

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

06/07/2026 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	10
Изводи и препоръки	11
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 2026 г., изготвен от Националния осигурителен институт (НОИ). Същият е постъпил във Фискалния съвет с писмо с Изх. № 1029-40-3958/25.06.2026 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	Няма данни	
Мин. ОД самоосигуряващи се лица	332	363	399	477	550,7 ¹	620,23 ²	+12,6 %
Максимален осигурителен доход	1 534	1 738	1 738	1 917	2 112 ³	2 300 ⁴	+8,9%
Среден размер на всички пенсии	274,4	345,3	402,9	451,5	498,6	543,5	+9%
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	2070,7	+0,53 %
Средногодишен брой осигурени лица (хил. души)	2761,1	2794,2	2791,6	2831,7	2845,0	Няма данни	

Източник: ФС по данни на НОИ и КНСБ.

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. От една страна, влияние върху средния осигурителен доход оказват 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 повишаването на максималния осигурителен доход до 2 300 евро или с 8,9%. От друга страна, върху него влияят и развиващите се процеси на пазара на труда. Те са свързани с динамиката на заетостта и повишаването на конкуренцията между

¹ от 01.04.2025г.

² от 01.08.2026г.

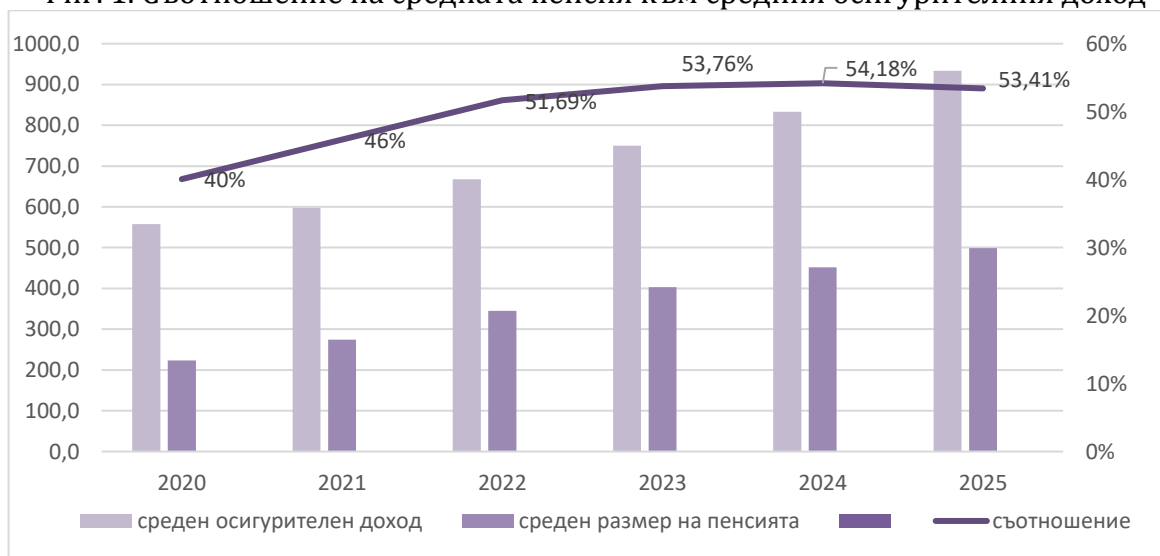
³ от 01.04.2025г.

⁴ от 01.08.2026г.

работодателите при наемане на служители. 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 0,53%. Номиналното увеличение в средния размер на пенсиите ще бъде 9%. През 2026 г. се планира увеличение на средния размер на пенсията за един пенсионер до 543,5 евро. Като се вземе предвид очакваната инфлация реалният ръст на пенсионния доход възлиза на 4,5% (при 7,9% за 2025г.). През 2020г. средният размер на пенсията бе 40% от средноосигурителния доход, а през 2025г. е 53,4% (за 2026г. няма данни!). 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 15 265,8 млн. евро спрямо 14 004 млн. евро в бюджета за 2025г. или с 1 262 млн. евро повече, което представлява ръст от 9%.

- Предвижда се приходите от осигурителни вноски (без трансферите) да бъдат в размер на 8 352 млн. евро. Увеличението

спрямо бюджета за 2025 г. (7 710,45 млн. евро) е с 641,6 млн. евро. В процентно изражение ръстът е 8,3% (при 18,5 % през 2025г.). Основен принос за по-високите приходи от осигуровки имат увеличението на минималния осигурителен доход с 12,6% и на максималния осигурителен праг с 8,9%.

- Приходите от осигуровки се увеличават с по-бавен темп от този на разходите (8,3% срещу 9%), но приходите от прехвърляне на средства от втория към първия стълб на пенсионната система се увеличават значително (2,7 пъти или със 100 млн. евро), което компенсира и в крайна сметка ръста на общите приходи превишава този на разходите. В резултат на това, но най-вече и на по-високата прогноза за БВП, дефицитът на системата намалява от 5,44% до 5,17% от БВП (фиг. 2). В номинално изражение дефицитът се увеличава с 8,3% спрямо 2025г.

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

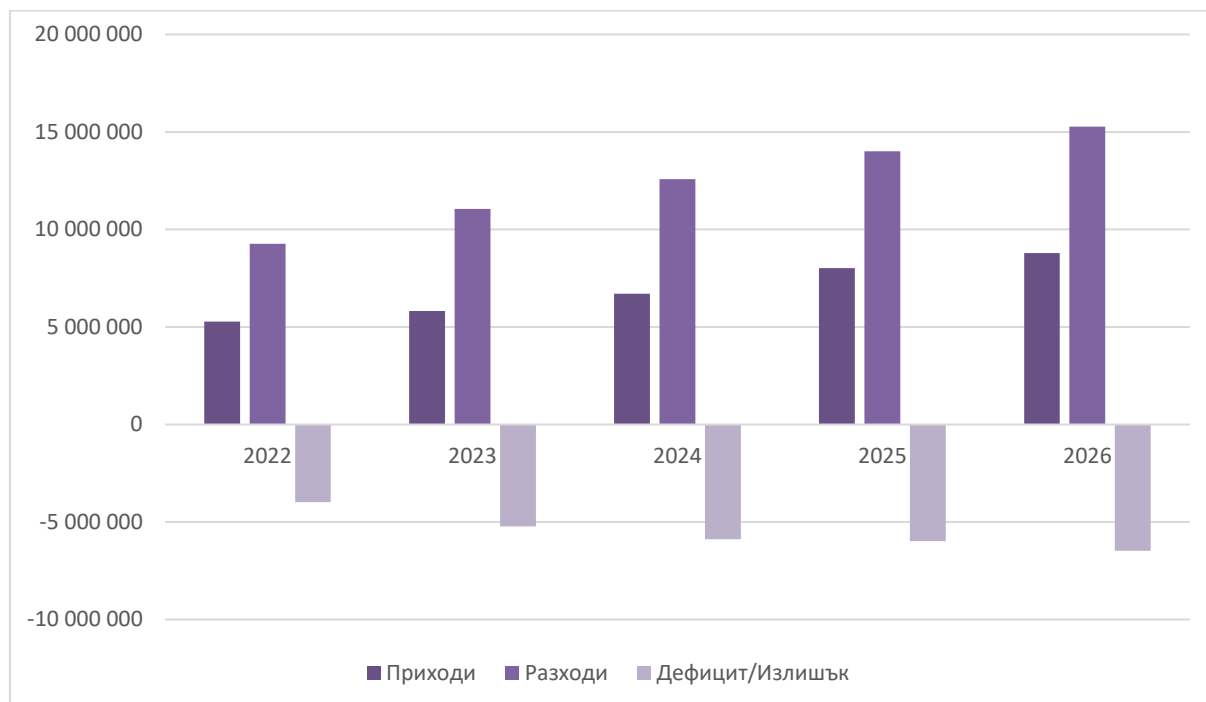
Динамиката в общия размер на приходите и получените трансфери за покриване на недостига от средства за периода 2022 – 2026 г. е представена в Табл. 2.

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	8 786 119
<i>промяна</i>		10,24%	15,01%	19,73%	9,57%
РАЗХОДИ	9 265 373	11 048 768	12 588 504	14 003 963	15 265 782
<i>промяна</i>		19,25%	13,94%	11,24%	9,01%
ДЕФИЦИТ	-3 982 869	-5 225 240	-5 890 931	-5 985 019	-6 479 664
ДЕФИЦИТ/БВП	4,59%	5,28%	5,40%	-5,44%	-5,17%

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 15 265,8 млн. евро, което е с 1 262 млн. евро повече от плана за 2025г. (ръст от 9%). Бюджетът на ДОО за 2026г. достига 26,9% от всички разходи в консолидираната фискална програма.

Разходи за пенсии

Номиналният размер на планираните разходи за пенсии за 2026 г. е 13 505 млн. евро спрямо 12 325 млн. евро в бюджета за 2025г. Най-голямо увеличение се планира именно при тях. Те нарастват с 1 180 млн. евро, което е ръст от 9%. За шеста поредна година се планира сериозен ръст в разходите за пенсии.

До 2019 г. се наблюдаваше тенденция на намаляване на дела на общите разходи за пенсии в БВП, който достигна 8,2%. Поради изпреварващия растеж спрямо номиналния ръст на БВП се наблюдава

нарастване на този дял от 9,3% през 2022 до 10,8% през 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 0,53%. 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	12 335,6	13 504,8
Темп на промяна, %	23,4%	19,8%	22,3%	13,3%	11,3%	9,6%
% от БВП	10,2%	9,3%	10,3%	10,7%	10,63%	10,8%

*План

Източник: ФС по данни на НОИ.

Средният размер на пенсията се увеличава с 9% и достига 543,5 евро при 498,6 евро за 2025г. През последните няколко години увеличаването на средния размер на пенсията се постигна 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.

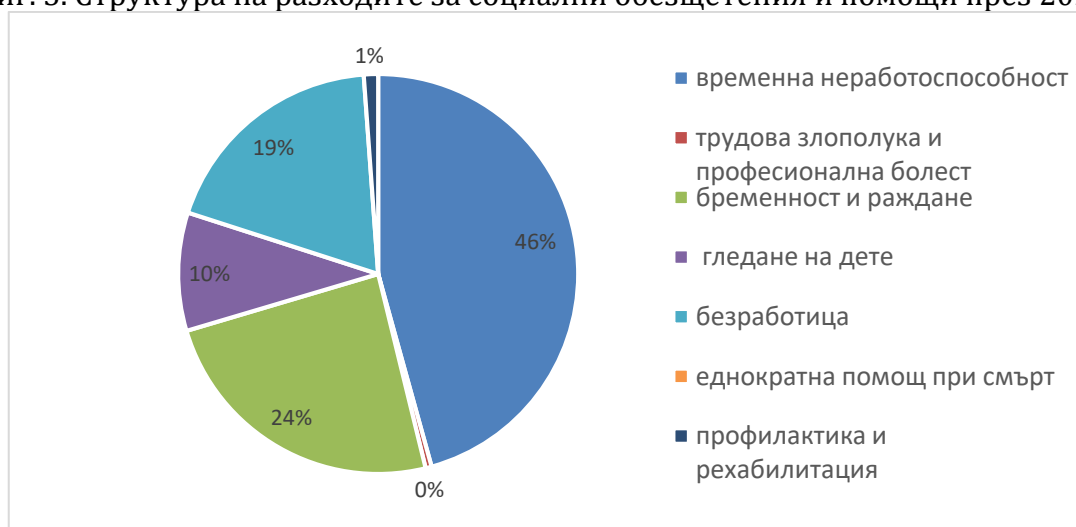
По отношение на коефициентите на заместване на дохода за 2026 г. – брутният коефициент намалява от 53,6 до 51,9 на сто, а нетният коефициент намалява от 69 до 66,8 на сто.

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 6,6 млрд. евро, което показва, че 54% от разходите за пенсии не са покрити с осигурителни приходи (колкото и през 2025г.).

Разходи за социални помощи и обезщетения

Планираните разходи за социални помощи и обезщетения през 2026г. възлизат на 1 653,6 млн. евро, а увеличението спрямо плана за 2025г. е с 81, 901 млн. евро (5,2% при 20,7% ръст през 2025г.). Като дял от БВП социалните помощи и обезщетения остават на ниво от 1,3% (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) 46% 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 15%, а разходите достигат 755,1 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 21 132,1 хил. дни (с 4% по-малко). По-бавно, но отново с висок ръст расте среднодневното обезщетение – то се увеличава с 19,5% (при ръст от 29% през 2025г.) и се планира да бъде 35,73 евро при 29,9 евро през миналата година.

Запазва се относителния дял на разходите за бременност и раждане на 24%, но се свива дела на разходите за безработица до 19%. Разходите за отглеждане на дете се свиват до 10%.

Поддържането на балансиран бюджет на социалното осигуряване е възможно благодарение на трансфера от държавния бюджет за покриване на недостига. Въпреки увеличаването на осигурителните приходи през 2026г., изпреварващият ръст на разходите налага трансферът за финансиране на недостига да се увеличи с 8,3% в номинално изражение в сравнение с 2025г. (като дял от БВП намалява от 5,4% до 5,2%).

Изводи и препоръки

- Разходите в бюджета на ДОО за 2026г. се увеличават с 9% спрямо одобрените със ЗБДОО разходи за миналата година. Забелязва се забавяне на темповете на увеличение след 2023г., но въпреки това реализираното през последните 5 години увеличение на социалните разходи, изпреварващо обичайният ръст на доходите на осигурените лица, води до задъхване на социално-осигурителната система.
- Натискът на разходите неминуемо ще 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.

- Наблюдава се изпреварващ ръст на разходите (9%) спрямо заложения ръст на приходите от осигурителни вноски (8,3%), което увеличава 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.
- Смятаме, че задържането на размера на обезщетението за отглеждане на дете до 2-годишна възраст на нивото от 2023г. в условията на повишена инфлация не е справедливо и не изпълнява социалния си замисъл. В тази връзка неактуализирането на размерите на дневните обезщетения за безработица също води до ограничаване на правата на осигурените лица при реализация на риска безработица, като същевременно данъчната основа се разширява и вноската нараства.
- Фискалният съвет приветства намерението на правителството да изравни осигурителната тежест за държавните служители и магистратите с останалите заети лица в икономиката, но смята, че в обхвата още от 01.08 трябва да се включат и военните и полицаите за да няма двоен режим и противопоставяне на заетите по сектори. Също така смятаме, че правителството следва да се възползва от промяната в режима за осигуровките за да постигне фискална консолидация и да съкрати в някаква степен и без това прекалено раздутите разходи за персонал. Нещо повече, именно в тези два сектора, които остават извън промените засега, заплатите бяха драстично увеличени

миналата година. Ето защо Фискалният съвет не счита, че трябва да се предвижда компенсация за покриване на личните осигурителни вноски на потърпевшите от промяната.

Заключение

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

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:

Д-Р СИМЕОН ДЯНКОВ