

**Становище относно Проект на Закон за бюджета на
държавното обществено осигуряване за 2026 г.**

19/11/2025 г.



СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение	3
Основни параметри	4
Основни политики	6
Политика по приходите	6
Политика по разходите	8
Разходи за пенсии	8
Разходи за социални помощи и обезщетения	11
Изводи	12
Заключение	13

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 2025 г., изготвен от Националния осигурителен институт (НОИ). Същият е постъпил във Фискалния съвет с писмо с Изх. № 1029-404230#2/03.11.2025 г.

Основни параметри

Планираните основни параметри на бюджета на ДОО за 2026 г., както и изменението им от 2021 г. насам са показани в таблицата по-долу:

Табл.1 Основни параметри по години (евро)

Параметър\Година	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2026/2025
Среден осигурителен доход	597,7	667,2	749,6	833,4	933,6	1 020,0	+9,3%
Мин. ОД самоосигуряващи се лица	332	363	399	477	550,7 ¹	620,2	+12,6%
Максимален осигурителен доход	1 534	1 738	1 738	1 917	2 112 ²	2 352	+11,4%
Среден размер на всички пенсии	274,4	345,3	402,9	451,5	498,6	541,2	+8,5%
Минимална работна заплата	332	363	399	477	550,7	620,2	+12,6%
Средногодишен брой пенсионери (хил. души)	2080,4	2050,7	2026,3	2038,6	2059,8	2066,7	+0,3%
Средногодишен брой осигурени лица (хил. души)	2761,1	2794,2	2791,6	2831,7	2845,0	Няма данни	
Осигурителна вноска за фонд „Пенсии“							
Родени преди 1960г.	19,8%	19,8%	19,8%	19,8%	19,8%	21,8%	+10,1%
Родени след 1960г.	14,8%	14,8%	14,8%	14,8%	14,8%	16,8%	+13,5%

Източник: ФС по данни на НОИ и КНСБ.

От табл. 1 се установява, че средният осигурителен доход отново нараства, но със забавен темп – 9,3%, при 12% за 2025г. От една страна, увеличаването на средния осигурителен доход се получава вследствие на нарастването на минималната работна заплата, минималния осигурителен доход за самоосигуряващи се лица и за земеделски производители до 620,2 евро – с 12,6%, както и на повишаването на максималния осигурителен доход до 2 352 евро или с 11,4%. От друга страна, това се дължи и на развиващите се процеси на пазара на труда. Те са свързани с динамиката на заетостта и повишаването на конкуренцията между работодателите при наемане на служители.

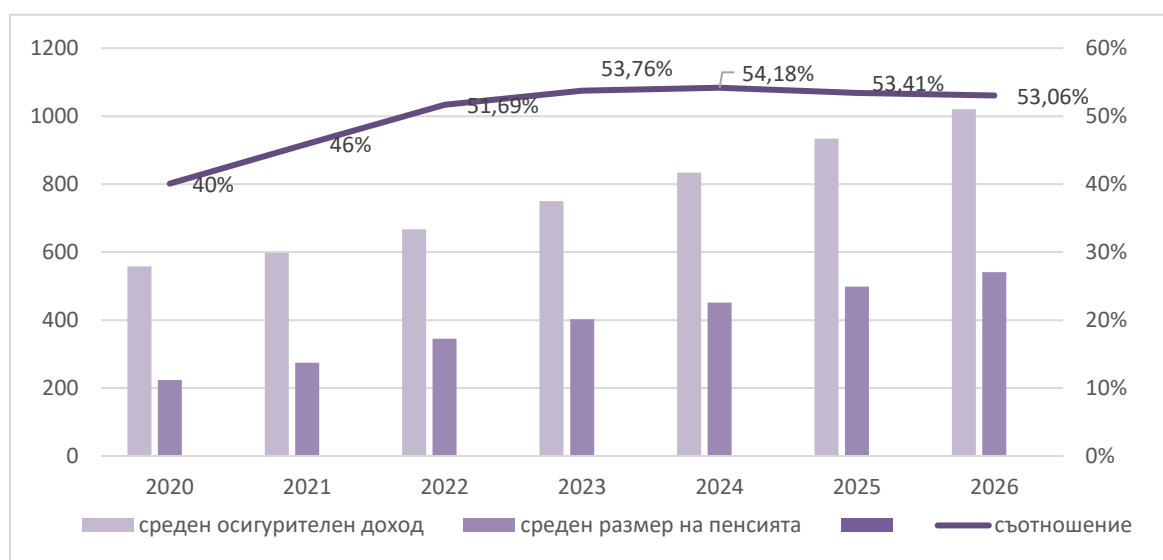
¹ от 01.04.2025г.

² от 01.04.2025г.

Натиск върху повишаването на заплатите в частния сектор, създава и политиката за увеличаване на възнагражденията в публичния сектор.

За трета поредна година се планира увеличаване на средногодишният брой на пенсионерите в страната. През 2026г. пенсионерите ще се увеличат с 0,3%. За втора година номиналното увеличение в средния размер на пенсиите се забавя и ще бъде 8,5%. През 2026 г. се планира увеличение на средния размер на пенсията за един пенсионер до 541,2 евро. Като се вземе предвид очакваната инфлация реалният ръст на пенсионния доход възлиза на 4,8% (при 7,9% за 2025г.). През 2020г. средният размер на пенсията бе 40% от средноосигурителния доход, а през 2026г. е 53%. Темпът на нарастване през периода 2020-2023г. е изключително ускорен в резултат на мерките за повишаване на пенсионните доходи, но след това се задържа около 53-54%.

Фиг. 1. Съотношение на средната пенсия към средния осигурителния доход



Източник: ФС по данни на НОИ.

За 2026 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. Ускореният темп на нарастване на пенсиите през последните години се дължи на няколко основни фактора. То започна с добавките като антикризисна мярка по време на пандемията. Впоследствие тези добавки бяха повишени, а еднократната мярка всъщност беше трансформирана в постоянна чрез интегрирането им в самите пенсии. Допълнително увеличение беше реализирано с оглед политиката, установена през 2021 г. за поддържане на минимална пенсия, която е по-висока от прага на бедност. Реализира се и повишаване на максималната пенсия до 3 400 лв., при което тя се изравни с максималния осигурителен доход.

Фискалният съвет е подчертавал, че предизвикателството с ниските пенсионни доходи следва да бъде адресирано чрез целенасочени политики. Предпочетеният подход в последните години обаче – чрез генериране на по-висок дефицит, който се финансира чрез поемане на допълнителен дълг, не е устойчив в средносрочен план. Интензивното нарастване на пенсиите обуславя по-висок недостиг в бюджета на ДОО.

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 2026 г. е в размер на 15 256,9 млн. евро спрямо 14 004 млн. евро в бюджета за 2025г. или с 1 253 млн. евро повече, което представлява ръст от 9%.

- Предвижда се приходите от осигурителни вноски (без трансферите) да бъдат в размер на 8 858,7 млн. евро. Увеличението спрямо бюджета за 2025 г. (7 710,45 млн. евро) е с 1 148 млн. евро. В процентно изражение ръстът е 14,9% (при 18,5 % през 2025г.). Видно е, че въпреки увеличението в осигурителната тежест през 2026г. е планиран по-нисък ръст на приходите в сравнение с този за 2025г., когато няма промени в размера на осигуровките. Освен увеличаването на осигурителната тежест, основен принос за по-високите приходи от осигуровки имат увеличението на минималния осигурителен доход с 15,4% и на максималния осигурителен праг с 11,4%, които от своя страна водят до ръст на средния осигурителен доход с 9,3%.

- Приходите се увеличават с по-висок темп от този на разходите (8,9%), което позволява дефицита на системата да се свие от 5,4% до 5,05% от БВП (фиг. 2). В номинално изражение дефицитът се увеличава с 1,3% спрямо 2025г.

- Увеличава се степента на покритие на разходите с приходи на осигурителната система - приходите покриват 60,3% от разходите през 2026г., докато през 2025г. покритието е 57,3%.

Динамиката в общия размер на приходите и получените трансфери за покриване на недостига от средства за периода 2022 – 2026 г. е представена в Табл. 2.

Консолидираните разходи по функция „Социално осигуряване, подпомагане и грижи“ в КФП като дял от БВП се увеличиха през 2025 г., но през 2026г. нарастването продължава и те ще достигнат вече 16%. През 2026 г. разходите във функцията ще се увеличат с 1,85 млрд. евро. От тях 1,1 млрд. евро са за пенсии.

Табл. 2 Приходи, разходи и дефицит по години

Показатели (хил. евро)	2022 г. Отчет	2023 г. Отчет	2024 г. Отчет	2025 г. ЗБДОО	2026 г. ЗБДОО
ПРИХОДИ	5 282 504	5 823 529	6 697 573	8 018 944	9 194 376
<i>промяна</i>		10,24%	15,01%	19,73%	14,66%
РАЗХОДИ	9 265 373	11 048 768	12 588 504	14 003 963	15 256 923
<i>промяна</i>		19,25%	13,94%	11,24%	8,95%
ДЕФИЦИТ	-3 982 869	-5 225 240	-5 890 931	-5 985 019	-6 062 547
ДЕФИЦИТ/БВП	4,59%	5,28%	5,40%	-5,44%	-5,05%

Източник: ФС по данни на НОИ.

Фиг. 2. Приходи, разходи и дефицит по години, хил. евро


Източник: ФС по данни на НОИ.

Политика по разходите

През 2026г. планираните разходи на социално-осигурителната система възлизат на 15 256,9 млн. евро, което е с 1 253 млн. евро повече от плана за 2025г. (ръст от 9%). Бюджетът на ДОО за 2026г. достига 27,7% от всички разходи в консолидираната фискална програма.

Разходи за пенсии

Номиналният размер на планираните разходи за пенсии за 2026 г. е 13 423 млн. евро спрямо 12 325 млн. евро в бюджета за 2025г. Най-

голямо увеличение се планира именно при тях. Те нарастват с 1 098 млн. евро, което е ръст от 9%. За шеста поредна година се планира сериозен ръст в разходите за пенсии.

Поради изпреварващия растеж спрямо номиналния ръст на БВП се наблюдава нарастване на дела на разходите за пенсии като % от БВП – от 9,3% през 2022 до 11,2% през 2025 и 2026г.

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 0,3%. Динамиката на разходите за пенсии по години е показана в таблица 3.

Табл. 3 Разходи за пенсии по години.

	2021	2022	2023	2024	2025*	2026*
разходи за пенсии, млн. евро	6 671,3	7 993,9	9 777,5	11 078,6	12 325,2	13 422,8
Темп на промяна, %	23,4%	19,8%	22,3%	13,3%	11,3%	8,9%
% от БВП	10,2%	9,3%	10,3%	10,7%	11,2%	11,2%

*план

Източник: ФС по данни на НОИ.

До 2019 г. се наблюдаваше тенденция на намаляване на дела на общите разходи за пенсии в БВП, който достигна 8,2%. През 2025 и 2026г. те се запазват на равнище от 11,2%.

Средният размер на пенсията се увеличава с 8,5% и достига 541,2 евро при 498,6 евро за 2025г. През последните няколко години увеличаването на средния размер на пенсията се постига предимно с ускоряващо индексирание 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 пенсиониралите 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.

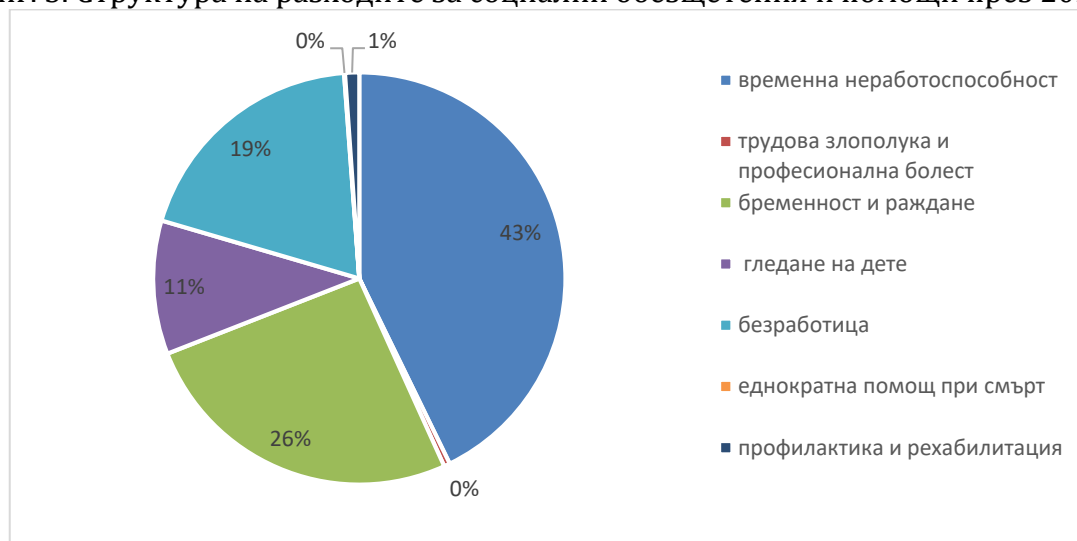
По отношение на коефициентите на заместване на дохода за 2026 г. – брутният коефициент намалява от 53,6 до 53,1 на сто, а нетният коефициент се очаква да се увеличи от 69 до 69,1 на сто. Брутният коефициент е спрямо средния осигурителен доход, а изчислен спрямо средната работна заплата, която по последни данни на НСИ към септември е в размер на 1 319 евро, той ще бъде доста по-нисък - около 41. Брутният коефициент вече е близо до средният за ЕС-27 (54,8) и над средният за страните от ОИСР (50,7), въпреки че съотношението на пенсионерите към осигурените лица у нас е двойно по-високо – 0,72 при 0,35 средно за ЕС-27 и 0,31 средно за страните от ОИСР. Това показва, че политика на увеличаване на пенсиите с държавни трансфери над възможностите на пенсионната система без необходимите реформи в нея я прави силно зависима от трансфер на данъчни приходи. По този начин трайно се разрушават устоите и принципите на социалното осигуряване и се разкъсва връзката между личния принос на осигурените лица и получаваните пенсионни доходи.

Фонд „Пенсии“ представлява 80% от консолидираните разходи на ДОО. Традиционно балансът по този фонд е отрицателен, но през 2026г. се очаква разликата между разходите и приходите по него да надхвърли 6 млрд. евро, което показва, че 49,5% от разходите за пенсии не са покрити с осигурителни приходи (при 54% през 2025г.).

Разходи за социални помощи и обезщетения

Планираните разходи за социални помощи и обезщетения през 2026г. възлизат на 1 721,9 млн. евро, а увеличението спрямо плана за 2025г. е с 150 243 млн. евро (9,6% при 20,7% ръст през 2025г.). Като дял от БВП социалните помощи и обезщетения остават на ниво от 1,43% (при 1,24% през 2024г.).

Фиг. 3. Структура на разходите за социални обезщетения и помощи през 2025г.



Източник: ФС по данни на НОИ.

Видно от графиката (Фиг. 3) 43% от разходите са за обезщетения за временна неработоспособност. Средствата за тези обезщетения бележат устойчива тенденция за увеличаване в последните няколко години. След рекордния ръст от 34,2%, в бюджета за 2025, за 2026г. планираният ръст е с 12%, а разходите достигат 736,5 млн. евро.

Броят на дните, за които се предвижда изплащане на обезщетения за временна неработоспособност през 2026 г. намалява – от 22 004 хил. дни през 2025 г. на 20 351,3 хил. дни (със 7,5% по-малко). По-бавно, но отново с висок ръст расте среднодневното обезщетение – то се увеличава с 21% (при ръст от 29% през 2025г.) и се планира да бъде 36,19 евро при 29,9 евро през миналата година.

Расте относителния дял на разходите за бременност и раждане до 26%, а същевременно се свива дела на разходите за безработица до 19%. Разходите за отглеждане на дете се свиват до 11%, въпреки увеличението на месечното обезщетение с 15%.

Поддържането на балансиран бюджет на социалното осигуряване е възможно благодарение на трансфера от държавния бюджет за покриване на недостига. Въпреки увеличаването на осигурителната тежест през 2026г., трансферът се увеличава с 1,3% в номинално изражение в сравнение с 2025г., но като дял от БВП намалява до 5,05%.

Изводи

- Разходите в бюджета на ДОО за 2026г. се увеличават с 8,9% спрямо одобрените със ЗБДОО разходи за миналата година. Забелязва се забавяне на темповете на увеличение след 2023г., но въпреки това реализираното през последните 4 години увеличение на социалните разходи, изпреварващо обичайният ръст на доходите на осигурените лица, води до задъхване на социално-осигурителната система.
- Логично, натискът на разходите доведе до необходимост от увеличаване на осигурителната тежест и то именно във фонд „Пенсии“, където недостигът е най-голям. Лошата демографска ситуация у нас ще продължи да засилва този натиск.
- Изпреварващият ръст на приходите от осигуровки (14,9%) спрямо заложения ръст на разходите позволява да се намали зависимостта от дофинансиране от централния бюджет.
- 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. 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.

- **Подкрепяме актуализирането на обезщетението за отглеждане на дете до 2-годишна възраст с 15%, което не е променяно от 2023г. - в условията на повишена инфлация тази мярка е необходима.** В тази връзка неактуализирането на размерите на дневните обезщетения за безработица води до ограничаване на правата на осигурените лица при реализация на риска безработица, като същевременно данъчната основа се разширява и вноската нараства.

- **Фискалният съвет препоръча промяна на законодателството, което привилегирова държавните служители, магистратите и полицаите по отношение на заплащането на личните им осигурителни вноски, което понастоящем е за сметка на бюджета.**

Заклучение

Фискалният съвет съгласува Проекта на Консолидирания бюджет на държавното обществено осигуряване за 2026 г.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:

Д-Р СИМЕОН ДЯНКОВ