

**Становище относно проект на Закон
за държавния бюджет на Република България за 2026 г.,
Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза
за 2026-2028 г. и пролетна-макроикономическа прогноза**

06/07/2026 г.



Съдържание

Въведение	2
I. Анализ на макроикономическата рамка	3
II. Оценка на фискалната рамка	10
2.1.1. Балансови правила	14
2.1.2. Разходни правила	17
2.1.3. Дългово правило	20
III. Анализ на приходите и разходите по КФП	23
3.1.1. Анализ на приходите по КФП	23
3.1.2. Анализ на разходите по КФП	29
IV. Изводи и препоръки	39
V. Заключение	41

Въведение

Настоящото становище е изготвено в изпълнение на разпоредбите на чл. 6. от Закона за фискален съвет и автоматични корективни механизми. Следва да се подчертае, че проектът на ЗДБРБ за 2026 г., както и на АСБП за периода 2026-2028 г. не са постъпили във Фискалния съвет на България. По тази причина Съветът изготвя становището си по собствена инициатива в рамките на законовите си задължения въз основа на публично достъпните документи в разумен срок съобразно срока, посочен в Закона за Фискалния съвет, член 6, алинея 1, точка 5 – 14 дни от внасяне на проектобюджета в Народното събрание на 2 юли.

I. Анализ на макроикономическата рамка

Възстановяването на икономиката има положителен ефект върху пазара на труда. Равнището на хармонизираната безработица е 3,5% за края на 2025 г., което е по-ниско от средното за ЕС (6,0%) и Евророната (6,3%). Очакванията за безработицата в пролетната макроикономическа прогноза 2026 г. са 3,4% за 2026 и 2027 г. Затегнатият трудов пазар също тласка доходите на частния сектор към повишение. Същевременно следва да се отчете, че изразената неблагоприятна демографска тенденция у нас е основна причина за тази стойност. Наблюдава се повишение на производителността на труда с 0,9% в края на 2025 г., съчетано с нарастване на компенсацията на наетите в размер на 10,4%. Съчетанието между формиране на трайно високи инфлационни очаквания и горепосочения растеж на доходите водят до силна реакция (повишение на инфлацията) на външните шокове (растеж на цените на горивата) и вътрешните шокове (проциклична фискална политика).

Българската икономика остава силно трудово-интензивна. Трудът генерира повече от половината от добавената стойност, което в условията на демографска криза и рекордно ниска безработица превръща човешкия ресурс в критично място и „ограничение“ на растежа (bottleneck). Масираното инвестиране на капитал чрез бюджета (например чрез ПБУ) не може автоматично да компенсира недостига на квалифицирана работна ръка. Това обяснява защо принудителното инвестиране без паралелно развитие на човешкия капитал не разширява потенциала, а вместо това временно повишава реалния БВП над капацитета му. Съществува вероятност за корекция след края на прогнозния период (2028 г.), като тогава отклоненията от потенциалния БВП ще бъдат отрицателни и икономическият растеж ще бъде забавен.

При настоящия проект основните макроикономически допускания на Министерството на финансите са въз основа на пролетната макроикономическа прогноза 2026 г. В настоящите условия Фискалният съвет счита, че индикаторът от водещо значение е БВП, поради което фокусът на анализа попада върху него.

Важно е да се подчертае, че при предварителната (ex-ante) оценка относно спазването на фискалните правила е необходимо да се подходи по-консервативно. Надценяването на БВП например води до подценяване на ключови индикатори като: участието на държавата в икономиката (националното правило, което ограничава до 40% размера на държавата в икономиката); нивото на държавния дълг (измерено като % от БВП); размера на дефицита (също като % от БВП) и т.н. По-ниската стойност на БВП

би означавала по-високо съотношение на дефицита. Затова при твърде оптимистични прогнози и планиране на границата на правилото има съществен риск то да бъде нарушено. Подобна е ситуацията и с националното правило, което ограничава до 40% размера на държавата в икономиката, (както и на нивото на държавния дълг).

Табл. 1. Отклонения при макроикономически показатели за 2026 г. между есенната 2025 г. и пролетната 2026 г. макроикономическа прогноза.

Индикатор	Есенна 2025	Пролетна 2026	Откл. (абс. ст.)	Откл. (%)
БВП (млн. лв.)	120 163	125 247	5 084	4,2%
БВП (реален растеж, %)	2,7	2,6	-0,1	-3,7%
БВП (номинален растеж, %)*	6,4	8,0	1,6	25,0%
Потребление	3,6	3,5	-0,1	-2,8%
Брутообразуване на основен капитал	-1,2	3,3	4,5	-375,0%
Средногодишна инфлация (ХИПЦ, %)	3,5	4,3	0,8	22,9%
Дефлатор на БВП (%)	3,7	5,2	1,5	40,5%

Източник: Изчисление на ФС по данни на МФ

Очакването за номинален БВП за 2026 г. е ревизирано в посока повишение и номиналната му стойност е повишена с 5,1 млрд. лв. Реалният растеж е по-малък, както и потреблението. При брутообразуването на основен капитал се наблюдава рязка ревизия в посока нагоре. Следва да се подчертае, че именно големите промени в прогнозите за инвестициите са водещата причина и за промяна в прогнозите за реален растеж.

Повишените очаквания за растежа на БВП по текущи цени за 2026 г., заложили в последната прогноза на МФ, показват възходяща тенденция на икономическия цикъл, което би следвало да доведе и до увеличение на държавните приходи.

Прогнозата на Фискалния съвет за икономическия растеж през 2025 г. беше 3,2%. По отношение на основните показатели тя беше по-висока от есенната прогноза на Министерството на финансите. Значително по-високият номинален БВП се дължеше главно на предварителните данни за третото тримесечие на тази година. За 2025 г. ние прогнозирахме БВП по текущи цени от 115 429 млн. евро и съответно растеж от 10,2%,

което съответства на реален растеж от 3,2%. Хармонизираната инфлация е средно 3,5% за годината и 3,6% в края на периода.

Данните от Националния статистически институт (НСИ) потвърждават прогнозата на ФС. БВП в текущи цени възлиза на 116 018 млн. евро, което представлява ръст от 10,7%, съответстващ на реален растеж от 3,1% и дефлатор от 7,4. Хармонизираната инфлация беше 3,5% на годишна база и 3,5% в края на периода. Потреблението беше точно в съответствие с прогнозата.

Табл. 2. БВП за 2025 г.

2025	Евро хиляди
БВП номинал сума	116 018
БВП номинал растеж	10,7%
БВП реален растеж	3,1%
Дефлатор	7,4
Хармонизирана средногодишна инфлация	3,5%
Потребление сума	92 027
Потребление растеж	14,0%
Инвестиции обща сума	25 195
Инвестиции дял БВП	21,7%
Износ сума	58 866
Внос сума	60 069
Салдо	-1 203

*Изчисленията по прогнозите са на ФС

За 2026 г. възникват рискове поради нестабилността на геополитическата и вътрешнополитическата обстановка на международно, регионално и местно равнище. Поради това е оправдано да се изготвят и представят повече от един сценарий за икономическото развитие.

В тази връзка Фискалният съвет разработи три прогнозни сценария за 2026 г. — реалистичен, песимистичен и силно песимистичен.

Световната и българската икономика показаха устойчивост на петролния шок, предизвикан от войната в Иран. Затова повишаваме вероятността на основния (реалистичен) сценарий на 75% в сравнение с предишната ни публикация от 23 април¹,

¹ [Макроикономически прогнози на Фискалния съвет за 2026 г.](#) – анализ на ФС от 23.04.2026 г.

докато песимистичният е оценен с вероятност от 20%, а силно песимистичният сценарий е с намалена вероятност от 5%. В песимистичните сценарии мащабът на шоковете е сравним с необходимия цикличен буфер за бюджета. За сравнение, шокът, преживян по време на икономическата криза от 2009–2010 г., възлизаше на около 9 % от БВП.

Реалистичен сценарий

Следва да се отбележи, че основният сценарий за икономическото развитие през 2026 г. се основава на рязко покачване на цените на енергията вследствие на войната в Персийския залив. Основният сценарий се характеризира с влошаване на външната конюнктура, което отразява забавяне на растежа, дължащо се на класически шок в предлагането, подобен на този от 70-те години на миналия век. Шокът в предлагането е събитие, което внезапно увеличава или намалява предлагането на стока или услуга. Тази внезапна промяна засяга равновесната цена на стоката или услугата и общото ценово равнище в икономиката.

Много важен фактор е реакцията на централните банки. През 70-те години на миналия век те намалиха лихвените проценти, за да подкрепят растежа, като по този начин допълнително ускориha инфлацията. Сега обаче можем да очакваме, че поне ЕЦБ по-скоро ще увеличи лихвените проценти, за да овладее нарастващата инфлация.

Реалистичната прогноза се основава на ключовото предположение, че военният конфликт в Близкия изток ще бъде сравнително краткотраен и ще затихне до края на годината, като се очаква постепенно възстановяване на икономическата активност и нормализиране на цените на петрола и природния газ. Световните икономики като цяло проявиха относително висока устойчивост и резистентност.

За 2026 г. прогнозираме БВП по текущи цени от 128 459 млн. евро и съответно номинален растеж от 10,7%. Реалният растеж е 2,5%, а дефлаторът е 8,0. Хармонизираната инфлация се оценява на средно 5,0% за годината – повишаваме прогнозата в сравнение с предишната (4,2%) в публикацията от 23 април. Реалният растеж отразява забавяне в сравнение с 3,1% през 2025 г.

Очаква се темпът на растеж на потреблението да спадне до 13,30% от 14,0% през 2026 г. Ключов фактор ще бъде по-високата инфлация и намаляващ растеж на реалните доходи.

Инвестициите възлизат на 25 548 млн. евро, което представлява номинален растеж от 1,4%, но в реално изражение се отчита спад, характерен за шок в предлагането. Отрицателният реален растеж на инвестициите се обяснява също така с въвеждането на

допълнителни регулаторни изисквания и високата база за 2025 г. Тези негативни фактори оказват натиск върху инвестиционната дейност. Прогнозира се спад в частните инвестиции и по-слаб растеж на запасите. Плановите и темпът на изпълнение на проектите по Програмата за публични инвестиции остават променливи към момента, макар да е предвидено финансово обезпечаване. Реализиране на публичните инвестиции предвидени в капиталовата програма биха повишили еднократно растежа, но и биха прелели в по-голямо потребление и внос.

Очакваме също така значителен отрицателен баланс от -1 355 млн. евро поради по-висок растеж на вноса спрямо износа — нормална реакция на покачващите се цени на горивата

Табл. 3. Прогноза на Фискалния съвет — реалистичен сценарий, 2026 г.

Реалистичен 2026	Евро хиляди
БВП номинал сума	128 459
БВП номинал растеж	10,7%
БВП реален растеж	2,5%
Дефлатор	8,0
Хармонизирана средногодишна инфлация	5,0%
Потребление сума	104 266
Потребление растеж	13,30%
Инвестиции обща сума	25 548
Инвестиции дял БВП	19,9%
Износ сума	60 396
Внос сума	61 751
Салдо	-1 355

*Изчисленията по прогнозите са на ФС

Песимистичен сценарий

Този сценарий предполага, че смущенията в международната търговия, предизвикани от военния конфликт, ще продължат. Смущенията в доставките на тези суровини ще продължат след третото тримесечие на 2026 г., след което се наблюдава сравнително бързо възстановяване на търговските потоци.

За 2026 г. прогнозираме БВП по текущи цени от 128 178 млн. евро и съответно растеж от 10,5%. Реалният растеж е 1,9%, а дефлаторът е 8,4. Хармонизираната инфлация е 5,4% на годишна база.

Според прогнозата потреблението нараства с 13,25 %. Инвестициите възлизат на 25 372 млн. евро.

Износът се увеличава до 60 338 млн. евро (+2,5 %), а вносът – до 61 751 млн. евро (+2,8 %), което води до по-голям търговски дефицит от -1 414 млн. евро.

Табл. 4. Прогноза на Фискалния съвет — песимистичен сценарий, 2026 г.

Песимистичен 2026	Евро хиляди
БВП номинал сума	128 178
БВП номинал растеж	10,5%
БВП реален растеж	1,9%
Дефлатор	8,4
Хармонизирана средногодишна инфлация	5,4%
Потребление сума	104 220
Потребление растеж	13,25%
Инвестиции обща сума	25 372
Инвестиции дял БВП	19,8%
Износ сума	60 338
Внос сума	61 751
Салдо	-1 414

*Изчисленията по прогнозите са на ФС

Силно песимистичен сценарий

Този сценарий е вероятен при предположението за по-тежък и продължителен шок в доставките на енергийни ресурси, включително прекъсване на около 60% от потоците през Ормузкия проток. Освен логистичните затруднения се очакват и преки щети върху енергийната инфраструктура на страните износителки на енергия в Близкия изток в резултат на военни операции, което значително удължава периода на възстановяване на доставките на тези стоки. Обемът започва да се нормализира едва през първото тримесечие на 2027 г. и това става постепенно. Вследствие на това несигурността на международните финансови пазари е по-изразена и продължителна, което допълнително засилва негативните икономически ефекти. Предпоставките, на които се основава този сценарий, са, че нашите водещи търговски партньори ще

преживеят продължителна и задълбочаваща се стагнация, съпътствана от фискални кризи, ревизия в посока надолу на плановете за частни инвестиции и изплащане на минимални траншове по ПВУ.

За 2026 г. прогнозираме БВП по текущи цени от 127 003 млн. евро и съответно растеж от 9,5%. Реалният растеж е 0,5 %, а дефлаторът е 9,0. Хармонизираната инфлация е 6,0 % на годишна база.

Потреблението нараства с 13,15 %. Инвестициите възлизат на 24 691 млн. евро, което отразява номинален спад без растеж на частните инвестиции и минимално усвояване на средства от ЕС.

Износът нараства само с 1 %, а вносът – с 2 %, така че салдото е силно отрицателно

Табл. 5. Прогноза на Фискалния съвет — силно песимистичен сценарий, 2026 г.

Силно Песимистичен 2026	Евро хиляди
БВП номинал сума	127 003
БВП номинал растеж	9,5%
БВП реален растеж	0,5%
Дефлатор	9,0
Хармонизирана средногодишна инфлация	6,0%
Потребление сума	104 128
Потребление растеж	13,15%
Инвестиции обща сума	24 691
Инвестиции дял БВП	19,4%
Износ сума	59 455
Внос сума	61 271
Салдо	-1 816

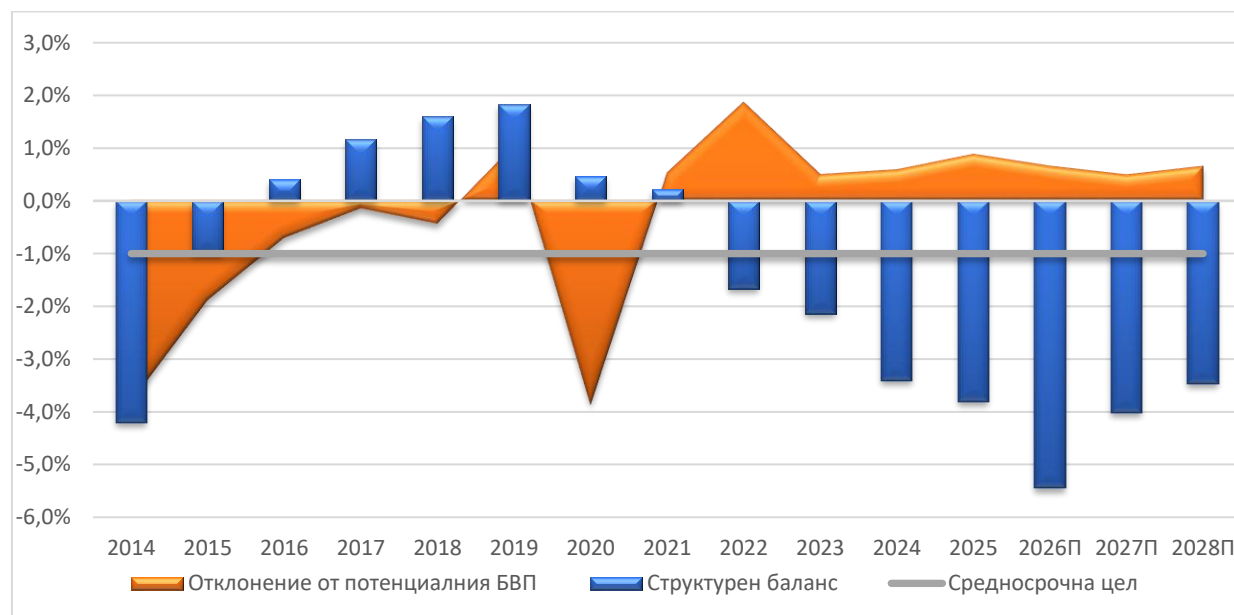
*Изчисленията по прогнозите са на ФС

II. Оценка на фискалната рамка

Фискалният съвет използва собствени оценки за потенциален БВП и е консултирал оценките си с независими експерти. Отклонението от потенциалния БВП е използвано за изчисляването на по-долните индикатори. Трябва да отбележим, че оценките се различават от тези на МФ, за които е налична официална информация. Считаме, че състоянието и развитието на пазара на труда и нивото на потребление, по-скоро подкрепя нашите оценки за отклонението от потенциалния БВП за 2021-2028 г., като се очаква то да остане положително през целия прогнозен период. Структурният бюджетен баланс е представен на графика 1.

При оценката на фискалната рамка са използвани прогнози на БВП по текущи цени на ФС за 2026 г. За 2027-28 г. прогнозите за БВП са на МФ.

Граф. 1. Структурен бюджетен баланс



Източник: ФС по данни на МФ

Видно от графиката е, че последиците от пандемията се отразиха върху общата икономическа активност, поради което през 2020 и 2021 г. икономиката се е развивала под своя потенциал. През 2022 г. наблюдавахме противоположни пътища на развитие, обуславящи затваряне на отклонението от потенциалния БВП и преминаването му на положителна територия.

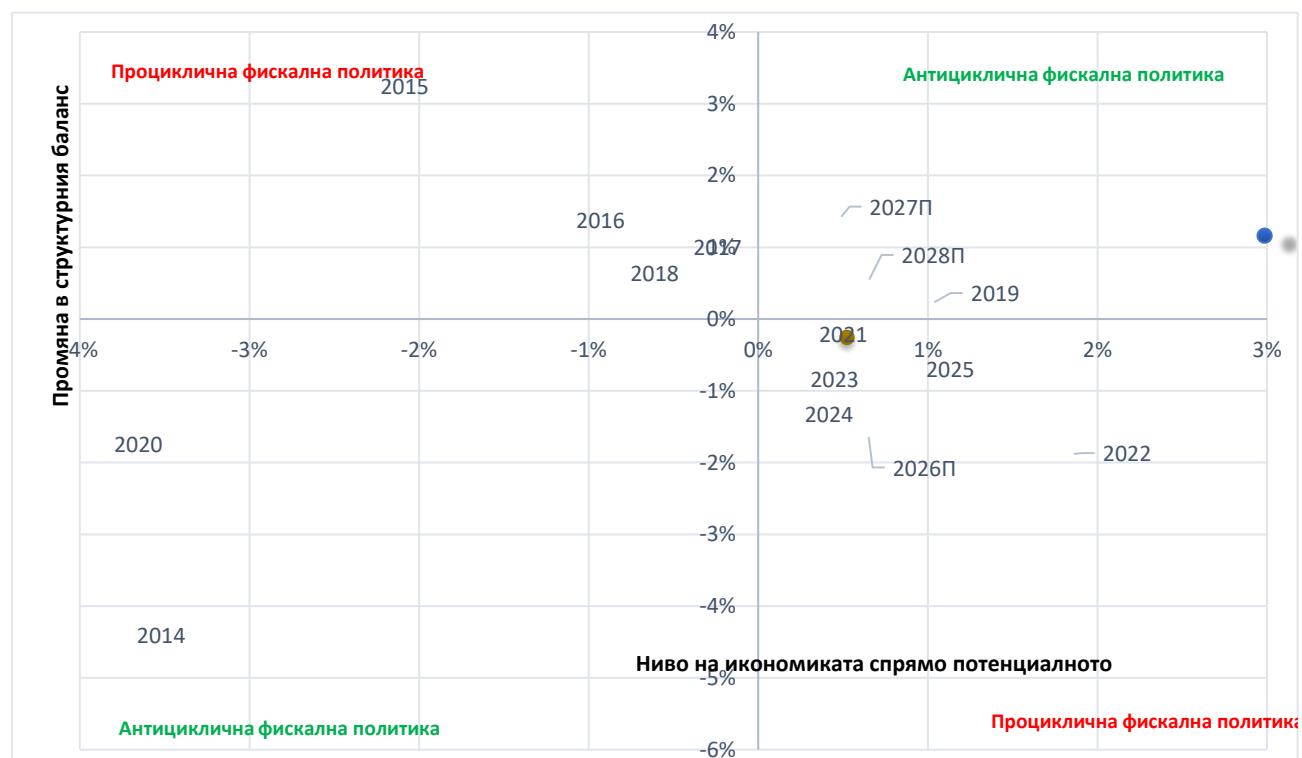
През 2022 г. бе допуснато формиране на структурен дефицит, който продължава да се задълбочава и през 2023 г., въпреки положителното отклонение от потенциалния БВП.

Фискалната позиция за 2024 г. отново се характеризира с положително отклонение от потенциалния БВП, като се комбинира с рязко нарастване на структурния дефицит за сектор „Държавно управление“. Тогава за първи път структурният дефицит надхвърля 3% от БВП. Тази тенденция се задълбочи през 2025 г. и структурният дефицит достига 3,8% от БВП.

В прогнозите за периода 2026-2028г. наблюдаваме продължаване на тенденцията за надхвърляне на структурния дефицит на лимита от 3%, като в началото на периода нарушението е значимо: -5,4% за 2026 г., -4,0% за 2027 г. и -3,5% за 2028 г. За периода 2026-2028 г. фискалната политика е проциклична и при положително отклонение от потенциалния БВП отчита нарушение на лимита от 3% за структурния дефицит.

На база на данни в АСБП 2026-2028 на правителството, както и собствени оценки, фискалната позиция на България за периода 2017-2028 г. е представена на Граф. 2.

Граф. 2. Фискална позиция на България за 2017-2028 г.



Източник: ФС по данни на МФ

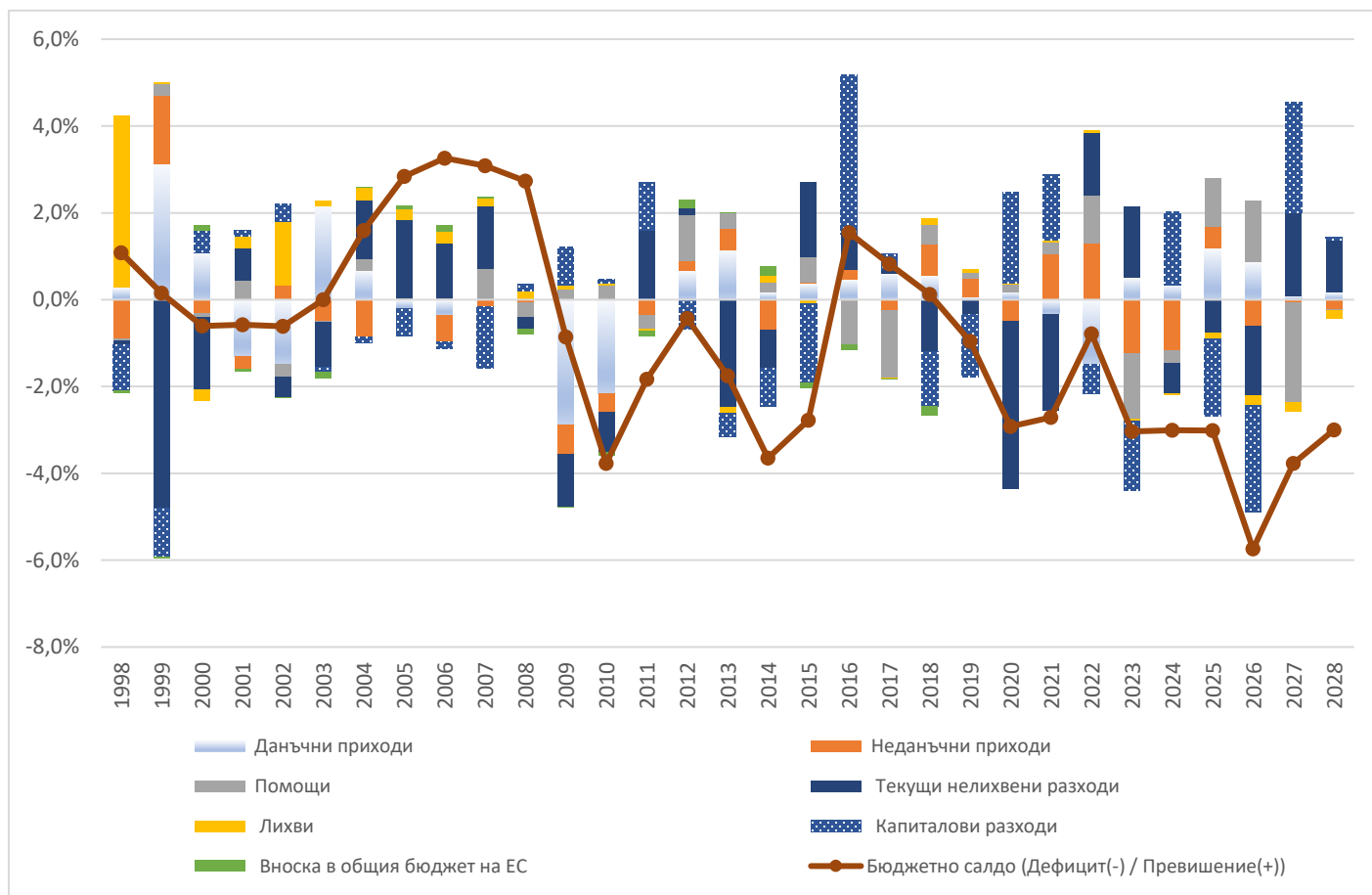
От 2021 г. фискалната позиция е била системно проциклична. От данните за нивото на икономиката спрямо потенциала в АСБП 2026-2028 г. се вижда, че през разглеждания период от 10 г. се наблюдава задълбочаваща се процикличност на фискалната политика със значително отклонение, като сигнали за корекция има едва през 2027-28 г.

Системното нарушение на правилото за структурния дефицит е доказателство за изоставяне на средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит, поставена в Глава втора „Фискални правила“, членове 23 и 24 от Закона за публичните финанси (ЗПФ). Особено рязко се увеличава структурният дефицит през 2026 г. В същото време, придържането към средносрочната бюджетна цел за структурен дефицит, заложена в Закона за публичните финанси (-1% от БВП), престава да бъде цел при подготовката на проектобюджетите. ЗПФ регламентира няколко числови фискални правила, за спазването на които следи Фискалният съвет. Промените в законодателството, отразяващи новата общоевропейска икономическа рамка, съвпадат с присъединяването на страната ни към еврозоната, което също води до промени в процедурите за съгласуване на бюджетните рамки.

Основното предизвикателство пред спазването на правилата е нарастването на военните разходи поради геополитическите напрежения в света. В тази връзка, на 04.06.2025 г. Европейската комисия прие да се задейства клауза за дерогация на разходите за отбрана в размер на 1,5% от БВП, така че трайно по-високите разходи за отбрана да не застрашат фискалната устойчивост в средносрочен план. ФС счита, че подобрият подход е освобождаване на фискално пространство за разходите за отбрана, отколкото прехвърлянето им към дефицита.

С оглед на важността на бюджет 2026 г. като основа за извършване на бюджетна консолидация и средносрочни планове, ФС счита за важно да сподели няколко от основните уроци от историята на публичните финанси. С изключение на последните години, кризата на публичните финанси винаги е възниквала вследствие на загуба на приходи, вследствие на икономически спад. В момента икономиката на България се намира в една от най-изгодните циклични икономически позиции, с изключително стабилни приходи. Опитът на 1998-2007 г. показва изключителната важност консолидацията да се извършва на база системни структурни реформи. Икономическите анализи показват, че сегашната икономика продължава да се развива по път определен от тогавашните политики и действия.

Граф. 3. Източници на бюджетна консолидация (% от БВП)



Източник: ФС по данни на МФ

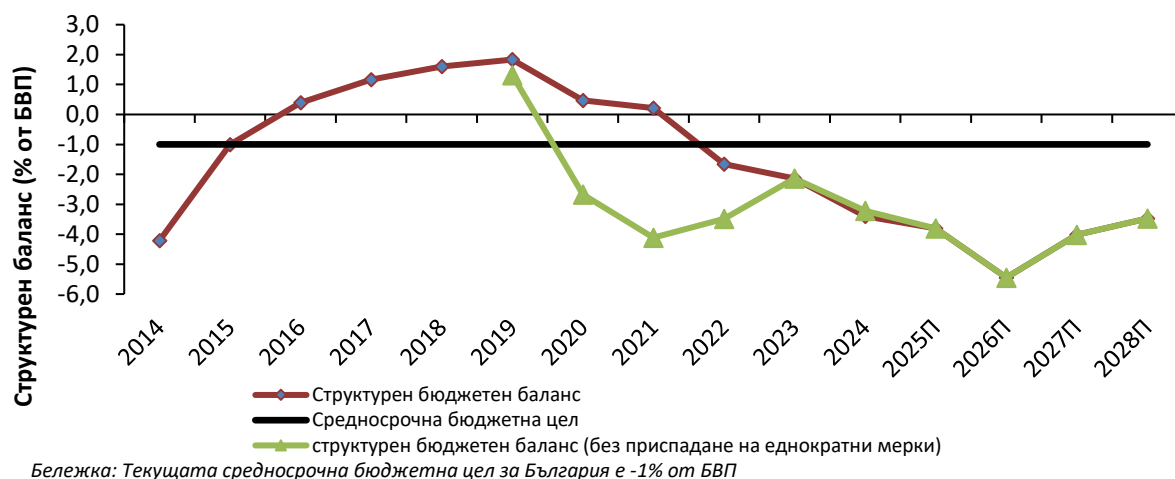
ФС счита, че следните 4 политики са приоритетни за извършване на реформите, хоризонтална институционална реформа (брой заети и структурен модел), здравеопазване, образование и пенсионен модел и развитие, естествено без да изключва бюджетното планиране и програмиране като основа и инструмент за реализация на горните реформи. Вътрешен ред и сигурност са въпрос на институционално функциониране и съществуване на държавата.

2.1.1. Балансови правила

Средносрочна бюджетна цел (СБЦ) и структурен баланс

С новата рамка за икономическо и фискално управление на ЕС бе променено използването на показателя за средносрочна фискална цел. Новите начини за изчисляване на фискалната устойчивост дават по-голяма гъвкавост за държавите с нисък дълг, но изискват по-голяма отговорност при решения с дългосрочни последици, поради значителната големина и инерционност на бюджетния сектор. Въпреки че показателят вече не се използва за целите на фискалния мониторинг, изчисляването на средносрочна бюджетна цел остава важно, тъй като ориентира за необходимото ниво на дефицита за поддържане на дългосрочна бюджетна устойчивост. Поради ниския размер на показателя за консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ (под 40% от БВП) се приема, че СБЦ на България за периода на анализираната средносрочна бюджетна прогноза е -1% от БВП. За изчисляването на структурния баланс съществено значение има размерът на т.нар. еднократни мерки, затова графиката отразява и какъв би бил структурният дефицит, ако не се приспадаха тези разходи за еднократни мерки. Бюджетната политика от 2022 г. трайно преминава от структурен излишък към структурни дефицити. Преминава се от рестриктивна фискална политика към експанзия.

Граф. 4. Структурно бюджетно салдо и СБЦ



Източник: ФС по данни на МФ

През целия прогнозен период се планира структурен дефицит, по-голям от определената средносрочна бюджетна цел. Основната причина за влошаване на

бюджетното салдо е постоянното повишаване на текущите разходи с проциклично действие.

Дефицит на сектор „Държавно управление“ и касово салдо

Съгласно чл. 25, ал. 1. от ЗПФ целта за салдото на сектор "Държавно управление" е постигане и/или поддържане на нулево или положително салдо. Ал. 2 регламентира дефицит на сектор "Държавно управление" на годишна основа, който не може да надвишава 3% от БВП. Допускат се изключения при извънредни обстоятелства, за каквото се считаше пандемията от COVID-19.

По предварителни данни на МФ, за 2025 г. салдото на сектор "Държавно управление" е отрицателно - в размер на 3,5% от БВП, т.е. надхвърля правилото.

В средносрочен план е предвидено дефицитът на сектор „Държавно управление“ да се изменя както следва: -5,3% за 2026 г., -3,9% за 2027 г. и -3,3% от БВП за 2028 г.

По отношение на бюджетния дефицит по КФП, изчислен на касова основа, в чл. 27, ал. 4 от ЗПФ е посочено, че той не може да надвишава 3 % от БВП, като при извънредни обстоятелства се допуска и по-голям дефицит.

За 2025 г. беше заложено спазване на правилото на горната законово допустима граница от 3,0% дефицит. По предварителен отчет на МФ за 2025 г. това е постигнато и правилото е изпълнено точно на ръба - дефицит от -3% от БВП. За 2026 г. по прогноза на ФС дефицитът се предвижда да достигне високата стойност от -5,6%. За 2027 г. дефицитът по КФП е – 3,8%, а за 2028 г. е на ръба на правилото от -3,0%.



Източник: ФС по данни на МФ

Така имаме драстично нарушение на критериите при липса на официално заложили буфери в бюджета. Считаме, че за по-голяма прозрачност, Министерство на финансите трябва да публикува техническа част относно прехода от касовия формат на Консолидираната програма и формата на „Държавно управление“.

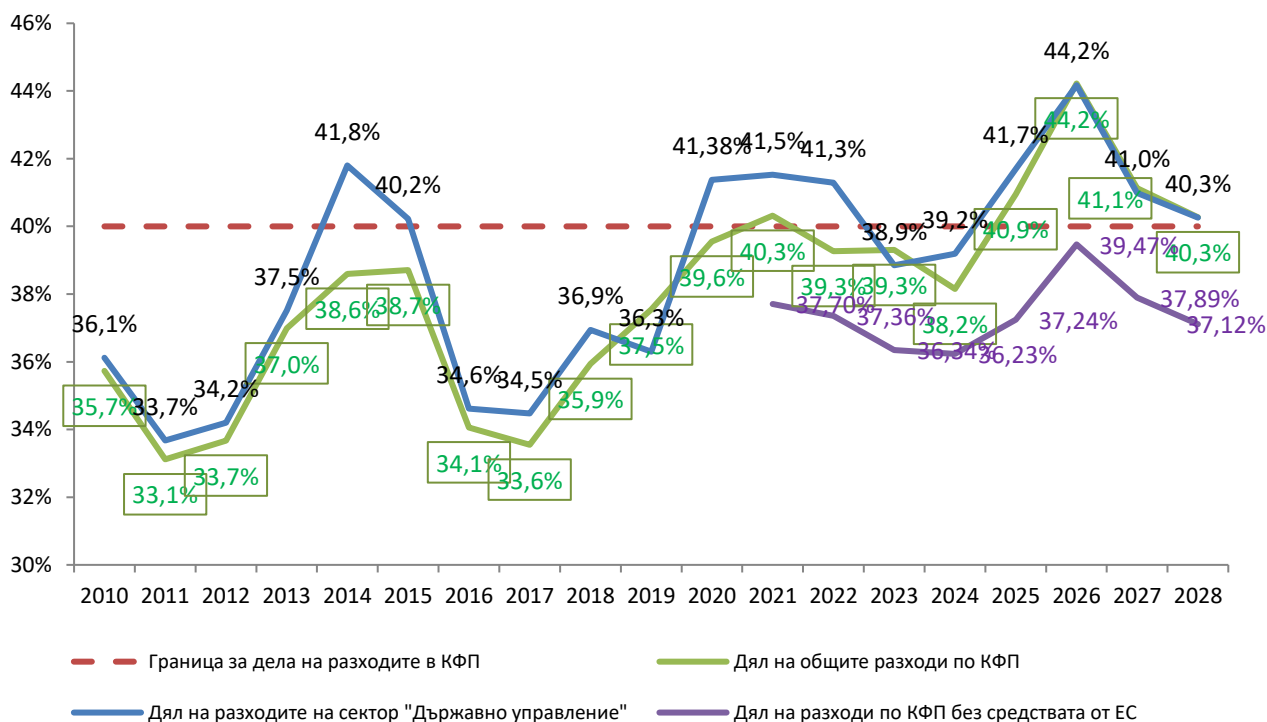
2.1.2. Разходни правила

Правило за дял на разходите в БВП

Това правило е национално и цели да ограничи размера на публичния сектор до 40% от БВП.

До 2025 г. общите бюджетни разходи по КФП са в рамките на ограничението от 40% от БВП (с изключение на 2021 г. от 40,3%). През 2020 г. от обхвата на правилото бяха изключени разходите, извършвани от сметки за средства от Европейския съюз, с мотива да не се ограничава усвояването на средствата. От Граф. 6. се вижда, че за 2025 г. след приспадане на средствата от ЕС, планираните разходи по КФП възлизат на 37,24% от БВП – спазвайки правилото. Ако не се приспадна обаче, разходите, извършвани по сметки за средства от Европейския съюз, общите разходи по КФП нарастват до 40,9% от БВП. През останалите години от прогнозния период процентите спазват горната граница на правилото при приспадане на европейските средства. Без приспадане на европейските средства, тези разходи надхвърлят 40% от БВП за всяка една от годините до 2028 г.

Граф. 6. Дял на разходите в БВП с и без разходите за COVID-19



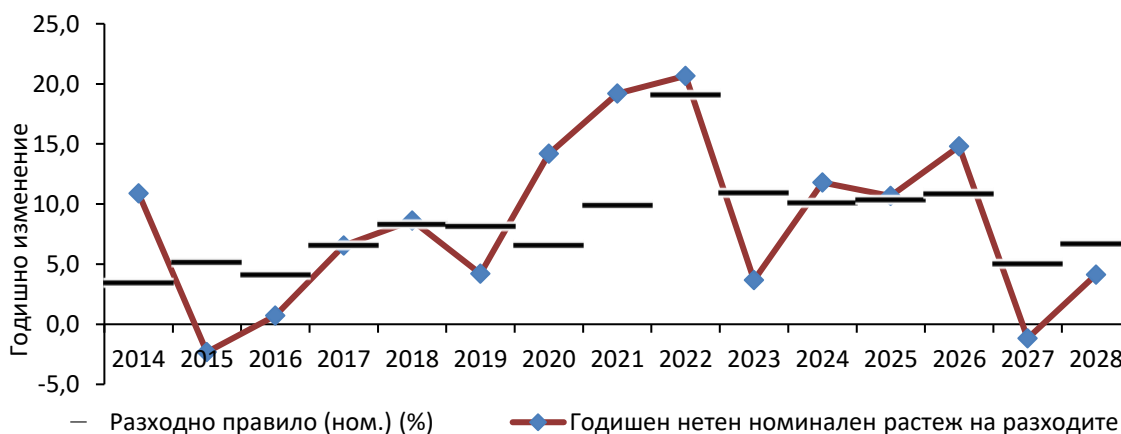
Източник: ФС по данни на МФ

Според Фискалния съвет изключението за европейски сметки следва да отпадне и да бъде променен ЗПФ поради противоречие с икономическата логика на това правило да ограничава фискалната експанзия и влиянието на бюджетните разходи върху макроикономическите агрегати.

Ограничение на ръста на разходите

Ограничението за ръст на разходите е дефинирано като фискално правило в ЗПФ, чл. 26, съгласно което годишният ръст на разходите не следва да надхвърля референтния растеж на потенциалния брутен вътрешен продукт, като обхватът на разходите и методологията за изчисляване на референтния растеж на потенциалния брутен вътрешен продукт се определят съгласно изискванията на ЕК. Допустим е по-висок ръст, само когато извънредни обстоятелства налагат това и при компенсиране с допълнителни мерки, водещи до увеличаване на бюджетните приходи (които не са с еднократен характер).

Граф. 7. Разходно правило



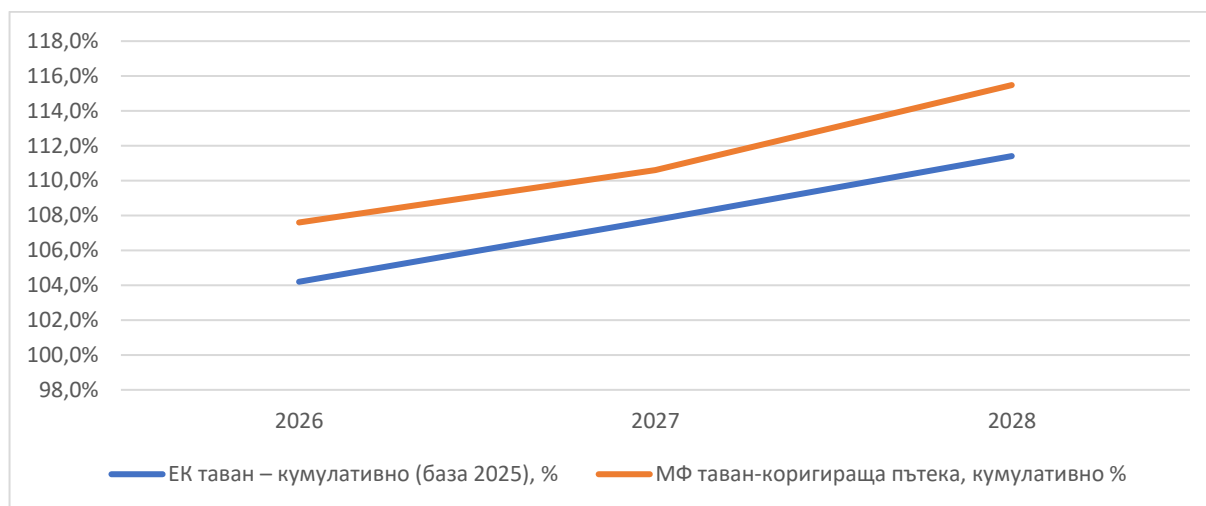
Бележка: Разходното правило се спазва, когато коригираните разходи растат с по-малко от определен референтен растеж. Разходите са коригирани съгласно изискванията на Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2019.

Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Горната графика показва, че основната причина за липсата на фискално пространство се дължи на изпреварващия ръст на разходите в периода 2020-2026 г.

Бенчмарк за нетните разходи – ЕК (Регл. 2024/1263) / EC net expenditure benchmark

Граф. 8. Бенчмарк за нетните разходи – Европейска комисия (Регл. 2024/1263)



Източник: данни МФ и ЕК

Според настоящите прогнози на МФ, нетните разходи, финансирани на национално ниво, се очаква да нараснат със 7,6% през 2026 г., 2,8% през 2027 г. и 4,4% през 2028 г. Според препоръките на ЕК, нивото на референтния растеж следва да бъде 4,2% за 2026 г., 3,4% за 2027 г. и 3,4% за 2028 г. – следователно спазването на тези препоръки се очаква само в междинната 2027 г.

Както се вижда от графиката, нетните кумулативни разходи не се затварят за показания три годишен период, който служи за основа на договаряне на минималната корекция на дефицита по процедурата за свръхдефицит. **ФС счита, че с оглед на ролята на преходен бюджет за 2026 г., акцентът на СБП трябва да бъде върху стратегията за фискална консолидация в средносрочния план - размер на стъпките и модел на постигане.**

ФС препоръчва, с оглед на това, че икономически 2026 г. и 2027 г. ще бъдат върхови години от циклична гледна точка (т.е. ефектите върху растежа и заетостта, в такава среда, биха били оптимизирани), необходимостта от овладяване на инфлационните процеси, консолидационните усилия да бъдат по-високи, като таргетират балансирана структурна цел в рамките на коригиращия период на процедурата по свръх дефицит, с други думи, ако нетираме времеви ефект върху дефицита от разходите за НПВУ, стъпката за консолидация на дефицита до 2027 г. да бъде минимум 2% от БВП, с последващи стъпки от минимум 0.8% от БВП. ФС счита, че възприемане на минимална коригираща стъпка, допустима по

законодателството от 0.5% от БВП на годишна база, може и да осигурява по-висок политически „комфорт“ и теоретичен плавен преход, но не гарантира извършването на необходимите структурни реформи в достатъчен хоризонт.

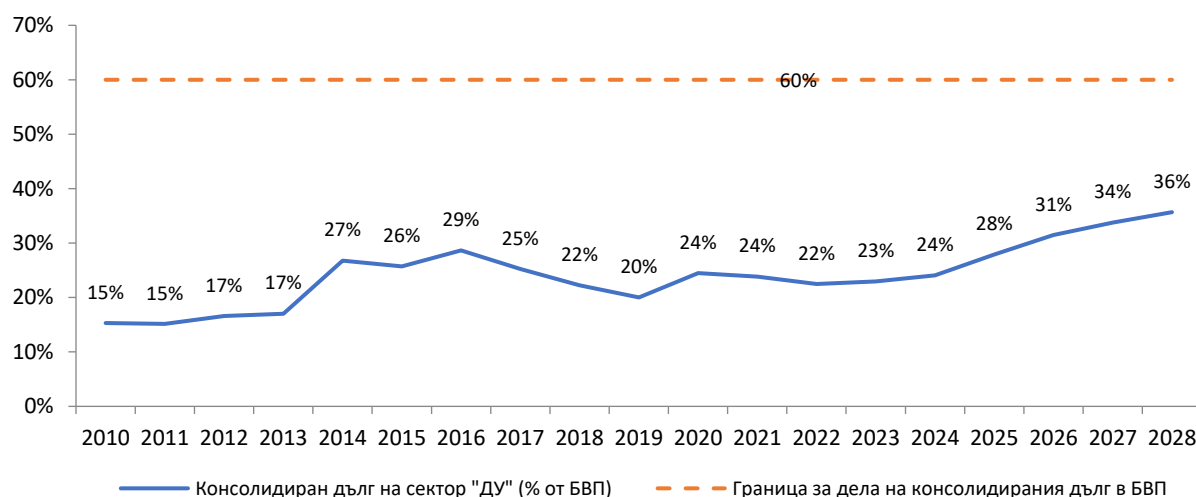
2.1.3. Дългово правило

Фискалното правило за ограничение на дела на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ е установено в чл. 29 на ЗПФ, съгласно който номиналният размер на консолидирания дълг на сектор "Държавно управление" към края на всяка година не може да надвишава 60 на сто от БВП. Това правило е и едно от основните изисквания на Пакта за стабилност и растеж.

Вследствие на по-консервативната фискална политика през последното десетилетие, нивото на дълга у нас запазва нива, които са далеч по-ниски от ограничението.

Разхлабването на фискалната политика през последните години и прогнозните дефицити през следващите периоди доведоха до нарастване в номинално отношение на дълга. Фискалният съвет неколккратно отбелязва, че темповете на нарастването му от началото на пандемията са интензивни, а при реализиране на прогнозните бюджетни дефицити, прогнозите показват, че дългът ще се увеличи до над 36% от БВП през 2028 г.

Граф. 9. Консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“



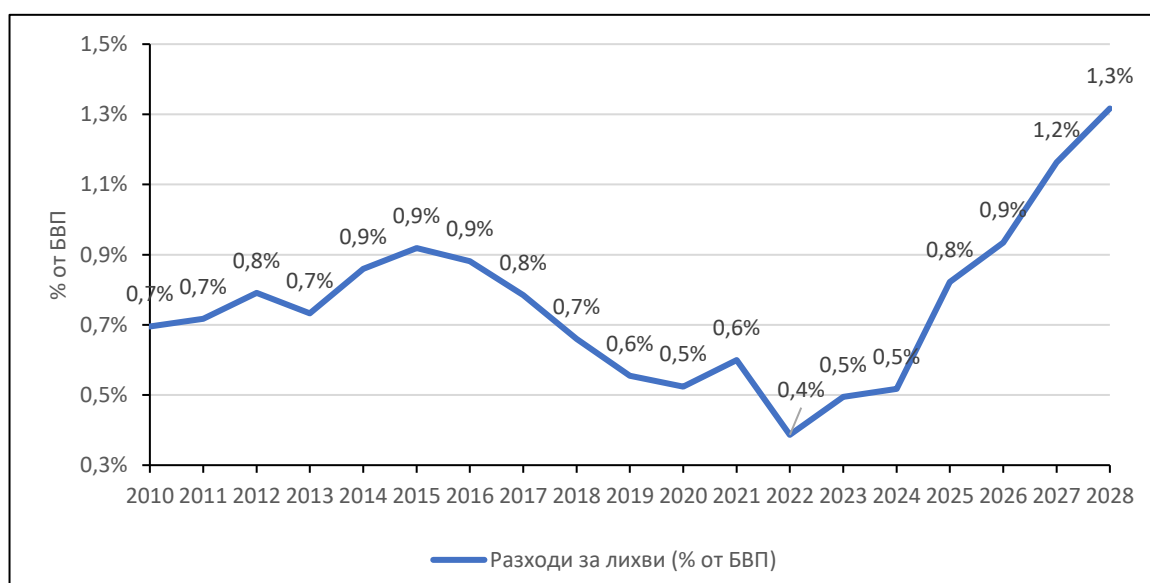
Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Следва да се подчертае, че при разглеждането на динамиката на дълга като дял от БВП, важността на нарастването му в номинален размер може да бъде подценена

(особено предвид факта, че България е далеч от ограничението за 60 на сто). Това е така, защото успоредно с дълга, значително се повишава и номиналният размер на БВП.

Номиналното нарастване на дълга води и до повишаване на разходите за лихви до 542 млн. евро за 2024 г., 954 млн. евро за 2025 г., 1 200 млн. евро за 2026 г., 1 565 млн. евро за 2027 г., 1 886 млн. евро за 2028 г. В реален размер това означава разходите за лихви да нараснат от нива около 0,5% от БВП през 2024 г. до 1,3% от БВП в края на прогнозния период.

Граф. 10. Разходи за лихви като % от БВП



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Около 75% от публичния дълг на България се финансира на външните пазари (както е ситуацията в повечето източноевропейски икономики), което излага страната на глобални пазарни рискове. Когато външните пазари установят силно нарастване на дълга, нестабилна перспектива пред публичните финанси, те повишават неговата рискова премия за финансиране. Като резултат е възможно цената на финансиране на българския дълг да се окаже по-висока от тази на силно задлъжнели икономики като Гърция и Италия, каквато е ситуацията в Румъния с ниво на дълг около 59% от БВП в момента.

По отношение на целевото разходване на дълга следва да отчетем, че според прогнозата на МФ, държавният дълг ще бъде насочен към осигуряване на необходимите ресурси за рефинансиране на дълга в обращение, финансиране на планираните

дефицити по държавния бюджет и подкрепата на ликвидността. В обхвата на дълга се включват и усвоявания по инструмента SAFE. Чрез този инструмент на държавите членки се предоставя финансова помощ, която им позволява да направят спешни и мащабни публични инвестиции в подкрепа на европейската отбранителна промишленост.

Препоръчително е политиката по управление на държавния дълг през следващите години да бъде гъвкаво адаптирана към текущите пазарни условия, с оглед навременното идентифициране и управление на рисковете. Ключовите цели следва да включват минимизиране на ликвидните рискове при изпълнението на бюджета, запазване на устойчивостта на основните дългови параметри и избягване на концентрация на плащанията в години с натоварен погасителен график.

III. Анализ на приходите и разходите по КФП

3.1.1. Анализ на приходите по КФП

При анализа на приходите е важно да се отбележат няколко основни момента. Икономическата среда продължава да бъде благоприятна за данъчните приходи. През 2026 г. и предходните години, структурата на БВП благоприятства по-високите данъчни приходи като дял спрямо БВП, поради растеж, базиран на потребление и внос. В данъчните приходи не са предвидени промени в данъчните ставки, с изключение на акцизите върху тютюневите изделия. Запазват се и размерите на социалните и здравните осигурителни вноски. ФС счита за важно да се запази политиката на непроменяне на данъците и окуражава правителството за по-системни стъпки за подобряване на бизнес средата, вкл. данъчната административна тежест.

През 2026 г. се променя посоката, макар и минимално, като се очаква потреблението да забави номиналния ръст с -0,7% п.п., а инвестициите намаляват делът си в структурата на БВП, въпреки експанзията на капиталовите разходи на бюджета, т.е. основата за данъчни приходи остава благоприятна. ФС е използвал за оценките си за данъчните приходи собствените си прогнози за БВП, което води до по-голяма данъчна база с около 3 млрд. евро, освен това планирате значителни плащания по НПВУ водят до еднократно по-високи данъчни приходи. ФС е по-консервативен в оценката си за неданъчните приходи и приходите от помощи поради ограничената информация, с която разполага и използването на екстраполация, коригирана с цикличността на постъпленията.

Следва да отбележим, че в настоящото предложение за бюджетна прогноза за 2026 г., отклонението в оценката за Общо приходи е минимална, което не беше случая за 2025 г. и последвалото първоначално предложение за бюджет 2026 г. Следва да отбележим, че продължава практиката на предложения за промени без достатъчно задълбочен икономически анализ за ефектите от различните политики, вкл. политиката на увеличение на обхвата на стоките с висок фискален риск е с неясни гранични стойности на ефективност, при която ефекта за фиска, значително увеличава разходите на реалния сектор.

Следва да отбележим, че данъчният модел е един от най-добрите и конкурентни в Европа по отношение на стимулиране на икономическия растеж и заетост.

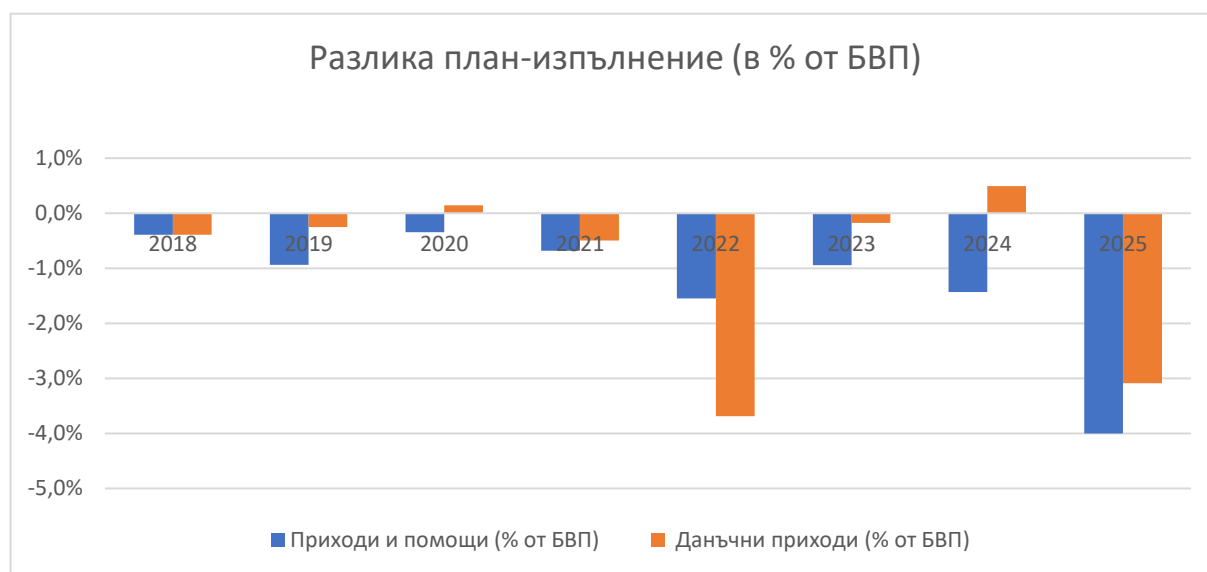
Граф. 11. Изпълнение на приходните агрегати спрямо плана (млн. евро)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Графиките по-долу илюстрират степента на грешка през последните години при оценка на общото ниво на приходите и на данъчно-осигурителните приходи. Вижда се, че степента на отклонение за 2025 г. надвишава усреднената за периода и е еднопосочна, като номинални разлики и като % от БВП. Основно това се дължи на заложените нереалистични приходи, откъснати от икономическата база. Разнопосочните разлики през 2021-22 г. са основно поради разлики в оценката за номиналния растеж на БВП.

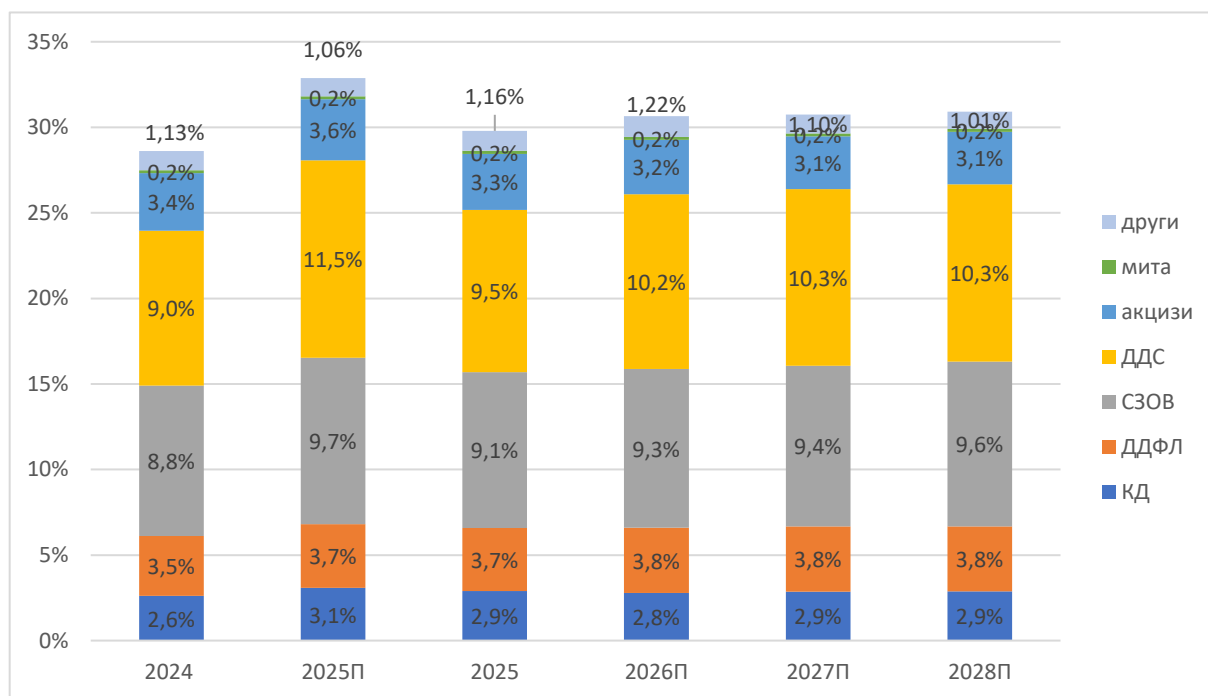
Граф. 12. Изпълнение на приходните агрегати спрямо плана (% от БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Общата данъчно-осигурителна тежест се предвижда да се увеличи през 2026 г. от 29,8% от БВП до 30,7% от БВП, т.е. с 0,9 пр.п. Увеличението се дължи основно на косвените данъци и по-точно на приходите от ДДС (0,7 пр.п.). Останалите 0,2 пр.п. се дължат на социално-осигурителните приходи. Косвените данъци вече ще формират 44% от общата данъчно-осигурителна тежест. На второ място са осигуровките с дял от 31% и преките данъци с (25%). Структурата на данъчно-осигурителната тежест и промените в нея са показани на фигурата по-долу:

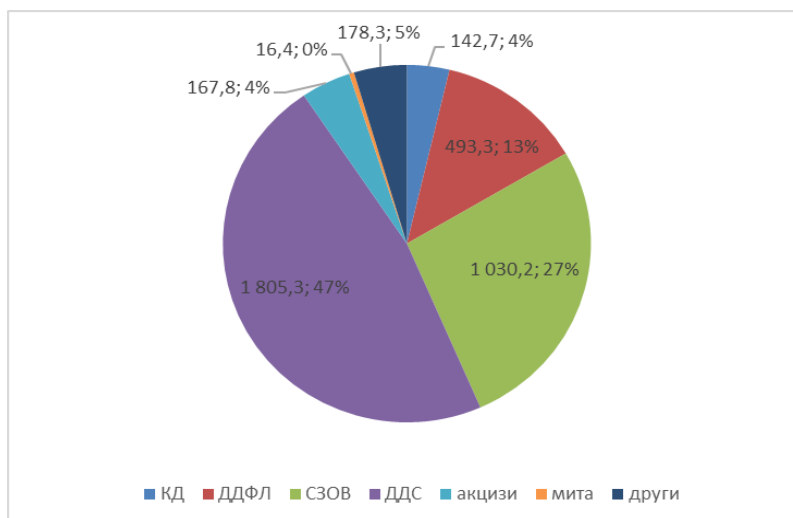
Граф. 13. Структура на данъчно-осигурителната тежест (дял от БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

От графиката е видно, че през 2025 г. планираните данъчни приходи бяха надценени. Планираните през 2026 г. данъчно-осигурителни приходи изглеждат по-реалистични. Номиналният ръст на данъчно-осигурителните приходи възлиза на 3,8 млрд. евро или 11% спрямо отчетените стойности за 2025г. Допълнителните приходи ще бъдат събрани от следните данъци:

Граф. 14. Допълнителни данъчни приходи през 2026г.



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Както се вижда, 1,8 млрд. евро или почти половината нови данъчни приходи се очакват по линия на ДДС. Това е данъкът с най-висок номинален ръст на приходите от 16%. Осигурителните приходи формират 27% от допълнителната тежест или 1 млрд. евро. При тях номиналният ръст е 9,7%, докато при приходите от ДДФЛ той е 11,6%. Именно на ДДФЛ се дължи 13% или 493 млн. евро от допълнителната данъчна тежест. На следващо място, със 178 млн. евро ръст, са приходите от други данъци, следвани от акцизите със 168 млн. евро и данък печалба със 143 млн. евро. Корпоративният данък и акцизите са с най-ниските годишни темпове на увеличение от всички данъци - около 4%.

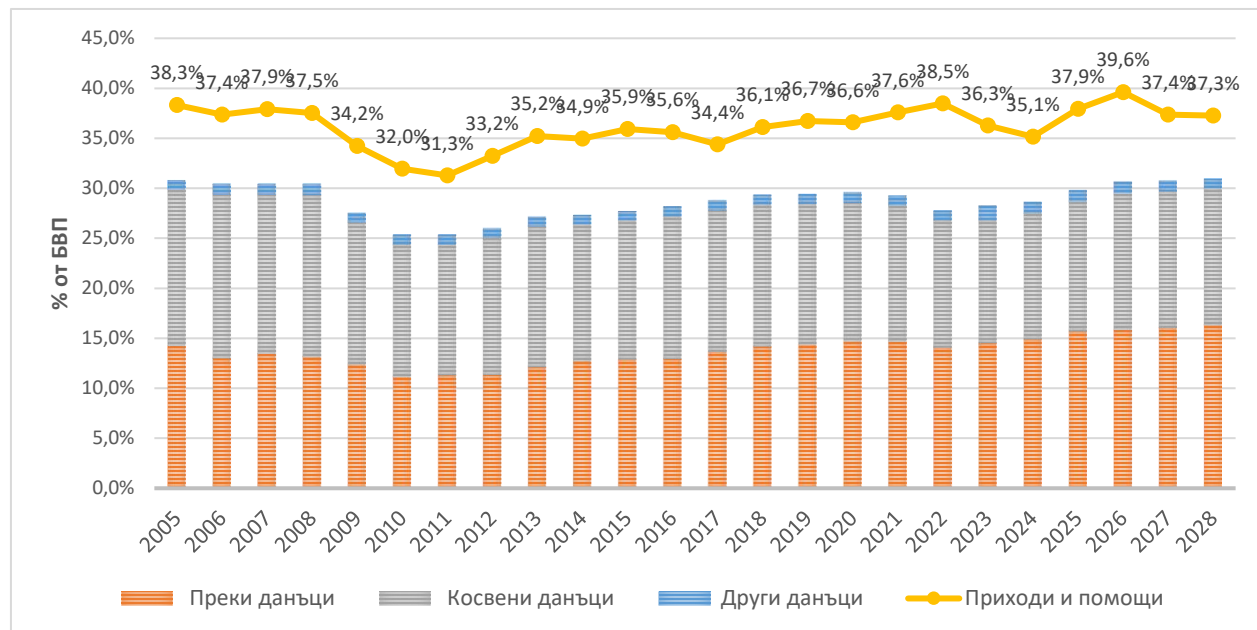
Неданъчните приходи намаляват с 280 млн. евро и се свиват от 5,2% от БВП до 4,6% от БВП. Причината е основно в занижените очаквания за приходи и доходи от собственост.

Съществува повишен риск, прогнозираните приходи от помощи да не бъдат реализирани в пълния им размер. Правителството очаква рекордни приходи от помощи в размер на 5,4 млрд. евро – ръст от 2 млрд. евро или 61% спрямо отчетените приходи през 2025 г. ФС счита, че приходите от помощи ще бъдат по-ниски основно поради ефекта на изместване на средствата от традиционните еврофондове за сметка на приоритизацията на проектите по ПВУ.

Нивото на консолидираните приходи като дял от БВП за 2026 г. достига 39,6% от БВП (при 37,9% за 2025г.). Планирани са 49,615 млрд. евро или с 5,6 млрд. евро повече

от отчета за 2025 г. За 2026 г. приходите от косвени данъци се увеличават с 13% или с 2 млрд. евро до 17 млрд. евро.

Граф. 15. Структура по видове приходи в дял от БВП



Източник: ФС по данни на МФ

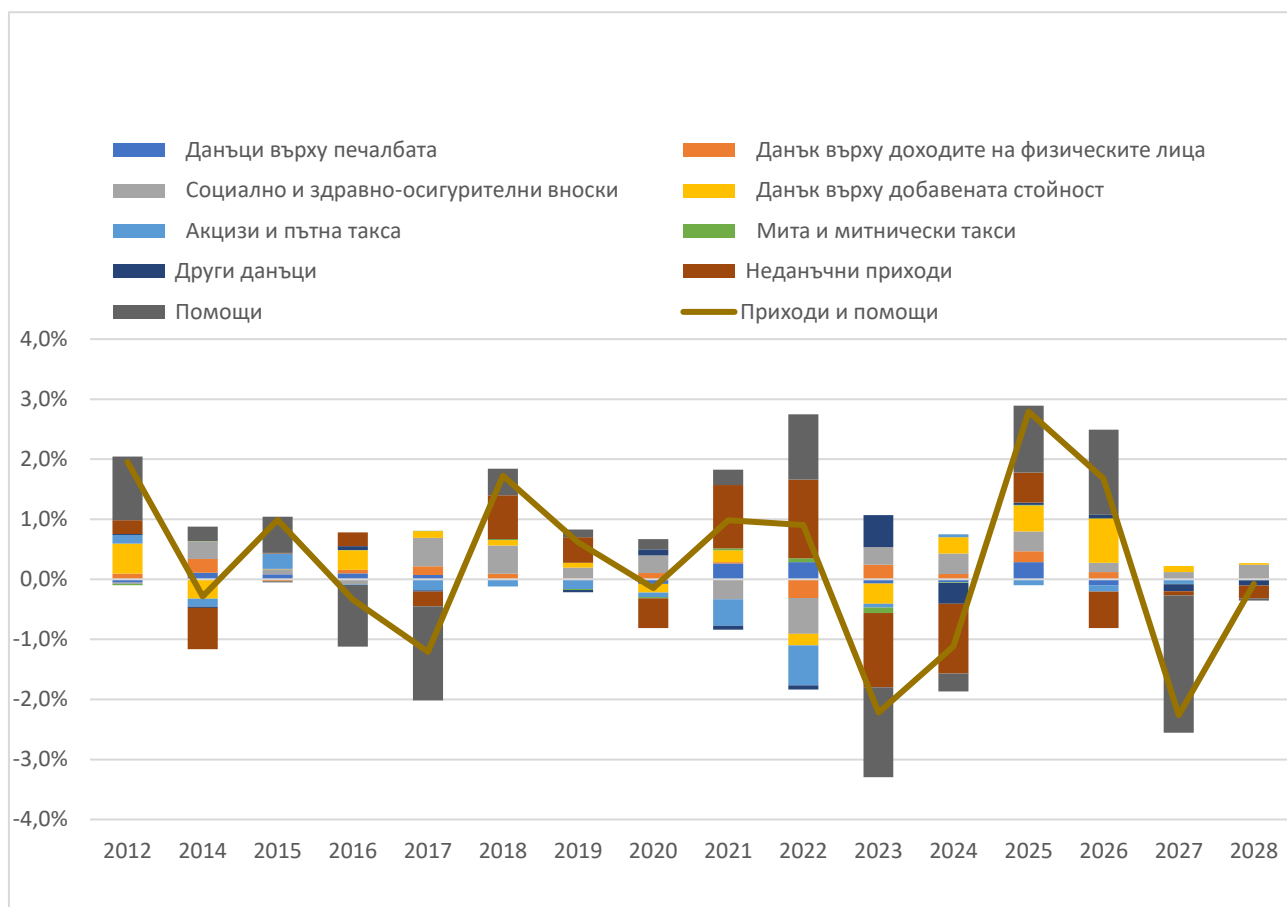
Изменението на приходите по видове данъци в абсолютна стойност е представено на Граф. 16.

Граф. 16. Изменение на приходите по видове данъци, млн. евро



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Граф. 17. Изменение на приходите (% от БВП)



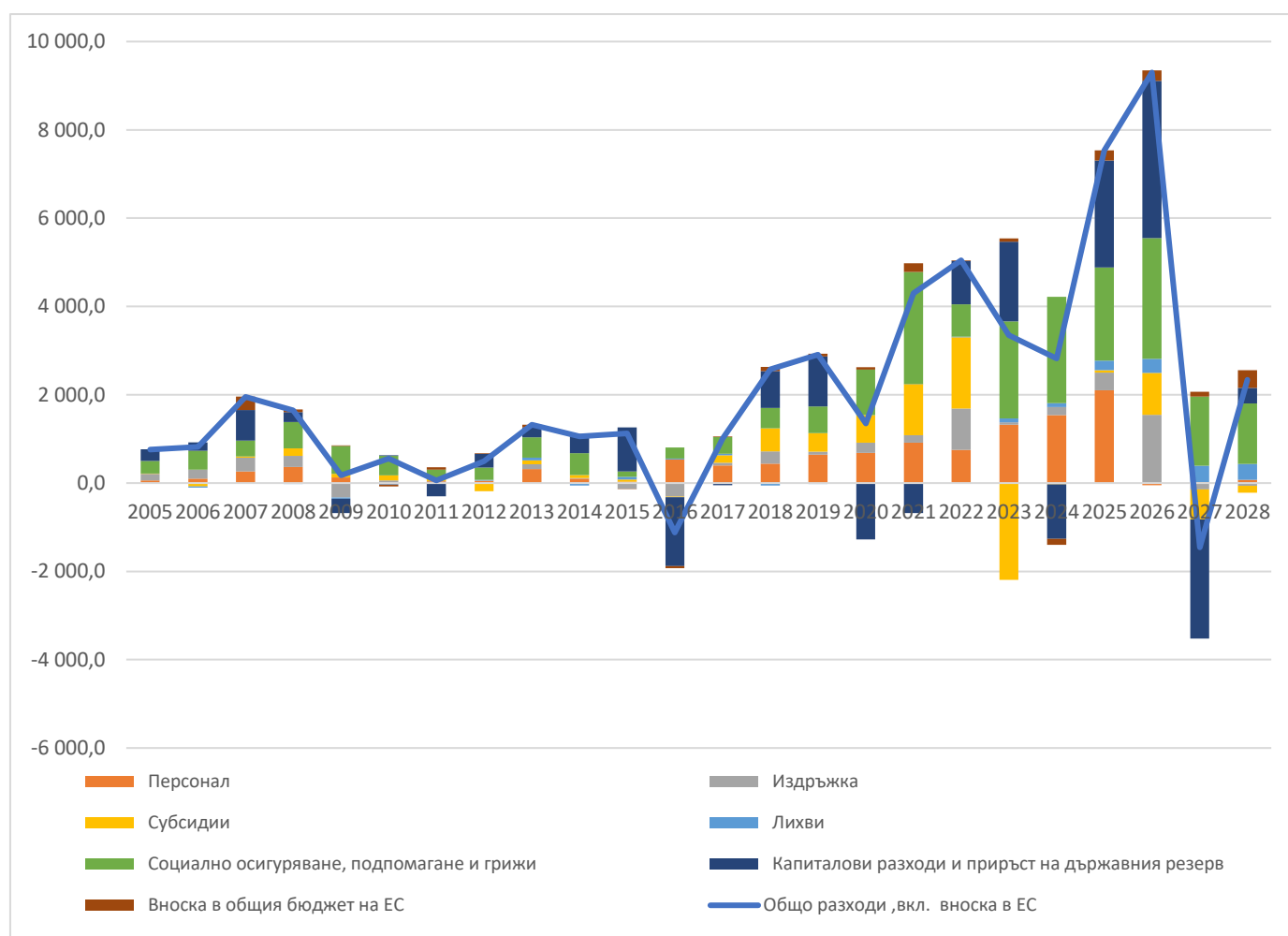
Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Общата приходна експанзия е 1,7% от БВП, т.е. по-висока от данъчната експанзия заради по-високия обем на приходите от помощи. Помощите са планирани на най-високото си равнище и достигат 5,4 млрд. евро, а причината са очакваните плащания по ПВУ. Неданъчните приходи намаляват с 4,6% до 5,78 млрд. евро при отчетени 6 млрд. евро за 2025 г.

3.1.2. Анализ на разходите по КФП

За втора поредна година се наблюдава експанзия на държавните разходи. В бюджета за 2025 г. беше планирано увеличение на държавните разходи с 6% от БВП (според предварителния отчет, те ще се увеличат с около 2,8% от БВП). За 2026 г. е предвидено публичният сектор да достигне 45,4% от БВП, което е с 4,4 пр.п. повече от миналата година. Това означава, че за 2 години държавният сектор се увеличава със 7,2% от БВП. Единственият външен фактор, разглеждан като неутрален за дефицита, е увеличението на приходите и съответно на разходите, финансирани от еврофондовете, вкл. от ПВУ, с прехвърляне на еднократен дефицит от получените средства от първите траншове през 2025 г.

Граф. 18. Изменение на разходите (млн. евро)

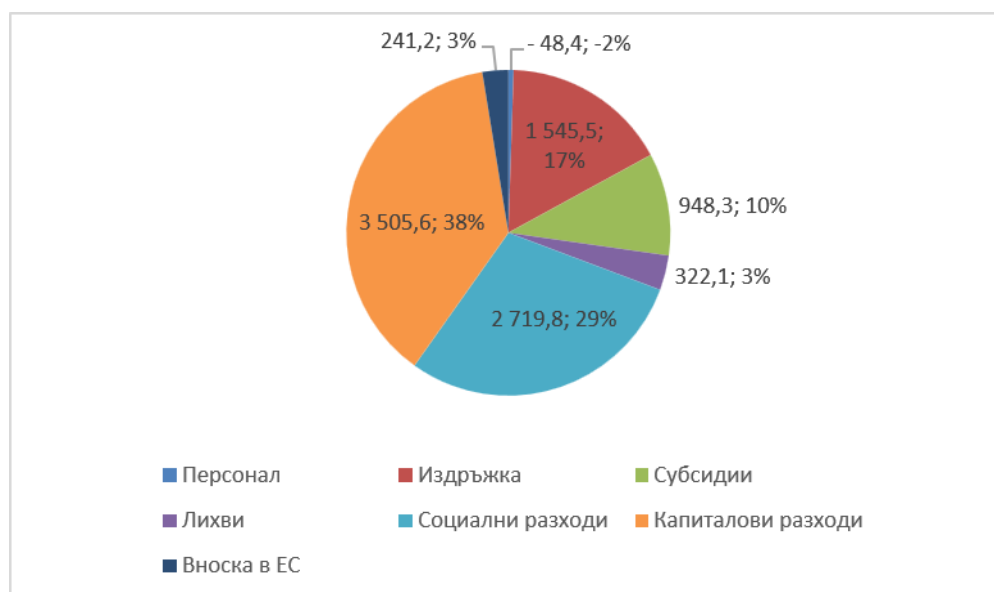


Както се вижда от графика 15, очакваната консолидация на разходите през 2027-2028 г. е от свиване на разходите за субсидии и капиталови разходи, поради изтичане действието на ПВУ през 2026 г. Същевременно няма планирани структурни мерки на този етап, които да обосноват забавяне темпа на разходите в останалите разходни агрегати.

Сумарното увеличение на разходите за трите години на прогнозния период възлиза на 10,2 млрд. евро, като най-сериозно е през 2026 г. – с 9,3 млрд. евро, а следващите две години разходите се задържат почти на същото ниво. Всъщност, цялото номинално увеличение на БВП през 2026 г., ще се изझे от публичния сектор. Планираните разходи по КФП за 2026 г. възлизат на 56,8 млрд. евро, което спрямо предварителния отчет за 2025 г., представлява ръст от 20%. Заложеният ръст на разходите през 2026 г. изпреварва значително номиналния ръст на БВП от 8%. През 2027 г. се планира спад на разходите от 2,5%, а през 2028 г. - ръст от 4,2%.

Анализът на разпределението на допълнителните разходи от 9,3 млрд. евро през 2026 г. по направления показва, че 38% от тях ще отидат за финансиране на капиталови разходи (3,5 млрд. евро). На второ място са социалните разходи, които ще се увеличат с 2,7 млрд. евро. На трето място по тежест са разходите за издръжка, които се увеличават с 1,5 млрд. евро или с 36% спрямо отчета за 2025 г. На четвърто място, с принос от 950 млн. евро допълнителни разходи за 2026 г., са разходите за субсидии. Разходите за лихви се увеличават с 320 млн. евро, което е годишен ръст от 44%. Увеличението на вноската в ЕС е с 240 млн. евро.

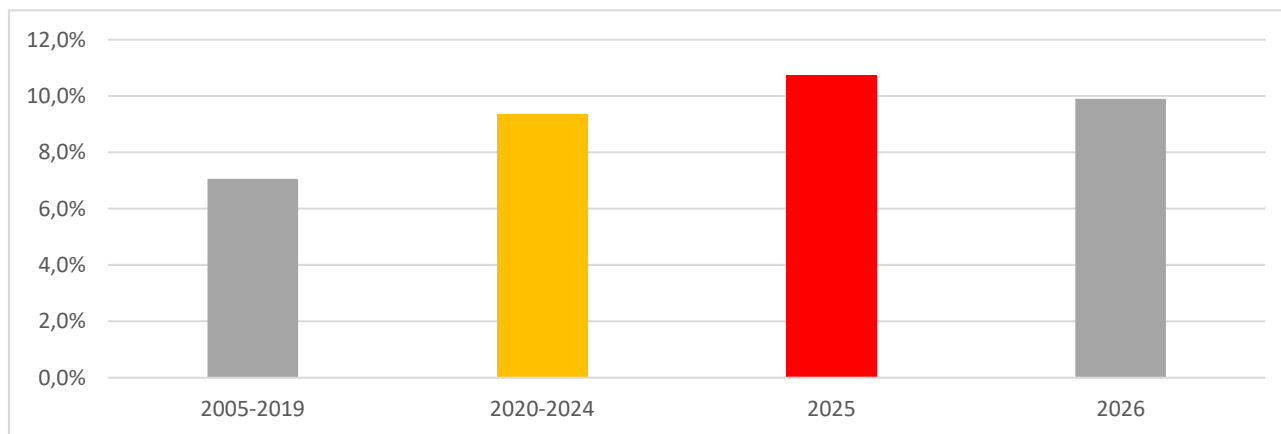
Граф. 19. Разпределение на допълнителните разходи за 2026г., млн. евро.



Разходите за персонал се увеличават със значителни темпове през 2024 и 2025, но бюджетната прогноза предвижда те да бъдат задържани на същото равнище през периода 2026-2028г., въпреки че с удължителния закон бе прието 5%-но увеличение на заплатите в бюджетния сектор. За целта правителството планира отмяна на автоматичните механизми, обвързващи възнагражденията в някои сектори (висше образование, силови министерства и др.) със средната работна заплата, съкращаване на разходите за заплати с 10% в някои министерства. Предвидената сума за 2026 г. възлиза на 12,4 млрд. евро, а като дял от БВП достига 9,9% (при 10,7% в отчета за 2025 г.). Свиването на относителния дял е изцяло поради растежа на БВП, докато разходите като абсолютна сума са замразени. Прогнозата на ФС за разходите за персонал за 2026 г. на консолидираната програма са с близо 1.1 млрд. евро по-високи от оценката на правителството, макар и направена на база екстраполация на достигнатите нива към средата на годината. Подобна бе ситуацията през 2025 г., когато от разходите за издръжка бяха прехвърлени средства за финансиране разходите за персонал.

Друга мярка в посока намаляване на разходите за персонал, по-точно на разходите за социални осигуровки, е планираната промяна в Закона за държавните служители и в Закона за съдебната власт, според която държавните служители и магистратите ще поемат постепенно личните си вноски за своя сметка, вместо да ги плаща изцяло държавата. Това бе предложение на Фискалния съвет още през есента на 2025 г. към проектобюджета за 2026 г. на кабинета „Желязков“. Мярката обаче няма да даде своя положителен ефект за фиска, тъй като в законопроекта за бюджета се предвижда държавата да увеличи brutните заплати на засегнатите служители, така че да не се намали нетният им доход след плащането на осигуровките.

Граф. 20. Средни разходи за персонал 2005-26 г. (% от БВП)



Тази политика създава дългосрочен натиск върху бюджетния баланс. В опит да подпомогне правителството за излизане от сложната ситуация с растящите разходи за заплати, Фискалният съвет направи анализ на тези разходи и потърси резерви за тяхното оптимизиране. Предложението ни беше публикувано², а основните препоръки бяха за намаляване на администрацията основно в общините, намаляване на заетите в сектор „Вътрешен ред и сигурност“ и уеднаквяване на режима на разпределение на осигурителните вноски между работодател и служител за всички заети в публичния и частния сектор. Видно е, че някои от тях са възприети от правителството при изготвянето на бюджет 2026 и тригодишната прогноза.

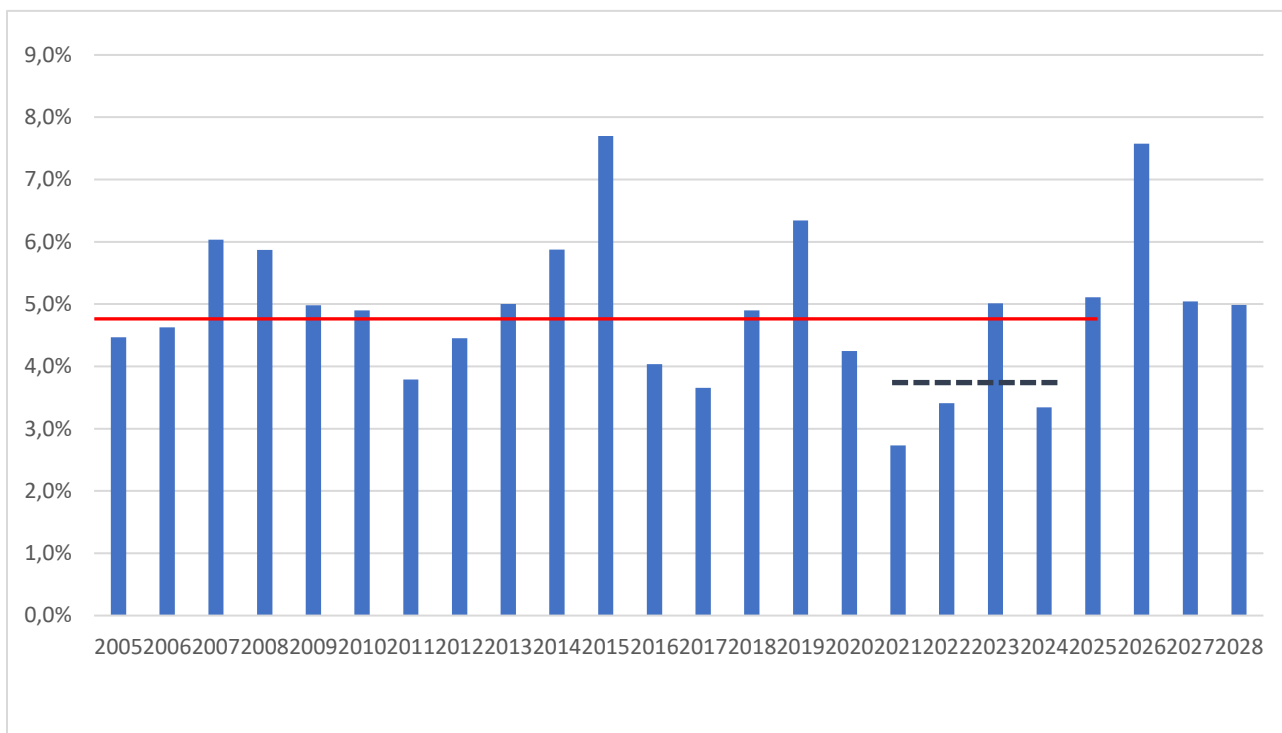
Капиталовите разходи за 2026 г. са планирани в обем от 9,36 млрд. евро, от които 4 млрд. евро са по държавния бюджет, а останалите 5,3 млрд. евро са с европейско финансиране. От националните средства 1,1 млрд. евро са планирани за разплащане на проекти от Инвестиционната програма за общините, стартирала през 2024 г. Предвижда се от закона за бюджета за 2026 година да отпадне списъка с инвестиционните проекти на общините, а да ги одобрява МС по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството. Отпадането на поименния списък от закона намалява степента на контрол и прозрачност при разпределението на значителен публичен ресурс. Поради това Фискалният съвет счита, че промяната следва да бъде съпроводена с ясни критерии за подбор, публична отчетност и редовно оповестяване на решенията за включване и финансиране на проекти.

ФС би искал да напомни, че отдавна моделът на капиталово бюджетиране трябваше да бъде регламентиран съгласно най-добрите практики в Закона за публичните финанси. Бихме искали да подчертаем необходимостта от развитие на капацитет за средносрочно планиране и координация на национално ниво, а не само капацитета за сводиране на наличната информация.

Относителният дял на капиталовите разходи в БВП е 7,5%, което е най-високото равнище от 2015 г. насам. След инвестиционния импулс на ПВУ през 2026 г., капиталовите разходи се връщат на нива от 5% от БВП през 2027 и 2028 г.

² [Препоръки на Фискалния съвет за бюджета за 2026 г.](#)

Граф. 21. Капиталови разходи 2005-2028 г.(% от БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Графика 21 показва, че въпреки увеличените капиталови разходи за 2026 г., вследствие на необходимостта да бъдат усвоени проектите, финансирани по ПВУ, натискът върху дефицита е минимален. Исторически средното ниво на капиталовите разходи за периода 2005-24г. е 4.8% от БВП, като през отделните години са варирали от 2,7% от БВП през кризисната 2021 г., до 7,7% от БВП през 2015 г. Средното ниво на капиталовите разходи за периода 2021-24 г. е 3,6% от БВП.

От друга страна ФС не счита, че нивото на капиталовите разходи е реалистично, с оглед на прекалено оптимистичните приходи и при спазване ангажимента за максимален дефицит от 3 % от БВП за 2026 г. Оценката на ФС е, че максималното ниво на капиталовите разходи за 2026 г. е в границите на 5,8-6% от БВП, поради невъзможност да бъде освободено фискално пространство, в следствие на ръста на текущите разходи и поради политиката на максимално разрешени дефицити. Тези ограничения ще действат още по-рестриктивно на капиталовите разходи за бъдещи периоди, освен ако не бъде реструктурирано и освободено фискално пространство.

Бихме искали да напомним, че процедурата за свръхдефицит се базира на нарастването на нетните разходи, които включват националната капиталова компонента, и които ние значително надхвърляме спрямо определеното ниво от ЕК.

Промяната в структурата на разходите спрямо Бюджет 2025 г. не е толкова показателна поради използването на планови данни, а не отчетни, и това променя изводите в някаква степен. Ето защо сравнихме разходите по функции в бюджет 2026 с отчетените през 2024 г.

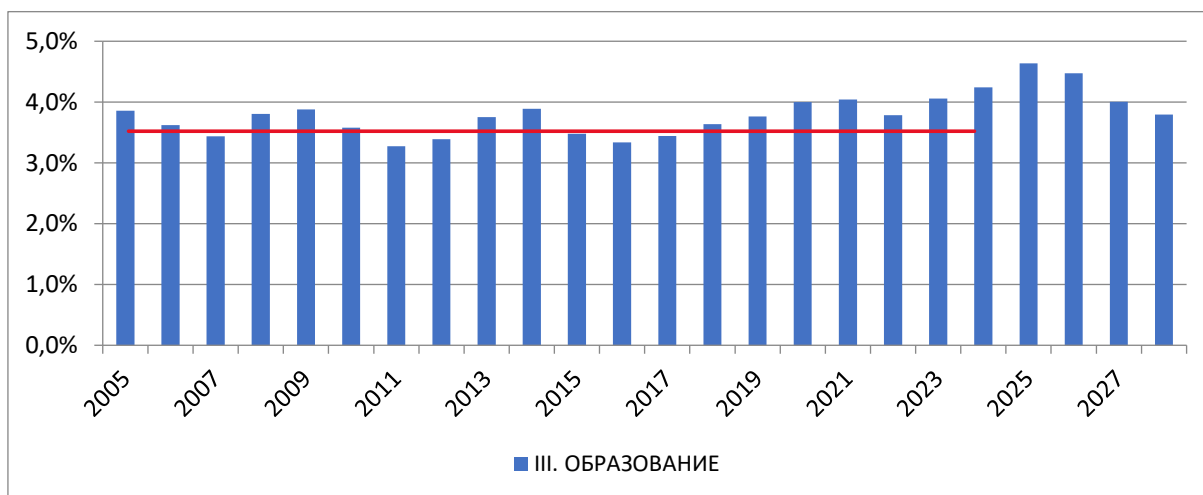
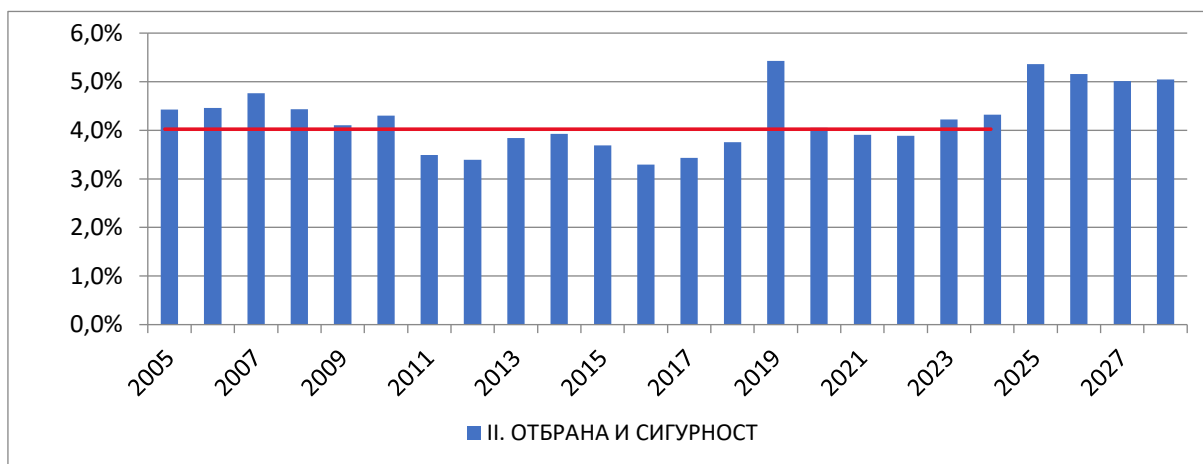
За общото увеличение на разходите през 2026 г. спрямо отчета за 2024 г., най-голям принос имат разходите за икономически дейности с ръст от 2,6 пр.п., следвани от разходите за жилищно строителство, БКС и ООС с ръст от 1,2 пр.п. Разходите за отбрана и за социално подпомагане са с ръст от 0,9 пр.п. На следващо място, с ръст от 0,5 пр.п. са разходите за общи държавни служби. След тях с 0,4 пр.п. ръст са разходите за здравеопазване, следвани от разходите за образование с 0,2 пр.п. Само разходите за почивно дело не променят своя дял.

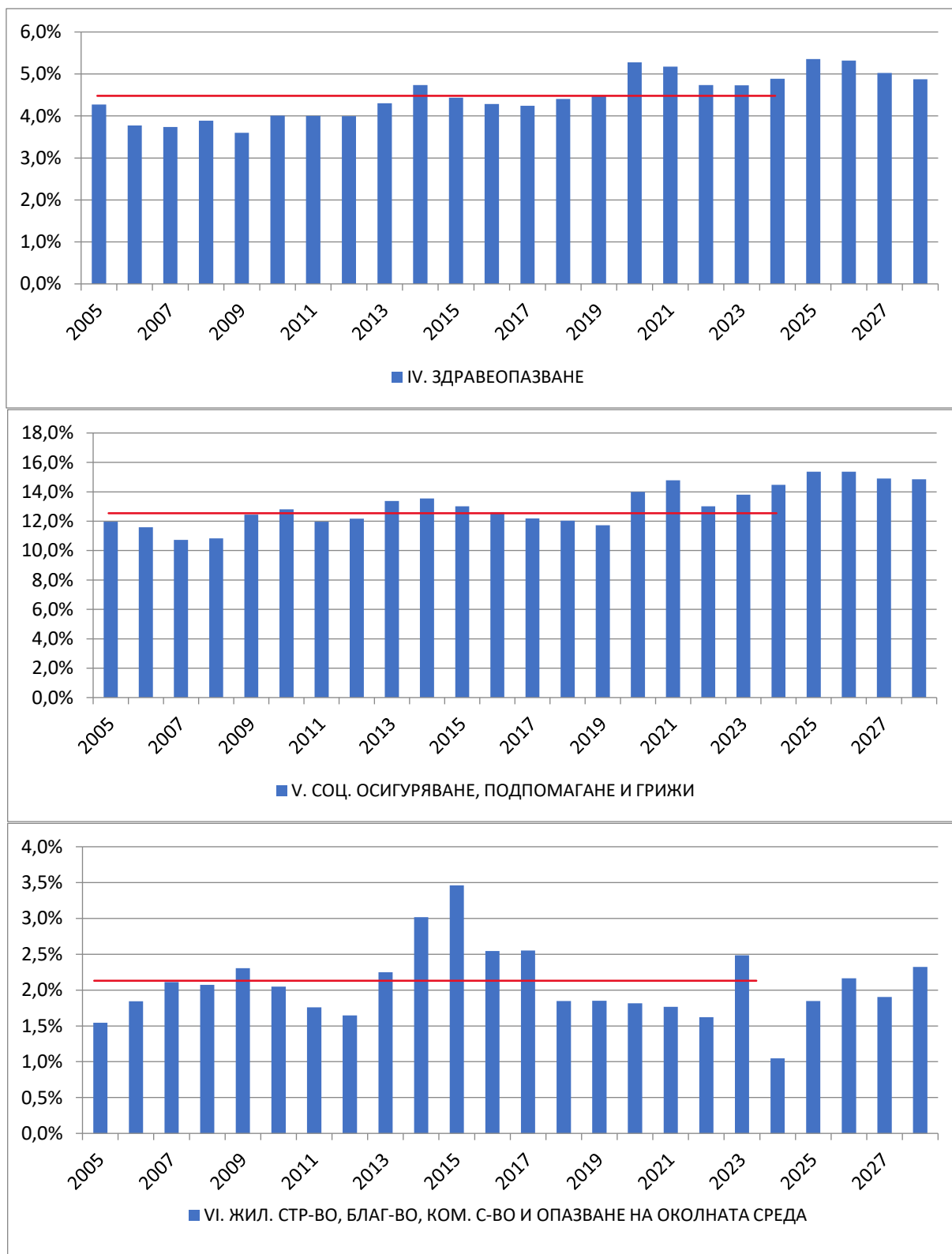
В средносрочен план до 2028 г. се планира свиване на държавните разходи като дял от БВП по всички функции, с изключение на разходите по „Жилищно строителство, БКСО“.

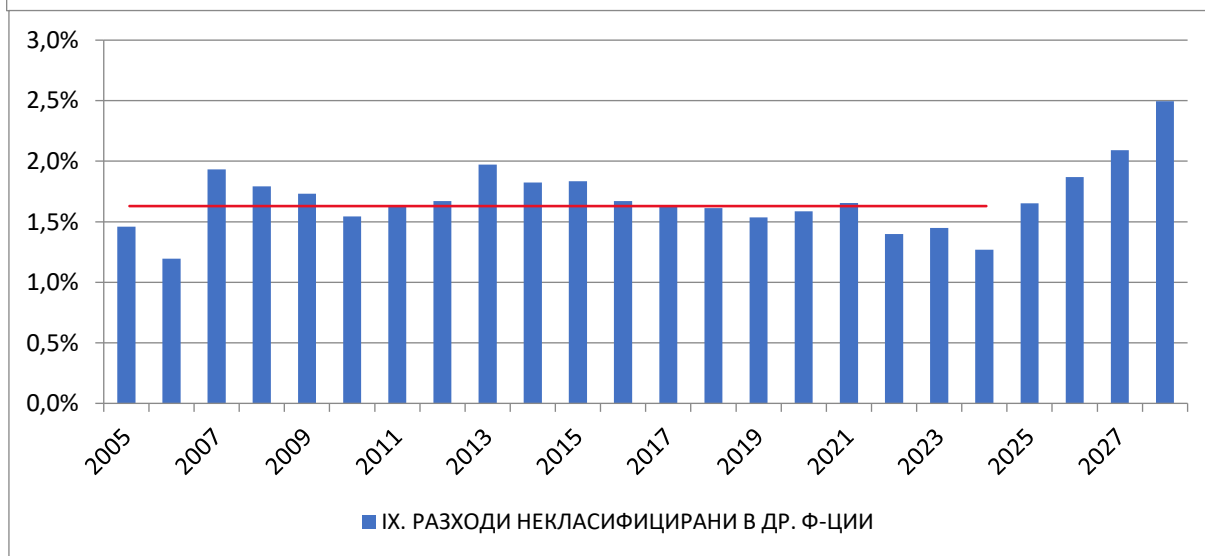
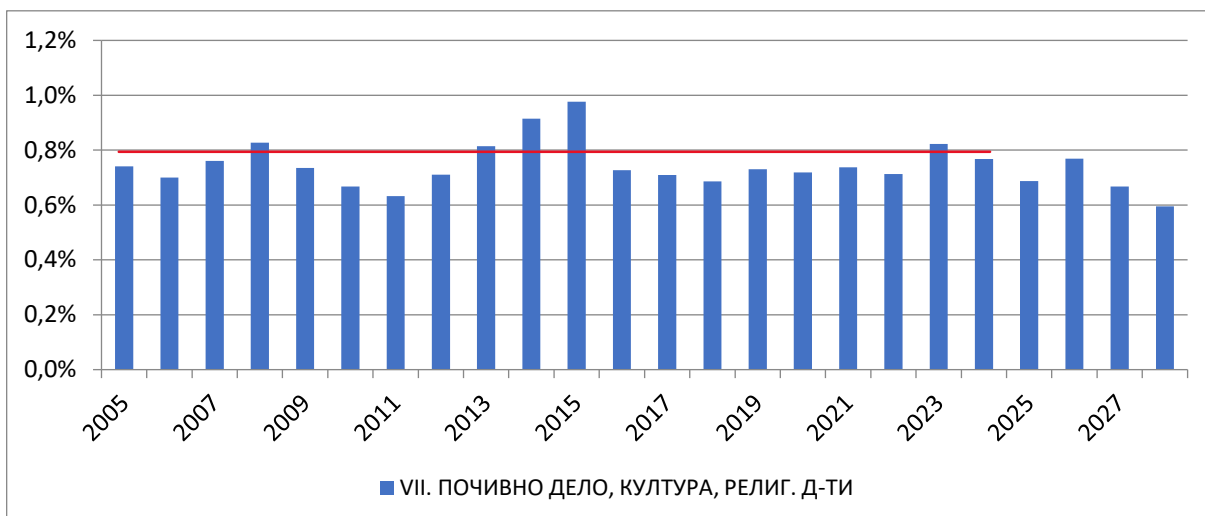
Разходите (без вноската в ЕС) през 2026 г. растат с почти 15% спрямо Бюджет 2025. С двойно по-голям темп от средния, а именно с 30%, растат разходите по функции „Икономически дейности и услуги“ и „Жилищно строителство, БКС и ООС“. С 28% нарастват и разходите, некласифицирани в други функции, където са разходите за лихви. Увеличението на разходите за почивно дело е 25% през 2026 г. Висок годишен ръст отбелязват и разходите за общи държавни служби (20%). С около 10-11% се увеличават социалните разходи (за социално подпомагане и здравеопазване). С най-нисък темп около 7% растат разходите за образование и отбрана (припомняме, че миналата година разходите за отбрана бяха увеличени с 34%). В бюджета за 2025 г. също бяха заложени двуцифрени ръстове почти по всички функции.

Фискалният съвет счита, че темповете на увеличение на разходите в бюджетите за 2025 и 2026 г. са прекалено високи, повсеместни и значително надвишаващи темпа на растеж на икономиката. Подобна политика рано или късно ще доведе до необходимост от сериозно увеличаване на данъчната тежест и подлага на риск устойчивостта на публичните финанси.

Граф. 22. Изменение на разходите по функции (%)







номинален ръст	2026/2005	2025/2024	2026/2025	2026/2024
Приходи и помощи	438.7%	25.3%	7.5%	34.7%
Общо Разходи	566.2%	23.7%	14.9%	42.1%
Разходи по функции по КФП				
I. ОБЩИ ДЪРЖАВНИ СЛУЖБИ	363.2%	24.5%	19.4%	48.7%
II. ОТБРАНА И СИГУРНОСТ	507.4%	33.6%	6.8%	42.6%
III. ОБРАЗОВАНИЕ	503.5%	17.8%	7.0%	26.0%
IV. ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ	548.9%	18.0%	10.3%	30.1%
V. СОЦ. ОСИГУРЯВАНЕ, ПОДПОМАГАНЕ И ГРИЖИ	569.0%	14.4%	10.9%	26.9%
VI. ЖИЛ. СТР-ВО, БЛАГ-ВО, КОМ. С-ВО И ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА	630.5%	90.0%	29.9%	146.8%
VII. ПОЧИВНО ДЕЛО, КУЛТУРА, РЕЛИГ. Д-ТИ	440.5%	-3.5%	24.0%	19.7%
VIII. ИКОНОМ. ДЕЙНОСТИ И УСЛУГИ	805.5%	37.9%	30.4%	79.9%
IX. РАЗХОДИ НЕКЛАСИФИЦИРАНИ В ДР. Ф-ЦИИ	568.0%	40.1%	25.6%	76.1%

реален ръст	2026/2005	2025/2024	2026/2025	2026/2024
Приходи и помощи	3.4%	16.3%	-3.1%	12.7%
Общо Разходи	27.9%	14.8%	3.6%	18.9%
Разходи по функции по КФП				
I. ОБЩИ ДЪРЖАВНИ СЛУЖБИ	-11.1%	15.6%	7.6%	24.4%
II. ОТБРАНА И СИГУРНОСТ	16.6%	24.0%	-3.8%	19.3%
III. ОБРАЗОВАНИЕ	15.8%	9.3%	-3.6%	5.4%
IV. ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ	24.6%	9.5%	-0.6%	8.8%
V. СОЦ. ОСИГУРЯВАНЕ, ПОДПОМАГАНЕ И ГРИЖИ	28.4%	6.1%	0.0%	6.1%
VI. ЖИЛ. СТР-ВО, БЛАГ-ВО, КОМ. С-ВО И ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА	40.2%	76.3%	17.1%	106.5%
VII. ПОЧИВНО ДЕЛО, КУЛТУРА, РЕЛИГ. Д-ТИ	3.7%	-10.4%	11.8%	0.1%
VIII. ИКОНОМ. ДЕЙНОСТИ И УСЛУГИ	73.8%	28.0%	17.5%	50.5%
IX. РАЗХОДИ НЕКЛАСИФИЦИРАНИ В ДР. Ф-ЦИИ	28.2%	30.1%	13.2%	47.3%

Данните за 2025-2028 г. по функции (COFOG) са планираните данни. Функцията „Разходи, некласифицирани другаде“ включва и разходите за лихви.

IV. Изводи и препоръки

Въз основа на изготвения анализ, Фискалният съвет формулира следните основни изводи и препоръки:

1. При извършване на оценката за цикличната позиция, която се различава от тази на МФ, анализът показва завършване на няколко средносрочни цикъла и затваряне на отклонението от потенциала след 2028 г., т.е. навлизане в период с възможност на настъпване на криза, което трябва да бъде отчетено при формулиране на позицията за размера на стъпките на фискална консолидация вследствие на процедурата по свръхдефицит. **ФС препоръчва фискално усилие от поне 2% от БВП за периода 2026-27 г. и стъпка от поне 1% от БВП за 2028 г.**

2. ФС би искал да постави въпроса от макроикономическа гледна точка за връзката инвестиции, пазар на труда и дългосрочен растеж. Оценките показват, че увеличението на размера на инвестициите не рефлектира в дългосрочен растеж извън годината на реализацията им, поради състоянието на пазара на труда и качеството на работната сила и механизма за трансфериране на тези ефекти. И макар тази оценка да е нееднозначна, то подобряване качеството на пазара на труда е възлово за увеличение на потенциалния растеж, съчетано със структурирането на самите публични инвестиции в проекти с висок последващ ефект за икономиката. ФС препоръчва ускорено изграждане на капацитета за управление на капиталовото бюджетиране.

3. Има разминаване между определения от ЕК критерий и фискалното правило за бенчмарк на нетните първични разходи и предложения от МФ такъв със СБП 2026-2028. В условията на процедура за свръхдефицит той **е задължителен**, макар и с вградена гъвкавост.

4. **Изоставяне на средносрочните фискални цели и липса на реална консолидация:** Планираният дефицит по КФП от 5,7% от БВП за 2026 г. (7,19 млрд. евро) влошава фискалната позиция на страната. Проектобюджетът узаконява трайното надхвърляне на Маастрихтския критерий от 3% в средносрочен план, като заложеното свиване до 3,8% за 2027 г. и 3,0% за 2028 г. се опира изцяло на оптимистични макроикономически допускания, а не на дълбоки структурни реформи.

5. **Фиктивни реформи при текущите разходи:** Въпреки декларираните консолидационни усилия, мерки като 10-процентното съкращение на разходите за персонал от септември 2026 г. имат краткосрочен характер, спестявайки само 85,0 млн. евро

на фона на общата разходна експанзия. Липсва стратегия за цялостна административна реформа и оптимизация на числеността на публичния сектор, а вместо това се разчита на механични, еднократни съкращения на бюджети. ФС не можа да намери потвърждение за типа и размера на планираните структурни реформи в повечето бюджетни сектори.

6. Непоследователна и рискова осигурителна реформа: Частичното прехвърляне на личните осигурителни вноски (в съотношение 80:20) към служителите по ЗДСл и ЗСВ се извършва по начин, който изцяло неутрализира фискалния ефект през 2026 г. поради механизма за брутно компенсиране на заплатите с цел запазване на нетния доход. Подобен подход не представлява реална структурна реформа на модела на осигуряване, а единствено прехвърляне на счетоводни пера, което отлага същинското фискално реструктуриране за бъдещи периоди.

7. Неуправляема дългова спирала и лихвен натиск: Нарастването на консолидирания дълг до 51,1 млрд. евро (36% от БВП) в края на 2028 г. е пряка последица от липсата на стратегия за свиване на текущите разходи. Фискалният съвет предупреждава, че темповете на трупане на нов дълг (средно по 5,5 млрд. евро на година) излагат страната на пазарни рискове. Рязкото покачване на лихвените разходи до 1,88 млрд. евро през 2028 г. (близо 1,3% от БВП) ще започне директно да изнема фискално пространство от ключови сектори като образование и здравеопазване, превръщайки дълговото бреме в постоянен структурен дефект на бюджета.

8. Правилото за размер на публичния сектор до 40% от БВП е нарушено през 2026 г. и остава такова през следващите години. Експанзията на държавните разходи през 2026 г. в размер на около 5% от БВП води до промяна в съотношението публичен/частен сектор и продължение на увеличение на дела му, въпреки <https://www.fiscal-council.bg/bg/publikacii/preporuki-na-fiskalnia-syvet-za-biudgeta-za-2026> доброто развитие на икономиката. Публичният сектор достига 44,2% от БВП, което е над предвиденото ограничение в Закона за публичните финанси от 40%. Дори с отчитане на средствата от ПВУ, и това, че проектите трябва да бъдат завършени до трето тримесечие на годината, тази експанзия на публичния сектор е нерационална. Големият публичен сектор ще ограничи и икономическия растеж, и възможностите за възстановяване след кризи.

9. Фискалният съвет препоръчва да бъдат премахнати еднозначно всички числови правила, водещи до процикличност на разходите.

10. През 2020 г. от обхвата на правилото за дела на разходите в КФП бяха изключени разходите, извършвани от сметки за средства от Европейския съюз с мотива да

не се ограничава усвояването на средствата. Според Фискалния съвет **изключението за европейски сметки, следва да отпадне и да бъде променен ЗПФ** поради противоречие с икономическата логика на това правило да ограничава фискалната експанзия и влиянието на бюджетните разходи върху макроикономическите агрегати.

V. Заключение

Фискалният съвет изразява безпокойство спрямо представения проект на Закон за държавния бюджет за 2026 г. и АСБП 2026–2028. Документът не включва възможността за реални структурни реформи в публичния сектор. Липсват решителни консолидационни действия. Заложени са минимални разходни корекции и агресивно дългово финансиране, което влошава дългосрочната фискална устойчивост на страната. Фискалният съвет настоява за радикално преработване на бюджетната рамка чрез реално съкращаване на неефективните държавни разходи.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:

Д-Р СИМЕОН ДЯНКОВ