Изходящ номер: ФС-52-656-24-26/16.11.2026

Фискален съвет на България

Становище относно Проект на Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2027 г.

16/11/2026 г.



www.fiscalcouncil.bg

СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение 3
Разходи за социално осигуряване 3
Основни параметри 4
Основни политики 6
Политика по приходите 6
Политика по разходите 7
Разходи за пенсии 8
Разходи за социални помощи и обезщетения 9
Изводи и препоръки 10
Заключение 12

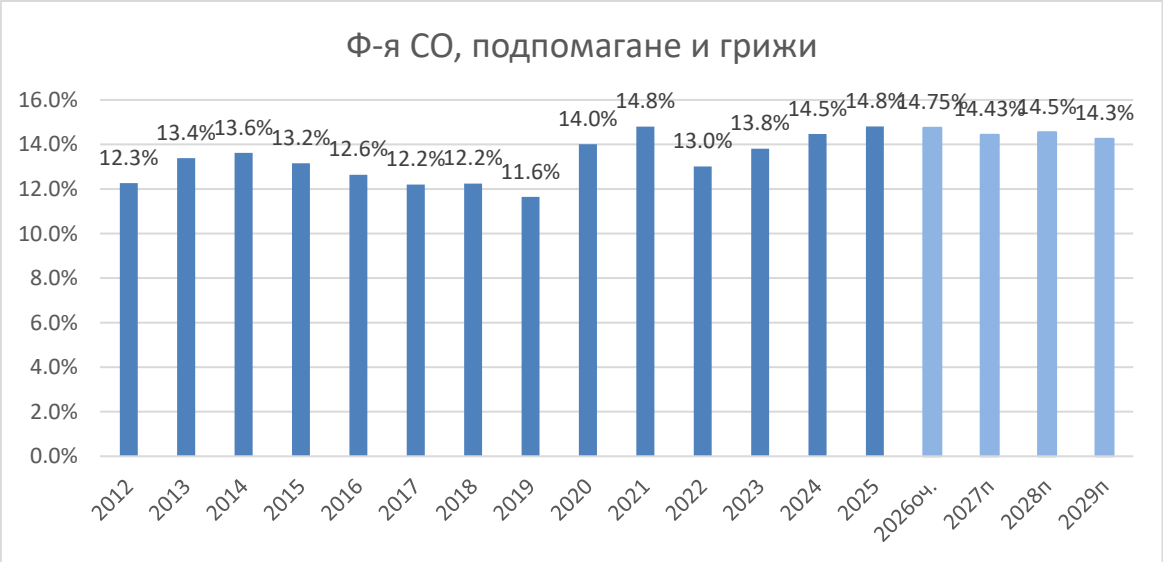
Въведение

Настоящото становище е изготвено в изпълнение на разпоредбите в чл. 6 от Закона за фискален съвет и автоматични корективни механизми (ЗФСАКМ), който изисква от Фискалния съвет на България да изготвя мотивирано становище и препоръки по Проекта на Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2027 г., изготвен от Националния осигурителен институт (НОИ). Същият е постъпил във Фискалния съвет с писмо с Изх. № 1029-40-7108/10.11.2026 г.

Разходи за социално осигуряване

Разходите по функция «Социално осигуряване, подпомагане и грижи» в КФП за 2027г. възлизат на 20 394,3 млн. евро (14,4% от БВП) при очаквани 19 240,7 млн. евро (14,7% от БВП) през 2026г. – ръст с 1 153,6 млн. евро или с 6%. От тях 81% се разходват чрез бюджета на ДОО (16 527,5 млн. евро, 11,7% от БВП). За 2028г. се предвижда още по-висок номинален растеж на разходите по функцията – 7,6%, но през 2029г. темпът се забавя до 3,9%. Номинално разходите нарастват за три години с 3 567 млн. евро, но като дял от БВП намаляват до 14,25% (с 0,5 пр.п. спрямо 2026г.).

Фиг. 1. Разходи за функция „Социално осигуряване, подпомагане и грижи“ по КФП (% от БВП)



Източник: МФ, изчисления на ФС

Основни параметри

Планираните основни параметри на бюджета на ДОО за 2027 г., както и изменението им от 2022 г. насам са показани в таблицата по-долу:

Табл.1 Основни параметри по години (евро)

Параметър\Година	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2027/2026
Среден осигурителен доход	667,2	749,6	833,4	933,6	Няма данни	Няма данни	Няма данни
Мин. ОД самоосигуряващи се лица	363	399	477	550,7[1]	620,23[2]	660	+6,4%
Максимален осигурителен доход	1 738	1 738	1 917	2 112[3]	2 300[4]	2 400	+4,35%
Среден размер на всички пенсии	345,3	402,9	451,5	498,6	543,5	587,7	+8,1%
Минимална работна заплата	363	399	477	550,7	620,2	660	+6,4%
Средногодишен брой пенсионери (хил. души)	2050,7	2026,3	2038,6	2059,8	2070,7	2079,9	+0,44%
Средногодишен брой осигурени лица (хил. души)	2794,2	2791,6	2831,7	2845,0	Няма данни	Няма данни	Няма данни

Източник: ФС по данни на НОИ.

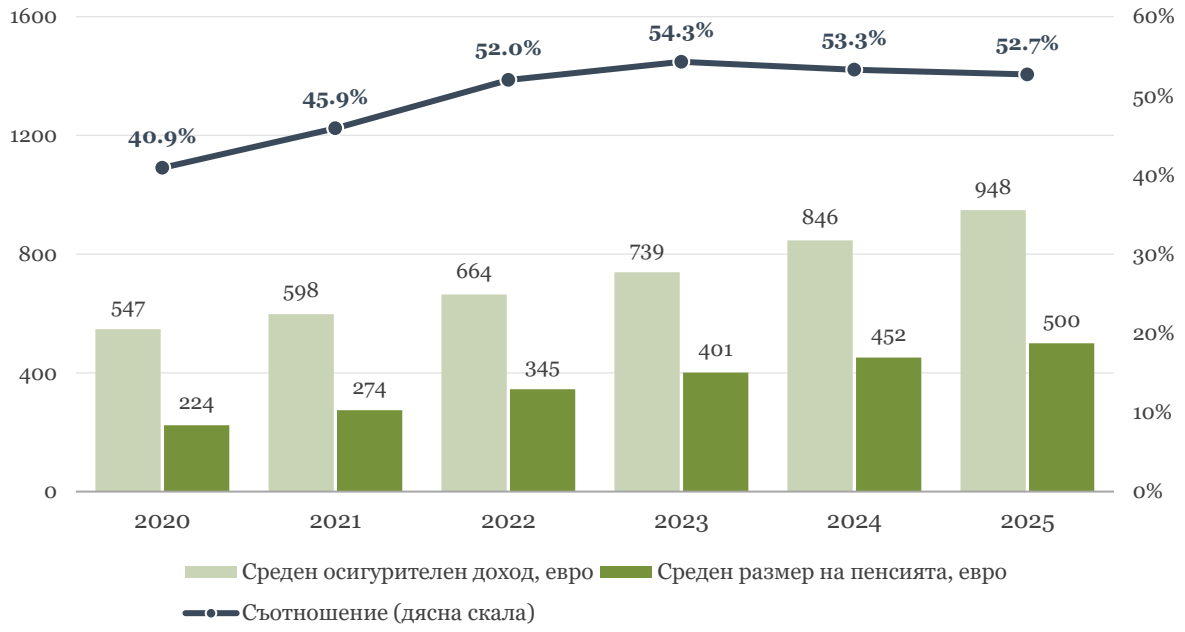
От табл. 1 се установява, че минималният и максималният осигурителен доход нарастват, но в предоставената информация от НОИ липсват данни за очаквания среден осигурителен доход, както и за средногодишния брой на осигурените лица. Влияние върху средния осигурителен доход оказват нарастването на минималната работна заплата, минималния осигурителен доход за самоосигуряващи се лица до 660 евро – с 6,4%, както и повишаването на максималния осигурителен доход до 2 400 евро или с 4,3%.

За четвърта поредна година се планира увеличаване на средногодишния брой на пенсионерите в страната. През 2027г. пенсионерите ще се увеличат с 0,44% или с 9 200 лица предимно заради ръст в броя на новоотпуснатите пенсии. Номиналното увеличение в средния размер на пенсиите се забавя спрямо миналата година – от 9% до 8,1%. През 2027 г. се планира средният размер на пенсията за един пенсионер да

[1] от 01.04.2025г.
[2] от 01.08.2026г.
[3] от 01.04.2025г.
[4] от 01.08.2026г.

достигне 587,7 евро. Като се вземе предвид очакваната инфлация реалният ръст на пенсионния доход възлиза на 3,9% (при 3,8% за 2026г. и 6,9% за 2025г.). През 2020г. средният размер на пенсията бе 41% от средноосигурителния доход, а през 2025г. е 52,7% (за 2026г. и за 2027г. няма данни!). Темпът на нарастване през периода 2020-2023г. е изключително ускорен в резултат на мерките за повишаване на пенсионните доходи, но след пика от 54,3% през 2023г. спада до 52,7% през 2025г.

Фиг. 2. Съотношение на средната пенсия към средния осигурителния доход



Източник: ФС по данни на НОИ.

За 2027 г. се предвижда отново значително повишаване на пенсиите. То ще бъде реализирано чрез прилагането на швейцарското правило. Вследствие на високия темп на инфлация и бързото нарастване на средния осигурителен доход, швейцарското правило гарантира висок темп на нарастване на пенсиите. Фискалният съвет е подчертавал, че предизвикателството с ниските пенсионни доходи следва да бъде адресирано чрез целенасочени политики и отчитане на индивидуалния принос към осигурителната система. Предпочетеният подход в последните години увеличи допълнително дефицита в социално-осигурителната система.

Основни политики

Политика по приходите

- Общият размер на приходите от осигурителни вноски и предоставяните трансфери от държавния бюджет за покриване на недостига от средства за осигурителната система за 2027 г. е в размер на 16 527,5 млн. евро спрямо 15 265,8 млн. евро в бюджета за 2026г. или с 1 262 млн. евро повече, което представлява ръст от 8,3%.
- Предвижда се приходите от осигурителни вноски (без трансферите) да бъдат в размер на 9 342 млн. евро. Увеличението спрямо бюджета за 2026 г. (8 352 млн. евро) е с 990 млн. евро. В процентно изражение ръстът е 11,85% (при 9,9 % за 2026г. и 15,4 % през 2025г.). При непроменени размери на осигурителните вноски основен принос за по-високите приходи от осигуровки имат увеличението на минималния осигурителен доход с 6,4%, на максималния осигурителен праг с 4,3%, както и повишаването на заплатите в бюджетния сектор с 5%[5].
- Приходите от осигуровки се увеличават с по-бърз темп от този на разходите (11,85% срещу 8,3%) в резултат на което дефицитът нараства с 3,7% до 6 717 млн. евро при 6 480 млн. евро за 2026г. Високият номинален темп на увеличение на прогнозирания БВП през 2027г. е в основата на свиването на относителния дял на дефицита от 5% до 4,75% от БВП (таб. 2).
- Степента на покритие на разходите с приходи на осигурителната система се увеличава - приходите покриват 59,4% от разходите през 2027г., докато през 2026г. покритието е 57,6%.

Динамиката в общия размер на приходите и получените трансфери за покриване на недостига от средства за периода 2023–2027 г. е представена в Табл. 2.

[5] Няма данни в проекта за бюджет на ДОО за средния осигурителен доход през 2027г.

Табл. 2 Приходи, разходи и дефицит по години

Показатели (хил. евро)	2023 г. Отчет	2024 г. Отчет	2025 г. Отчет	2026 г. ЗБДОО	2027 г. ЗБДОО
ПРИХОДИ	5 823 529	6 697 573	8 058 868	8 786 119	9 810 415
промяна	10,24%	15,01%	20,33%	9,02%	11,66%
РАЗХОДИ	11 048 768	12 588 504	13 953 953	15 265 782	16 527 469
промяна	19,25%	13,94%	10,85%	9,40%	8,26%
ДЕФИЦИТ	-5 225 240	-5 890 931	-5 895 085	-6 479 664	-6 717 054
ДЕФИЦИТ/БВП	-5,52%	-5,62%	-5,06%	-4,97%	-4,75%

Източник: ФС по данни на НОИ.

Фиг. 3. Приходи, разходи и дефицит по години, хил. евро



Източник: ФС по данни на НОИ.

Политика по разходите

През 2027г. планираните разходи на социално-осигурителната система /без предоставените трансфери/ възлизат на 16 523,7 млн. евро, което е с 1 262 млн. евро повече от плана за 2026г. (ръст от 8,3%). Бюджетът на ДОО за 2027г. достига 29,5% (при 26,9% за 2026г.) от всички разходи в консолидираната фискална програма.

Пенсиите се осъвременяват от 1 юли 2027 г. по чл. 100 от КСО с процент, който се очаква да е между 7,0% и 8,0%, а минималната пенсия за стаж и възраст става 374,62

евро (+7,8%). Въвеждат се нови или по-високи обезщетения (за отглеждане на дете до 2 г., при ранно връщане на работа, минимално обезщетение за безработица, помощ при смърт) с допълнителен разход от 48,5 млн. евро. Проектът променя и КСО чрез бюджетния закон: максималният размер на пенсиите се осъвременява по чл. 100, вместо да е обвързан с 40% от максималния осигурителен доход (§ 4), а вноската във фонд „Пенсии“ за държавните служители от I и II категория труд се увеличава с 3 пр.п. (§ 5).

Разходи за пенсии

Номиналният размер на планираните разходи за пенсии за 2027 г. е 14 670 млн. евро спрямо 13 505 млн. евро в бюджета за 2026г. Най-голямо увеличение се планира именно при тях. Те нарастват с 1 165 млн. евро, което е ръст от 8,6%.

Като дял от БВП разходите за пенсии се запазват на 10,4%, тъй като растат с темп, близък до номиналния растеж на БВП. Основен фактор за годишното нарастване на разходите за пенсии има ежегодното им осъвременяване в средата на годината. До 2019 г. се наблюдаваше тенденция на намаляване на дела на общите разходи за пенсии в БВП, който достигна до 8,2%.

Ръстът на пенсионните разходи се обуславя предимно от номиналното увеличение на размера на пенсиите, тъй като броят на пенсионерите се очаква да се увеличи само с 0,44%. Динамиката на разходите за пенсии по години е показана в таблица 3.

Табл. 3 Разходи за пенсии по години.

	2022	2023	2024	2025	2026*	2027*
разходи за пенсии, млн. евро	7 993,9	9 777,5	11 078,6	12 335,6	13 504,8	14 669,5
Темп на промяна, %	19,8%	22,3%	13,3%	11,3%	9,5%	8,6%
% от БВП	9,3%	10,3%	10,7%	10,6%	10,4%	10,4%

*план
Източник: ФС по данни на НОИ.

Средният размер на пенсията се увеличава с 8,1% и достига 587,7 евро при 543,5 евро за 2026г. През последните няколко години увеличаването на средния размер на пенсията се постигна предимно с ускоряващо индексиране на най-ниските пенсии, което разрушава доверието в пенсионно-осигурителната система. Начинът на провеждане на политиката доведе до сближаване на размера на пенсионния доход на хора с различен индивидуален принос към социално-осигурителната система. Поради ускорените

темпове на нарастване на средния осигурителен доход се получава и значително разминаване между пенсиите на пенсионираните се в кратък интервал от време. Фискалният съвет подкрепя политиката по увеличаване на доходите на пенсионерите, но счита, че това трябва да стане по справедлив и финансово-устойчив начин чрез необходимите реформи на пенсионно-осигурителния модел.

Коефициентите на заместване на дохода за 2027 г. намаляват – брутният коефициент намалява от 51,9 до 51,6 на сто, а нетният коефициент намалява от 66,8 до 66,4 на сто.

Фонд „Пенсии“ представлява 80% от консолидираните разходи на ДОО. Традиционно балансът по този фонд е отрицателен, но през 2027г. се очаква разликата между разходите и приходите по него да надхвърли 6,8 млрд. евро. Това показва, че 51,4% от разходите за пенсии не са покрити с осигурителни приходи (през 2026г. са 54%).

Разходи за социални помощи и обезщетения

Планираните разходи за социални помощи и обезщетения през 2027г. възлизат на 1 744,9 млн. евро, а увеличението спрямо плана за 2026г. е с 91,3 млн. евро (5,5% при 5,2% ръст през 2026г.). Като дял от БВП социалните помощи и обезщетения представляват 1,2% (при 1,3% през 2026г.).

Фиг. 4. Структура на разходите за социални обезщетения и помощи през 2027г.



Източник: ФС по данни на НОИ.

Видно от графиката (Фиг. 4) 44% от разходите са за обезщетения за временна

неработоспособност (при 46% през 2026г.). Средствата за тези обезщетения се задържат почти на нивото за 2026г., което пречупва тенденцията им за увеличаване от последните няколко години. След рекордния ръст от 34,2% в бюджета за 2025г. и 15% за 2026г., планираният ръст за 2027г. е само 1,7%, а разходите са в размер на 767,7 млн. евро. Причината е както в намаляване на броя на дните, така и в задържане ръста на среднодневния размер на обезщетението. Броят на дните, за които се предвижда изплащане на обезщетения за временна неработоспособност през 2027 г. намалява – от 21 132,1 хил. дни през 2026 г. на 20 797,7 хил. дни (с 1,6% по-малко). Планира се сериозно забавяне в ръста на среднодневното обезщетение – то се увеличава само с 3,3% през 2027г. (от 35,73 евро на 36,91 евро), при ръст от 19,5% през 2026г. и 29% през 2025г.

Относителният дял на разходите за бременност и раждане пада на 23% от 24%, въпреки планираното увеличение на обезщетението за майчинство през втората година с 12,8% (общите разходи нарастват номинално само с 2%). Нараства дела на разходите за безработица от 19% до 20%. Планираните разходи за обезщетения за безработица се увеличават с 14,4%, а причината е в увеличените минимални дневни ставки с 41% (от 9,21 на 13 евро) и на максималните дневни ставки с 11% (от 54,78 на 60,76 евро). Разчетите обхващат 69,1 хиляди правоимащи лица средно на месец през годината, със средномесечен размер на обезщетението от 430,22 евро. Разходите за отглеждане на дете запазват относителния си дял от 10%.

Поддържането на балансиран бюджет на социалното осигуряване е възможно благодарение на трансфера от държавния бюджет за покриване на недостига. Увеличаването на осигурителните приходи през 2027г. с изпреварващ ръст спрямо този на разходите намалява трансферът за финансиране на недостига, който се увеличава с 3,7% в номинално изражение в сравнение с 2026г. (като дял от БВП намалява от 5% до 4,75%).

Изводи и препоръки

- Разходите в бюджета на ДОО за 2027г. се увеличават с 8,3% спрямо одобрените със ЗБДОО разходи за миналата година, т.е. със същия темп, с който нараства и БВП. Забелязва се забавяне на темповете на увеличение след 2023г., но въпреки това реализираното през последните 5 години увеличение на социалните разходи,

изпреварващо обичайния ръст на доходите на осигурените лица, увеличи дефицита в социално-осигурителната система до 47% през 2023-2024г.

- Натискът на разходите неминуемо ще доведе до необходимост от допълнителни приходи или от промяна в правилата за осъвременяване и финансиране, и то именно във фонд „Пенсии“, където недостигът е най-голям. Лошата демографска ситуация у нас ще продължи да засилва този натиск.

- Положителна промяна е планираният изпреварващ ръст на приходите от осигурителни вноски (11,8%) спрямо заложения ръст на разходите (8,3%), което отслабва натиска за дофинансиране от централния бюджет. Подобрението обаче е постигнато основно чрез административно повишените осигурителни прагове, а не чрез структурни мерки.

- Съществува сериозна уравниловка във величината на получаваните пенсии (главно минималните). Не се отчита в достатъчно значима степен връзката принос за осигурителната система и величина на получаваната пенсия: 45,5% от пенсионерите получават минимална или социална пенсия, а коефициентът на заместване спада до 51,6%. В тази връзка Фискалният съвет препоръчва реформата в пенсионния модел да се насочи към стимулиране на развитието на втория стълб и засилване на капиталово-покривния елемент в пенсионния доход. Не следва да се допуска пренасочване на вноски от универсалните пенсионни фондове към ДОО. Това ще намали касовия недостиг, но ще увеличи бъдещите задължения на първия стълб.

- Фискалният съвет от няколко години препоръчва актуализирането на размера на обезщетението за отглеждане на дете до 2-годишна възраст и подкрепя намерението през 2027г. то да се увеличи с 12,8%. Считаме, че мярката е крайно необходима и дори закъсняла предвид замразяването на размера на това обезщетение на нивото му от 2023г. в условията на повишена инфлация. Същото важи и за осъвременяването на размерите на дневните обезщетения за безработица.

- В свой анализ относно разходите за персонал Фискалният съвет препоръча при изготвянето на бюджета за 2026г. предприемане на мерки за изравняване на осигурителната тежест за държавните служители, магистратите, военните и полицаите с останалите заети лица в икономиката. В тази връзка подкрепяме

действията на правителството, но засега лицата в силовите министерства остават извън тази реформа. Считаме, че за да няма двоен режим и противопоставяне на заетите по сектори правилата трябва да бъдат еднакви за всички. Що се отнася до компенсирането на засегнатите от промяната в режима лица до запазване на нетния им доход, Фискалният съвет не счита, че такава е необходима. Правителството следва да се възползва от промяната в режима за осигуровките и да постигне известна фискална консолидация, свивайки и без това високите разходи за персонал в сектор „Отбрана и сигурност“. Напомняме, че заплатите в сектора бяха драстично увеличени миналата година, в резултат на което средният осигурителен доход нарасна с 34,3% през 2025 г. по данни на НОИ.

Заключение

Фискалният съвет съгласува предложения проект на Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2027 г.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:

Д-Р СИМЕОН ДЯНКОВ