конкретни постижения е двупосочна. Затова при изследване на благосъстоянието е важно да се отчита не само кои комбинации от начини на живеене и действие човек може да реализира, но и как реализацията на точно определени комбинации влияе върху свободата му за постижения в различните ѝ измерения (Sen, 1987/1999). Така Сен стига до заключението, че „бедността може да бъде разглеждана като неуспеха да бъде постигнато някакво абсолютно ниво на възможности“ (Sen, 1983, р. 168). Както се вижда, фокусът е върху свободата да се живее и действа по желан начин, а не върху реалното количество притежавани блага.

1.3. Измерване на бедността

Не е задължително представените по-горе два подхода да си противоречат. Както твърди Мартин Равалион, анализът на полезността трябва да вземе предвид и индивидуалните характеристики. Затова по-скоро „благосъстоянието е стабилна, междуличностно сравнима функция на това, което човек може да бъде и да прави – неговите постижения“ (Ravallion, 2020, р. 170). Въпреки всичко, изборът на някой от двата подхода до голяма степен предопределя измерителите на бедността, които ще бъдат използвани.

И макар подходът, основан на възможностите, да има голяма евристична сила, трудностите при операционализацията на неговите концепции, отслабват значение му за практиката. Това не е маловажно, защото, по думите на Мартин Равалион, „линиите на бедност изпълняват както описателни, така и нормативни роли“ (Ravallion, 2020, р. 191). Описателни, защото те позволяват да бъдат правени сравнения във времето и пространството; нормативни, защото насочват вземащите решение по повод формулиране на антибедност политиките.

Тук не е необходимо да се обръща задълбочено внимание на различните методи за измерване на бедността, доколкото този въпрос е задълбочено изследван и в българската (вж. Bogdanov & Tsanov, 2004; Tsanov & Tomev, 2006;

Bogdanov, 2020; Tsanov, 2020), и в чуждестранната научна литература (вж. Atkinson, 1998; 2019; Ravallion, 1992; 2016). Въпреки това, с цел постигане на по-голяма терминологична яснота и без да се навлиза в ненужни технически подробности, е необходимо да се изяснят няколко обстоятелства. На първо място, линиите на бедност могат да бъдат: *i) субективни*, изчислени въз основа на оценките на хората за тяхното собствено благосъстояние, и *ii) обективни*, изчислени чрез изследване на някакви обективно наблюдаеми характеристики на благосъстоянието, било то потребление, разходи или доходи. На свой ред, обективните линии на бедност са или: *a) абсолютни*, при които е налице един дефиниран минимален стандарт, обикновено дефиниран през някаква идея за минимални жизнени потребности и актуализиран регулярно с промените в ценовите равнища (промените в издръжката на живота), или *б) относителни*, при които статусът на индивидите и домакинствата се определя чрез сравнение между тяхното благосъстояние и някакъв измерител на средното жизнено равнище в обществото, в което те живеят (Atkinson, 2019). На трето място, незаглъхващият дебат как да се измерва бедността обичайно се концентрира върху няколко ключови въпроса, сред които са: кой да бъде индикаторът за измерване на благосъстоянието (алтернативите обичайно са или доходите, или разходите); с цел постигане на сравнимост, как да се отчете фактът, че различните домакинства имат различен брой членове и различна възрастова структура (това е проблемът за т.нар. „еквивалентни скали“, приписващи различно тегло на отделните членове на домакинството въз основа на аргумента, че в домакинството има общ бюджет и се споделят някои разходи, например битовите сметки и т.н.); коя да бъде единицата на анализ (индивид, домакинство или семейство); дали изчисляването на бедността трябва да се прави преди или след заплащане на разходите за наем и поддръжка на жилището и др. (за обобщение на този дебат вж. Atkinson, 1998, pp. 10-41).

В ЕС нормативната роля на линиите на бедност най-често се представя чрез резултатите от Изследването на доходите и условията на живот, известно като EU-SILC. То се провежда във всички държави членки на Европейския съюз (ЕС) по силата на европейско законодателство, по съпоставима методология и данните от него за всяка държава се публикуват от статистическата служба на ЕС в лицето на Евростат заедно с тези за другите държави. Използваната в EU-SILC линия на бедност е обективна и относителна. Тя е обективна, тъй като за изчисляването ѝ се използват данните за разполагаемия доход на домакинствата. Разполагаемият доход се определя чрез прилагане на т.нар. „модифицирана еквивалентна скала“ на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), като първото пълнолетно лице получава тегло 1,0, второто – 0,5, а децата до 14-годишна възраст – 0,3. Така едно тричленно домакинство, съставено от двама възрастни и едно дете, ще има еквивалентен размер от 1,8. И накрая, линията на бедност е относителна, доколкото се определя като процент от медианния общ нетен еквивалентен доход (Natsionalen statistischeski institut, 2025b).

В опростен вид, относителните линии на бедност, каквато е и тази по EU-SILC, могат да бъдат представени чрез следното уравнение:

$$z^r = k \cdot y(\pi_z). \quad (1)$$

В това уравнение z^r е относителната линия на бедност, k е константата, определяща процента от дохода, отбелязващ границата между бедните и небедните, $y(\cdot)$ е т.нар. „квантилна функция“, показваща стойностите, на които

съответства определен дял от случаите в разпределението, а π_z е персентилът, на чийто доход се използва като референтна стойност (Ravallion, 2020, p. 181).

При EU-SILC линията на бедност се изчислява при стойности на k от 0,4, 0,5 и 0,6, а стойността на π_z е фиксирана на 0,5. Това означава, че линията на бедност е равна на 40%, 50% или 60% от дохода на домакинствата от онзи персентил, разделящ реда на подредените според дохода си домакинства на две равни части, т.е. от медианния доход. При оповестяване на резултатите от EU-SILC най-често се използва процент от 60%.

Много важно е да се подчертае, че референтният период, за който се отнасят данните за разпределението на домакинските доходи, не съответстват на периода на провеждане на изследването. Данните за доходите се отнасят за календарната година, предхождаща годината на изследването, докато самото изследване обичайно се провежда за период от няколко месеца (Natsionalen statisticheski institut, 2025b). Както ще стане ясно по-нататък, това обстоятелство е от огромно практическо значение при използването на линията на бедност от EU-SILC като инструмент на социалната политика.

2. Измерване на бедността в България

Независимо че първата официална линия на бедност в България е приета през 2007 г., до 2019 г. България не използва нея или подобен измерител за определяне размера или оценка на ефективността на програмите за социална защита. За дълъг период от време системата за социално подпомагане е изградена върху т.нар. „гарантиран минимален доход“, който е в много нисък размер и се актуализира „епизодично през големи интервали от време и без ясен механизъм“ (Tsanov, Shopov and Hristoskov, 2022, p. 46). Определянето и актуализацията на размера на семейните помощи за деца също не е обвързано с някакъв минимален стандарт, а това се отнася и до правилата за достъп до тях. Това ги оставя незащитени срещу обезценяване и създава предпоставки размерите им да изостават спрямо средното жизнено равнище в страната (Tsanov, Shopov & Hristoskov, 2022).

Последните години обаче отбелязват промяна на подхода. През 2019 г. влиза в сила Законът за хората с увреждания като месечната финансова подкрепа за хората с увреждания започва да се определя като процент от официалната линия на бедност за страната (Zakon za horata s uvrezhdania, 2019). Мотивът е, че така размерът на подкрепата ще бъде автоматично актуализиран и ще е чувствителен към промените в благосъстоянието в страната. С промени в законодателството в сила от юни 2023 г. достъпът до месечни социални помощи се обвързва с т.нар. „основа за социално подпомагане“, вместо с гарантирания минимален доход. Основата за социално подпомагане се изчислява като 30% от официалната линия на бедност за страната (Pravilnik za prilagane na Zakona za sotsialno podpomagane, 1998). Реформата е част от ангажиментите на България по Националния план за възстановяване и устойчивост и трябва да доведе до подобряване адекватността на схемите за минимален доход, както чрез предоставяне на по-лесен достъп до подкрепа, така и чрез повишаване размерите на помощите (за подробности вж. Draganov, 2022; Ministerstvo na truda i sotsialnata politika, 2022).

Начинът за изчисляване на официалната линия на бедност за страната е от важно значение дали очакваните положителни ефекти от промените ще бъдат постигнати. Разбирането на тази взаимовръзка изисква да се направи аналитичен преглед на националната практика в определянето на официалната линия на бедност, което би разкрило натрупания опит, хронологията и до известна степен

– мотивацията и последствията от взетите политически решения в използването на подобни показатели при формиране на социалните политики.

2.1. Първата официална линия на бедност за страната

Първата официална линия на бедност за страната е определена през 2007 г. на 152 лв. на база методика, приета от Министерския съвет през декември 2006 г. (Ministerski savet, 2006). Според методиката, линията на бедност се определя ежегодно като процент от медианния общ нетен еквивалентен доход за страната, изчислен от изследването на бюджетите на домакинствата в Република България, провеждано от Националния статистически институт (НСИ).

По своята същност приетата методика води до изчисляване на комбинирана линия на бедност, съчетаваща абсолютния стандарт, чрез минималните жизнени потребности, и относителния стандарт, чрез процента от медианния доход. Процентът обаче не е фиксиран и не се избира произволно, а трябва да е толкова, че за домакинствата с разполагаем доход под линията на бедност, т.е. за бедните домакинства, да бъдат изпълнени т.нар. „минимални жизнени потребности“. Към момента на приемане на методиката изпълнението на минималните жизнени потребности изисква: а) потребителският разход на бедните домакинства за хранителни стоки да позволява приема на поне 2 300 килокалории на еквивалентна единица (за прилагането на еквивалентните скали вж. т. 1.3), при отчитане на различията в броя и възрастовата структура на бедните домакинства; б) делът на разходите за хранителни стоки от общия потребителски разход на бедните домакинства да съответства на дела, относим за 30-те процента от домакинствата с най-ниски доходи. Следователно процентът се определя всяка година според изискването за изпълнение на минималните жизнени потребности. В литературата този метод за измерване на бедността е известен като „метод на хранителната енергия“ (food energy method) (Ravallion, 1992). При него първо се фиксира количеството калории, осигуряващо приемлив енергиен прием, а след това се изчислява при какво равнище на дохода е възможно да бъде закупено количеството хранителни продукти, обезпечаващо този калориен прием. Следвайки подобна логика, през 2007 г. методиката е изменена в частта ѝ за минималните жизнени потребности. Минимално необходимото количество килокалории се увеличава от 2 300 на 2 700, а вместо 30-те процента от домакинствата с най-ниски доходи, като референтна група са взети 20-те процента от домакинствата с най-ниски доходи (Ministerski savet, 2007). Това се прави с мотива, че минимално необходимото количество килокалории може да бъде достигнато дори и при нивото на доходи на най-нискодоходните 20 процента от домакинствата.

За определяне размера на линията на бедност за страната се използват данни за доходите и разходите на домакинствата за предходната календарна година. Доколкото решението какъв да бъде размерът на линията на бедност дадена година (Y_t) се взема през предходната година (Y_{t-1}), спрямо годината, за която се отнасят данните за доходите и разходите (Y_{t-2}), се формира двугодишен лаг. Този практически проблем остава нерешен за целия период на действие на методиката.

Трябва да се отбележи, че опитите за въвеждане на обективен измерител на минималното жизнено равнище в България датират още от края на 80-те години на XX век. През 1989 г. Министерството на труда и социалната политика (МТСП) разработва и развива методология за изчисляване на социален и на екзистенц-минимум, а през 1992 г., въз основата на данни за 22 хранителни продукта и

препоръчителен калориен прием, е изчислен т.нар. „базов минимален доход“ (Noncheva, 2025). И трите величини се основават на експертно определена „потребителка кошница“, съдържаща основни хранителни стоки и услуги и чиято стойност трябва да се актуализира в съответствие с промените в потребителските цени. Правят се опити така изчислената издръжка на живота да се използва за определяне размера на минималната работна заплата и за индексирание размерите на пенсиите и социалните помощи, но вместо това тя намира приложение основно в анализа на политиките за социална защита (International Labour Organization, 1998, p. 72). По-късно усилията са възобновени, включително и чрез финансова и техническа помощ от Международната организация на труда (МОТ) и Програмата за развитие на ООН (ПРООН), като са разработени няколко алтернативни варианта за дефиниране и измерване на бедността (International Labour Organization, 1998). През 1995 г., 1997 г. и 2001 г. Световната банка финансира и организира провеждането на три национални интегрирани изследвания на домакинските бюджети и на тази база е изготвен изчерпателен профил на бедността в страната с предложения за начините за нейното измерване (World Bank, 1999; 2002). Преди това, през 1992 г. и 1993 г. Институтът по социология при Българската академия на науките провежда национално проучване „Социологическите проблеми на бедността“ (Todorova, 1999). Всичко това води до натрупване на ценен опит за избора на аналитичен инструментариум за дефиниране и измерване на бедността въз основа на утвърдените международни практики.

През 2003 г., отново с помощта на Световната банка, НСИ и МТСП изготвят дизайн и провеждат т.нар. „многоцелево наблюдение на домакинствата“ с цел „да се получи разностранна, актуална и многоаспектна информация за условията на живот и бедността в страната“ (Natsionalen statisticheski institut, 2003, p. 10). Подходите и методите, експериментално приложени в многоцелевото наблюдение, служат като отправна точка за разработване на приетата през 2006 г. методика за определяне на официалната линия на бедност за страната.

2.2. Приемането на „новата“ методика

С присъединяването на България към ЕС през 2007 г. НСИ започва да провежда друго изследване, имащо сходни цели като тези на изследването на домакинските бюджети. Това е EU-SILC, за което вече стана дума. Получава се обаче така, че НСИ трябва да поддържа две големи извадкови домакински изследвания, които се реализират по сходна методология и произвеждат сходни по интерпретация данни. Поради начина си на провеждане, изследването на бюджетите на домакинствата изисква значителни средства, поради което НСИ извършва промени в методиките на регистрация и формиране на извадката. От 2010 г. данните от изследването се публикуват всяко тримесечие вместо всеки месец, а обемът на извадката от 3 060 домакинства е разделен на три подизвадки от 1 020 домакинства. Домакинствата от всяка подизвадка участват един месец в рамките на тримесечието (Natsionalen statisticheski institut, 2025a). Така реално се намалява общият брой на домакинствата, които се наблюдават месечно, следователно и разходите за провеждане на изследването. Към EU-SILC обаче се насочва значителен ресурс – към 2024 г. извадката му е над 9 700 домакинства, а НСИ поддържа споразумения с други администрации, за да използва данните от поддържаните от тях регистри за подобряване точността на данните (Natsionalen statisticheski institut, 2025b).

До 2019 г. официалната линия на бедност за страната се определя по методиката, използваща данни от изследването на домакинските бюджети. Като инструмент на социалната политика дотогава тя се използва предимно при насочването на еднократните допълнителни суми към пенсиите, известни като „Великденски“ и „Коледни“ добавки. Както посочва и Министерството на труда и социалната политика, към онзи момент официалната линия на бедност служи за еднократни мерки за социална защита и „само като аналитичен и статистически показател“ (Ministerstvo na truda i sotsialnata politika, 2019, p. 2).

Така се стига до момента, в който министерството предлага приетата през 2006 г. методика да бъде отменена и на нейно място да бъде приета нова, основаваща се на данните от EU-SILC. Новата методика предвижда официалната линия на бедност за страната за съответната година (Y_t) да се определя от Министерския съвет до 31 август на предходната година (Y_{t-1}) и да е равна на линията на бедност от EU-SILC за годината, предхождаща годината, в която Министерският съвет е взел решение (Y_{t-2}), индексирана с индекса на цените на малката по състав кошница, обявен от НСИ към декември на Y_{t-2} (Ministerski savet, 2019). Размерът на линията на бедност се фиксира на 60% от медианния общ нетен еквивалентен доход. Подходящо е тук още веднъж да се посочи, че референтният период, за който се отнасят данните за домакинския доход, е календарната година, предхождаща годината на изследването.

Следвайки новата методика, размерът за 2020 г. трябва да се определи до 31 август 2019 г. и да бъде равен на размера на линията на бедност от EU-SILC за 2018 г., увеличен с индекса на малката по състав кошница към декември 2018 г. Но поради особеностите на методологията на EU-SILC, линията на бедност, обявена за 2018 г. (годината на провеждане на изследването), е изчислена с данни, отразяващи разпределението на домакинските доходи в страната през 2017 г., т.е. три години назад във времето спрямо годината, за която е определена официалната линия на бедност.

През 2020 г. се извършват нови промени, според които индексацията не трябва да се прилага при отчетени и прогнозирани спадове в brutния вътрешен продукт и заетостта. В този случай министърът на труда и социалната политика трябва да предложи размер на линията на бедност, не по-нисък от този за предходната година, но и „в съответствие с одобрените разходни тавани с последната средносрочна бюджетна прогноза“ (Ministerski savet, 2020). Още през следващата година индексацията с индекса на малката по състав кошница е премахната от формулата за линията на бедност с нови промени в методиката (Ministerski savet, 2021). В крайна сметка решението какъв да бъде размерът на официалната линия на бедност за дадена година се взема през предхождащата я година, а самият размер е равен на този на линията на бедност от EU-SILC, но за годината преди годината на вземане на решение.

Интересен е въпросът защо изпълнителната власт предприема такава стъпка. В доклада на министъра на труда и социалната политика към проекта на постановление с новата методика присъстват три основни проблема, мотивиращи необходимостта от предложеното. Първият е несъответствието на, условно казано, „старата“ методика със спецификата на икономическото развитие и структурата на социалната система в страната. С други думи, европейската интеграция на България е довела до подобряване на благосъстоянието на населението дотолкова, че дори и за най-бедните вече не е проблематично да водят стандарт на живот, правещ възможно удовлетворяването на т.нар. „минимални жизнени потребности“. Следователно фокусът трябва да се измести

от абсолютното върху относителното измерение на бедността. Вторият е свързан с невъзможността линията на бедност, изчислена от изследването на домакинските бюджети, да се използва за международни сравнения. EU-SILC няма този недостатък, доколкото изследването се провежда във всички държави-членки на ЕС. Третият е свързан с точността на данните и по-скоро с факта, че извадката на EU-SILC е със значително по-голям обем от тази на изследването на бюджетите на домакинствата (Ministerstvo na truda i sotsialnata politika, 2019). Но в доклада на министъра не се споменава и дума за тригодишния лаг между годината, за която се определя линията на бедност, и годината, за която се отнася разпределението на доходите, на база на което е определен медианният общ нетен еквивалентен доход за страната. Пренебрегването на този въпрос продължава и при по-нататъшните решения за използване на линията на бедност не само като аналитичен, но и като законодателен инструмент на социалната политика.

3. Предизвикателства, произтичащи от приложението на „новата“ методика за определяне на официалната линия на бедност за страната

Методиката, приета през 2019 г., и нейните изменения от 2020 г. и 2021 г. предизвикват и обществен, и научен дебат. Не се оспорва, че използването на EU-SILC вместо изследването на домакинските бюджети има своите предимства. Сред тях са яснотата на изчисленията и достъпността на интерпретацията на резултатите за широката общественост, пряката зависимост с разпределението на доходите в страната, удобство за международни сравнения, по-добра точност и надеждност на данните поради значително по-големия обем на извадката и факта, че данните се проверяват и одобряват от Евростат (Bogdanov, 2020; Tsanov, 2020; KNSB, 2025, August 13).

Не са малко обаче и критичните коментари.

Например се изтъква, че не е достатъчно ясно защо са избрани 60% от медианния общ нетен еквивалентен доход, а не 40% или 50%, при условие, че в EU-SILC се изчисляват индикатори и при трите варианта. Прави се аналогия с отменената методика, при която линията на бедност също се определя като процент от медианния доход, но процентът се аргументира според това дали са удовлетворени минималните жизнени потребности (Tsanov, 2020).

Индексирането на линията на бедност с индекса на цените на стоките и услугите от малката потребителска кошница е друга обсъждана тема. Изглежда, че индексацията защитава покупателната способност на доходите на хората с най-ниски доходи, но това е дискуссионно. С това действие се допуска, че разпределението на доходите в годината, за която се определя линията на бедност, ще се запази непроменено в сравнение с момента, за който се отнася индексиранията линия на бедност. Резултатът обаче е линия на бедност, която според Богдан Богданов е „стойност от несъществуващо реално разпределение на домакинствата по доход“ (Bogdanov, 2020, pp. 22-23). По същия повод Васил Цанов смята, че „в случая е налице несъответствие с методологията на относителния подход“ (Tsanov, 2020, p. 70). Отделно към това няма гаранция, че доходите на домакинствата над линията на бедност няма да нараснат с по-голям темп от индекса на цените и това да задълбочи изоставането в доходите на бедните домакинства. Не бива и да се забравя, че това е вече натрупана и отчетена инфлация, докато линията на бедност се определя за бъдещ период.

По-нататък, въведеното през 2020 г. изискване, че министърът на труда и социалната политика не може да предложи по-нисък размер на линията на бедност при икономически кризи и дългосрочен спад в заетостта, според някои

автори води до напълно парадоксалната ситуация политиката да бъде „насочена към изкуствено завишаване на границата на бедност и респективно на броя на реално считаните за бедни в България“ (Tsanov, 2020, p. 70). Аргументите са, че тогава, когато доходите на бедните нарастват по-бързо от средното равнище, относителната линия на бедност намалява. Нормативно въведеното изискване прави решението за определяне размера на линията на бедност нечувствително към подобни икономически динамики.

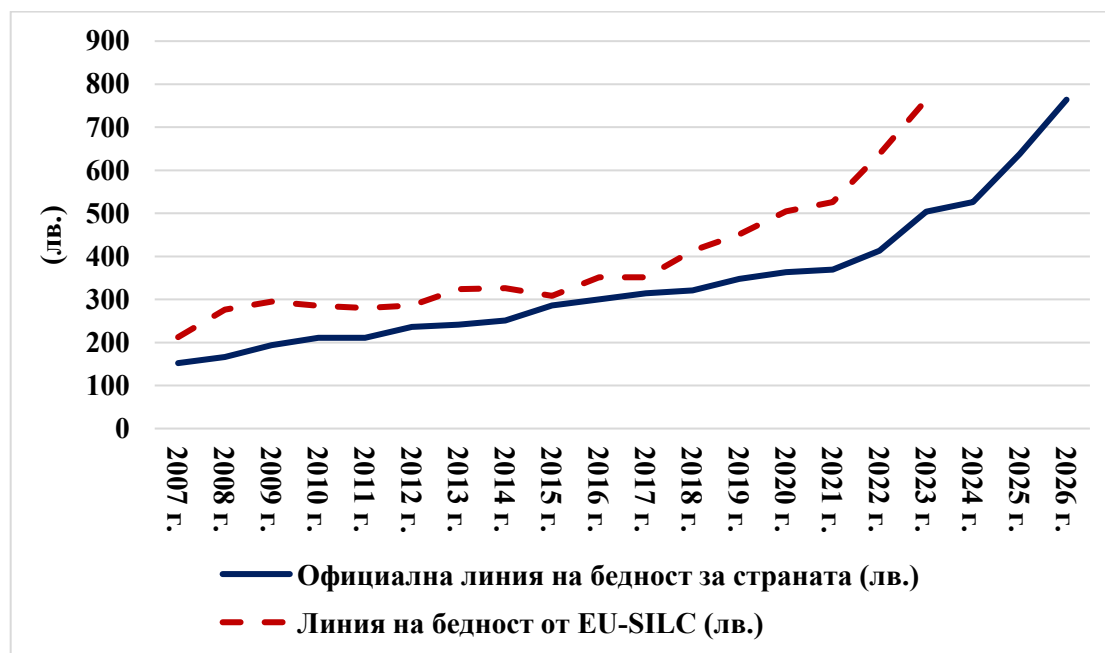
Не може да бъде пропуснат и въпросът за липсата на статистическа информация за т.нар. „официално признатата бедност в България“ (Tsanov, 2020, p. 74). Вече беше споменато, че всяка линия на бедност трябва да реши два практически проблема. Единият е за идентификацията на бедните, т.е. да служи като критерий кой е беден и кой – не е, а вторият е за определяне на мащабите и дълбочината на бедността, т.е. трябва да е налице възможност за агрегиране на данните и производство на статистически данни. Вярно е, че от данните от EU-SILC могат да бъдат изчислени много голям брой показатели, но тези данни се отнасят за референтни периоди според момента на наблюдението, а не за периоди, определени с политическо решение. Фактът, че Министерски съвет фиксира размер на линия на бедност за 2026 г. на база информация, която се отнася за 2023 г., не отменя ангажимента на публичните власти да посочат колко са бедните през 2026 г., използвайки политически наложената линия на бедност. Отделен е въпросът дали нещо подобно е възможно без допълнителни публични разходи. В интерес на истината, такива данни не са публикувани и по време на действие на отменената методика. Но доколкото изследването на бюджетите на домакинствата се провежда през цялата календарна година, производството на статистически данни би било много по-лесно, отколкото при използване на EU-SILC, което се провежда в определен времеви отрязък през календарната година и от момента на теренната работа до публикуването на данните има по-голямо технологично време.

И накрая, имащи връзка с горното са и критичните коментари за твърде големия времеви лаг между годината, за която се определя линията на бедност, и годината, за която се отнасят данните за доходите. Това обстоятелство дори подтиква една от синдикалните организации да претендира за възстановяване на правилата за индексирание с индекса на цените на стоките и услугите от малката потребителска кошница, както и за преразглеждане на методиката с въвеждане на изискване за минимални жизнени потребности, дефинирани чрез специално разработена за целта потребителска кошница (KNSB, 2025, August 13).

Измежду всички свързани с методиката нерешени въпроси, от гледна точка на социалната политика като че ли най-големи предизвикателства поставя този за времевия лаг. Вероятно доста изгоден от фискална гледна точка, подходът, залегнал в методиката, може сериозно да компрометира използването на линията на бедност като инструмент за регулиране на достъпа до месечни социални помощи, отчитайки промените в икономическата обстановка, от една страна, и за поддържане адекватността на финансовата подкрепа за хората с трайни увреждания, от друга. Основната причина е, че в резултат на този тригодишен лаг, дори и тогава, когато има индексация с индекса на цените на стоките и услугите от първа необходимост, динамиката на размера на официалната линия на бедност не съответства на промените в линията на бедност по EU-SILC за същата календарна година (например, сравняват се размерите на официалната линия на бедност за 2023 г. и линията на бедност по EU-SILC за 2024 г. с референтен период на доходите 2023 г.) и сериозно изостава от динамиката на

основните показатели, имащи отношение към формирането на домакинския доход. Така изкуствено се занижава равнището на бедност в страната.

Фигура 1 онагледява посоченото. Както бе подчертано и в т. 2.1, и отменената през 2019 г. методика създава значителен лаг между годината, в която линията на бедност се прилага, и годината, за която се отнасят данните, използвани за изчислението ѝ. Но е видно, че в периода 2007-2019 г. разликата е значително по-малка, отколкото след това, т.е. това отклонение не е толкова силно.



Фигура 1. Официална линия на бедност и линия на бедност от EU-SILC (по референтна година на дохода)¹

Източник: (Ministerstvo na truda i sotsialnata politika, n.d.; Natsionalen statisticheski institut, 2025c)

Таблица 1 представя динамиката на официалната линия на бедност за страната, съпоставена с промените в стойностите на някои основни показатели, характеризиращи домакинския доход. Прави впечатление, че в периода 2020-2024 г. с малки изключения определяният от Министерския съвет измерител на бедността в България като цяло нараства по-бавно от промените в размера на общия домакински доход средно на лице, на показателите за доходите от труд (минимална и средна работна заплата за страната) и показателите за пенсиите (средна пенсия, минимален размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст и социална пенсия за старост). Така е особено ясно видимо стоящото пред социалната политика предизвикателство да регулира достъпа до и размерите на базираните на подоходен тест социални плащания, използвайки официалната линия на бедност, особено в годините, когато са налице най-големи увеличения на доходите от труд и пенсии. Точно такъв пример е 2022 г. Тогава, поради щедри увеличения на пенсиите средната пенсия нараства с близо 26%, минималният

¹ На графиката линията на бедност по EU-SILC е представена според референтната година на дохода, а не според годината на провеждане на изследването. Това е необходимо, защото между двата периода има разлика – референтният период на дохода е календарната година преди провеждане на изследването. Този подход осигурява съпоставимост при сравнение с други монетарни показатели. За подробности вж. (Natsionalen statisticheski institut, 2025b).

размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст – с близо 40%, а този на социалната пенсия за старост – с малко под 44%. Размерът на официалната линия на бедност за страната обаче расте с по-малко от 12%. Резултатът е, че при равни други условия благосъстоянието на домакинствата, получаващи обвързани с или зависещи от размера на линията на бедност плащания, изоставя спрямо промените в благосъстоянието на домакинства, по-голямата част от чийто доход се формира от доходи от труд и/или пенсии.

Таблица 1

Официална линия на бедност за страната и основни показатели по доходите на населението

Показател	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Официална линия на бедност за страната (лв.)	363,00	369,00	413,00	504,00	526,00
изменение спрямо предходната година (%)	4,31	1,65	11,92	22,03	4,37
Общ доход средно на лице от домакинство (лв.)	7 002,00	7 705,00	9 008,00	10 846,00	12 857,00
изменение спрямо предходната година (%)	6,22	10,04	16,91	20,40	18,54
Минимална работна заплата за страната	610,00	650,00	695,00	780,00	933,00
изменение спрямо предходната година (%)	8,93	6,56	6,92	12,23	19,62
Средна работна заплата за страната	1 390,58	1 561,08	1 770,17	2 040,42	2 323,42
изменение спрямо предходната година (%)	9,72	12,26	13,39	15,27	13,87
Минимален размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст	234,72	300,00	418,50	495,02	551,81
изменение спрямо предходната година (%)	9,93	27,81	39,50	18,28	11,47
Социална пенсия за старост	137,19	145,17	208,50	261,82	291,86
изменение спрямо предходната година (%)	6,21	5,82	43,62	25,57	11,47
Средна пенсия на един пенсионер	437,17	536,71	674,54	784,48	883,02
изменение спрямо предходната година (%)	14,13	22,77	25,68	16,30	12,56

Източник: (Ministerstvo na truda i sotsialnata politika, n.d.; Natsionalen osiguriteln institut, 2025; Natsionalen statisticheski institut, 2025b; 2025c; 2025d).

Изоставането е видимо при месечната финансова подкрепа, изплащана на хората с трайни увреждания по чл. 70 от Закона за хората с увреждания (Zakon za horata s uvrezhdania, 2019). Според разпоредбите, те трябва да получават между 7 и 57 на сто от официалната линия на бедност, като процентът варира според степента на увреждане и вида на получаваната от тях пенсия за инвалидност. Но сравнявайки размера на подкрепата с размера на линията на бедност от EU-SILC според референтната година на доходите, тези проценти всъщност са по-ниски (Таблица 2).

Таблица 2

Съотношения между месечната финансова подкрепа по чл. 70 от Закона за хората с увреждания и линията на бедност по EU-SILC

Показател	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Официална линия на бедност за страната – ОЛБ (лв.)	363,00	369,00	413,00	504,00
Линия на бедност по EU-SILC (по референтна година на дохода) (лв.)	504,33	525,92	637,92	763,83
Месечна финансова подкрепа (лв.) ²				
по чл. 70, т. 1 – 7% от ОЛБ	25,41	25,83	28,91	35,28
по чл. 70, т. 2 – 15% от ОЛБ	54,45	55,35	61,95	75,60
по чл. 70, т. 3 – 25% от ОЛБ	90,75	92,25	103,25	126,00
по чл. 70, т. 4 – 30% от ОЛБ	108,90	110,70	123,90	151,20
по чл. 70, т. 5 – 57% от ОЛБ (изплаща се от 2023 г.)	-	-	-	287,28
Месечна финансова подкрепа в % от линията на бедност по EU-SILC				
по чл. 70, т. 1 – 7% от ОЛБ	5,04	4,91	4,53	4,62
по чл. 70, т. 2 – 15% от ОЛБ	10,80	10,52	9,71	9,90
по чл. 70, т. 3 – 25% от ОЛБ	17,99	17,54	16,19	16,50
по чл. 70, т. 4 – 30% от ОЛБ	21,59	21,05	19,42	19,79
по чл. 70, т. 5 – 57% от ОЛБ (изплаща се от 2023 г.)	-	-	-	37,61

Източник: собствени изчисления; данни за 2024 г. не са представени, доколкото НСИ все още не е публикувал данни от EU-SILC за 2025 г., т.е. данни за доходите за 2024 г.

Таблицата показва, че размерите на месечната подкрепа за хората с увреждания са с между 28% (2020 г.) и около 34-35% (2022 г. и 2023 г.) по-ниски, отколкото биха били, ако бе използвана линия на бедност, изчислена на база фактическото разпределение на доходите за съответната календарна година. Това е пример как избраният подход в методиката за определяне на официалната линия на бедност за страната може да доведе до относително обедняване на едни от най-уязвимите групи от населението, вместо да съдейства подкрепата към тях по-добре да съответства на актуалната икономическа обстановка.

Що се отнася до програмата за месечни социални помощи, обвързването на достъпа до нея с т.нар. „основа за социално подпомагане“ действително води до ръст на броя на получателите, въпреки че покритието ѝ остава ограничено на фона на общия брой лица, живеещи в монетарна бедност. През 2023 г., доколкото промените в Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане влизат в сила от средата на годината, броят на подпомогнатите с месечни социални помощи е нараснал само с 934 случая³ средномесечно (4,8%), а през 2024 г.

² Групите получатели на месечна финансова подкрепа по чл. 70 от Закона за хората с увреждания са както следва: чл. 70, т. 1 – лица с от 50 до 70,99 на сто степен на увреждане; чл. 70, т. 2 – лица с от 71 до 90 на сто степен на увреждане; чл. 70, т. 3 – лица с над 90 на сто степен на увреждане; чл. 70, т. 4 – над 90 на сто степен на увреждане с определена чужда помощ, които получават пенсия за инвалидност поради общо заболяване или поради трудова злополука или професионална болест; чл. 70, т. 5 – над 90 на сто степен на увреждане с определена чужда помощ, които получават социална пенсия за инвалидност или пенсия за военна инвалидност, или пенсия за гражданска инвалидност, или наследствена пенсия (Zakon za horata s uvrezhdania, 2019).

³ Следва да се отбележи, че броят на случаите не е равен на броя на подпомогнатите лица. Като „случаи“ Агенцията за социално подпомагане определя подпомогнатите лица и семейства, т.е.

нарастването доста по-голямо – с 9 290 случая средномесечно (45,2%). Този иначе внушителен ръст се дължи на изключително малкия брой получатели през 2023 г. – едва 20 554 случая, при условие, че според официалните статистически данни броят на бедните хора в България е бил близо 1 401,3 хиляди лица (вж. Таблица 3).

Таблица 3

Лица, живеещи в монетарна бедност (по EU-SILC за годината, за която се отнасят данните за доходите) и средномесечен брой получатели на месечни социални помощи

Година	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Брой лица в монетарна бедност (хил. лица)	1 659,9	1 532,4	1 571,9	1 325,9	1 401,3	-
Средномесечен брой случаи (лица и семейства) с изплатени месечни социални помощи (хил. лица)	23,7	23,7	22,9	19,6	20,6	29,8

Източник: (Natsionalen statisticheski institut, 2025b; Agentsia za sotsialno podpomagane, 2019; 2020; 2021; 2022; 2023; 2024).

Съдейки по данните, оповестени от Министерството на труда и социалната политика, има индикации, че броят на получателите продължава да расте, като за полугодieto достига 34,3 хил. случая средномесечно (ръст от 5,5 хил. лица или около 16% на годишна база). Отчита се и нарастване на разходите за месечни социални помощи, като за първите шест месеца на 2025 г. те са нараснали с 43,3%. Според министерството увеличението се дължи именно на промените от 2023 г. (Ministerstvo na truda i sotsialnata politika, 2025, p. 67). През 2024 г. нарастването на разходите на годишна база е още по-голямо и почти двойно – над 90,3% (Agentsia za sotsialno podpomagane, 2024.).

Вграждането на официалната линия на бедност за страната в правилата за отпускане на месечни социални помощи наистина разширява достъпа до програмата, но не бива да се забравя, че допреди това условията са изключително рестриктивни и право на месечни социални помощи практически придобиват само хора без регулярни доходи от други източници извън социалното подпомагане. Затова и негативният ефект от времеви лаг в методиката за определяне на официалната линия на бедност за страната към момента все още не се проявява толкова силно, както при месечната финансова подкрепа за хората с увреждания. За социалната политика обаче остава предизвикателството да поддържа и подобрява адекватността на схемата за минимален доход, за да я направи достъпна и за по-широк кръг от нуждаещи се, едновременно запазвайки стимулите за участие във формална заетост на хората в трудоспособна възраст. На фона на скокообразно растящите разходи за месечни социални помощи допълнителни корекции в условията за достъп изглеждат не толкова вероятни.

едно семейство може да бъде един случай, както и едно лице да бъде един случай. Затова и данните следва да се интерпретират с внимание.

Заклучение

Използването на минимални социални стандарти, изчислени въз основа на надеждни източници на информация и навременни и точни данни, безспорно е предпоставка за висока ефективност на социалната защита в намаляването на бедността. Такива инструменти на социалната политика позволяват достъпът до програмите за социална защита да бъде регулиран така, че подкрепата да достига до най-нуждаещите се; самата подкрепа да бъде адекватна и да позволява получателите ѝ да водят относително приемлив за историческия и културен контекст начин на живот; нейният размер да се актуализира според динамиката на ключови икономически и социални показатели, за да не се допуска ерозия на покупателната способност на плащанията и задълбочаване на бедността на техните получатели във времето. Доброто информационно осигуряване е ключ към разбирането доколко програмите, използващи подобни минимални социални стандарти, постигат очакваните резултати, и дали не се налага те да бъдат подложени на внимателен анализ и актуализирани, за да изпълняват по-добре своите функции.

Основателно е да се очаква, че вграждането на официалната линия на бедност за страната в дизайна на програмата за месечна финансова подкрепа за хората с увреждания и в този на програмата за месечно социално подпомагане ще доведе до постигане именно на резултатите, описани по-горе. Настоящото изследване обаче демонстрира нуждата от по-задълбочено обсъждане и преосмисляне на такова допускане.

Защо се налага такъв извод?

Методологията, по която официалната линия на бедност се изчислява, отговаря на много високи критерии за качество, доколкото се използват данните от EU-SILC, получени по единна за всички държави членки на ЕС методология, произведени от организация с изключително висок професионализъм в лицето на НСИ и валидирани от статистическата служба на ЕС в лицето на Евростат. С други думи, от гледна точка на начина на изчисляването ѝ линията на бедност има малко или почти никакви недостатъци.

Така че проблематични са не методологията и методиката, а конкретният начин, по който те са приложени за целите на социалната политика. Измежду най-съществените проблеми е обстоятелството, че се взема политическо решение, по силата на което линията на бедност за страната за текущата година е величина, получена от данни от EU-SILC, отнасящи се за период отпреди три години. Така линията на бедност за 2026 г. всъщност е изчислена от фактическо разпределение на доходите на домакинствата, измерено през 2023 г. Така се допуска, че разпределението от 2023 г. ще остане непроменено цели три години, което прави размера на официалната линия на бедност безчувствен не само към натрупаната инфлация, но най-вече към икономическите промени и динамиката на важни за формиране на домакинските доходи параметри на политиката. Сред тях са минималната работна заплата, минималният размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст, социалната пенсия за старост, нормативи на парични обезщетения и помощи, евентуални промени в облагането на доходите на физическите лица и т.н. Прекият резултат от това е чувствително изоставане на официалната линия на бедност от линията на бедност, която би се получила при използване на фактическо разпределение на доходите, от една страна, и изкуствено занижаване на „официално признатото“ равнище на бедност в България, от друга.

Особено силен е този негативен ефект при определяне размерите на месечната финансова подкрепа на хората с увреждания. Докато другите доходи

на домакинствата нарастват съобразно икономически фактори, инфлацията и постигнати договорености между заинтересованите страни в хода на бюджетния процес, месечната финансова подкрепа за хората с увреждания се определя от величина, актуална към разпределение на доходите отпреди три години. Това, при равни други условия, води до относително обедняване на хората с увреждания.

Влиянието върху програмата за месечно социално подпомагане все още не е толкова силно изразено, доколкото използването на официалната линия на бедност започна от средата на 2023 г. и обхватът на програмата бе изключително ограничен. В последните две години е налице съществен ръст в броя на получателите на месечни социални помощи, но и на извършените разходи, което не позволява на ефекта от тригодишния лаг да се прояви изцяло. Но след влизане в програмата на хората, досега неполучавали месечни социални помощи, защото доходът им е бил малко над праговете, и след период на устойчиво нарастване на другите минимални доходи (минимална работна заплата, минимален размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст и др.) предизвикателството как да се запази адекватността на схемата за минимален доход ще остане актуален.

Преодоляването на тези предизвикателства би могло да започне с намиране на начин за подобряване информационното осигуряване на използващите официалната линия на бедност програми, а и на измерването на бедността в страната изобщо. Това предполага да се публикуват статистически данни за броя и основните социално-демографски характеристики на хората в бедност при официалната линия на бедност, и колко от тях изобщо са включени в някакви програми за социална защита, използващи линията на бедност.

На следващо място, на преден план стои въпросът доколко линията на бедност от EU-SILC изобщо може да бъде използвана за нещо повече от аналитичен инструмент, при това за изготвяне на ретроспективни анализи на социалната защита. Затова заслужават внимание призивите в законодателството да бъде дефинирано понятието „минимални жизнени потребности“ като набор от стоки и услуги от първа необходимост, определян по региони и групи домакинства, който да бъде регулярно преразглеждан и при нужда – актуализиран. При това актуализацията да се основе не само на промените в цените на стоките и услугите, но и на динамиката на доходите в страната. Именно този минимален социален стандарт, а не линията на бедност, изчислена от данни отпреди три години, да бъде вградена в дизайна на програмите за социална защита.

Разбираемо е, че веднага биха възникнали много въпроси от типа кои да бъдат стоките и услугите, как да се определи тяхната тежест при дефиниране на минималните жизнени потребности и др. Но както пише Богдан Богданов, цитирайки Ерик Уайнър: „Знанието остарява бързо. Методите – не“ (Bogdanov, 2020, p. 27). А това означава, че на тези въпроси в международната практика със сигурност са намерени приемливи отговори. Проблемът остава в желанието те да се приложат и да се търси консенсус по тях със заинтересованите страни, вместо отговорността за вземане на решение да се прехвърля към резултати от емпирични изследвания – сами по себе си надеждни и точни, но водещи до деформации в конкретния контекст и чрез начина, по който са приложени.

В заключение, заслужава си да се припомни една констатация на експертите от МОТ и ПРООН от далечната 1998 г.:

Понастоящем в България е трудно да се намери баланс между две конфликтни перспективи. От една страна, необходимостта да се определи

линия на бедност, която отговаря на определени критерии, която осигурява минимален стандарт на живот и която признава потребностите от адекватен хранителен прием и други изисквания, свързани с жилище, транспорт, здраве, образование и облекло. На следващо място, от друга страна, налице е необходимост да се осигури основа за социално подпомагане и други социални плащания и за публичните разходи, която е на достъпна цена. Изглежда, че днес в България не е възможно такъв баланс да бъде намерен. (International Labour Organization, 1998, p. xi).

Изглежда странно, но е изминал повече от четвърт век и намирането на така необходимия баланс между социалните цели на развитието и фискалните съображения все още не е намерен. Нещо подобно има отношение и към въпроса за включващия потенциал на институциите, а именно доколко наложените „правила на играта“ позволяват конфликти между различните по своето социално положение групи да бъдат управлявани по такъв начин, че да произвеждат резултати, от които се облагодетелстват мнозинството от гражданите и в частност онези, които имат най-малко власт. Вероятно отговорът на този въпрос има общо с факта, че България остава в челото на класацията по най-висок риск от бедност в ЕС.

Спонсориране на научното изследване

Настоящата статия е изготвена в рамките на научноизследователски проект „Институции и социално изключване: изследване на институционалните логики, които блокират участието в обществото“, финансиран от фонд „Научни изследвания“ по договор № КП-06-Н75/5 от 07.12.2023 г. по Конкурс за финансиране на фундаментални научни изследвания – 2023 г. с бенефициент Университета за национално и световно стопанство.

Използвани източници

1. Agentsia za sotsialno podpomagane. (2019). *Godishen otchet za deynostta na ASP za 2019 godina* [Агенция за социално подпомагане. (2019). Годишен отчет за дейността на АСП за 2019 година]. Retrieved from <https://asp.government.bg/bg/za-agentsiyata/misiya-i-tseli/otcheti-i-dokladi/>
2. Agentsia za sotsialno podpomagane. (2020). *Godishen otchet za deynostta na ASP za 2020 godina* [Агенция за социално подпомагане. (2020). Годишен отчет за дейността на АСП за 2020 година]. Retrieved from <https://asp.government.bg/bg/za-agentsiyata/misiya-i-tseli/otcheti-i-dokladi/>
3. Agentsia za sotsialno podpomagane. (2021). *Godishen otchet za deynostta na ASP za 2021 godina* [Агенция за социално подпомагане. (2021). Годишен отчет за дейността на АСП за 2021 година]. Retrieved from <https://asp.government.bg/bg/za-agentsiyata/misiya-i-tseli/otcheti-i-dokladi/>
4. Agentsia za sotsialno podpomagane. (2022). *Godishen otchet za deynostta na ASP za 2022 godina* [Агенция за социално подпомагане. (2022). Годишен отчет за дейността на АСП за 2022 година]. Retrieved from <https://asp.government.bg/bg/za-agentsiyata/misiya-i-tseli/otcheti-i-dokladi/>
5. Agentsia za sotsialno podpomagane. (2023). *Godishen otchet za deynostta na ASP za 2023 godina* [Агенция за социално подпомагане. (2023). Годишен отчет за

- дейността на АСП за 2023 година]. Retrieved from <https://asp.government.bg/bg/za-agentsiyata/misiya-i-tseli/otcheti-i-dokladi/>
6. Agentsia za sotsialno podpomagane. (2024). *Godishen otchet za deynostta na ASP za 2024 godina* [Агенция за социално подпомагане. (2024). Годишен отчет за дейността на АСП за 2024 година]. Retrieved from <https://asp.government.bg/bg/za-agentsiyata/misiya-i-tseli/otcheti-i-dokladi/>
 7. Atkinson, A. B. (1998). *Poverty in Europe*. Oxford: Blackwell Publishers.
 8. Atkinson, A. B. (2019). *Measuring Poverty around the World*. Princeton: Princeton University Press.
 9. Bogdanov, B., & Tsanov, V. (2004). *Measuring Poverty in Bulgaria*. *Economic Thought*, 7, 44-65.
 10. Bogdanov, B. (2020). *Aspekti na sotsialno-ikonomicheskata teoria i praktika za izmervane i analiz na bednostta v obshtestvoto*. *Statistika*, 2/2020, 9-34 [Богданов, Б. (2020). Аспекти на социално-икономическата теория и практика за измерване на бедността в обществото. *Статистика*, 2/2020, 9-34].
 11. Draganov, D. (2022). *Kritichen analiz na dizayna na planiranata v Natsionalnia plan za vazstanovyavane i ustoychivost na Republika Bulgaria reforma na shemite za minimalni dohodi*. V K. Dimitrov, K. Todorova, M. Dimitrova, D. Papagalska, M. Vasilka, & S. Stoyanova (Eds.), *Chetvarti natsionalen forum Biznesat v XXI-vi vek na tema: "Vazstanovyavane i ustoychivost sled krizata"*. *Sbornik s dokladi* (pp. 56-61). Sofia: Izdatelski kompleks – UNSS [Драганов, Д. (2022). Критичен анализ на дизайна на планираната в Националния план за възстановяване и устойчивост на Република България реформа на схемите за минимални доходи. В К. Димитров, К. Тодорова, М. Димитрова, Д. Папагалска, М. Василска, & С. Стоянова (Ред.), *Четвърти национален научен форум Бизнесът в XXI-ви век на тема: „Възстановяване и устойчивост след кризата“*. Сборник с доклади. София: Издателски комплекс – УНСС].
 12. International Labour Organization. (1998). *Bulgaria: Poverty in Transition*. Geneva: ILO; New York: UNDP.
 13. KNSB. (2025, 13 August). *Pozitsia otnosno projekt na Postanovlenie na MS za razmera na liniyata na bednost za 2026 g.* [КНСБ. (2025, 13 август). Позиция относно проект на Постановление на МС за размера на линията на бедност за 2026 г.]. Retrieved from <https://knsb-bg.org/index.php/2025/08/13/pozicziya-otnosno-proekt-na-postanovlenie-na-ms-za-razmera-na-liniyata-na-bednost-za-2026-g/>
 14. Ministerski savet. (2006). *Postanovlenie № 345 ot 18 dekemvri 2006 godina za priemane na Metodika za opredelyane i aktualizirane na liniyata na bednost za stranata i za opredelyane razmera na liniyata na bednost za stranata za 2007 g.*, Obn., DV, br. 106 ot 2006 [Министерски съвет. (2006). Постановление № 345 от 2006 година за приемане на Методика за определяне и актуализиране на линията на бедност за страната и за определяне размера на линията на бедност за страната за 2007 г., Обн., ДВ, бр. 106 от 2006].
 15. Ministerski savet. (2007). *Posanovlenie № 260 ot 29 oktomvri 2007 godina za opredelyane razmera na liniyata na bednost za stranata za 2008 g.*, Obn., DV., br. 89 ot 2007 g. [Министерски съвет. (2007). Постановление № 260 от 29 октомври 2007 година за определяне размера на линията на бедност за страната за 2008 г., Обн., ДВ, бр. 89 от 2007 г.].

16. Ministerski svet. (2019). Postanovlenie № 241 ot 24 septemvri 2019 godina za priemane na Metodika za opredelyane na liniyata na bednost za stranata, Obn., DV., br. 76 ot 2019 g. [Министерски съвет. (2019). Постановление № 241 от 24 септември 2019 г. за приемане на Методика за определяне на линията на бедност за страната, Обн., ДВ, бр. 76 от 2019 г.].
17. Ministerski svet. (2020). Postanovlenie № 264 ot 23 septemvri 2020 godina za dopalnenie na Metodikata za opredelyane na liniyata na bednost za stranata, prieta s Postanovlenie № 241 na Ministerskia savet ot 2019 g. (DV, br. 76 ot 2019 g.), Obn., DV, br. 83 ot 2020 g. [Министерски съвет. (2020). Постановление № 264 от 23 септември 2020 година за допълнение на Методиката за определяне на линията на бедност за страната, приета с Постановление № 241 на Министерския съвет от 2019 г. (ДВ, бр. 76 от 2019 г.), Обн., ДВ, бр. 83 от 2020 г.].
18. Ministerski svet. (2021). Postanovlenie № 277 ot 12 avgust 2021 godina za izmenenie na Metodikata za opredelyane na liniyata na bednost za stranata, prieta s Postanovlenie № 241 na Ministerskia savet ot 2019 g. (Obn., DV, br. 76 ot 2019 g.; dop., br. 83 ot 2020 g.), Obn., DV, br. 68 ot 2021 g. [Министерски съвет. (2021). Постановление № 277 от 12 август 2021 година за изменение на Методиката за определяне на линията на бедност за страната, приета с Постановление № 241 на Министерския съвет от 2019 г. (Обн., ДВ, бр. 76 от 2019 г.; доп., бр. 83 от 2020 г.), Обн., ДВ, бр. 68 от 2021 г.].
19. Ministerstvo na truda i sotsialnata politika. (n.d.). Postanovlenia [Министерство на труда и социалната политика. (n.d.). Постановления]. Retrieved from <https://www.mlsp.government.bg/postanovleniya>
20. Ministerstvo na truda i sotsialnata politika. (2019). Doklad otnosno proekt na postanovlenie na Ministerskia savet za priemane na Metodika za opredelyane na liniyata na bednost za stranata [Министерство на труда и социалната политика. (2019). Доклад относно проект на постановление на Министерския съвет за приемане на Методика за определяне на линията на бедност за страната]. Retrieved from <https://www.strategy.bg/publicconsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4567>
21. Ministerstvo na truda i sotsialnata politika. (2022). Doklad Shema za minimalen dohod v Republika Bulgaria [Министерство на труда и социалната политика. (2022). Доклад Схема за минимален доход в Република България]. Retrieved from <https://www.mlsp.government.bg/uploads/41/test/doklad-analiz-mlsp-1.pdf>
22. Ministerstvo na truda i sotsialnata politika. (2025). Otchet za izpalnenieto na programnia budget na Ministerstvoto na truda i sotsialnata politika za parvoto polugodie na 2025 g. [Министерство на труда и социалната политика. (2025). Отчет за изпълнението на програмния бюджет на Министерството на труда и социалната политика за първото полугодие на 2025 г.]. Retrieved from <https://www.mlsp.government.bg/postanovleniya>
23. Natsionalen statisticheski institut. (2003). Bulgaria: Predizvikelstvata na Bednostta. Sofia: Statprint [Национален статистически институт. (2003). България: Предизвикателствата на бедността. София: Статпринт].
24. Natsionalen statisticheski institut. (2025a). Buydzheti na domakinstvata v Republika Bulgaria 2024. Sofia: Natsionalen statisticheski institut [Национален статистически институт. (2025a). Бюджети на домакинствата в Република България 2024. София: Национален статистически институт].

25. Natsionalen statisticheski institut. (2025b). Indikatori za bednost i sotsialno vkluychvane obshto za stranata [Национален статистически институт. (2025b). Индикатори за бедност и социално включване общо за страната. Национален статистически институт]. Retrieved from <https://www.nsi.bg/statistical-data/146/472>
26. Natsionalen statisticheski institut. (2025c). Linia na bednost. INFOSTAT [Национален статистически институт. (2025c). Линия на бедност. ИНФОСТАТ]. Retrieved from https://infostat.nsi.bg/infostat/pages/reports/query.jsf?x_2=390
27. Natsionalen statisticheski institut. (2025d). Dohodi, razhodi i potreblenie na domakinstvata. [Национален статистически институт. (2025d). Доходи, разходи и потребление на домакинствата]. Retrieved from <https://www.nsi.bg/statistical-data/257/804>
28. Natsionalen osiguriteln institut. (2025). Osnovni makroikonomicheski pokazateli za darzhavnoto obshtestveno osiguryavane za perioda 2015-2024 g. [Национален осигурителен институт. (2025). Основни макроикономически показатели за държавното обществено осигуряване за периода 2015-2024 г.]. Retrieved from https://www.nssi.bg/wp-content/uploads/Dinam-pokazateli-2015-2024_BG.xlsx
29. Noncheva, T. (2025). Izmervane na bednostta – kolichestveni i kachestveni indikatori. V E. Voynova (Ed.), *Bednostta v Bulgaria v godinite na prehoda: Alternativi na obednyavaneto: Ot distantsiyata na vremeto* (pp. 289-292). Sbornik dokladi i izkazvaniya ot Natsionalna nauchno-prakticheska konferentsia na tema “Obednyavane, sotsialni neravenstva i zhizneno ravnishte v Bulgaria”, Sofia, 25-25 oktomvri 1997 g. Sofia: Rakurs [Нончева, Т. (2025). Измерване на бедността – количествени и качествени индикатори. В Е. Войнова (Съст.), *Бедността в България в годините на прехода: Алтернативи на обедняването: От дистанцията на времето*. Сборник доклади и изказвания от Национална научно-практическа конференция на тема: „Обедняване, социални неравенства и жизнено равнище в България“, София, 24-25 октомври 1997 г. София: Ракурс].
30. Pravilnik za prilagane na Zakona za sotsialno podpomagane, Obn., DV, br. 133 ot 1998 g., v sila ot 01.11.1998 [Правилник за прилагане на Закона за социално подпомагане, Обн., ДВ, бр. 133 от 1998 г., в сила от 01.11.1998 г.].
31. Ravallion, M. (1992). *Poverty Comparisons: A Guide to Concepts and Methods*. Living Standards Measurement Study Working Paper No. 88. Washington DC: World Bank.
32. Ravallion, M. (1996). Issues in Measuring and Modelling Poverty. *The Economic Journal*, 106(438), 1328-1343.
33. Ravallion, M. (2016). *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy*. Oxford: Oxford University Press.
34. Ravallion, M. (2020). On Measuring Global Poverty. *Annual Review of Economics*, 12, 167-188.
35. Sen, A. (1983). Poor, relatively speaking. *Oxford Economic Papers*, 35(2), 153–69.
36. Sen, A. (1987). The Standard of Living: Lecture II, Lives and Capabilities. In G. Hawthorn (Ed.), *Standard of Living* (pp. 20-38). Cambridge: Cambridge University Press.

37. Sen, A. (1999). *Commodities and Capabilities*. Oxford: Oxford University Press. (Original work published 1987)
38. Tsanov, V. (2006). Poverty Line and the Guaranteed Minimum Payments – Methodological Aspects of Defining and Binding. *Economic Thought*, 7/2006, 121-133.
39. Tsanov, V. (2020). Opredelyane na liniyata na bednost – metodologichni osobenosti. *Statistika*, 2/2020, 57-82 [Цанов, В. (2020). Определяне на линията на бедност – методологични особености. *Статистика*, 2/2020, 57-82].
40. Tsanov, V., Shopov, G., & Hristoskov, Y. (2022). *Minimalni dohodi na naselenieto: Razvitie, saotnoshenia, politiki*. Sofia: Izdatelstvo na BAN “Prof. Marin Drinov” [Цанов, В., Шопов, Г., & Христосков, Й. (2022). Минимални доходи на населението: Развитие, съотношения, политики“. София: Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“].
41. Todorova, S. (1999). Emerging Poverty in Bulgaria. In Y. Atal (Ed.), *Poverty in Transition and Transition in Poverty: Recent Developments in Hungary, Bulgaria, Romania, Georgia, Russia, Mongolia* (pp. 77-101). New York: Bergham Books; Paris: UNESCO.
42. World Bank. (1999). *Bulgaria: Poverty during the Transition*. Report No. 18411. Washington DC: World Bank.
43. World Bank. (2002). *Bulgaria: Poverty Assessment*. Report No. 24516-BUL. Washington DC: World Bank.
44. Zakon za horata s uvrezhdania, Obn., DV, br. 105 ot 2018 g., v sila ot 01.01.2019 g. [Закон за хората с увреждания, Обн., ДВ, бр. 105 от 2018 г., в сила от 01.01.2019 г.].