Фискален съвет
на България

СТАНОВИЩЕ

относно проект на Закон за държавния бюджет на Република България за 2027 г. и Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2027–2029 г.

www.fiscal-council.bg

Въведение

Настоящото становище е изготвено на основание чл. 6 от Закона за Фискалния съвет и автоматичните корективни механизми, при съобразяване с приложимата европейска правна рамка в областта на икономическото управление и фискалния надзор, включително Регламент (ЕС) 2024/1263 и Директива (ЕС) 2024/1265. В него Фискалният съвет (ФС) представя своята експертна оценка на внесените от правителството проект на Закон за държавния бюджет на Република България за 2027 г. (ЗДБРБ 2027) и Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за периода 2027–2029 г. (АСБП 2027–2029), публикувани през ноември 2026 г.

Оценката е извършена в съответствие с националната нормативна уредба и изискванията на актуализираната европейска рамка за икономическо управление, като са отчетени принципите за устойчивост на публичните финанси, спазването на траекторията на нетните разходи и средносрочната фискална устойчивост.

Съдържание

Въведение 1

Съдържание 2

1. Оценка на съвместимостта на фискалния път с изискванията на ЕС 3

2. Основни послания 3

II. Анализ на макроикономическата рамка 5

2.1. Прогнозата на МФ: ревизии и оценка 5

2.2. Прогноза на Фискалния съвет за 2026 г 6

2.3. Реалистичен сценарий на Фискалния съвет за 2027 г 8

2.4. Оптимистичен сценарий на Фискалния съвет за 2027 г 9

2.5. Песимистичен сценарий на Фискалния съвет за 2027 г 9

2.6. Средносрочна прогноза на Фискалния съвет 11

2.7. Сравнение на прогнозите 12

2.8. Последици за бюджетната рамка 13

III. Фискални правила и съответствие с рамката на ЕС 14

3.1. Приложима рамка 14

3.2. Ръст на нетните разходи 15

3.3. Контролна сметка – водещ показател 16

3.4. Дефицит, структурно усилие и срок за корекция 18

3.5. Структурен баланс и фискална позиция 19

3.6. Дълг и средносрочна устойчивост 20

3.7. Национални числови фискални правила – подкрепящи показатели 21

IV. Анализ на приходите и разходите по КФП 24

4.1. Анализ на приходите по КФП 24

4.2. Анализ на разходите по КФП 42

V. Изводи и препоръки 60

5.1. Изводи 60

5.2. Препоръки 61

5.3. Заключение 62

1. Оценка на съвместимостта на фискалния път с изискванията на ЕС

България е в процедура при прекомерен дефицит от 10 юли 2026 г. Меродавното изискване е корективният път на нетните разходи от препоръката на Съвета по чл. 126, пар. 7 от ДФЕС, а срокът за корекция на прекомерния дефицит е 2029 г. Таблицата обобщава оценката по всяко изискване. Числата на ФС се извеждат в раздел III.

Табл. 1. Табло на съответствието с изискванията на ЕС

Изискване	Праг	МФ	ФС	Оценка на ФС
Ръст на нетните разходи, 2026 г.	≤ 4,2%	9,6%	7,0%	Не се спазва
Ръст на нетните разходи, 2027 г.	≤ 3,4%	0,7%	4,4%	Не се спазва; превишение с 1,0 пр.п.
Ръст на нетните разходи, 2028 г.	≤ 3,4%	3,4%	1,2%	Спазва се; по разчета на МФ – без буфер
Ръст на нетните разходи, 2029 г.	≤ 3,2%	2,4%	2,8%	Спазва се при изпълнение на таваните
Контролна сметка след гъвкавостта за отбрана, 2027 г., % от БВП	компенсиране на отклонението от 2026 г.	0,2	0,7	Не се компенсира; над кумулативния праг от 0,6%, изчиства се през 2028 г.
Дефицит на „Държавно управление“ през 2029 г., % от БВП	< 3,0	2,8	2,8	Под 3%, но с буфер под 0,2 пр.п.
Структурно подобрение през 2027 г., пр.п. от БВП	≥ 0,5	0,9	0,75	Над минимума; ако данъкът се изключи в пълния размер по АСБП – около 0,3
Дълг на „Държавно управление“ през 2029 г., % от БВП	≤ 60	37,0	36,9	Спазва се; +7 пр.п. спрямо 2025 г.

Източник: Съвет на ЕС; МФ (АСБП 2027–2029, Табл. II-4 и II-5); изчисления на ФС.

2. Основни послания

- **Консолидация по съотношения, а не по мерки.** Разходите по КФП намаляват от 43,5% на 39,6% от БВП заради края на ПВУ и растежа на номиналния БВП. Националните разходи растат с 5,5% (2,7 млрд. евро), а дискреционните разходни мерки са нетно –75,6 млн. евро.
- **Корекцията е от приходната страна и е еднократна.** Приходните мерки са 1 926,9 млн. евро, от които 800 млн. евро са еднократен данък върху „свръхпечалбата“. По симулацията на ФС той носи около 211 млн. евро.
- **Базата за 2026 г. е несигурна в двете посоки.** Данъчните приходи са с риск до 0,86 млрд. евро под разчета, а очакваните от МФ разходи изискват плащания от 14,1 млрд. евро през ноември–декември (+41% спрямо 2025 г.).
- **Таваните за 2028–2029 г. не са подкрепени с мерки.** Разходите за персонал предполагат около 8% по-малко заети; приходите от осигуровки и електронно фактуриране са с ниска вероятност за изпълнение. При реализиране на рисковете дефицитът остава между 3,4% и 4,4% от БВП до 2029 г.

– **Фискалната позиция е проциклична.** По оценка на ФС икономиката е над потенциала си през 2026–2027 г., а структурният дефицит е с 0,2–0,3 пр.п. по-висок от изчисления по данните на МФ (с 0,4–0,5 пр.п., ако и приходите се преизчислят с номиналния БВП на ФС).
– **Дългът остава под 60% от БВП, но расте бързо.** Лихвените разходи се увеличават почти три пъти до 2 498 млн. евро през 2029 г. (4,0% от приходите по КФП).

II. Анализ на макроикономическата рамка

Основни изводи

– Прогнозата на МФ за реалния растеж през 2027 г. (2,5%) е реалистична и съвпада с базовия сценарий на ФС; диапазонът на ФС е 2,2–2,9%.

– Прогнозата за 2026 г. (3,0%) е оптимистична при реалистичен диапазон 2,5–2,8%. По-високата база се пренася в номиналния БВП за 2027 г., който по МФ е над оптимистичния сценарий на ФС.

– За 2028 г. ФС очаква циклично забавяне до 1,5% при 2,4% по прогнозата на МФ.

– По оценка на ФС икономиката е над потенциала си през 2026–2027 г., т.е. фискалната политика е проциклична.

2.1. Прогнозата на МФ: ревизии и оценка

Фискалният съвет е разработил три варианта на прогноза за 2027 г. – реалистичен, песимистичен и оптимистичен.

Базов е реалистичният сценарий с вероятност 60%, а оптимистичният и песимистичният са оценени с по 20% вероятност. Следва да се отбележи, че ФС не разглежда оптимистичния и песимистичния сценарии като крайни, а като сценарии с възможност за реализация.

Рисковете за текущата 2026 г. произтичат от нестабилността на геополитическата и вътрешнополитическата обстановка на международно, регионално и местно равнище. Но следва да се подчертае, че световната и българската икономика показаха устойчивост спрямо петролния шок, предизвикан от войната в Иран.

Основните макроикономически допускания на Министерството на финансите са от есенната макроикономическа прогноза за 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.

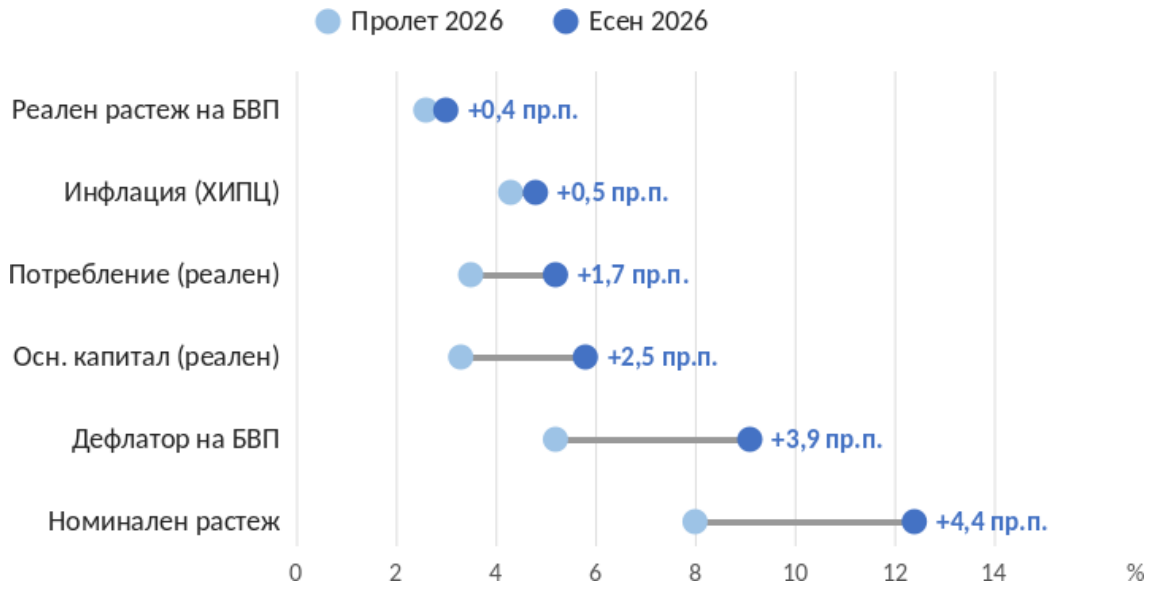
Табл. 5. Ревизии спрямо Пролетната макроикономическа прогноза на МФ (април 2026)

Индикатор	Пролет 2026	Есен 2026	Откл. (абс. ст.)	Откл. (%)
БВП (млн. евро)	125 247	130 459	5 212	4,16%
БВП (реален растеж, %)	2,6	3,0	0,4	15,38%
БВП (номинален растеж, %)*	8,0	12,4	4,4	55,00%
Потребление (реален растеж)	3,5	5,2	1,7	48,57%
Брутообразуване на основен капитал (реален растеж)	3,3	5,8	2,5	75,76%
Средногодишна инфлация (ХИПЦ, %)	4,3	4,8	0,5	11,63%

Индикатор	Пролет 2026	Есен 2026	Откл. (абс. ст.)	Откл. (%)
Дефлатор на БВП (%)	5,2	9,1	3,9	75,00%

** Изчислено от ФС на базата на данните в пролетната и есенната прогнози на МФ 2026 г.*

Граф. 1. Ревизии на МФ: пролетна спрямо есенна прогноза за 2026 г. (%)



Ревизиите на МФ са в посоката, която се очаква от новите данни, и са обосновани. Растежът е ревизиран нагоре въпреки по-неблагоприятната външна среда. Причината е по-силното вътрешно търсене и също увеличение на инвестициите, което се подкрепя от данните за първото полугодие, но увеличава зависимостта на прогнозата от продължаващ силен растеж на потреблението и инвестициите.

Фискалният съвет оценява прогнозата на МФ за 2026 г. като оптимистична: реалистичният диапазон е 2,5–2,8%. Тъй като годината е в последното си тримесечие, ефектът върху бюджета за 2026 г. е ограничен. По-високата изходна база обаче се пренася в номиналния БВП за 2027 г. и оттам в бюджетните съотношения. Прогнозата на МФ за 2027 г. (2,5%) е в средата на диапазона (2,2–2,9%) и е близка до тези на МВФ и ЕБВР. Фискалният съвет я оценява като реалистична. Тя разчита на ускоряване на износа (3,7%) и забавяне на потреблението (3,5%), съответно на по-бавния растеж на доходите, и предвижда спад на инвестициите в основен капитал (–0,7%) след края на ПВУ. Прогнозата на МФ за 2028–2029 г. за растеж от 2,4% е близо до дългосрочната средна стойност и оценките за потенциалния растеж.

2.2. Прогноза на Фискалния съвет за 2026 г.

За 2026 г. прогнозираме БВП по текущи цени в размер на 129 247 милиона евро и, съответно, номинален растеж от 10,9%. Реалният растеж е 2,8%, а дефлаторът — 7,9. Хармонизираната инфлация се оценява на средно 5,0% за годината. Реалният растеж отразява забавяне в сравнение с 3,0% през 2025 г.

Очаква се темпът на растеж на потреблението да спадне до 10,2% от 13,6% през 2025 г. Ключов фактор ще бъде по-високата инфлация и забавянето на растежа на реалните доходи.

Инвестициите възлизат на 29 530 милиона евро, което представлява номинален растеж от 13,4%. Положителният реален растеж на инвестициите се обяснява с усвояването на средства от ЕС по Плана за възстановяване и устойчивост. Тези положителни фактори подкрепят инвестиционната активност. Плановете и темпото на изпълнение на проектите по Програмата за публични инвестиции са ясни към настоящия момент, а финансирането е отпуснато. Изпълнението на публичните инвестиции, предвидени в капиталовата програма, би дало еднократен тласък на растежа.

Очакваме също така значителен търговски дефицит от -1 352 милиона евро поради по-бързия растеж на вноса спрямо износа — нормална реакция на покачващите се цени на горивата.

Икономическото възстановяване оказва положително въздействие върху пазара на труда. Хармонизираната безработица възлиза на 3,5% в края на 2025 г., което е по-ниско от средното за ЕС (6,0%) и средното за еврозоната (6,3%). Затегнатият пазар на труда също води до повишаване на доходите в частния сектор. В същото време трябва да се отбележи, че основната причина за този показател е изразената неблагоприятна демографска тенденция в България. Производителността на труда нарасна с 0,8% до края на 2025 г., придружена от 10,4% увеличение на възнагражденията на служителите. Комбинацията от устойчиво високи инфлационни очаквания и посочения по-горе ръст на доходите води до силна реакция (повишаване на инфлацията) към външни шокове (повишаване на цените на горивата) и вътрешни шокове (проциклична фискална политика).

Очакваме безработицата през 2026 г. да остане около 3,5%.

Табл. 6. Прогноза на Фискалния съвет – 2026 г.

Прогноза за 2026 г.	Милиона евро
Номинален БВП сума	129 247
Номинален растеж на БВП	10,9%
Реален ръст на БВП	2,8%
Дефлатор	7,9
Хармонизирана средногодишна инфлация	5,0%
Потребление сума	101 069
Потребление растеж	10,2%
Инвестиции обща сума	29 530
Инвестиции дял БВП	22,8%
Износ сума	60 803
Внос сума	62 155
Салдо	–1 352

Източник: изчисления на ФС.

2.3. Реалистичен сценарий на Фискалния съвет за 2027 г.

За 2027 г. очакваме последиците от петролния шок да отшумят. Реалният растеж и инфлацията са по-ниски. Прогнозираме БВП по текущи цени от 140 475 милиона евро, което представлява по-нисък номинален растеж от 8,7%. Реалният растеж е 2,5%, а дефлаторът е по-нисък – 6,0. Хармонизираната инфлация се оценява на средно 3,9% за годината – по-ниска от тази през 2026 г.

Очаква се темпът на растеж на потреблението да спадне до 8,3% през 2027 г. от 10,2% през 2026 г. Ключов фактор ще бъде по-ниската инфлация и забавянето на растежа на личните доходи поради по-големите ограничения в държавния бюджет.

Инвестициите възлизат на 32 241 милиона евро, което представлява номинален растеж от 9,2% и 2,8% в реално изражение — забавяне спрямо предходната година.

Очакваме също така по-нисък търговски дефицит от -1 224 милиона евро, близък до нивото от 2025 г. Българската икономика остава силно трудоемка. Трудът генерира повече от половината от добавената стойност, което — на фона на демографска криза и рекордно ниска безработица — превръща човешките ресурси в критичен фактор и „пречка“ за растежа. Мащабните капиталови инвестиции чрез бюджета (например чрез Програмата за публични инвестиции) не могат автоматично да компенсират недостига на квалифицирана работна ръка. Това обяснява защо форсираните инвестиции без паралелно развитие на човешкия капитал не разширяват потенциала, а вместо това временно повишават реалния БВП над неговия капацитет. Съществува вероятност за корекция след края на 2027 г., когато отклоненията от потенциалния БВП ще бъдат отрицателни и икономическият растеж ще се забави.

Нашите очаквания за безработицата в края на 2027 г. са 3,6% – условията на затегнат пазар на труда ще се запазят.

Табл. 7. Прогноза на Фискалния съвет — реалистичен сценарий, 2027 г.

Реалистичен 2027	Милиона евро
Номинален БВП сума	140 475
Номинален растеж на БВП	8,7%
Реален ръст на БВП	2,5%
Дефлатор	6,0
Хармонизирана средногодишна инфлация	3,9%
Потребление сума	109 475
Потребление растеж	8,3%
Инвестиции обща сума	32 241
Инвестиции дял БВП	23,0%
Износ сума	63 417
Внос сума	64 641
Салдо	–1 224

Източник: изчисления на ФС.

2.4. Оптимистичен сценарий на Фискалния съвет за 2027 г.

Този сценарий предполага, че растежът ще продължи да бъде сравнително висок и през следващата 2027 г. и на равнището на сегашната 2026 г. Инфлацията ще бъде по-висока поради по-високото вътрешно потребление. Инвестициите също ще бъдат по-високи както поради частните инвестиции, така и поради усвояването на еврофондовете.

За 2027 г. при оптимистичния сценарий прогнозираме БВП по текущи цени от 141 026 млн. евро и съответно растеж от 9,1%. Реалният растеж е 2,7%, а дефлаторът е 6,2. Хармонизираната инфлация е 4,2% на годишна база.

Според прогнозата потреблението нараства с 8,6%. Инвестициите възлизат на 32 615 млн. евро.

Износът се увеличава до 63 539 млн. евро (+4,5%), а вносът – до 64 889 млн. евро (+4,4%), което води до по-голям търговски дефицит от -1 350 млн. евро.

Табл. 8. Прогноза на Фискалния съвет — оптимистичен сценарий, 2027 г.

Оптимистичен 2027	Милиона евро
БВП номинал сума	141 026
БВП номинал растеж	9,1%
БВП реален растеж	2,7%
Дефлатор	6,2
Хармонизирана средногодишна инфлация	4,2%
Потребление сума	109 761
Потребление растеж	8,6%
Инвестиции обща сума	32 615
Инвестиции дял БВП	23,1%
Износ сума	63 539
Внос сума	64 889
Салдо	–1 350

Източник: изчисления на ФС.

2.5. Песимистичен сценарий на Фискалния съвет за 2027 г.

Този сценарий е вероятен при предположението за по-тежък и продължителен шок в доставките на енергийни ресурси. Обемът започва да се нормализира едва през първото тримесечие на 2027 г. и това става постепенно. Предпоставките, на които се основава този сценарий, са, че нашите водещи търговски партньори ще преживеят забавяне на икономическия растеж. В българската икономика се очаква ревизия в посока надолу на плановете за частни инвестиции и изплащане на еврофондове. Също така вътрешното търсене в България, растежа на БВП и инфлацията ще бъдат по-ниски от горните сценарии.

За 2027 г. прогнозираме БВП по текущи цени от 139 873 млн. евро и съответно растеж от 8,2%. Реалният растеж е 2,3%, а дефлаторът е 5,8. Хармонизираната инфлация е 3,6% на годишна база.

Потреблението нараства с 8,1%. Инвестициите възлизат на 31 961 млн. евро, малко по-слаб растеж в сравнение с реалистичния сценарий.

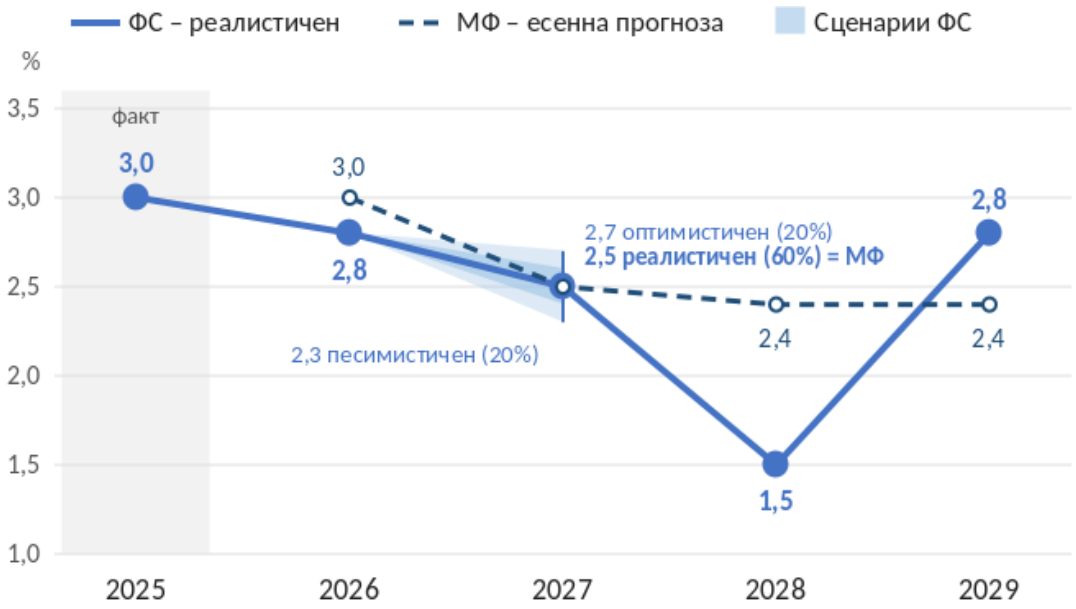
Растежът на износа и на вноса се забавя, но при износа забавянето е по-силно и салдото остава силно отрицателно.

Табл. 9. Прогноза на Фискалния съвет — песимистичен сценарий, 2027 г.

Песимистичен 2027	Милиона евро
БВП номинал сума	139 873
БВП номинал растеж	8,2%
БВП реален растеж	2,3%
Дефлатор	5,8
Хармонизирана средногодишна инфлация	3,6%
Потребление сума	109 225
Потребление растеж	8,1%
Инвестиции обща сума	31 961
Инвестиции дял БВП	22,9%
Износ сума	63 235
Внос сума	64 579
Салдо	–1 344

Източник: изчисления на ФС.

Граф. 2. Реален растеж на БВП: сценарии на ФС и прогноза на МФ (%)



Сценариите на ФС са разработени за 2027 г.; за 2028–2029 г. е показан базовият сценарий.

2.6. Средносрочна прогноза на Фискалния съвет

Средносрочната прогноза на ФС е за периода 2026–2029, като целта е да се отчитат възможни циклични колебания в икономическото развитие на България през този период, които биха могли да окажат въздействие върху фискалната политика. Прогнозата подлежи на промяна в случай на промени в основните предпоставки поради силно колебливата външна среда.

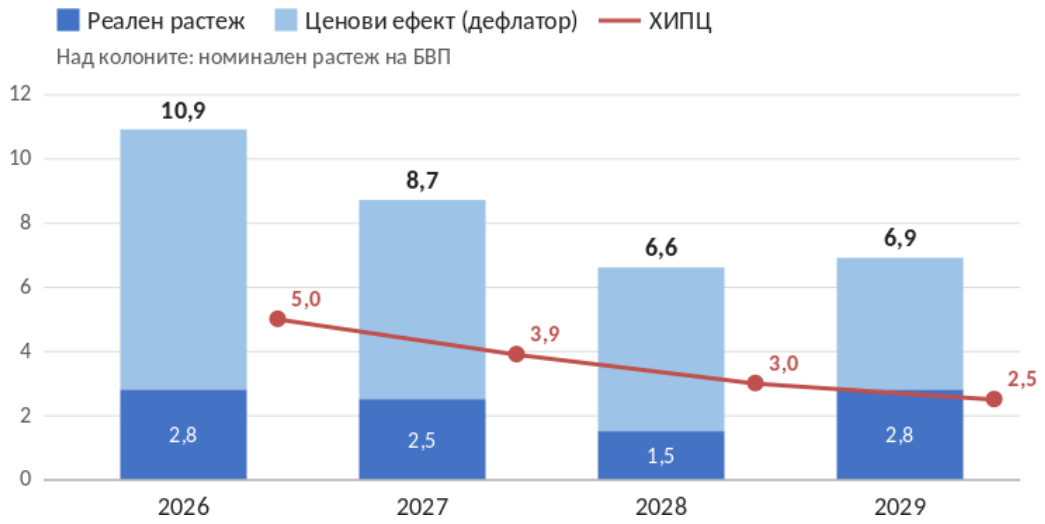
Прогнозите на Съвета относно международната среда са сходни с тези на МФ с изключение на 2028 г., където очакваме забавяне на световния и европейския растеж поради циклични колебания. Следва да се има предвид, че от 2020 г. не е имало силно забавяне на световната и европейската икономика, а ние приближаваме края на стандартния 8-10 годишен икономически цикъл. Фискалната политика трябва да има предвид увеличаващата се вероятност за подобни циклични колебания и да предвижда фискални буфери за тях. Съответно прогнозата на Съвета за реалния растеж на България през 2028 г. е по-ниска, а за безработицата – по-висока от тези на МФ поради очакваното циклично забавяне на външната среда.

Табл. 10. Средносрочна прогноза на Фискалния съвет 2026–2029 г.

Код	Показател	Мярка	ФС 2026	ФС 2027	ФС 2028	ФС 2029
СЕКЦИЯ	**МЕЖДУНАРОДНА СРЕДА**					
WORLD	Световна икономика, реален растеж	%	3,0	3,3	2,5	3,0
EU	Европейска икономика (ЕС), реален растеж	%	1,1	1,4	0,8	1,4
USD	Валутен курс щ.д./евро	ниво	1,17	1,17	1,17	1,17
BRENT	Петрол Brent	щ.д./барел	93,0	85,0	76,0	70,0
EURIBOR	EURIBOR 3м	%	2,4	3,0	3,0	2,2
СЕКЦИЯ	**БРУТЕН ВЪТРЕШЕН ПРОДУКТ**					
NGDP	БВП, номинален	млн. евро	129 247	140 475	149 711	160 059
GDPM	БВП, номинален растеж	%	10,9	8,7	6,6	6,9
GDPR	БВП, реален растеж	%	2,8	2,5	1,5	2,8
СЕКЦИЯ	**ПАЗАР НА ТРУДА И ЦЕНИ**					
UNEMP	Коефициент на безработица (НРС)	%	3,5	3,6	3,8	3,4
CPE	Компенсация на един нает	%	8,4	6,0	4,3	4,8
DEFL	Дефлатор на БВП	%	7,9	6,0	5,0	4,0
HICP	Средногодишна инфлация (ХИПЦ)	%	5,0	3,9	3,0	2,5

Източник: изчисления на ФС.

Граф. 3. Номинален растеж на БВП: реален растеж и ценови ефект, 2026–2029 г. (%)



2.7. Сравнение на прогнозите

Табл. 11. Макроикономически допускания – МФ, ФС и ЕК

Показател	Източник	2026	2027	2028	2029
Реален растеж на БВП, %	МФ	3,0	2,5	2,4	2,4
	ФС	2,8	2,5	1,5	2,8
	ЕК, пролет 2026	2,5	2,2	–	–
Дефлатор на БВП, %	МФ	9,1	5,7	4,2	3,6
	ФС	7,9	6,0	5,0	4,0
Номинален БВП, млн. евро	МФ	130 459	141 302	150 819	160 013
	ФС	129 247	140 475	149 711	160 059
Инфлация (ХИПЦ), %	МФ	4,8	4,0	2,6	2,4
	ФС	5,0	3,9	3,0	2,5
	ЕК, пролет 2026	4,2	2,6	–	–
Безработица, %	МФ	3,4	3,4	3,4	3,4
	ФС	3,5	3,6	3,8	3,4
Компенсация на един нает, %	МФ	8,5	6,2	5,3	5,2
	ФС	8,4	6,0	4,3	4,8
Потенциален растеж, %	МФ	3,1	2,8	2,7	2,6
	ФС	2,9	2,8	2,6	2,4
Отклонение от потенциала, %	МФ	0,3	0,0	–0,2	–0,4
	ФС	0,6	0,4	–0,6	–0,3

Източник: МФ (АСБП 2027–2029, Табл. I-2, I-3 и I-4); средносрочна прогноза на ФС (Табл. 10) имодел за потенциалния БВП по методологията на ЕС с допусканията от Доклада за застаряването 2027; ЕК. Есенната прогноза на ЕК се добавя след публикуването ѝ.

Сравнението на прогнозите обхваща три елемента.

Сравнение с други прогнози. Реалният растеж по прогнозата на МФ за 2027 г. съвпада с реалистичния сценарий на ФС (вероятност 60%) и е в диапазона между песимистичния и оптимистичния сценарий (2,3–2,7%). За 2026 г. прогнозата на МФ е над реалистичния диапазон на ФС (2,5–2,8%) и над пролетната прогноза на ЕК. Номиналният БВП за 2027 г. по прогнозата на МФ (141 302 млн. евро) е над оптимистичния сценарий на ФС (141 026 млн. евро), защото дефлаторът за 2026 г. е 9,1% при 7,9% по оценка на ФС. За 2028 г. ФС очаква циклично забавяне до 1,5% при 2,4% по прогнозата на МФ.

Методи и допускания. МФ оценява потенциалния БВП по общата методология на ЕС. Разликата с оценката на ФС идва от допусканията за структурната безработица и общата факторна производителност. По оценка на ФС отклонението от потенциала е положително през 2026–2027 г. (0,6% и 0,4%), а интервалът на несигурност за 2027 г. е от –0,6% до +1,3%.

Грешки в миналото. В документите на МФ от 2015 до 2026 г. оценките за отклонението от потенциала са средно с 0,54 пр.п. под последващите оценки на ЕК, в 71% от случаите. Разчетите за данъчните приходи за 2014–2025 г. надценяват данъчната тежест средно с 3,7%, а номиналният БВП е подценяван средно с 5,6% (раздел 4.1).

2.8. Последици за бюджетната рамка

Изводите от макроикономическия анализ определят рамката, в която се оценяват спазването на фискалните правила (раздел III) и разчетите за приходите и разходите по КФП (раздел IV). Те се отразяват в бюджета по четири канала:

- При номиналния БВП на ФС приходите са с около 250 млн. евро по-ниски през 2027 г. и с около 330 млн. евро през 2028 г.; дефицитът е с около 0,2 пр.п. от БВП по-висок.
- При песимистичния сценарий на ФС за 2027 г. номиналният БВП е с 1,0% под прогнозата на МФ, приходите са с около 430 млн. евро по-ниски, а дефицитът на сектор „Държавно управление“ е около 4,6% от БВП.
- Растежът е воден от цените. Данъчните приходи реагират почти два пъти по-силно на реалния растеж (1,45), отколкото на дефлатора (0,62), затова един и същ номинален растеж носи по-малко приходи.
- Коригиращият път на нетните разходи е в номинално изражение и не се променя при по-слаба икономика, но не гарантира целевото салдо.

III. Фискални правила и съответствие с рамката на ЕС

Основни изводи

– Водещото изискване – таванът за ръста на нетните разходи – не се спазва през 2026 и 2027 г. През 2026 г. ръстът е 9,6% по МФ и 7,0% по оценката на ФС при максимум 4,2%. През 2027 г. ръстът по оценката на ФС е 4,4% при таван 3,4%.

– Контролната сметка остава над кумулативния праг от 0,6% от БВП до края на 2027 г. По оценката на ФС салдото по контролната сметка е 0,95% от БВП през 2026 г. и 0,7% през 2027 г. – над кумулативния праг – и се изчиства едва през 2028 г. и само с гъвкавостта за отбрана; по МФ – 1,8% и 0,2%.

– Дефицитът слиза под 3% от БВП едва в последната година от срока – 2,8% по МФ и по оценката на ФС – с буфер под 0,2 пр.п.

– Подкрепящите показатели потвърждават оценката: структурният дефицит е над 3% от БВП до 2027 г., фискалната позиция е проциклична, а националните правила за дефицита не се спазват до 2028 г. Дългът остава под 40% от БВП, но расте със 7 пр.п. за четири години, а лихвените разходи се увеличават почти три пъти.

3.1. Приложима рамка

С Решение (ЕС) 2026/1758 от 10 юли 2026 г. Съветът установи прекомерен дефицит в България. Препоръката по чл. 126, пар. 7 от ДФЕС определя корективен път на нетните разходи с базова година 2025 и срок за корекция 2029 г. До прекратяването на процедурата този път заменя пътя от средносрочния фискално-структурен план, одобрен от Съвета на 20 юни 2025 г.

Табл. 12. Корективен път по препоръката на Съвета от 10 юли 2026 г.

	2026	2027	2028	2029
Максимален годишен ръст на нетните разходи, %	4,2	3,4	3,4	3,2
Максимален кумулативен ръст спрямо 2025 г., %	4,2	7,7	11,4	15,0

Източник: Съвет на ЕС.

Три елемента от рамката имат значение за оценката:

– **Показателят.** Нетните разходи са разходите на сектор „Държавно управление“ без лихвите, дискреционните приходни мерки, разходите по програми на ЕС, покрити с приходи от фондове на ЕС, националното съфинансиране по тези програми, цикличния компонент на обезщетенията за безработица и еднократните и временните мерки (чл. 2, т. 2 от Регламент (ЕС) 2024/1263).

– **Контролната сметка.** В нея ЕК записва годишните отклонения на нетните разходи над и под пътя. Праговете от 0,3% от БВП годишно и 0,6% от БВП кумулативно служат като ориентир за съществено отклонение. При открита процедура ЕК и Съветът оценяват дали са предприети ефективни действия спрямо корективния път. Затова контролната сметка е водещият показател в оценката.

– **Клаузата за отбрана.** Националната клауза за дерогация, активирана за България през юли 2025 г., позволява отклонение заради по-високи разходи за отбрана. С препоръката от юли 2026 г. максималната гъвкавост за 2026–2028 г. е намалена от 1,5% на 0,9% от БВП.

Проектът за изменение на ЗПФ (чл. 26) пренася тази рамка в националното право: планът за нетните разходи трябва да съответства на Регламент (ЕС) 2024/1263, а при открита процедура при прекомерен дефицит – на препоръката на Съвета за прекратяването му. Затова оценката в раздела следва същия ред. Водещи са ръстът на нетните разходи и контролната сметка (т. 3.2–3.3). Дефицитът и структурното усилие показват дали корекцията ще приключи в срок (т. 3.4). Структурният баланс, дългът и националните числови правила са подкрепящи показатели (т. 3.5–3.7): те не определят съответствието, но показват колко трайна и устойчива е корекцията.

3.2. Ръст на нетните разходи

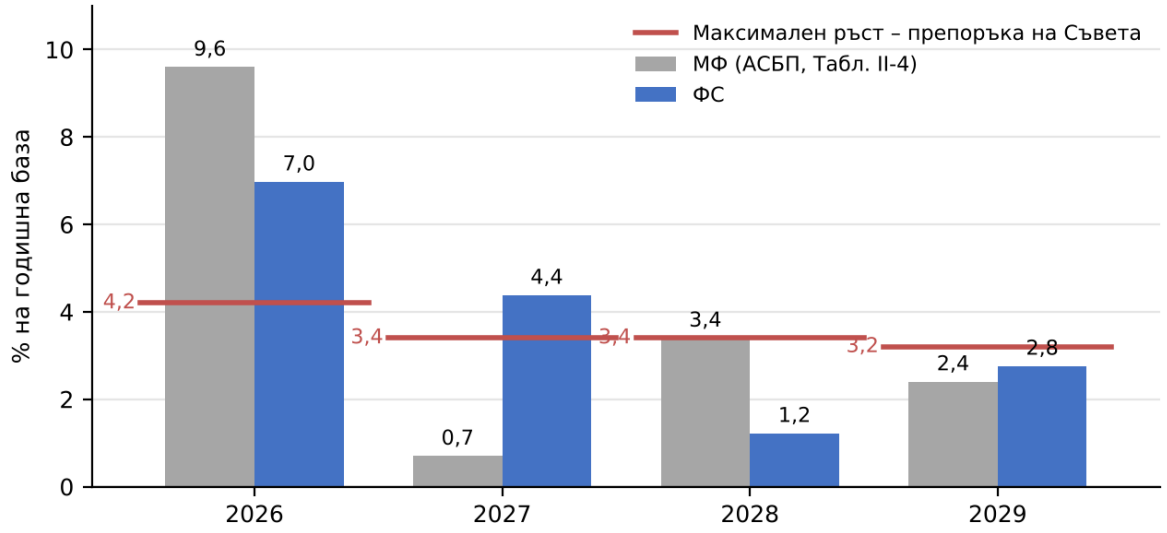
Таблицата извежда показателя по реда, използван от ЕК. АСБП съдържа само крайния резултат (Табл. II-4), без междинните редове, поради което ФС ги оценява по публични данни.

Табл. 13. Извеждане на ръста на нетните разходи – оценка на ФС

Ред	Млн. евро	2025	2026	2027	2028	2029
1	Общо разходи на „Държавно управление“	49 012	56 650	56 760	58 869	60 956
2	– Лихвени разходи	908	1 163	1 577	2 011	2 498
3	– Цикличен компонент на обезщетенията за безработица	–22	–27	–28	–21	–88
4	– Разходи по програми на ЕС, покрити с приходи от ЕС	3 892	5 479	2 908	2 971	2 536
5	– Национално съфинансиране по програми на ЕС	–4	2 134	1 177	1 360	1 353
6	– Еднократни и временни мерки (разходи)	0	0	0	0	0
7	**= Нетни разходи преди приходните мерки**	**44 238**	**47 901**	**51 126**	**52 548**	**54 657**
8	– Дискреционни приходни мерки (изменение)	–	579	1 127	800	660
9	**Ръст на нетните разходи, % – ФС**	**14,9**	**7,0**	**4,4**	**1,2**	**2,8**
10	Ръст на нетните разходи, % – МФ	–	9,6	0,7	3,4	2,4
11	Максимален ръст, %	6,2	4,2	3,4	3,4	3,2

Ред 9 = (ред 7 – ред 8) / ред 7 от предходната година – 1. За 2025 г. таванът е по превантивния път. Редове 1–2 за 2025 г. са по октомврийската нотификация; редове 4–5 – по АСБП 2027– 2029. Ред 8: Табл. II-7 от АСБП без еднократния данък, който ФС третира като еднократна мярка и не приспада от нетните разходи (по симулацията на ФС – 211 млн. евро през 2027 г. и обратно през 2028 г.). Източник: Евростат; МФ (АСБП 2027–2029, Табл. II-5 и II-7; проект на бюджетен план 2027); изчисления на ФС.

Граф. 4. Ръст на нетните разходи: МФ, ФС и максимален ръст по препоръката на Съвета (%)



Източник: Съвет на ЕС; МФ (АСБП 2027–2029, Табл. II-4); изчисления на ФС.

Оценката на ФС за 2026 г. е с 2,6 пр.п. под тази на МФ, а за 2027 г. – с 3,7 пр.п. над нея. Причините са три:

- **Базата за 2025 г.** Моделът на ФС е с данните от октомврийската нотификация – дефицит от 4,0% и разходи от 49,0 млрд. евро (42,1% от БВП) за 2025 г. По-високата база намалява ръста за 2026 г. Нетните разходи за 2025 г. са 44,2 млрд. евро, а ръстът им – 14,9%.
- **Разходите по програми на ЕС и съфинансирането.** ФС използва сумите от АСБП 2027–2029: 5,5 и 2,1 млрд. евро за 2026 г. при 3,9 млрд. евро и практически нулево съфинансиране за 2025 г. Големият ръст на изключените разходи през 2026 г., последната година на ПВУ, намалява ръста на нетните разходи.
- **Знаменателят и приходните мерки.** ФС използва собствения си номинален БВП и приема 578,7 млн. евро приходни мерки за 2026 г.

За 2027 г. разликата е главно в еднократния данък. ФС го третира като еднократна мярка и не го приспада от нетните разходи, затова приходните мерки са 1 127 вместо 1 927 млн. евро – с 800 млн. евро (0,57% от БВП) по-малко, което добавя около 1,7 пр.п. към ръста. Останалата част от разликата не може да се разложи, защото АСБП не съдържа междинните редове. Ръстът на нетните разходи е 4,4% вместо 0,7%.

3.3. Контролна сметка – водещ показател

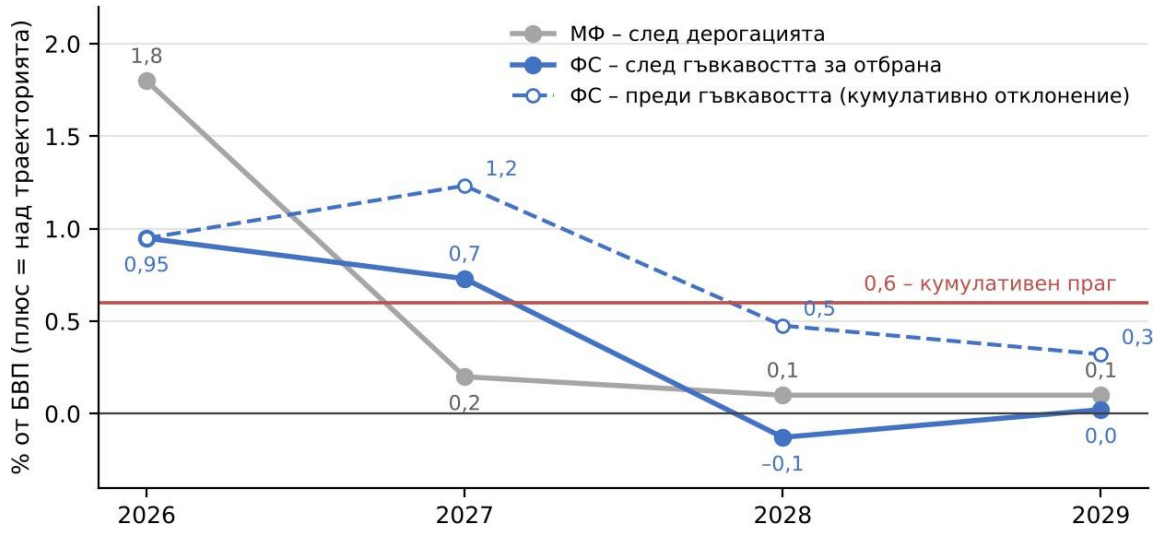
Табл. 14. Контролна сметка: МФ и оценка на ФС

% от БВП	2026	2027	2028	2029
Годишно отклонение – ФС	0,9	0,3	–0,8	–0,2
Годишно отклонение – МФ	1,8	–0,9	0,0	–0,3
Кумулативно отклонение преди гъвкавостта – ФС	0,9	1,2	0,5	0,3
Кумулативно отклонение преди гъвкавостта – МФ	1,8	0,8	0,7	0,4

% от БВП	2026	2027	2028	2029
Гъвкавост за отбрана – ФС (до тавана от 0,9%)	0,0	0,5	0,6	0,3
Дерогация за отбрана – МФ	0,0	0,5	0,6	0,3
Салдо след гъвкавостта – ФС	**0,9**	**0,7**	**–0,1**	**0,0**
Салдо след дерогацията – МФ	**1,8**	**0,2**	**0,1**	**0,1**
Разлика ФС – МФ, пр.п.	–0,9	0,5	–0,2	–0,1
в т.ч. път на нетните разходи	–0,9	0,4	–0,2	–0,1
в т.ч. гъвкавост за отбрана	0,0	0,0	0,0	0,0

Положителна стойност = нетни разходи над корективния път. Източник: МФ (АСБП 2027–2029, Табл. II-4); изчисления на ФС. Гъвкавостта за отбрана по модела на ФС е равна на дерогацията по АСБП, затова вариантът с дерогацията на МФ отпада. Разликата за 2027 г. включва 0,1 пр.п. от закръгляването в таблицата на МФ.

Граф. 5. Салдо по контролната сметка след гъвкавостта за отбрана (% от БВП)



Източник: МФ (АСБП 2027–2029, Табл. II-4); изчисления на ФС.

По разчета на МФ отклонението от 1,8% от БВП през 2026 г. се свежда до 0,2% през 2027 г. По оценката на ФС отклонението през 2026 г. е по-малко – 0,95% от БВП, но е над двата прага (0,3% годишно и 0,6% кумулативно). През 2027 г. ръстът на нетните разходи (4,4%) е над тавана от 3,4% и кумулативното отклонение нараства до 1,2% от БВП. След гъвкавостта за отбрана салдото е 0,7% от БВП – над кумулативния праг – и се изчиства едва през 2028 г., когато ръстът пада до 1,2%. Без клаузата кумулативното отклонение е 0,5% от БВП през 2028 г. и 0,3% през 2029 г. И в двата случая резултатът зависи от три условия: пълния размер на приходните мерки, използването на клаузата за отбрана и спазването на таваните за 2028–2029 г.

ФС отбелязва, че МФ прилага (и моделът на ФС следва) дерогация за отбрана и през 2029 г. (0,3% от БВП), а намалената гъвкавост от 0,9% от БВП е определена за 2026–2028 г. Обхватът на клаузата след 2028 г. следва да бъде уточнен.

Изводът зависи изцяло от гъвкавостта за отбрана. Без нея кумулативното отклонение е над прага от 0,6% от БВП през 2026 и 2027 г. С нея годишното отклонение за 2027 г. е под прага, но кумулативното остава над него. Дали са предприети ефективни действия ще зависи от това как

ЕК и Съветът претеглят гъвкавостта за отбрана, еднократния данък и неостойностените тавани за 2028–2029 г.

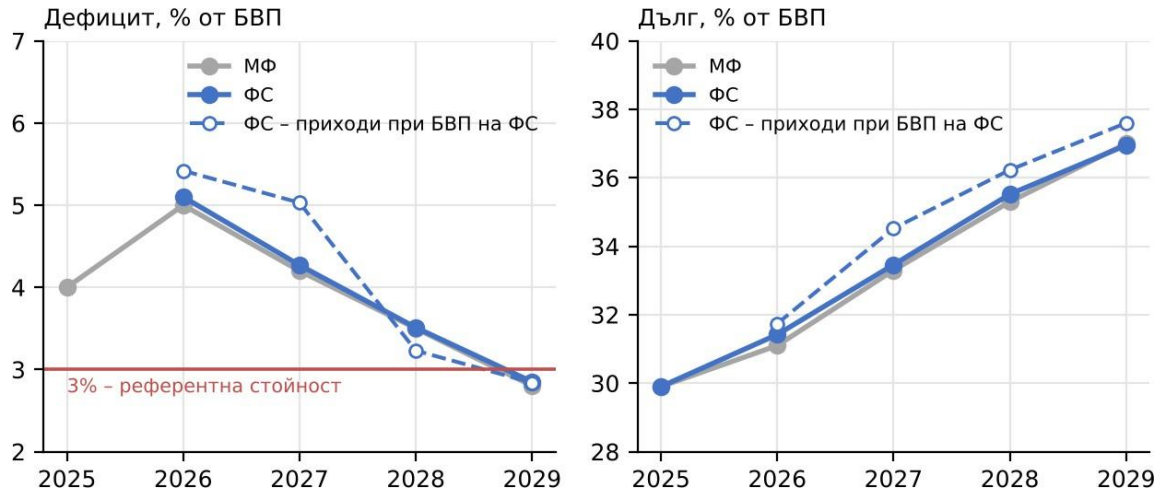
3.4. Дефицит, структурно усилие и срок за корекция

Табл. 15. Дефицит и структурна позиция

% от БВП	Източник	2026	2027	2028	2029
Дефицит на „Държавно управление“	МФ	5,0	4,2	3,5	2,8
	ФС – номиналните разчети на МФ при БВП на ФС	5,1	4,3	3,5	2,8
	ФС – с приходите при БВП на ФС без еднократния данък	5,4	5,0	3,2	2,8
	ЕК, пролет 2026	4,1	4,3	–	–
Структурен дефицит	МФ	5,1	4,2	3,4	2,7
	ФС	5,3	4,5	3,3	2,8
Изменение на структурното първично салдо, пр.п.	ФС	–0,9	1,0	1,4	0,8
Лихвени разходи	МФ	0,9	1,1	1,3	1,6
Дефицит по КФП (касова основа)	МФ	5,5	3,5	3,1	2,4

Първият ред на ФС е по модела за фискалните правила: номиналните приходи и разходи поАСБП, отнесени към номиналния БВП на ФС. На него се основават структурният дефицит и изменението на структурното първично салдо (полуеластичност 0,298), като еднократният данък по симулацията на ФС (0,15% от БВП през 2027 г.) се изключва като еднократна мярка. Вторият ред преизчислява приходите, които следват БВП, с номиналния БВП на ФС без еднократния данък: след премахването на двойното отчитане в модела на нетните разходи данъкът не е включен в приходите. При включен данък по симулацията на ФС (211 млн. евро) дефицитът е 4,9% от БВП през 2027 г. и 3,4% през 2028 г.. Сценарият в раздел 4.2 (Табл. 28) отчита само ефекта на БВП. Източник: МФ (АСБП 2027– 2029, Табл. II-5 и II-9); ЕК; изчисления на ФС.

Граф. 6. Дефицит и дълг на сектор „Държавно управление“: МФ и оценка на ФС



Източник: МФ (АСБП 2027–2029, Табл. II-5 и II-9); изчисления на ФС.

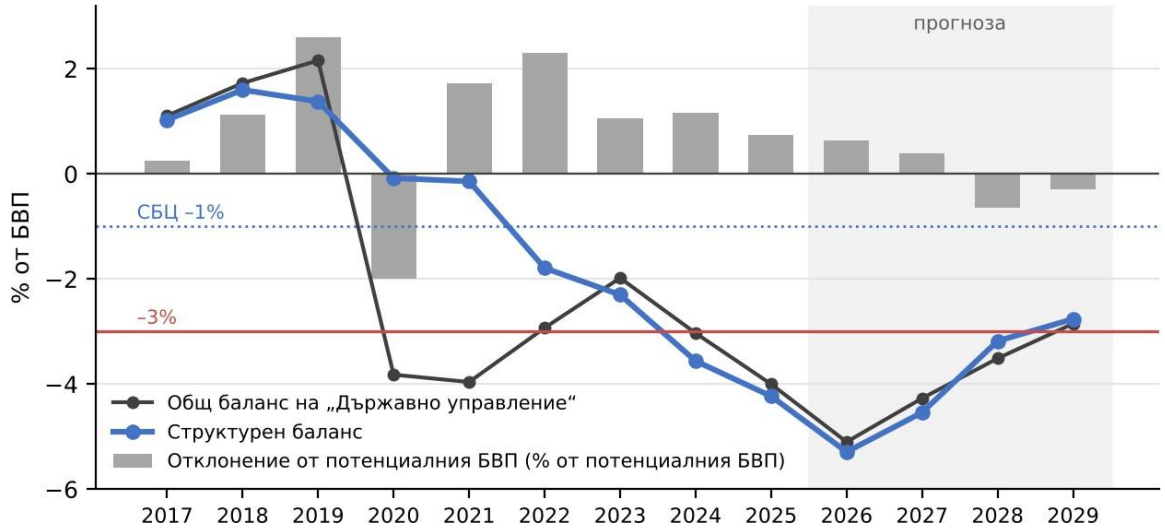
По разчета на МФ дефицитът слиза под 3% от БВП в последната година от срока. Оценката на ФС за 2029 г. е същата – 2,8% от БВП, т.е. буферът спрямо референтната стойност е под 0,2 пр.п. Сценариите в раздел 4.2 показват дефицит между 3,4% и 4,4% от БВП до 2029 г. при реализиране на рисковете при персонала, приходните мерки и общинските задължения.

Минималното годишно структурно усилие при процедура при прекомерен дефицит е 0,5% от БВП. По оценката на ФС структурният баланс се подобрява с 0,75 пр.п. през 2027 г. – над минимума, при изключен еднократен данък по симулацията на ФС (211 млн. евро). Дефицитът по АСБП обаче включва данъка с 800 млн. евро; ако той се изключи в пълния си размер, подобрението е около 0,3 пр.п. – под минимума. Структурното първично салдо се влошава с 0,9 пр.п. през 2026 г. и се подобрява с 1,0 пр.п. през 2027 г., с 1,4 пр.п. през 2028 г. и с 0,8 пр.п. през 2029 г.

3.5. Структурен баланс и фискална позиция

Структурният баланс не е самостоятелно изискване по процедурата, но показва доколко корекцията е трайна. ФС използва собствена оценка на потенциалния БВП и на отклонението от него, консултирана с независими експерти. Тя се различава от оценката на МФ; състоянието на пазара на труда и динамиката на потреблението по-скоро я подкрепят. Изчисленията са с номиналния БВП на ФС за 2026–2029 г.

Граф. 7. Структурен баланс, общ баланс и отклонение от потенциалния БВП, 2017–2029 г. (% от БВП)



Източник: НСИ; МФ (АСБП 2027–2029); изчисления на ФС.

През 2020 г. икономиката е под потенциала си, а от 2021 г. – над него. Въпреки положителното отклонение структурен дефицит се формира през 2022 г. и се задълбочава през 2023 г. През 2024 г. структурният дефицит за първи път надхвърля 3% от БВП, а през 2025 г. достига 4,2%.

По оценката на ФС структурният дефицит е 5,3% от БВП през 2026 г., 4,5% през 2027 г., 3,3% през 2028 г. и 2,8% през 2029 г. Фискалната позиция е проциклична през целия период. През 2026–2027 г. дефицитът е най-висок, докато икономиката е над потенциала си. През 2028–2029 г. консолидацията съвпада с отрицателно отклонение от потенциала и със забавянето на растежа.

Средносрочната бюджетна цел (–1% от БВП) вече не е оперативен показател в рамката на ЕС, а чл. 23 и 24 от ЗПФ се отменят с проекта. Тя остава полезен ориентир за дефицита, който осигурява дългосрочна устойчивост. Структурният дефицит е над нея през целия период, а разстоянието през 2027 г. е около 3,5 пр.п. (Табл. 17) – около седем години при годишна стъпка от 0,5 пр.п. Системното отдалечаване от целта показва, че тя е престанала да бъде ориентир при подготовката на бюджетите.

3.6. Дълг и средносрочна устойчивост

Табл. 16. Консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“

	2025	2026	2027	2028	2029
Дълг на „Държавно управление“, % от БВП – МФ	29,9	31,1	33,3	35,3	37,0
Дълг на „Държавно управление“, % от БВП – ФС	29,9	31,4	33,5	35,5	36,9

Източник: МФ (АСБП 2027–2029, Табл. II-5); изчисления на ФС (дългът по АСБП, отнесен към номиналния БВП на ФС).

Дългът остава под референтната стойност от 60% от БВП и предпазният механизъм за устойчивост на дълга не се прилага. Динамиката обаче е неблагоприятна: при разчетите на МФ дългът нараства със 7 пр.п. за четири години, а в базовата проекция на ФС достига около 43% от БВП през 2035 г.

Табл. 17. Показатели за устойчивост – предварителни

Показател	Стойност	Оценка
S2 – трайно подобрение на структурното първично салдо за стабилизиране на дълга	4,0% от БВП	Среден риск
S1 – подобрение за дълг от 60% от БВП през 2070 г.	3,4% от БВП	Висок риск
Дълг през 2035 г. – базова проекция / 90-и процентил	42,9% / 55,7% от БВП	
Вероятност дългът да надхвърли 60% от БВП до 2035 г.	около 4%	
Разстояние до средносрочната цел (–1% от БВП) през 2027 г.	3,5 пр.п.	Около 7 години при стъпка от 0,5 пр.п.

При разчетите на МФ за 2026–2027 г. и допусканията от Доклада за застаряването 2027.Източник: модел на ФС за средносрочната цел и устойчивостта на дълга.

Лихвените разходи нарастват от 908 млн. евро през 2025 г. до 2 498 млн. евро през 2029 г. – почти три пъти, или от 0,8% до 1,6% от БВП. Съотношението на дълга към БВП подценява този ефект, защото номиналният БВП расте бързо заедно с дълга.

Около три четвърти от дълга се финансира на външните пазари, което излага страната на промени в рисковата премия. Опитът на Румъния показва, че при бързо нарастване на дълга цената на финансирането може да стане по-висока от тази на държави с много по-висок дълг. Новият дълг ще финансира рефинансирането на дълга в обращение, планираните дефицити и поддържането на ликвидността, както и усвояванията по инструмента SAFE за инвестиции в отбраната. ФС препоръчва управлението на дълга да минимизира ликвидните рискове и да избягва концентрация на плащанията в години с натоварен погасителен график.

3.7. Национални числови фискални правила – подкрепящи показатели

Проектът за изменение на Закона за публичните финанси отменя чл. 23 и 24 (средносрочната цел за структурния дефицит) и заменя разходното правило по чл. 26 с изискване бюджетът да гарантира одобрения от Съвета на ЕС план за нетните разходи. Главата за автоматичните коригиращи механизми в закона за Фискалния съвет също се отменя; корекцията вече минава през мерките по чл. 26, ал. 5. Таблицата оценява правилата по тази рамка. Националните правила допълват оценката по рамката на ЕС и не я заместват.

Табл. 18. Спазване на националните фискални правила по разчетите на МФ (% от БВП)

Правило по ЗПФ (проект)	Праг	2026	2027	2028	2029	Оценка
Нетни разходи в съответствие с препоръката на Съвета (чл. 26, ал. 2–3)	коригиращ път	вж. т. 3.2				Не се спазва през 2026–2027 г.; 2028–2029 г. – спазва се при изпълнение на таваните
Мерки за коригиране на превишението, определени със средносрочната прогноза (чл. 26, ал. 5)	в периода на плана					Частично – мерките са предимно приходни и еднократни

Правило по ЗПФ (проект)	Праг	2026	2027	2028	2029	Оценка
Мерки, които трайно намаляват приходите, се компенсират с трайно намаление на разходите (чл. 26, ал. 7)	пълно компенсиране					Не е осигурено – вж. текста
Дефицит на „Държавно управление“ (чл. 25)	≤ 3,0	5,0	4,2	3,5	2,8	Не се спазва през 2026–2027 г. и с клаузата за отбрана
Дефицит по КФП (чл. 27, ал. 4–5)	≤ 3,0	5,5	3,5	3,1	2,4	Не се спазва до 2028 г.
Разходи по КФП без сметките за средства от ЕС (чл. 28)	≤ 40,0	37,7	36,7	36,0	35,6	Спазва се
за сведение: общо разходи по КФП		43,5	39,6	38,9	38,0	Над 40% през 2026 г.
Дълг на „Държавно управление“ (чл. 29)	≤ 60,0	31,1	33,3	35,3	37,0	Спазва се
за сведение: структурен дефицит (чл. 23 – отменя се)	≤ 1,0	5,1	4,2	3,4	2,7	Правилото отпада

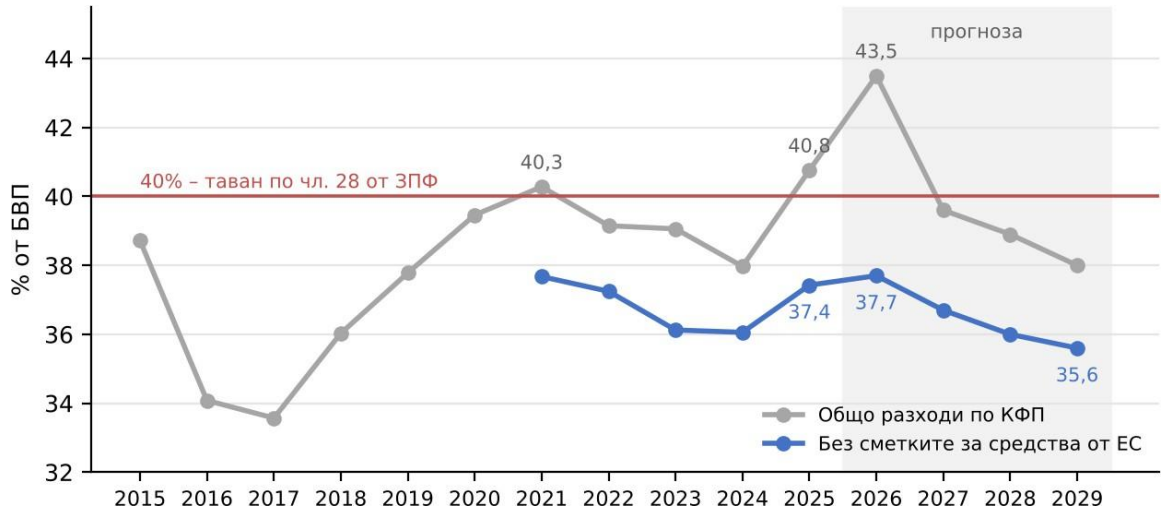
Източник: проект на ЗИД на ЗПФ; МФ (АСБП 2027–2029, Табл. II-1, II-4 и II-5); изчисления на ФС.

Оценката на ФС по новата рамка е следната:

- **Изключението при дерогация не покрива превишението.** Проектът допуска дефицит над 3% само при активирана клауза за дерогация и в нейните граници (чл. 25, ал. 3 и чл. 27, ал. 5). За 2025 г. дефицитът на „Държавно управление“ е 4,0% от БВП по данни на НСИ при заложени 3,0%. Превишението на дефицита е 2,0 пр.п. през 2026 г. и 1,2 пр.п. през 2027 г. при дерогация за отбрана от 0,0% и 0,5% от БВП по разчета на МФ. Едва през 2028 г. превишението (0,5 пр.п.) е в рамките на дерогацията (0,6%).
- **Компенсирането по чл. 26, ал. 7 не е осигурено.** Мерките, които трайно намаляват приходите – по-високите облекчения за деца, новото облекчение за детско развитие и по-високият праг за регистрация по ЗДДС – са 262,5 млн. евро за 2027 г. Дискреционните разходни мерки са нетно –75,6 млн. евро.
- **Мерките по чл. 26, ал. 5 трябва да са определени в самата прогноза.** АСБП компенсира превишението от 2026 г. главно с еднократния данък и с тавани на разходите, за които няма мерки (раздел 4.2).
- **Хоризонтът.** Проектът удължава средносрочната бюджетна прогноза от три на четири години. АСБП обхваща 2027–2029 г. и свършва с края на корективния път; следващата прогноза следва да покаже и първата година след него.
- **Правилото за 40%.** Правилото ограничава размера на публичния сектор, но от 2020 г. разходите по сметките за средства от ЕС са изключени от обхвата му. Общите разходи по КФП надхвърлят 40% от БВП през 2021 г. (40,3%) и 2025 г. (40,8%), а по разчетите на МФ – и през 2026 г. (43,5%). Без средствата от ЕС те са 37,7% (Граф. 8). Проектът не променя обхвата на правилото и добавя изключение при активирана дерогация. ФС поддържа препоръка 11 правилото да обхваща всички разходи по КФП, защото изключението противоречи на целта му – да ограничава фискалната експанзия и влиянието на разходите върху икономиката.

– **Ограничението на ръста на разходите.** Действащият чл. 26 ограничава годишния ръст на разходите до референтния растеж на потенциалния БВП. През 2024–2026 г. коригираните разходи растат с 11,6–13,6% при 10,0–10,8% по правилото и това изпреварване е основната причина за липсата на фискално пространство. За 2027–2029 г. те растат по-бавно от правилото. С проекта на ЗПФ правилото се заменя с плана за нетните разходи (т. 3.2).

Граф. 8. Разходи по КФП с и без сметките за средства от ЕС, 2015–2029 г. (% от БВП)



Източник: МФ (отчети по КФП; АСБП 2027–2029, Табл. II-1); НСИ; изчисления на ФС.

IV. Анализ на приходите и разходите по КФП

Раздел 4.1 оценява реалистичността на приходните разчети и ефекта от дискреционните приходни мерки. Раздел 4.2 оценява разходната политика, модела на консолидация и рисковете за дефицита. Двата раздела използват общ базов сценарий на ФС за 2026 г.

4.1. Анализ на приходите по КФП

Основни изводи

– Данъчно-осигурителните приходи за 2027 г. (41,98 млрд. евро) са с 0,29–0,35 млрд. евро над базовия сценарий на ФС; вероятността за изпълнение е 40–42%.

– Изпълнението към октомври очертава риск до 0,86 млрд. евро за 2026 г., който се пренася в базата за 2027–2029 г.

– Приходните мерки са 1 926,9 млн. евро по МФ и около 1,30 млрд. евро по оценка на ФС; 42% от тях са еднократен данък, който по симулацията на ФС носи около 211 млн. евро.

– За 2028–2029 г. приходите от осигуровки и електронно фактуриране са надценени с 0,6–1,0 млрд. евро годишно.

При анализа на приходите е важно да се отбележат няколко основни момента. Приходите, помощите и даренията по КФП са планирани на 51,07 млрд. евро за 2027 г., което е 36,1% от БВП и с 1,9 пр.п. по-малко от очакваното равнище за 2026 г. (38,0% от БВП). Свиването се дължи почти изцяло на помощите (–2,1 пр.п.) след приключването на ПВУ, докато данъчно-осигурителната тежест се запазва около 29,4–29,7% от БВП в целия период 2027–2029 г. Икономическата среда остава благоприятна за данъчните приходи, но растежът забавя – номиналният БВП нараства с 8,3% през 2027 г. спрямо 11,9% през 2026 г., като потреблението се забавя, а инвестициите намаляват с 0,7% в реално изражение.

За разлика от бюджета за 2026 г., в проекта за 2027 г. са предвидени съществени промени в данъчното законодателство. Дискреционните приходни мерки са оценени на 1 926,9 млн. евро (1,4% от БВП) за 2027 г., –0,1 млн. евро за 2028 г. и 660,1 млн. евро за 2029 г. Около 42% от ефекта за 2027 г. се дава от една мярка – еднократния данък от 33% върху „свръхпечалбата“ (800 млн. евро), който отпада през 2028 г. със същия размер. Следва да отбележим, че данъчната основа на този данък е средната данъчна печалба за 2020–2025 г., т.е. той облага с обратна сила минали резултати. Фискалният съвет счита, че подобни мерки подкопават предвидимостта на данъчната система – едно от основните предимства на българския данъчен модел, и не представляват форма на структурна фискална консолидация.

Наред с това се предлагат мерки, които стесняват данъчната основа – увеличение на облекченията за деца и ново облекчение за детско развитие (общо –230,5 млн. евро), както и по-висок праг за регистрация по ЗДДС. В същото време ефективната тежест се увеличава чрез максималния осигурителен доход (до 2 600 евро през 2029 г.), акцизния календар, данъка върху разходите в натура (от 3% на 7%) и данъка върху недвижимите имоти. Така данъчната политика едновременно повишава тежестта и раздава нови преференции, без оценка на нетния ефект върху растежа и заетостта.

ФС подкрепя мерките за повишаване на събираемостта и актуализацията на данъчните оценки на имотите, които са в съответствие с препоръките на ОИСР и ЕК. Въпреки това, Фискалният съвет препоръчва правителството да се придържа към политиката на запазване на данъчните ставки и осигуряване на предвидима данъчна среда. Всяка дискреционна мярка следва да бъде

придружена от публична оценка на въздействието и прозрачна методология за изчисляване на очаквания фискален ефект.

Следва да отбележим, че данъчният модел остава един от най-добрите и конкурентни в Европа по отношение на стимулиране на икономическия растеж и заетост. Неговата неутралност спрямо цикъла се потвърждава и от оценките за еластичност в този раздел.

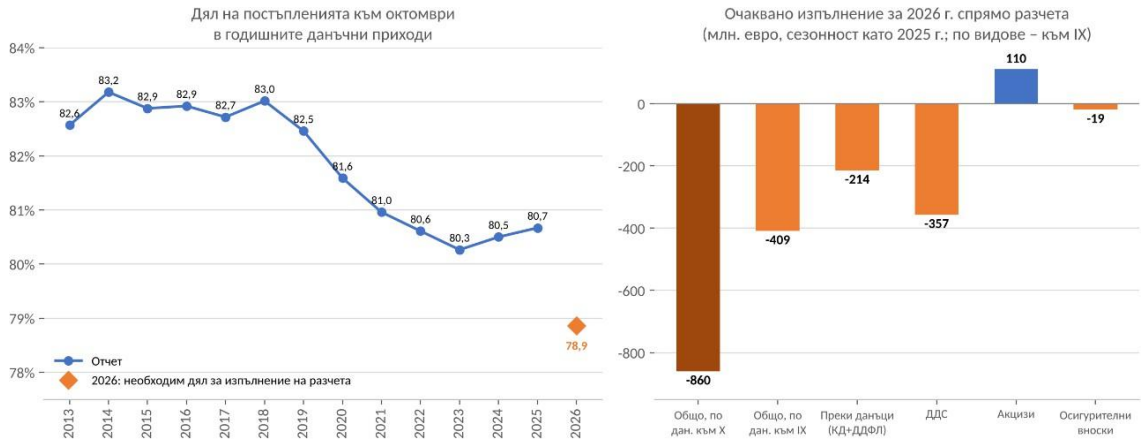
4.1.1. Изпълнение на приходите през 2026 г. и база на прогнозата

Основният сценарий на Фискалния съвет за данъчно-осигурителните приходи през 2026 г. е 38,37 млрд. евро, близо до заложения разчет от 38,44 млрд. евро. Изпълнението към октомври обаче очертава по-неблагоприятен сценарий от около 37,6 млрд. евро, който ФС приема за долна граница при оценката на рисковете. За разлика от тази оценка, МФ очаква пълно изпълнение на годишния разчет. Данъчните приходи към октомври са около 30,3 млрд. евро, но годишният им ръст се забавя до 8,6% при заложени 11,1%, като само през октомври постъпленията намаляват с 1,6% на годишна база.

Ако сезонността на постъпленията се запази като през 2025 г. (80,7% от годишните приходи към края на октомври), изпълнението ще бъде около 37,6 млрд. евро. Дори при най-ниския дял за 2013–2025 г. (80,3% през 2023 г.) те биха били само 37,8 млрд. евро. За да се изпълни разчетът, постъпленията към октомври трябва да са само 78,9% от годишните, т.е. за ноември и декември да постъпят 8,1 млрд. евро при 6,7 млрд. евро за същия период на 2025 г. (ръст от около 21%). Това е малко вероятно, затова ФС оценява риска за 2026 г. в диапазона от 0,07 млрд. евро (основен сценарий) до 0,86 млрд. евро (долна граница).

По видове данъци (по данни към септември) най-голямо е очакваното неизпълнение при ДДС (около –357 млн. евро) – приходите от ДДС нарастват с 13,2% към септември при заложени 16,4% за годината. Преките данъци са изпълнени на 66,3% при ръст от 5,5% (очаквано неизпълнение около –214 млн. евро), докато акцизите изпреварват плана заради изпреварващото изпълнение на акцизния календар. Приходите от осигурителни вноски са в съответствие с разчета.

Граф. 9. Сезонност на данъчните приходи и очаквано изпълнение за 2026 г.

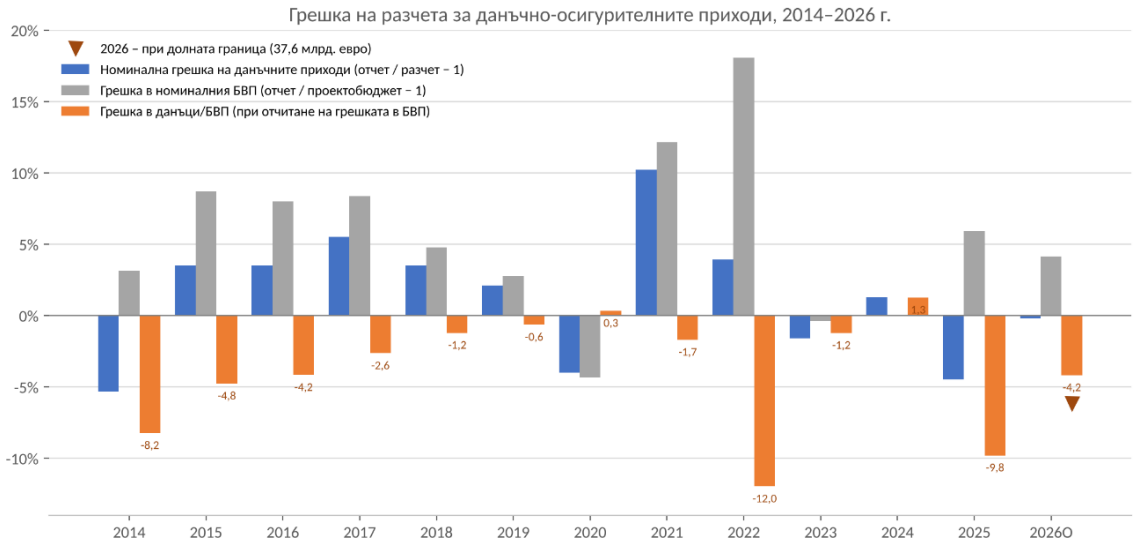


Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ (месечни данни за КФП 2013–2026 г.,предварителна оценка към 31.10.2026; по видове данъци – към 30.09.2026 г.)

При долната граница разликата спрямо разчета е 0,86 млрд. евро (0,7% от БВП) и се пренася в базата за 2027–2029 г. Номиналното отклонение обаче не отразява в пълна степен мащаба на

проблема. Разчетът от 38,44 млрд. евро беше направен при БВП от 125,2 млрд. евро (данъци/БВП 30,7%); при ревизирания БВП от 130,5 млрд. евро същата тежест би дала 40,0 млрд. евро. Спрямо тази стойност недостигът е 1,7–2,5 млрд. евро, а тежестта пада до 28,8–29,4% от БВП. Прогнозата на ФС от 39,25 млрд. евро (при БВП от 128–129 млрд. евро) също се отклонява с 0,9–1,7 млрд. евро, основно заради надценения ефект на проектите по ПВУ и капиталовите разходи върху ДДС и допускането за запазена събираемост. Двете отклонения потвърждават, че растеж, воден от цените, носи по-малко приходи (виж Модел А по-долу), а мерките в бюджета за 2026 г. (0,48 млрд. евро) не са компенсирали това. Отклонението не е еднократно: през 2014– 2025 г. разчетите средно надценяват данъчната тежест с 3,7%, а номиналните приходи се изпълняват само защото номиналният БВП е подценяван средно с 5,6% (Граф. 10).

Граф. 10. Грешка на разчета за данъчно-осигурителните приходи и за номиналния БВП, 2014–2026 г.



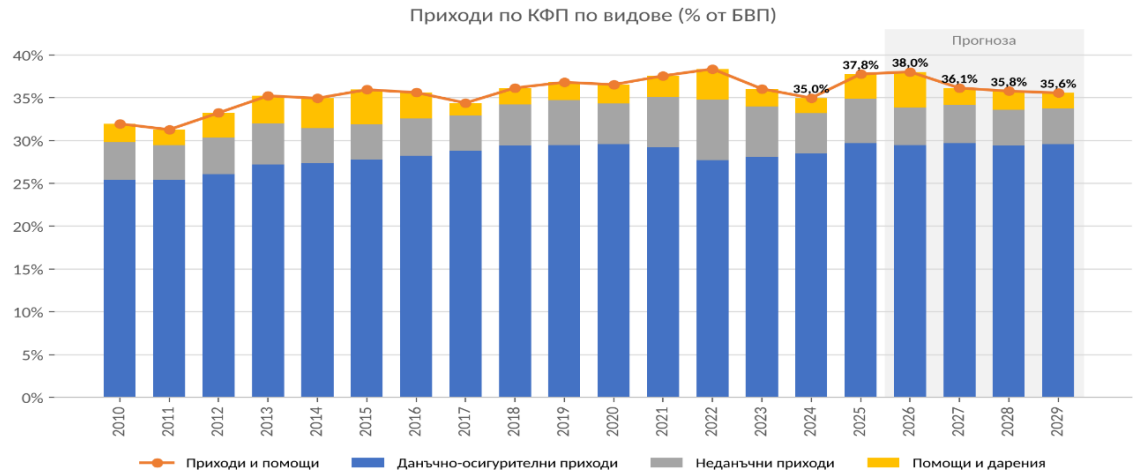
Източник: МФ, 2026О – основен сценарий на ФС; изчисления на ФС.

Над 2026 г. стои и риск при помощите: към септември те са изпълнени на 49,1%, а за втория закръглен период трябва да постъпят още около 2,7 млрд. евро. От тях 1 822,75 млн. евро са по петото искане за плащане по ПВУ, подадено в края на септември и още в процес на оценка. Забавяне на плащането ще увеличи дефицита за 2026 г. и ще премести приходи в 2027 г.

4.1.2. Структура и динамика на приходите за 2027–2029 г.

Нивото на консолидираните приходи като дял от БВП намалява от 38,0% за 2026 г. до 36,1% за 2027 г., 35,8% за 2028 г. и 35,6% за 2029 г. Планирани са 51,07 млрд. евро за 2027 г., или с 1,45 млрд. евро (2,9%) повече от очаквания размер за 2026 г. Ръстът е изцяло за сметка на данъчно-осигурителните (+3,54 млрд. евро) и неданъчните приходи (+0,49 млрд. евро), докато помощите намаляват с 2,58 млрд. евро (–48%).

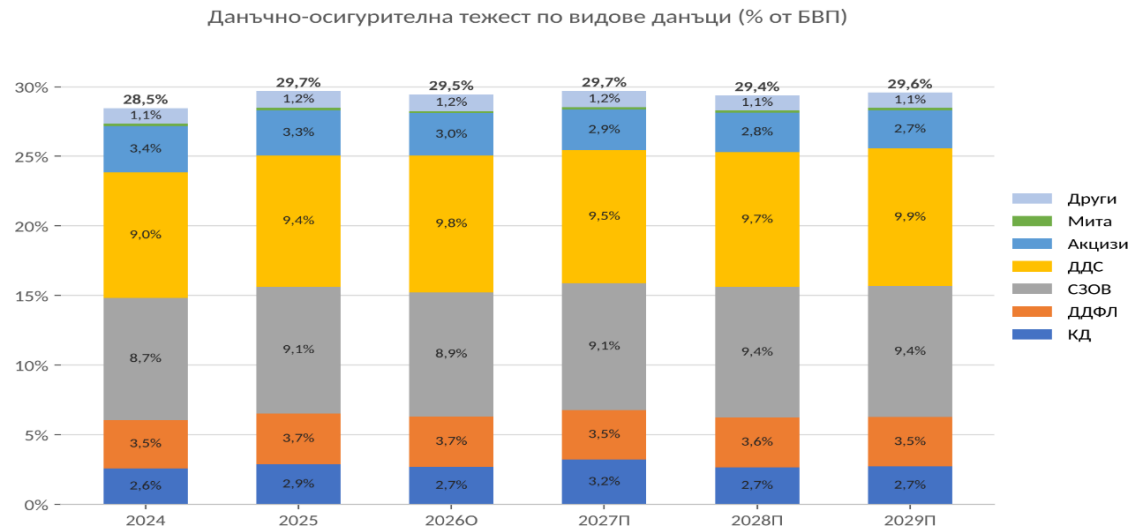
Граф. 11. Структура на приходите по КФП в дял от БВП, 2010–2029 г.



Източник: ФС по данни на МФ (динамичен ред на КФП в евро; АСБП 2027–2029)

Общата данъчно-осигурителна тежест се предвижда да се увеличи от 29,5% от БВП за 2026 г. до 29,7% от БВП за 2027 г., т.е. с 0,2 пр.п., след което да спадне до 29,4% за 2028 г. и да се върне на 29,6% за 2029 г. Колебанията се дължат основно на корпоративния данък, чийто дял скача до 3,2% от БВП през 2027 г. заради еднократния данък и се връща на 2,7% през 2028 г. Осигурителните приходи нарастват до 9,4% от БВП, а ДДС – до 9,9% от БВП за 2029 г. Акцизите продължават да губят дял (от 3,3% за 2025 г. до 2,7% за 2029 г.), въпреки акцизния календар за тютюневите изделия. Структурата на данъчно-осигурителната тежест и промените в нея са показани на фигурата по-долу:

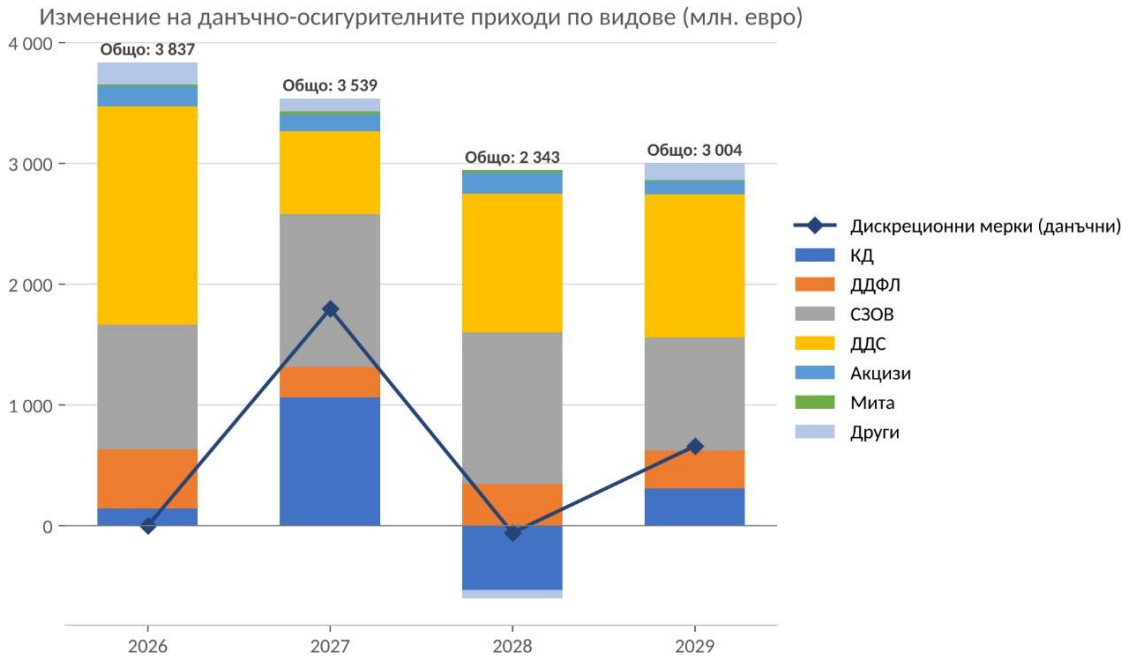
Граф. 12. Структура на данъчно-осигурителната тежест (дял от БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ; 2026О – очаквано изпълнение по АСБП

Номиналният ръст на данъчно-осигурителните приходи за 2027 г. възлиза на 3,5 млрд. евро или 9,2%. Допълнителните приходи ще бъдат събрани основно от осигурителните вноски (1 266 млн. евро), корпоративния данък (1 065 млн. евро) и ДДС (682 млн. евро). За разлика от 2026 г., когато почти половината от новите приходи се очакваха по линия на ДДС, през 2027 г. ДДС нараства с едва 5,3%, а корпоративният данък – с 30,4%. През 2028 г. ръстът се забавя до 2,3 млрд. евро (5,6%), като корпоративният данък намалява с 529 млн. евро.

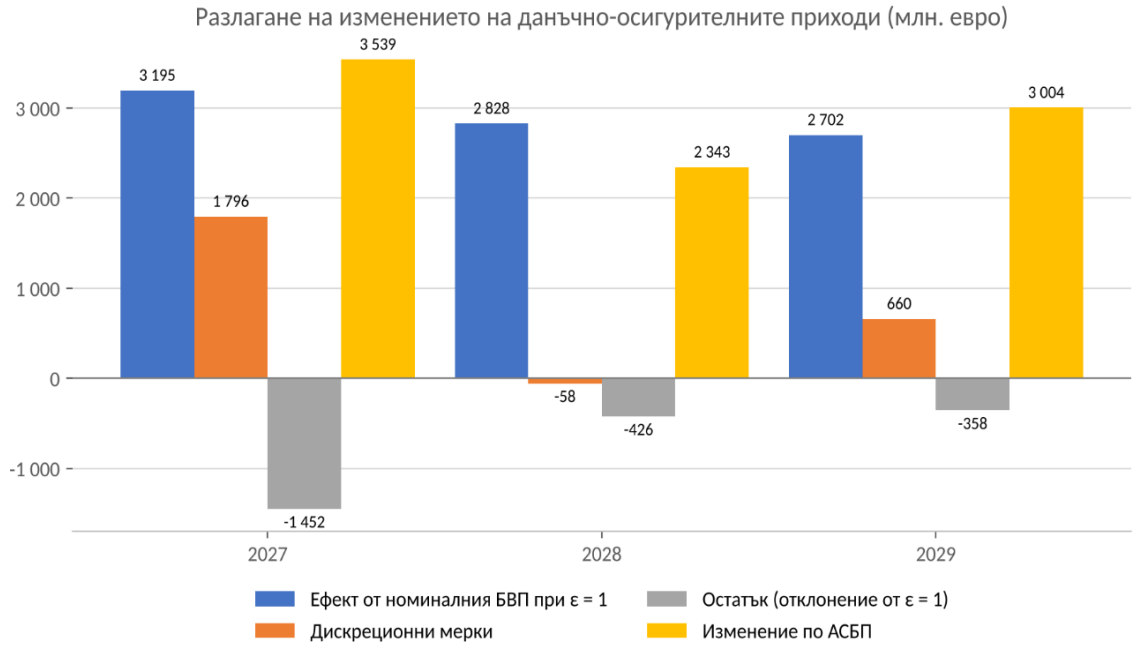
Граф. 13. Изменение на данъчно-осигурителните приходи по видове и дискреционни мерки (млн. евро)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ (АСБП 2027–2029, Прил. № 3 и Табл. II-7)

Ключовият въпрос е каква част от ръста на приходите се дължи на икономическия растеж и каква – на дискреционни мерки. При еластичност на приходите спрямо номиналния БВП от 1 икономическата база би осигурила 3,2 млрд. евро допълнителни приходи през 2027 г., а дискреционните мерки – още 1,8 млрд. евро. При планиран общ ръст от 3,5 млрд. евро това предполага свиване на данъчната база с около 1,45 млрд. евро. Така имплицитната еластичност спада до 0,55 през 2027 г. при номинален растеж на БВП от 8,3%, спрямо 0,85 и 0,87 съответно през 2028 и 2029 г.

Граф. 14. Разлагане на изменението на данъчно-осигурителните приходи (млн. евро)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Очакваното намаляване на данъчната база през 2027 г. може да бъде обяснено отчасти с по-ниското приходно изпълнение през 2026 г. (до 0,85 млрд. евро), по-ограничения фискален ефект на растежа, формиран предимно от дефлатора (около 0,5 млрд. евро), както и със свиването на капиталовите разходи по КФП с 3,3 млрд. евро вследствие на приключването на ПВУ. В становището си за 2026 г. ФС вече отбеляза, че плащанията по ПВУ имат еднократен положителен ефект върху данъчните постъпления, чието отпадане сега се отразява върху приходите от ДДС. Въпреки това МФ не предоставя количествена оценка на отделните фактори, което ограничава възможността за независима проверка на прогнозата. Така планираните приходи за 2027 г. остават в значителна степен зависими от реализирането на пълния ефект от дискреционните данъчни мерки.

4.1.3. Еластичност на данъчните приходи и реалистичност на прогнозата[1]

За да оцени реалистичността на прогнозата, ФС оценява еластичността на данъчните приходи по КФП спрямо номиналния БВП за периода 2000–2025 г. Основният резултат е, че данъчната система е приблизително неутрална спрямо цикъла: еластичността е статистически неразличима от 1, а полуеластичността на съотношението данъци/БВП – близка до нула. Седемнадесет от последните двадесет и пет години са с надеждна годишна оценка в диапазона 0,7–1,4.

[1] **Модел А**: b_1 е полуеластичност – с колко % се променят данъците при +1 пп реален растеж; b_2 – при +1 пп инфлация (дефлатор).
Модел Б: коефициентите са частни еластичности спрямо всеки компонент. Износът и вносът са силно корелирани (r≈0.9).
Модел В: по-икономичен модел – потреблението и вносът са основните бази на косвените данъци (ДДС, акцизи, мита), инвестициите улавят цикъла на печалбите и заетостта.
Модел Г: коефициентът показва с колко пп се променя съотношението данъци/БВП, ако дадения компонент нарасне с 1 пп от БВП за сметка на държавното потребление/запасите.

Табл. 20. Еластичност на данъчните приходи спрямо номиналния БВП

Показател	2001–2025	2009–2025 (след реформите)
Краткосрочна еластичност ε (OLS на темповете)	0,97	1,00
Дългосрочна еластичност ε (OLS на нивата)	0,97	1,06
Полуеластичност на данъци/БВП, пр.п. при +1% БВП	–0,008	–0,001
Модел А: % данъци при +1 пр.п. реален растеж	1,45	1,81
Модел А: % данъци при +1 пр.п. дефлатор	0,62	0,59

Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ и НСИ (ЕСС 2010, текущи цени). Даннитесъдържат ефекта от дискреционните мерки, затова оценките са на „buoyancy“, а не на чистата вградена еластичност.

Граф. 15. Годишна еластичност на данъчните приходи спрямо номиналния БВП, 2001–2025 г.

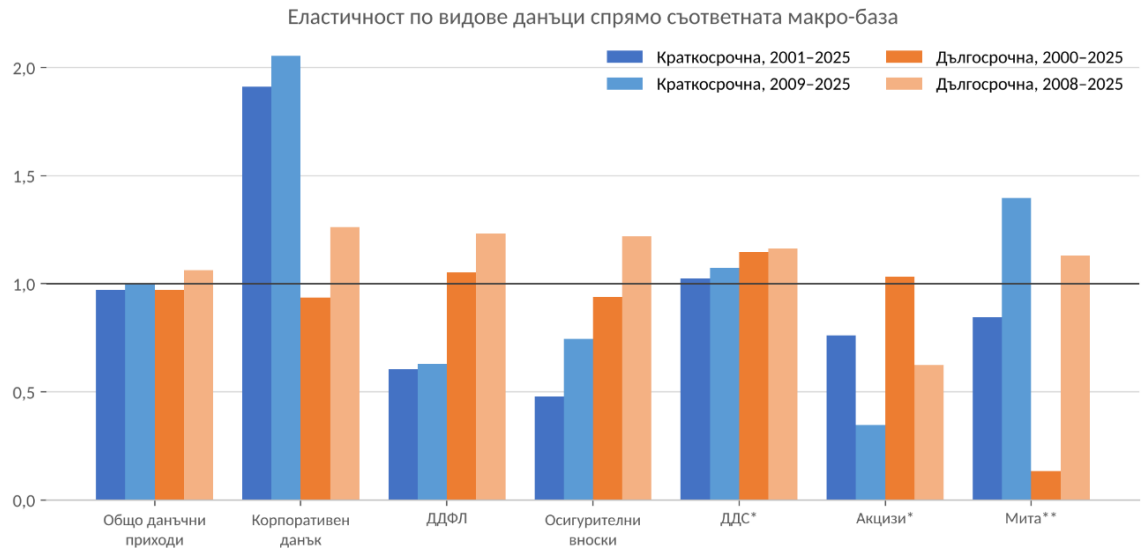


Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ и НСИ. Годините с почти нулев растеж на БВП (2009, 2012, 2013, 2020) са ненадеждни.

От графиката е видно, че в годините след 2014 г. еластичността е по-скоро над 1, което отразява подобрената събираемост и приетите приходни мерки. Изключение прави 2022 г. (0,71), когато високата инфлация увеличи номиналния БВП повече от данъчната база. През 2025 г. еластичността е 1,40 – най-високата за периода, което се дължи на повишените осигуровки и еднократните постъпления.

Резултатите по видове данъци са разнородни. Корпоративният данък е силно цикличен (краткосрочна ε около 2), но в дългосрочен план расте приблизително с БВП. ДДФЛ и осигурителните вноски реагират слабо в кратък период заради инерцията на заплатите. ДДС е най-стабилният данък с еластичност спрямо потреблението малко над 1. Акцизите и митата се определят предимно от дискреционни решения и макро-базата обяснява малка част от динамиката им.

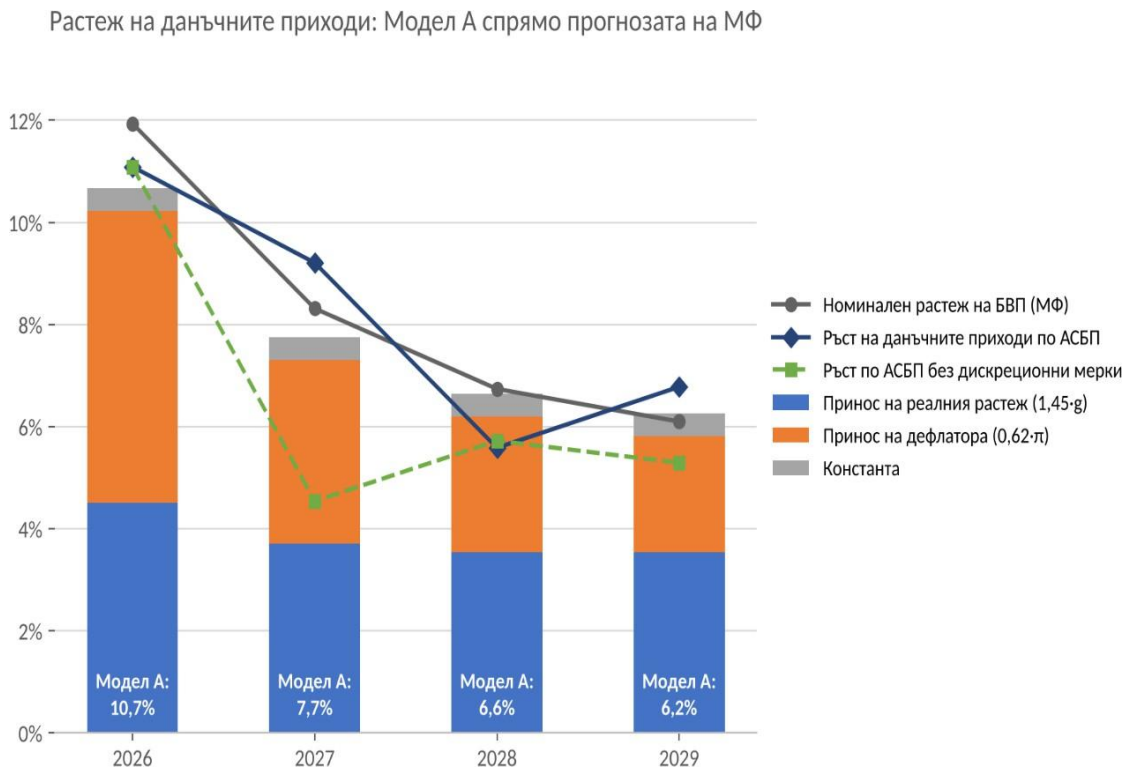
Граф. 16. Еластичност по видове данъци спрямо съответната макро-база



*Източник: Изчисления на ФС. База: БВП; * частно потребление; ** внос. След приемането в ЕС митата се превеждат основно към бюджета на ЕС.*

Данъчните приходи реагират почти два пъти по-силно на реалния растеж (1,45), отколкото на дефлатора (0,62). Така един и същ номинален растеж носи различни приходи в зависимост от структурата му. При макроикономическите допускания на МФ (реален растеж 2,5% и дефлатор 5,7% за 2027 г.) ръстът на данъчните приходи е 7,7%, спрямо 8,3% номинален растеж на БВП. Прогнозата на МФ е 9,2%, но изчистена от мерките е само 4,5%.

Граф. 17. Растеж на данъчните приходи: Модел А спрямо прогнозата на МФ, 2026–2029 г.[2]

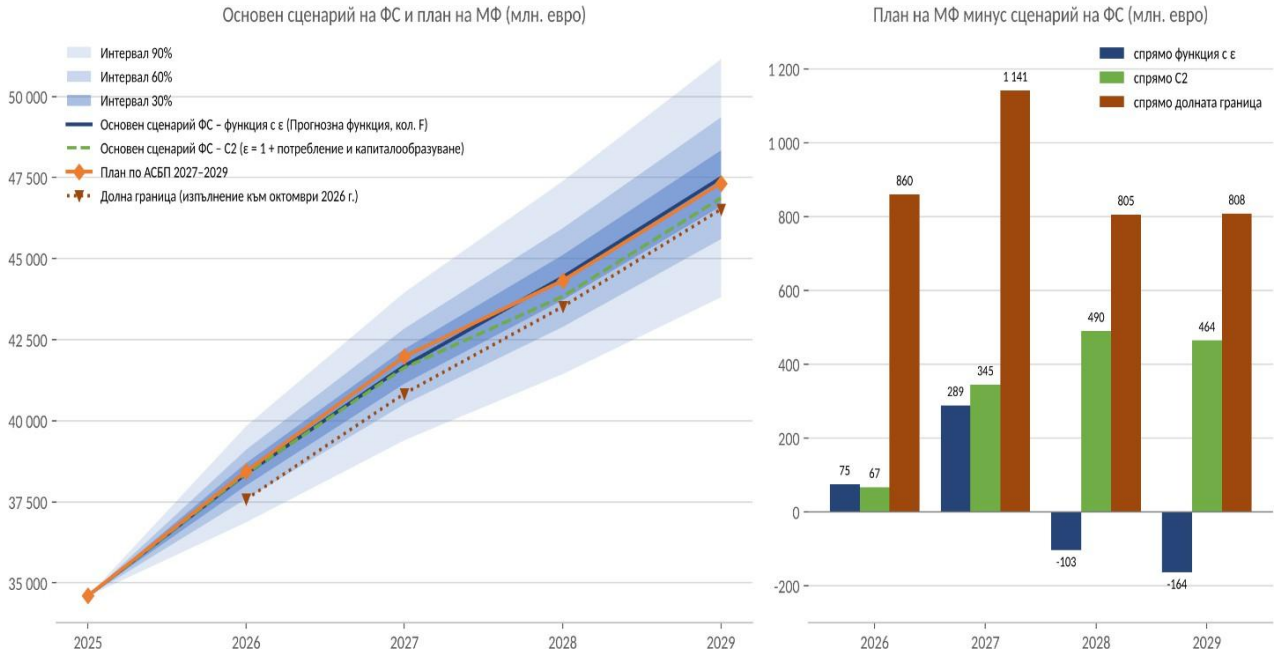


Източник: Изчисления на ФС; макроикономическа рамка по Табл. I-2 от АСБП 2027–2029. Дискреционните мерки – Табл. II-7.

Историческите грешки служат за интервалите на доверие (Граф. 18).

[2] Следва да отбележим, че при тест извън извадката за 2014–2025 г. най-точна се оказва най-простата функция – пропорционален ръст с БВП (ε = 1), със средна абсолютна грешка от 1,8% и систематично след нея подценяване от около 0,7%. Структурните модели (с потребление, инвестиции и търговско салдо) обясняват миналото по-добре (R^2 до 0,77 срещу 0,62), но не дават по-точна прогноза. Затова основният сценарий на ФС се опира на два варианта: степенната функция в темпове с ε = 0,998 (краткосрочната еластичност за 2009–2025 г., статистически неразличима от 1) и структурния вариант С2 (ε = 1 с корекция за промяната в дяла на потреблението и капиталообразуването в БВП).

Граф. 18. Данъчно-осигурителни приходи: основен сценарий на ФС, долна граница и разчет на МФ (млн. евро)



Източник: Изчисления на ФС. Интервал: прогноза × (1 ± z·RMSPE·√h), RMSPE = 2,35%, h =години напред. Долна граница – оценката за 2026 г. по изпълнението към октомври,
развита с темповете на основния сценарий.

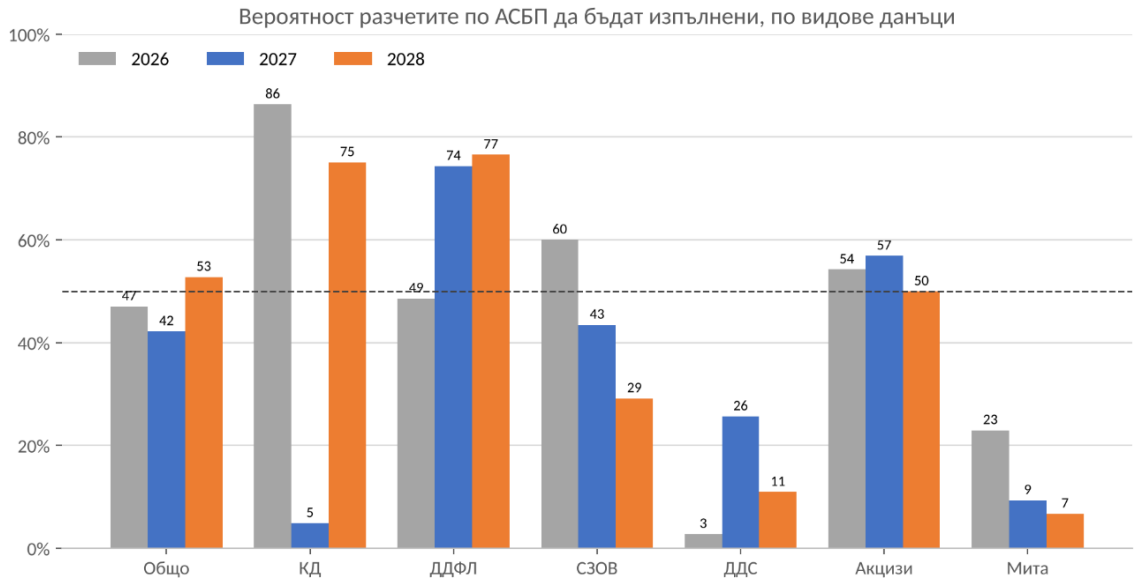
Основният сценарий на ФС за данъчно-осигурителните приходи за 2027 г. е 41,63–41,69 млрд. евро. Разчетът на МФ (41,98 млрд. евро) е с 0,29–0,35 млрд. евро (0,7–0,8%) над него, а вероятността за изпълнението му е 40–42%. Тъй като основният сценарий отразява историческата връзка между приходите и БВП, вкл. средния ефект от мерките в миналото, разликата показва приходите, които МФ очаква от новите мерки над обичайното. За 2028–2029 г. двата варианта се разминават: функцията с ε е малко над разчета (с 0,10–0,16 млрд. евро), а вариантът C2 – под него (с 0,46–0,49 млрд. евро). Причината е спадът на дяла на потреблението и капиталообразуването в БВП през 2028 г. в макрорамката на МФ, което стеснява данъчната база спрямо БВП.

ФС приема разчетите за 2027 г. за близки до реалистичните, но с риск надолу. При долната граница за 2026 г. разчетът за 2027 г. е с 1,14 млрд. евро (0,8% от БВП) над прогнозата, а за 2028–2029 г. – с около 0,8 млрд. евро годишно. При неизпълнение на половината от еднократния данък рискът за 2027 г. се увеличава с още 0,4 млрд. евро.

4.1.4. Оценка по видове данъци

Агрегираните данъчни приходи прикриват неравномерно разпределени рискове по видове данъци. Разчетите за ДДФЛ и за корпоративния данък за 2028–2029 г. са консервативни, докато тези за ДДС, осигурителните вноски и митата са с ниска вероятност за изпълнение. Вероятността е изчислена от историческите грешки на прогнозата по видове данъци за 2014–2025 г. и не отчита дискреционните мерки.

Граф. 19. Вероятност разчетите по АСБП да бъдат изпълнени, по видове данъци



Източник: Изчисления на ФС при макро-бази по есенната макроикономическа прогноза наМФ към 15.09.2026 г. Вероятностите за общите приходи са спрямо основния сценарий на ФС
(функция с ε); спрямо С2 те са 40% за 2027 г. и 39% за 2028 г.

Корпоративен данък. Разчетът за 2027 г. (4 563 млн. евро) е с 12,8% над неутралната прогноза, като разликата се дължи на еднократния данък върху „свръхпечалбата“. Изчистен от мерките, ръстът е 6,6%, което е реалистично. Рискът е в самата мярка: не са определени публично секторите и методологията за оценка на 800 млн. евро, а обратната сила на данъчната основа създава риск от правни спорове. За 2028–2029 г. разчетът е с около 6% под неутралната прогноза (вероятност за изпълнение около 70–75%).

ДДФЛ. Разчетите са консервативни (вероятност 74–82% за 2027–2029 г.), като основната причина са новите данъчни облекчения за деца (–230,5 млн. евро). Изчистен от мерките, ръстът през 2027 г. е 8,1%, което е над растежа на фонд „Работна заплата“ (около 6,4%) и се обяснява частично с увеличенията на заплатите в бюджетния сектор.

Осигурителни вноски. ФС определя приходите от осигурителни вноски като съществен риск за периода 2028–2029 г. През 2028 г. е заложен ръст от 9,7% (+1 252 млн. евро) при прогнозирано увеличение на компенсацията на един нает от 5,3% и непроменена заетост. Дори след изключване на ефекта от промените в максималния и минималните осигурителни доходи (148,6 млн. евро), прогнозираният ръст остава 8,6% – с около 3 процентни пункта над растежа на осигурителната база. Според оценката на ФС това поражда риск от неизпълнение в размер на около 0,4 млрд. евро през 2028 г., който се пренася и към 2029 г. Вероятността за изпълнение на заложения ръст през 2028 г. се оценява едва на 29%. Същевременно МФ не представя достатъчна обосновка за тези прогнозни допускания.

ДДС. Разчетът за 2027 г. (13 486 млн. евро) е реалистичен, ако се стартира от оцененото от ФС изпълнение за 2026 г. (около 12,45 млрд. евро). При старт от разчета за 2026 г. изчистеният от мерки ръст би бил едва 3,6%, т.е. МФ имплицитно приема по-ниско изпълнение през 2026 г. За

2028–2029 г. са заложени с по 400 млн. евро годишно допълнителни приходи от електронното фактуриране, което влиза в сила едва от 01.07.2028 г. Натрупаният ефект от 800 млн. евро до 2029 г. е съпоставим с целия недостиг в събираемостта на ДДС, който ЕК оценява на около 800 млн. евро (около 9% от теоретичното задължение за 2023 г.). Да се очаква пълно затваряне на недостига за година и половина е слабо вероятно. Вероятността за изпълнение на разчета за ДДС за 2028 г. е 11%.

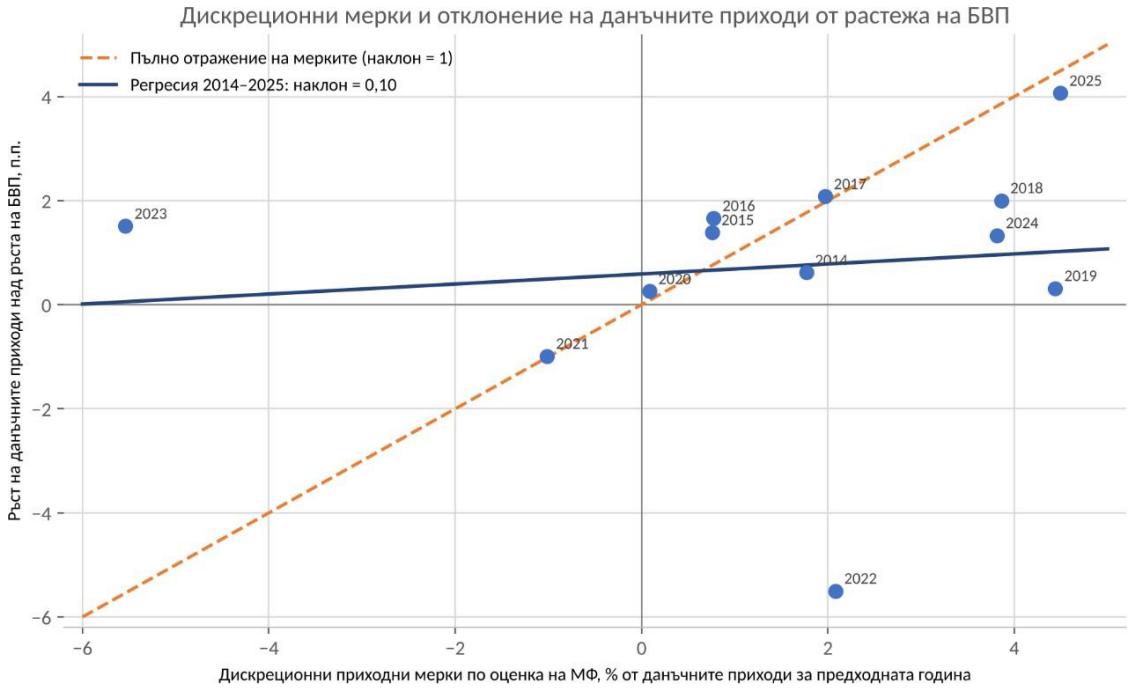
Акцизи, мита и други данъци. Акцизите са прогнозирани реалистично (вероятност 50–57%), като очакваното превишение над разчета за 2026 г. (около 110 млн. евро) създава и допълнителен буфер. Приходите от мита нарастват с 13% през 2027 г. при номинален ръст на вноса от около 4% и са с ниска вероятност за изпълнение (9%), но техният дял е малък (0,2% от БВП). Поетапното увеличение на данъчните оценки на имотите осигурява 73–99 млн. евро годишно в повече и е оценено реалистично.

Общият извод е, че рисковете за приходите нарастват към края на хоризонта. За 2028–2029 г. надценените приходи от осигуровки и електронно фактуриране (около 0,6–1,0 млрд. евро годишно) се компенсират само частично от консервативните разчети за ДДФЛ и корпоративен данък, а еднократният данък от 2027 г. не осигурява постоянен ресурс за финансиране на разходите.

4.1.5. Дискреционни приходни мерки: структура и ефективност

Историческите данни показват, че обявените дискреционни мерки се отразяват в приходите в много по-малка степен от оценената. За периода 2014–2025 г. МФ е оценило приходни мерки с натрупан ефект от 4,6% от БВП, докато данъчно-осигурителната тежест се увеличава само с 2,5 пр.п. (от 27,2% до 29,7% от БВП). ФС съпостави оценките на МФ за ефекта от мерките с действителното отклонение на данъчните приходи от растежа на БВП. При пълно отражение на мерките наклонът трябва да е близо до 1. Оценението наклон е 0,10 и е статистически значимо по-малък от 1 ($t = -3,5$). При изключване на нетипичните години наклонът е между 0,18 и 0,41, като винаги остава значимо под 1.

Граф. 20. Дискреционни мерки и отклонение на данъчните приходи от растежа на БВП, 2014–2025 г.



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ (дискреционни мерки в текущите приходи, ЕСС2010) и НСИ. Наклонът при изключени 2022–2023 г. е 0,41, при изключени 2020–2023 г. – 0,18,
за 2014–2019 г. – –0,13.

Резултатът не означава, че мерките са без ефект, но показва, че оценките им систематично са надценени или се неутрализират от поведенчески реакции. Извадката е малка (12 години), а мерките са на начислена основа и обхващат и неданъчни приходи, затова оценката е ориентировъчна. Тя е в съответствие с неизпълнението на данъчните приходи с 1,6 млрд. евро през 2025 г., когато мерките бяха оценени на 1,35 млрд. евро, както и с недостига от 1,7–2,5 млрд. евро за 2026 г. спрямо ревизирания БВП.

Събираемостта на ДДС се подобрява в дългосрочен план – приходите от ДДС нарастват от 13,9% от потреблението на домакинствата през 2014 г. до 16,5% през 2025 г. Подобрението обаче е неравномерно и не съвпада с годините с най-големи мерки. След 2021 г. то частично се обръща, което съвпада с оценката на ЕК за ръст на недостига в събираемостта от 3% за 2021 г. до около 9% за 2023 г.

Граф. 21. Приходи от ДДС като дял от потреблението на домакинствата, 2005–2025 г.



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ и НСИ

Класификация на мерките за 2027–2029 г. ФС раздели мерките от Табл. II-7 на три групи. (А) Актуализация на номинални параметри – осигурителни доходи и прагове, данъчни оценки, фиксирани суми и прагове, които следват заплатите и цените. (Б) Нови режими, данъци и регулации – вкл. нови задължения, нови облекчения и административни пакети за събираемост. (В) Промени в ставките по действащи режими и отпадане на временни мерки – те не се вписват в нито една от първите две групи. Последната колона показва приетата от ФС степен на реализация. Оценката е условна, поради ползвани само публични източници. Оценка на реализацията: Висока- над 70%, Средна- 30-70% и Ниска-под 30%.

Табл. 21. Дискреционни приходни мерки за 2027–2029 г.: класификация и степен на реализация (млн. евро)

Мярка	Група	2027	2028	2029	Реализация (ФС)
Максимален осигурителен доход (2 400 / 2 500 / 2 600 евро)	А	265,1	103,6	94,9	Висока
Минимален осигурителен доход и прагове	А	196,7	45,0	74,6	Висока
Базисни данъчни стойности на имотите (+30 / 35 / 35%)	А	73,4	98,7	98,7	Висока
Актуализация на тол такси и винетка	А	31,7	–	–	Висока
Алтернативен данък за хазарт (актуализация на фиксираните суми)	А	12,8	–	–	Висока
Ефект от МРЗ върху ДДФЛ	А	9,7	7,7	13,9	Висока
Праг за регистрация по ЗДДС (60 / 70 / 75 хил. евро)	А	–32,0	–40,0	–22,0	Висока
Увеличение на облекченията за деца (чл. 22в и 22г ЗДДФЛ)	А	–137,5	–	–	Висока

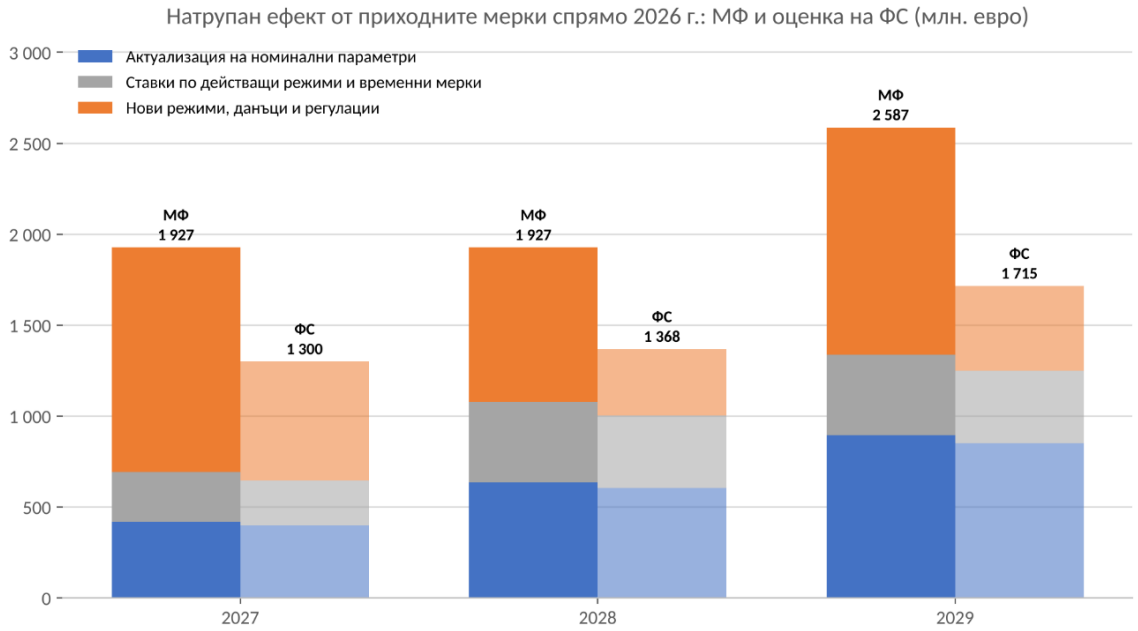
Мярка	Група	2027	2028	2029	Реализация (ФС)
Общо А		**419,9**	**215,0**	**260,1**	
Изпреварващ акцизен календар за тютюневи изделия (акциз + ДДС)	В	220,2	170,5	–	Висока
Отпадане на нулевия акциз за LPG и природен газ	В	24,0	–	–	Висока
Отпадане на еднократната отстъпка от акциза върху газьола	В	21,5	–	–	Висока
Данък върху разходите в натура (3% → 7%)	В	6,6	–	–	Висока
Общо В		**272,3**	**170,5**	**–**	
Еднократен данък върху свръхпечалбата (33%)	Б	800,0	–800,0	–	Средна
Електронно фактуриране (от 01.07.2028 г.)	Б	–	400,0	400,0	Ниска
Регистрация по ЗДДС при сделки с имоти	Б	120,0	–	–	Средна
Пакет за събираемост – ДДС	Б	95,4	–	–	Средна
Пакет за събираемост – КД и ДДФЛ	Б	66,3	–	–	Средна
Пакет мерки в хазарта (Бюджет 2026)	Б	71,0	–	–	Висока
Пакет мерки в хазарта (Бюджет 2027), вкл. променлива такса	Б	11,4	57,9	–	Висока
Отмяна на алтернативния данък за хазарт	Б	–	–43,6	–	Висока
Ваучери за храна – окончателен данък 7%	Б	55,0	–	–	Висока
Диференцирани тол такси по емисии CO2	Б	45,5	–	–	Висока
Нова наредба за концесионните плащания	Б	42,4	–	–	Висока
Акциз върху автомобили над 250 kW	Б	20,8	–	–	Висока
Ново облекчение за детско развитие	Б	–93,0	–	–	Висока
Общо Б		**1 234,8**	**–385,7**	**400,0**	
Общо мерки (Табл. II-7)		**1 926,9**	**–0,1**	**660,1**	

Източник: АСБП 2027–2029, Табл. II-7 (млн. евро, изменение спрямо предходната година);класификация и степен на реализация – ФС. Облекченията за деца са в група А като актуализация на суми, но увеличението им (около 60%) значително надвишава инфлацията.

Новите режими (група Б) формират 64% от ефекта за 2027 г. и 48% от натрупания ефект до 2029 г., но те са и с най-несигурен резултат. Те натоварват и бизнес средата с нови задължения – месечни авансови вноски, структурирани електронни фактури, предварителна регистрация, допълнителна отчетност. Мерките от група А са механични и с висока предвидимост на ефекта, тъй като базата им е известна. Те не въвеждат нови административни тежести, но повишават ефективната тежест върху труда – увеличението на максималния осигурителен доход до 2 600 евро през 2029 г. действа като повишение на пределната ставка за висококвалифицирания труд.

При приетата от ФС степен на реализация натрупаният ефект от мерките е 1,30 млрд. евро за 2027 г., 1,37 млрд. евро за 2028 г. и 1,72 млрд. евро за 2029 г. Разликата спрямо разчетите на МФ е 0,63; 0,56 и 0,87 млрд. евро (0,44%, 0,37% и 0,54% от БВП), като почти изцяло се дължи на мерките от група Б. Дори тази оценка е по-благоприятна от историческия наклон от Граф. 20.

Граф. 22. Натрупан ефект от приходните мерки спрямо 2026 г. по групи: МФ и оценка на ФС (млн. евро)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ (Табл. II-7)

Изводът от проверката е, че дискреционните мерки, и особено новите режими, имат ниска фискална ефективност. Исторически те се отразяват в приходите с не повече от 10–40% от оценения им размер, а нулевият ефект не може да бъде отхвърлен в повечето спецификации. Събираемостта се подобрява в дългосрочен план, но не може да се свърже с конкретните годишни пакети. Ефектът върху бизнес средата не може да се измери с наличните данни, тъй като МФ не публикува оценки на административните разходи за бизнеса. ФС препоръчва за всяка мярка от група Б да се публикува оценка на въздействието, вкл. разходите за спазване, и последващ (ex-post) отчет за действително събраните приходи.

4.1.6. Еднократен данък върху свръхпечалбата

Еднократният данък е най-голямата отделна мярка в бюджета (800 млн. евро, 0,57% от БВП) и същевременно – мярката с най-слаба обосновка. Според АСБП данъкът е 33% и се прилага за определени сектори за финансовата 2027 г., като за данъчна основа се използва средната данъчна печалба за 2020–2025 г. и се дължат месечни авансови вноски през 2027 г. В АСБП не са посочени секторите, броят на задължените лица и методът на оценка на ефекта.

По оценка на ФС, за да се съберат 800 млн. евро при ставка 33%, облагаемата „свръхпечалба“ трябва да е около 2,4 млрд. евро. Това е около 7% от цялата данъчна печалба в икономиката (приблизително 33,6 млрд. евро, оценени от корпоративния данък за 2025 г.), съсредоточена в няколко сектора. В Приложение № 3 корпоративният данък от финансови институции расте от 344,8 до 762,2 млн. евро, а от нефинансови предприятия – от 3 153,7 до 3 800,8 млн. евро, което подсказва, че данъкът обхваща и банковия сектор.

4.1.7. Неданъчни приходи и помощи

Неданъчните приходи нарастват с 494,6 млн. евро (8,6%) до 6,28 млрд. евро за 2027 г., като запазват дяла си от 4,4% от БВП. Ръстът се дава от приходите от такси (+391 млн. евро, вкл. винетни и тол такси), постъпленията от продажба на нефинансови активи (+319 млн. евро) и концесиите (+59 млн. евро), докато приходите и доходите от собственост намаляват до 1 076 млн. евро. След 2026 г. отпада и превишението на приходите над разходите на БНБ (281 млн. евро за 2025 и 2026 г.).

ФС е по-консервативен в оценката си за постъпленията от продажба на нефинансови активи (1 296 млн. евро при отчетени 998 млн. евро за 2025 г.) поради липсата на информация за конкретни сделки. Приходите от концесии се опират на привеждането на всички концесионни договори в съответствие с новата наредба от 01.01.2027 г. и на възстановяване на плащането по концесията на летище София – и двете са с риск от забавяне.

Помощите намаляват от 5,39 млрд. евро (4,1% от БВП) за 2026 г. до 2,81 млрд. евро (2,0% от БВП) за 2027 г. след приключването на ПВУ. Рискът е във времето на постъпленията: петото плащане по ПВУ от 1 822,75 млн. евро е заложено в 2026 г., но е все още в процес на оценка, а разходите по проектите вече са извършени от националния бюджет. При преместване на плащането в 2027 г. дефицитът за 2026 г. ще бъде с до 1,4% от БВП по-висок, а този за 2027 г. – съответно по-нисък. През 2028–2029 г. помощите зависят от ускореното усвояване на програмите от периода 2021–2027 г., което исторически е изоставало спрямо плана.

4.1.8. Изводи и препоръки за приходната част

1. **Приходните разчети за 2027 г. са близки до реалистичните, макар и с потенциал за неизпълнение, и се основават на еднократни мерки.** Данъчно-осигурителните приходи (41,98 млрд. евро) са с 0,29–0,35 млрд. евро над основния сценарий на ФС (41,63–41,69 млрд. евро; вероятност за изпълнение 40–42%) и с 1,14 млрд. евро над долната граница. Това ниво се постига чрез дискреционни мерки за 1,8 млрд. евро, 42% от които са еднократни. ФС препоръчва еднократният данък върху „свръхпечалбата“ да не се използва за финансиране на постоянни разходи и методологията му да бъде публикувана.
1. **Риск за базата от 2026 г.** По основния сценарий на ФС данъчните приходи за 2026 г. са 38,37 млрд. евро – близо до разчета. Предварителните данни към октомври обаче очертават долна граница от около 37,6 млрд. евро, т.е. риск до 0,86 млрд. евро, основно при ДДС, който се пренася и в базата за 2027–2029 г. ФС препоръчва МФ да актуализира очакваното изпълнение за 2026 г. в АСБП, вместо да запазва разчетите към ЗДБРБ.
2. **Надценени приходи в края на хоризонта.** Разчетите за осигурителни вноски за 2028 г. (ръст 9,7%) и ефектът от електронното фактуриране (800 млн. евро до 2029 г., колкото е целият недостиг в събираемостта на ДДС по оценка на ЕК) са с ниска вероятност за изпълнение. Рискът е около 0,6–1,0 млрд. евро годишно за 2028–2029 г. и поставя под въпрос постигането на дефицит под 3% и прекратяването на процедурата при прекомерен дефицит.
3. **Методологична обоснованост на прогнозата.** ФС препоръчва АСБП да съдържа представяне на ръста на приходите по видове данъци на ефект от макро-базата, дискреционни мерки и други фактори, както и използваните еластичности. Без тази информация имплицитната еластичност от 0,55 за 2027 г. не може да бъде проверена.
4. **Стабилност на данъчната политика.** Данъчната система е неутрална спрямо цикъла (еластичност около 1) и предвидима. ФС препоръчва да се избягват данъци с обратна

сила и нови преференции, а консолидацията да се постига предимно от страна на разходите.

6. **Ниска ефективност на дискреционните мерки.** За 2014–2025 г. обявените приходни мерки са се отразили в приходите с не повече от 10–40% от оценения им размер. Новите режими са 64% от мерките за 2027 г., натоварват бизнеса с нови задължения и са с най-несигурен ефект. По оценка на ФС мерките ще донесат с 0,6–0,9 млрд. евро годишно по-малко от разчетеното. ФС препоръчва предимно мерки по актуализация на номиналните параметри, оценка на въздействието за всяка нова регулация и ежегоден последващ отчет за ефекта от приетите мерки.

7. **Еднократният данък върху свръхпечалбата** облага предимно номиналния растеж на печалбите, а не изключителни печалби, и е с обратна сила на данъчната основа. ФС препоръчва мярката да бъде преразгледана, а ако бъде запазена – приходите от нея да не се използват за постоянни разходи.

4.2. Анализ на разходите по КФП

Основни изводи

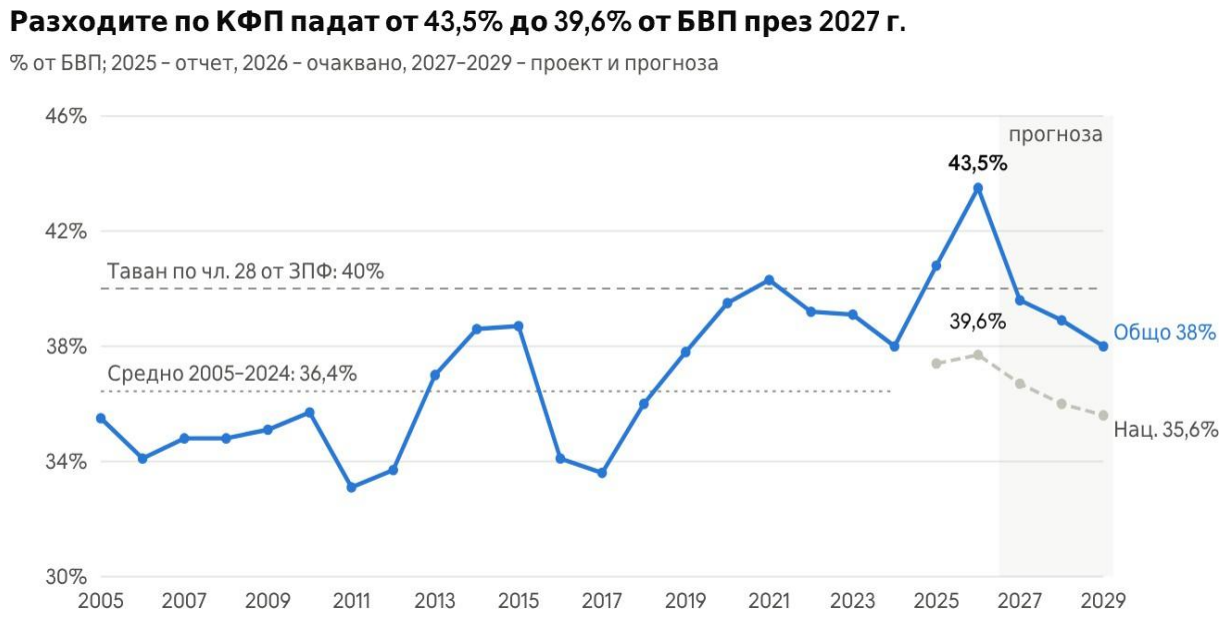
Фискалният съвет оценява, че обявеното свиване на разходите по КФП от 43,5% на 39,6% от БВП през 2027 г. не е резултат от реална консолидация, а от приключването на ПВУ и от номиналния растеж на БВП. Националните разходи продължават да растат с 5,5% (2,7 млрд. евро).

- **Номинално общите разходи намаляват с 0,8 млрд. евро (–1,5%)**, но разходите по сметките за средства от ЕС спадат с 3,5 млрд. евро (–46%). Разходите по националния бюджет растат от 49,2 на 51,9 млрд. евро.
- **Разчетът на МФ за 2026 г. изисква безпрецедентни плащания в края на годината.** За да бъде изпълнено очакваното в АСБП, разходите за ноември–декември трябва да достигнат 14,1 млрд. евро (+41% спрямо 2025 г.). При консервативен разходен подход дефицитът за 2026 г. е между 3,8% и 4,8% от БВП, а не 5,5%.
- **Без еднократните ефекти консолидация няма.** Разплащането на задължения към общините и АПИ и националното финансиране по ПВУ са около 2,15 млрд. евро еднократни разходи през 2026 г. (по данните от одитите на Сметната палата), които са част и от разчетите на МФ. Без тях дефицита за 2026 г. е около 3,9% по разчета на МФ и 2,2–3,2% при консервативна оценка, а за 2027 г. – 3,5% (4,0% без еднократния данък).
- **Консолидацията е почти изцяло от приходната страна.** Дискреционните разходни мерки за 2027 г. са нетно –75,6 млн. евро при приходни мерки от 1 926,9 млн. евро. Около 1,0 млрд. евро по-ниски разходи спрямо непроменените политики не са обвързани с мярка.
- **Риск от преизпълнение на разходите за персонал (или Разходите за персонал са подценени).** През 2026 г. разходите за персонал надхвърлят закона с около 1,0 млрд. евро; това е 16-ата поредна година с преразход. За 2028–2029 г. таваните предполагат около 8% по-малко заети без да са предвидени мерки.
- **Секторно, консолидацията засяга човешкия капитал, а не администрацията.** Образованието пада от 4,3% на 3,5% от БВП до 2029 г. (–12% реално), докато социалната защита, отбраната и лихвите растат. Лихвите нарастват почти три пъти до 2,5 млрд. евро през 2029 г. (4,0% от приходите по КФП).
- **Процедурата при прекомерен дефицит оставя минимален марж.** Компенсирането на отклонението от 2026 г. зависи от еднократния данък и дерогацията за отбрана, а през 2028 г. нетните разходи са точно на тавана. При реализиране на рисковете дефицитът остава над 3% до 2029 г. При макрорамката на ФС икономиката е над потенциала си през 2026–2027 г., т.е. фискалната политика е проциклична, а забавянето през 2028 г. ще натисне таваните без мерки.
- **ФС препоръчва допълнителни трайни разходни мерки от около 1% от БВП (1,4 млрд. евро) за 2027 г.**, насочени към числеността на персонала, издръжката, субсидиите и социалните плащания, при запазване на публичните инвестиции в реално изражение.

4.2.1. Анализ на публичните разходи

Проектобюджетът за 2027 г. предвижда разходи по КФП (вкл. вноската в бюджета на ЕС) от 55,97 млрд. евро, или 39,6% от БВП. Спрямо очакваното изпълнение за 2026 г. (56,81 млрд. евро, 43,5% от БВП) това е номинален спад с 0,84 млрд. евро (–1,5%) и свиване на дела в БВП с 3,9 пр.п. През 2028 и 2029 г. разходите отново нарастват – с 4,9% и 3,6%, до 60,81 млрд. евро (38,0% от БВП).

Граф. 23. Разходи по КФП, 2005–2029 г. (% от БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ (динамичен ред на КФП; АСБП 2027–2029 г., Табл. II-1 и II-2)

Фискалният съвет обръща внимание, че свиването на разходите през 2027 г. се дължи изцяло на приключването на ПВУ. Разходите по сметките за средства от ЕС намаляват от 7,61 на 4,09 млрд. евро (–3,53 млрд. евро), докато разходите по националния бюджет нарастват с 2,69 млрд. евро (+5,5%) до 51,89 млрд. евро. Делът на националните разходи намалява от 37,7% на 36,7% от БВП само защото номиналният БВП расте с 8,3%.

С други думи, номиналната експанзия на публичния сектор продължава, а подобрението на съотношенията е до голяма степен статистическа последица от нарастването на знаменателя. Общите разходи слизат под тавана от 40% по чл. 28 от ЗПФ още през 2027 г., но остават с 1,6–3,2 пр.п. над средното си равнище за 2005–2024 г. (36,4% от БВП) през целия прогнозен период.

Табл. 22. Основни показатели на разходите по КФП, 2025–2029 г.

Показател	2025 (отчет)	2026 (очакв.)	2027 (проект)	2028 (прогн.)	2029 (прогн.)
Разходи по КФП, млрд. евро	47,51	56,81	55,97	58,69	60,81
Номинален ръст на разходите, %	18,9	19,6	–1,5	4,9	3,6
– по националния бюджет, млрд. евро	43,62	49,19	51,89	54,36	56,92
– по сметките за средства от ЕС, млрд. евро	3,89	7,61	4,09	4,33	3,89
Номинален ръст на БВП, %	10,7	11,9	8,3	6,7	6,1
Дефицит по КФП, % от БВП	3,0	5,5	3,5	3,1	2,4

Източник: МФ, АСБП 2027–2029 г., Табл. II-1 – II-3; изчисления на ФС.

Средносрочната рамка отново се ревизира нагоре. В АСБП 2026–2028 г. разходите за 2027 г. бяха прогнозирани на около 55,4 млрд. евро, а за 2028 г. – на 57,7 млрд. евро. Сега те са съответно 55,97 и 58,69 млрд. евро, т.е. с 0,6 и 1,0 млрд. евро повече. ФС напомня, че средносрочната прогноза губи смисъл като бюджетно ограничение, ако таваните се преразглеждат нагоре при всяка следваща процедура.

4.2.2. Изпълнение на разходите през 2026 г. и еднократни ефекти

МФ приема, че разходите по КФП за 2026 г. ще бъдат изпълнени точно според ЗДБРБ – 56,81 млрд. евро, вкл. вноската в бюджета на ЕС, при касов дефицит от 7,19 млрд. евро (5,5% от БВП). Общите суми в АСБП са запазени непроменени, а е коригирана само структурата по икономически елементи.

Месечните данни по КФП (отчет до септември и предварителни данни за октомври) поставят този разчет под въпрос. Към края на октомври разходите, вкл. вноската в ЕС, са 42,70 млрд. евро, а дефицитът – 5,15 млрд. евро. За да бъде достигнато очакваното в АСБП изпълнение, през ноември и декември трябва да бъдат извършени разходи за 14,1 млрд. евро, т.е. по около 7,05 млрд. евро месечно при средно 4,27 млрд. евро за първите десет месеца. Това е с 41% повече от разходите за ноември–декември 2025 г. (9,99 млрд. евро), при ръст от 13,8% за периода януари–октомври.

Табл. 23. Разходи по КФП за 2026 г.: необходими плащания през ноември–декември за изпълнение на очакваното в АСБП (млн. евро)

Позиция	Очаквано, АСБП	Отчет януари–октомври 2026*	Необходимо, ноември–декември 2026	Ноември–декември 2025	Изменение, %
Разходи (вкл. вноска в ЕС)	56 807	42 703	14 105	9 992	+41
– персонал	13 161	10 933	2 228	2 408	–7
– издръжка	5 893	3 473	2 420	1 133	+114
– социални разходи	21 793	17 997	3 796	3 520	+8
– субсидии	4 130	2 713	1 417	676	+110
– лихви	1 059	1 024	35	44	–20
– капиталовир азходи	9 489	5 575	3 914	2 000	+96
– вноска в бюджета на ЕС	1 282	988	294	212	+39

** Октомври – предварителни данни. Източник: МФ (АСБП 2027–2029 г.; месечни данни по КФП); изчисления на ФС.*

Концентрацията на плащанията в края на годината е най-силно изразена при издръжката и субсидиите, които трябва да нараснат над два пъти спрямо същия период на 2025 г., и при капиталовите разходи (+96%). ФС настоява МФ да представи допълнителни обяснения за вида на разходите за издръжка и субсидии, които се предвижда да бъдат платени до края на годината – дали става дума за разплащане на просрочени задължения, за трансфери към държавни предприятия или за разходи, които ще бъдат пренесени в 2027 г. Обратно, при разходите за

персонал разчетът на МФ предполага плащания за ноември–декември под нивото от 2025 г. (2,23 срещу 2,41 млрд. евро), въпреки че месечните разходи през 2026 г. са около 1,1–1,2 млрд. евро. Това означава преразход на персонала от около 0,3 млрд. евро спрямо очакваното в АСБП и над 1,0 млрд. евро спрямо ЗДБРБ, което съответства на горната граница на риска, посочен от ФС през юли (0,7–1,1 млрд. евро).

При консервативен разходен подход – запазване на темпа на плащанията в края на годината близо до наблюдавания през 2025 г. и частично пренасяне на разходи за издръжка и субсидии – касовият дефицит за 2026 г. би бил в диапазона от около 3,8% до максимум около 4,8% от БВП. Долната граница съответства на разходи за ноември–декември от около 11,0 млрд. евро (с около 10% над същия период на 2025 г.), а горната – на около 12,3 млрд. евро (+23%), вкл. пълно разплащане на еднократните ефекти. И в двата случая приходите са около 48,7 млрд. евро, т.е. под разчета на МФ, главно поради по-ниските помощи от ЕС при по-ниско изпълнение на капиталовите разходи. По-нататък в анализа горната граница на диапазона (разходи около 55,0 млрд. евро) се използва като консервативна база за 2026 г.

Дефицитът за 2026 г. включва три групи еднократни касови разходи, които не отразяват текущата разходна политика. Те са част и от разчетите на МФ, поради което следва да коригират и неговата база при оценката на консолидацията през 2027 г.:

- **Разплащане на натрупани задължения по Инвестиционната програма за общински проекти.** Одитът на Сметната палата на отчета за изпълнението на държавния бюджет за 2025 г. установява, че програмите за 2024 г. са утвърдени за 13,2 млрд. лв. при лимит от около 10,0 млрд. лв. По общинската програма за 2024 г. от 3,76 млрд. лв. са изплатени едва 0,5 млрд. лв., а през 2025 г. – 0,83 млрд. лв. при лимит от 1,65 млрд. лв. Законът за държавния бюджет за 2026 г. допуска разплащания до 1,06 млрд. евро за започнати проекти. ФС приема като централна оценка изплащане на около 0,8 млрд. евро през 2026 г., което съответства и на изявленията на министъра на финансите.
- **Разплащане на неодобрени сертификати на АПИ.** Одитът на Сметната палата на АПИ установява, че към 31.12.2025 г. неодобрените сертификати са 1 017 за 1 186,0 млн. лв. (606 млн. евро), а начислените, но неизплатени суми са още 289,7 млн. лв. Към 30.06.2026 г. остават 584 неодобрени сертификата за 548,3 млн. евро, от които 330 (368,9 млн. евро) са от 2022–2025 г., а 254 са нови; неизплатените индексации са 172,5 млн. евро. Следователно през първото полугодие на 2026 г. са разплатени около 0,24 млрд. евро от старите задължения. При нотификацията тези суми са отразени с около 0,6% от БВП в дефицита на сектор „Държавно управление“ за 2025 г. (Евростат е поставил въпроса за коректното им третиране), но касовото им плащане натоварва 2026 г. ФС приема като централна оценка касово разплащане от около 0,39 млрд. евро за цялата година, в диапазон от 0,24 млрд. евро (само разплатеното до юни) до 0,93 млрд. евро (разплащане и на останалите стари сертификати и индексации).
- **Национално финансиране в последната година на ПВУ.** Нетният трансфер от националния бюджет към сметките за средства от ЕС е 2,13 млрд. евро през 2026 г. при 1,18 млрд. евро през 2027 г. Разликата от 0,96 млрд. евро е свързана с приключването на плана и не се повтаря.

Граф. 24. Касов дефицит по КФП с и без еднократните ефекти, 2026–2027 г. (% от БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ (месечни данни по КФП; АСБП 2027–2029 г.) и одитите на Сметната палата

Без тези ефекти (около 2,15 млрд. евро, или 1,65% от БВП) подлежащият дефицит по разчета на МФ е около 3,9% от БВП (3,4–4,0% в зависимост от действително разплатените суми). Спрямо тази коригирана база заложеният за 2027 г. дефицит от 3,5% означава подобрение от около 0,4 пр.п., което се дължи изцяло на еднократния данък върху свръхпечалбата (800 млн. евро). Без него дефицитът за 2027 г. е около 4,0% от БВП, т.е. подлежащата позиция се влошава. При консервативната оценка на изпълнението (дефицит 3,8–4,8%) подлежащият дефицит за 2026 г. е още по-нисък – около 2,2–3,2% от БВП, и проектът за 2027 г. означава влошаване на подлежащата позиция с около 0,3–1,9 пр.п. от БВП.

ФС подчертава и обратната страна на този извод. Сметната палата установява, че АПИ е поела ангажименти за 18,24 млрд. лв. при разходна база от 11,4 млрд. лв. за периода 2020 – юни 2026 г. По думите на финансовия министър оставащите задължения по общинската програма са 1,8 млрд. евро и ще тежат на бюджетите за 2027 и 2028 г. В проекта за 2027 г. обаче за програмата са предвидени само 0,6 млрд. евро. Следователно или натрупването на задължения ще продължи, или капиталовите разходи и дефицитът за 2027–2028 г. са подценени. ФС препоръчва МФ да публикува пълен регистър на поетите и неразплатените ангажименти по АПИ и общинската програма и график за тяхното покриване в рамките на средносрочните тавани.

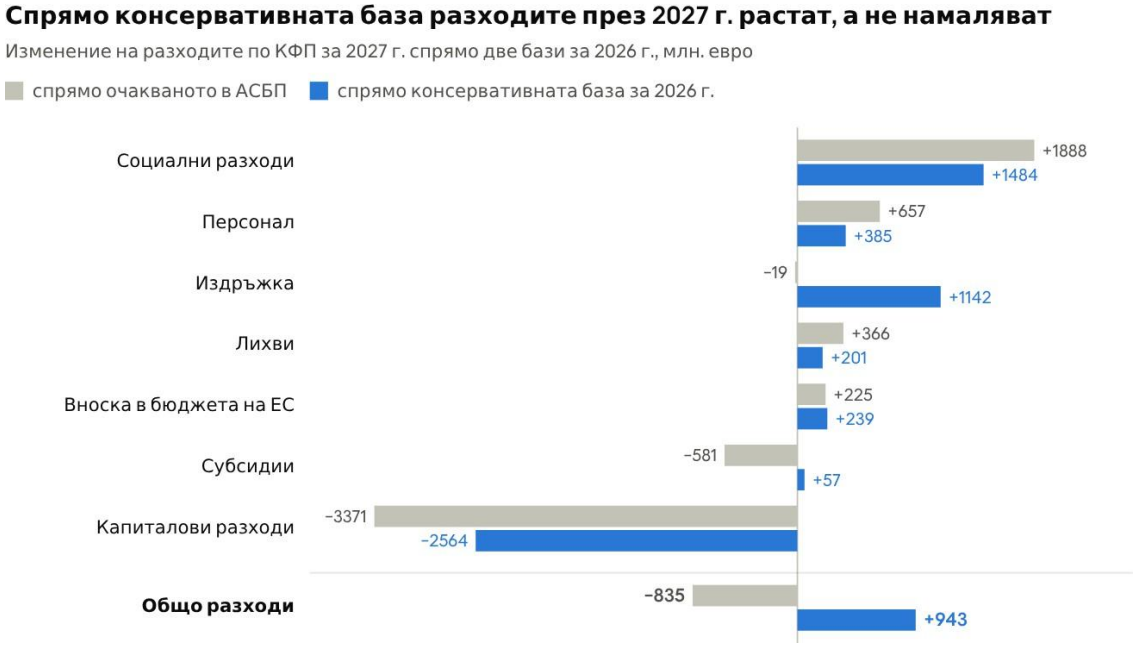
Базата има пряко значение и за сравнението на разходите. Спрямо консервативната оценка за 2026 г. разходите за 2027 г. нарастват с 1,7–4,3%, а не намаляват с 1,5%. Издръжката за 2027 г. (5,87 млрд. евро) е на нивото на очакваното от МФ изпълнение за 2026 г., което предполага безпрецедентни плащания в края на годината. Спрямо консервативната база тя е с около 24% по-висока, т.е. „замразяването“ ѝ на ниво 2026 г. в действителност съдържа резерв.

Източници: Сметна палата – одитни доклади за отчета за изпълнението на държавниябюджет за 2025 г. и средносрочната бюджетна рамка, за дейността на Агенция „Пътна инфраструктура“ (2020 – юни 2026 г.) и за бюджета на ДОО/НОИ; МФ – месечни данни по КФП и АСБП 2027–2029 г.

4.2.3. Икономическа структура на разходите

Спрямо очакваното в АСБП изпълнение за 2026 г. спадът на разходите през 2027 г. е съсредоточен изцяло в капиталовите разходи и субсидиите (–3,95 млрд. евро), докато текущите нелихвени разходи растат с 4,3%. Спрямо консервативната база за 2026 г. картината е по-неблагоприятна: общите разходи растат с 0,94 млрд. евро, а текущите нелихвени – с 3,07 млрд. евро (7,0%).

Граф. 25. Изменение на разходите по КФП по икономически елементи, 2027 г. спрямо 2026 г. (млн. евро)

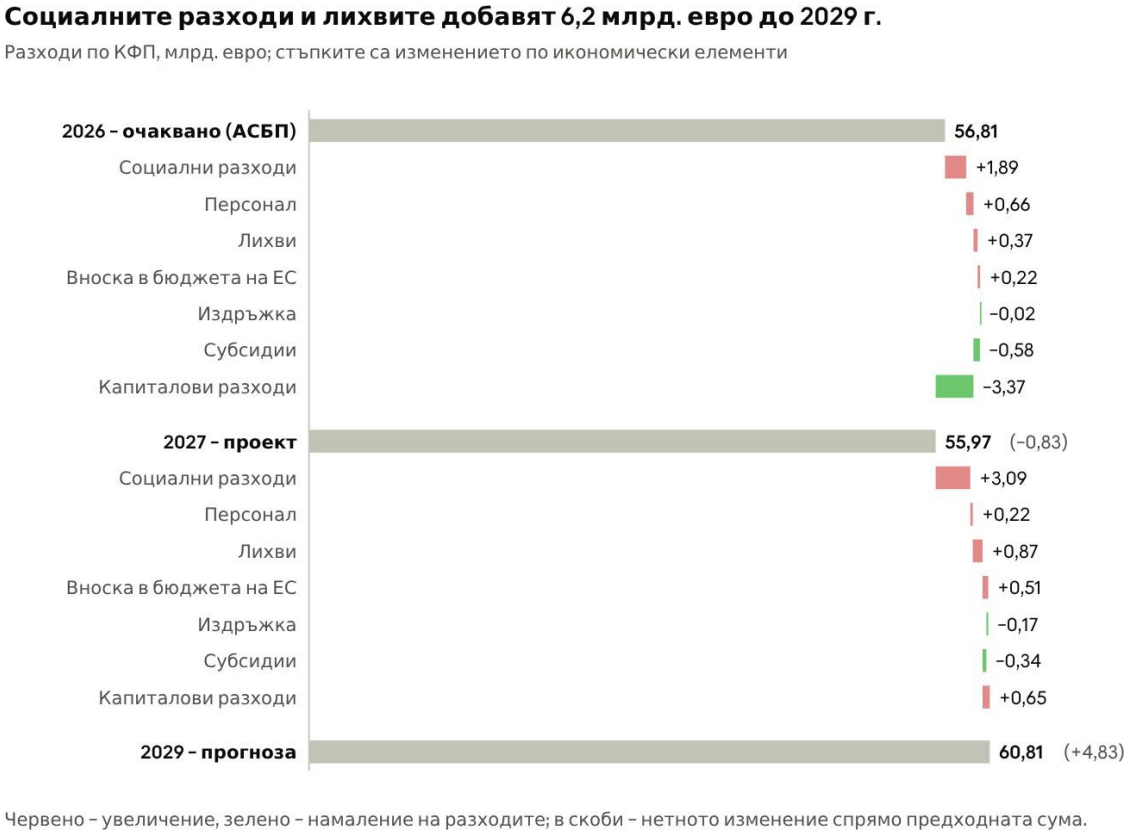


Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ (АСБП 2027–2029 г.; месечни данни по КФП)

При двете бази ръстът на социалните разходи, персонала и лихвите е траен, а спадът на капиталовите разходи е свързан с края на ПВУ и с еднократното разплащане на стари задължения през 2026 г. Това потвърждава извода на ФС от становището за 2026 г., че разходната експанзия е с траен характер, докато инвестиционният импулс е временен.

Разлагането на изменението за целия средносрочен период показва, че спадът на разходите през 2027 г. е временен.

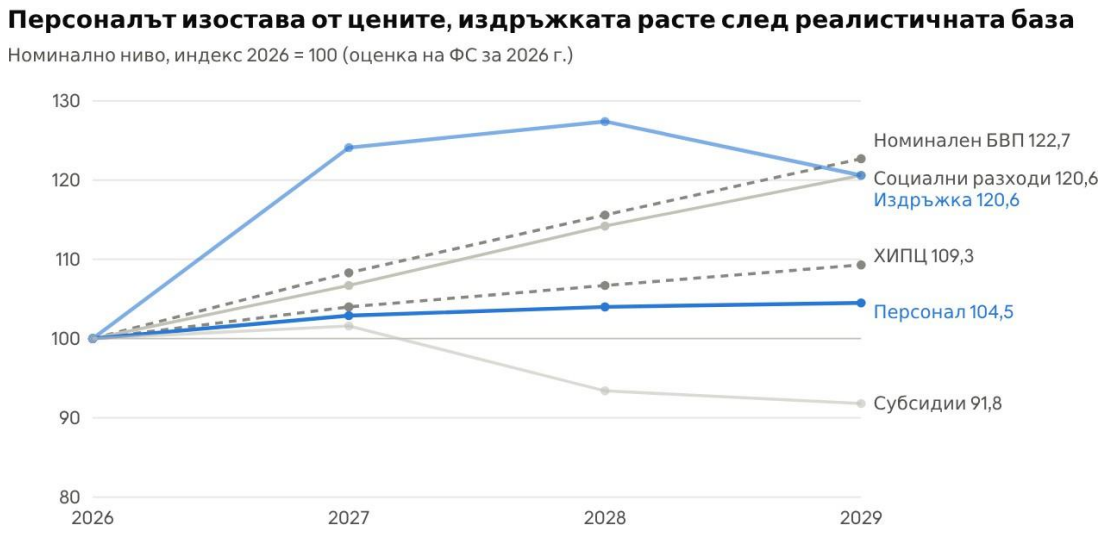
Граф. 26. Изменение по видове разходи по КФП, 2026 → 2027 → 2029 г. (млрд. евро)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ (АСБП 2027–2029 г.)

За периода 2026–2029 г. разходите по КФП нарастват с 4,0 млрд. евро спрямо очакваното в АСБП изпълнение и с около 5,8 млрд. евро спрямо консервативната база за 2026 г. Намалението през 2027 г. се дължи изцяло на капиталовите разходи и субсидиите, след което растежът се възобновява. Социалните разходи и лихвите добавят общо 6,2 млрд. евро – повече от целия нетен прираст, докато капиталовите разходи остават с 2,7 млрд. евро под нивото от 2026 г. Единствените елементи, които се свиват трайно, са субсидиите и издръжката, но свиването на издръжката през 2029 г. не е обвързано с мерки. Структурата на прираста потвърждава, че средносрочната рамка е доминирана от задължителни и трудно обратими разходи, а консолидацията се постига чрез публичните инвестиции.

Граф. 27. Динамика на основните текущи разходи спрямо номиналния БВП и цените, 2026–2029 г. (индекс, консервативна база за 2026 г. = 100)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ (АСБП 2027–2029 г.; месечни данни по КФП; ХИПЦ по Табл. I-2)

Средносрочната консолидация се опира на номинално задържане на разходите за персонал, които до 2029 г. нарастват само с 4,5% спрямо консервативната база за 2026 г. при кумулативна инфлация от 9,3% и номинален растеж на БВП от 22,7%. Издръжката, обратно, нараства с 24% през 2027 г. спрямо реалистичната база и остава с около 21% над нея и през 2029 г. Социалните разходи растат почти колкото номиналния БВП. Така тежестта на корекцията пада основно върху заплатите в публичния сектор, без да е ясно с какви мерки ще бъде постигната.

Разходи за персонал

Разходите за персонал за 2027 г. са 13,82 млрд. евро – с 5,0% повече от очакваното в АСБП и с 2,9% повече от консервативната база за 2026 г., въпреки обявеното 10-процентно съкращение. Дискреционните мерки в Табл. II-8 са нетно положителни (+72,4 млн. евро): увеличенията за педагогическия персонал (170,5 млн. евро) и с 5% за първостепенните разпоредители (169,8 млн. евро) надхвърлят целогодишния ефект от съкращението (–162,8 млн. евро) и оптимизацията в силовите ведомства (–105,1 млн. евро).

След 2027 г. разходите за персонал растат само с 1,1% и 0,5% годишно. По сектор „Държавно управление“ компенсацията на наетите расте с 1,3% и 0,8%, докато МФ прогнозира ръст на компенсацията на един нает в икономиката от 5,3% и 5,2%. Тези допускания са съвместими единствено със съкращаване на заетите в публичния сектор с около 4% годишно, или общо с около 8% за 2028–2029 г. Подобна мярка не е описана, а спирането на автоматичните механизми за възнагражденията е уредено с преходни разпоредби само за 2027 г.

ФС оценява, че ако разходите за персонал растат с прогнозния ръст на средното възнаграждение от 2028 г., те ще надхвърлят прогнозата с 0,58 млрд. евро през 2028 г. и с 1,27 млрд. евро (0,8% от БВП) през 2029 г. Сметната палата отчита, че разходите за персонал по КФП са нараснали със 114% между 2020 и 2025 г. – с 25,3 пр.п. по-бързо от данъчните приходи, а делът им в БВП се е увеличил от 9,4% на 10,7%. През 2024 и 2025 г. ръстът е 14,5% и 16,2% при инфлация от 2,6% и 3,5%. Над 90% от увеличението през 2025 г. е при 11 от 45-те първостепенни разпоредители, а около 60% от него – в сектор „Отбрана и сигурност“. Щатните бройки в бюджетните организации

(без общините) нарастват от 170,9 хил. през 2020 г. на 181,9 хил. през 2025 г. (+11,1 хил., или 6,5%) при намаляващо със 7,1% население. Предвидената в дискреционните мерки за 2027 г. оптимизация (целогодишен ефект от 10-процентното съкращение от 01.09.2026 г. и оптимизация в силовите ведомства, общо –267,9 млн. евро) съответства на съкращаване на малко над 5 хил. бройки и връща около половината от този ръст. Делът на персонала в БВП (8,8% през 2029 г.) остава над средното за 2005–2019 г. (7,6%), т.е. потенциалът за структурна оптимизация не е изчерпан.

Прехвърлянето на личните осигурителни вноски към служителите по ЗДСл и ЗСВ от 2027 г. отново е съпроводено с компенсиране на брутните възнаграждения. ФС повтаря оценката си от юли: мярката не носи фискален ефект и не е структурна реформа.

Издръжка

При консервативната база издръжката за 2026 г. е около 4,73 млрд. евро, т.е. с 1,16 млрд. евро под очакваното в АСБП. Заложените за 2027 г. 5,87 млрд. евро означават ръст от 24% спрямо тази база, а не „замразяване“. ФС счита, че издръжката отново се планира с вграден резерв, който през 2025 и 2026 г. беше използван за финансиране на заплати. Номиналният спад с 5,3% през 2029 г. не е обвързан с мярка. ФС препоръчва тавани на издръжката по първостепенни разпоредители, определени спрямо отчетното изпълнение, и централизирани обществени поръчки.

Социални разходи

Разходите за социално осигуряване, подпомагане и грижи растат с 1,89 млрд. евро (8,7%) спрямо АСБП и с 1,48 млрд. евро (6,7%) спрямо консервативната база за 2026 г. След това растат със 7,0% и 5,6% годишно и се задържат около 16,7–16,8% от БВП. Пенсиите нарастват с 15,5% за 2027–2029 г. до 17,04 млрд. евро (10,6% от БВП) по силата на швейцарското правило. Новите социални мерки (+167,8 млн. евро) се финансират почти изцяло от реформата в ТЕЛК и личната помощ (–228,3 млн. евро). Ефектът от тази реформа е несигурен, а от него зависи спадът с 11,7% на функцията „социални помощи и обезщетения“ (от 3,60 на 3,18 млрд. евро).

Субсидии

Субсидиите намаляват от 4,13 на 3,55 млрд. евро (–14,1%) спрямо АСБП, но спрямо консервативната база за 2026 г. (3,49 млрд. евро) те практически не се променят. Свиването по функция „Горива и енергия“ (от 2,80 на 1,42 млрд. евро) отразява отпадането на част от компенсациите, но компенсациите за електроенергия (634,9 млн. евро за 2027 г.) се финансират частично чрез временен таван върху приходите на производителите, т.е. с еднократен инструмент. ФС препоръчва субсидиите за държавни предприятия (БДЖ, НКЖИ, „Български пощи“) да бъдат обвързани с договори за обществена услуга и показатели за резултат.

Лихви

Разходите за лихви нарастват от 1,06 млрд. евро по АСБП (1,22 млрд. евро по месечните данни) през 2026 г. до 2,30 млрд. евро през 2029 г. Като дял от приходите по КФП те се увеличават от 2,1% на 4,0%, а през 2029 г. ще са равни на 41% от разходите за образование. Сметната палата предупреждава, че през следващото десетилетие ще трябва да бъдат рефинансирани над 12 млрд. евро стар дълг, поет при лихви от 1–2%. ЕК прогнозира по-високи лихвени плащания от МФ (1,3% срещу 1,1% от БВП за 2027 г. по ЕСС), което показва, че и тази позиция носи риск нагоре.

Капиталови разходи

Капиталовите разходи за 2027 г. са 6,02 млрд. евро (4,3% от БВП), от които 3,63 млрд. евро с национално и 2,39 млрд. евро с европейско финансиране. Инвестиционната програма за общински проекти е 0,6 млрд. евро при оставащи задължения от 1,8 млрд. евро. Нивото е под средното за 2005–2024 г. (4,8% от БВП), но над средното за 2021–2024 г. (3,6%). Сметната палата отчита средно изпълнение на капиталовите разходи от 78,1% от плана за 2020–2025 г., което ФС приема като ориентир за риска от неизпълнение и за използването на капиталовите разходи като буфер за дефицита.

По сектор „Държавно управление“ брутообразуването на основен капитал е с 530 млн. евро под сценария при непроменени политики, без това да е остойностено като мярка. ФС приветства въвеждането на Програма за приоритетни стратегически инвестиционни проекти с показатели за резултат, забраната икономии от капиталови разходи да финансират текущи (чл. 109) и вписването на проектите в ИСУН.

4.2.4. Модел на консолидация и дискреционни разходни мерки

Фискалният съвет оценява, че разходната страна на бюджета почти не участва в консолидацията през 2027 г. Дискреционните разходни мерки по Табл. II-8 от АСБП са нетно –75,6 млн. евро (0,05% от БВП), докато приходните мерки са 1 926,9 млн. евро. Така 96% от обявеното дискреционно усилие е от страна на приходите, при препоръка на ФС поне две трети от корекцията да бъдат в разходите.

Табл. 24. Дискреционни разходни мерки за 2027 г. и оценка на ФС (млн. евро, начислена основа)

Мярка	Ефект 2027	Оценка на ФС
Увеличение със 7,5% на разходите за педагогическия персонал	+170,5	Трайно увеличение
Увеличение с 5% на разходите за персонал на ПРБ и делегираните дейности	+169,8	Трайно увеличение
Пакет социални мерки и мерки за деца	+137,8	Трайно увеличение
Целева помощ за Великден и Коледа	+30,0	Трайно, при ежегодно повторение
Целогодишен ефект от 10% съкращение на разходите за персонал от 01.09.2026 г.	–162,8	Еднократна хоризонтална мярка, без промяна в числеността
Оптимизиране на персонала в силовите ведомства	–105,1	Несигурно; без описан механизъм
Реформа в ТЕЛК и личната помощ	–228,3	Структурна по замисъл, с висок риск за изпълнението
Консолидация на публичните разходи за здравеопазване	–68,7	Неконкретизирана
Отпадане на COVID-19 добавката за новоотпуснатите пенсии	–17,8	Трайна
Намаление на субсидията за политическите партии	–1,0	Символична

Мярка	Ефект 2027	Оценка на ФС
Общо	**–75,6**	

Източник: МФ, АСБП 2027–2029 г., Табл. II-8; оценка на ФС.

Сравнението на основния сценарий със сценария при непроменени политики показва, че разходите на сектор „Държавно управление“ за 2027 г. са с 1,93 млрд. евро по-ниски от базисните. Около 0,86 млрд. евро от разликата отразява ефекта от мерките, предприети през 2026 г., а остават около 1,0 млрд. евро, които не са обвързани с нито една мярка. В тях влизат по-ниски публични инвестиции (530 млн. евро), компенсация на наетите, междинно потребление и социални трансфери.

Табл. 25. Разходи на сектор „Държавно управление“ за 2027 г.: сценарий при непроменени политики и основен сценарий (млн. евро)

Позиция (ЕСС 2010)	Непроменени политики	Основен сценарий	Разлика
Компенсация на наетите	16 195,6	15 518,6	–677,0
Междинно потребление	7 173,0	6 874,4	–298,6
Социални трансфери (без тези в натура)	17 984,9	17 665,0	–319,9
Субсидии	2 437,7	2 333,6	–104,1
Брутообразуване на основен капитал	6 222,6	5 692,5	–530,1
Общо разходи	58 689,7	56 760,0	–1 929,7

Източник: МФ, АСБП 2027–2029 г., Табл. II-5 и II-6; изчисления на ФС.

Разходната политика в контекста на процедурата при прекомерен дефицит

С Решение (ЕС) 2026/1758 от 10 юли 2026 г. Съветът откри процедура при прекомерен дефицит и определи максимален ръст на нетните разходи, финансирани на национално ниво, от 4,2% за 2026 г., 3,4% за 2027 и 2028 г. и 3,2% за 2029 г. Срокът за корекция на прекомерния дефицит е 2029 г.

Граф. 28. Ръст на нетните разходи: план на МФ и корективен път по препоръката на Съвета (%)



Източник: Съвет на ЕС (препоръка по чл. 126, ал. 7 ДФЕС); МФ, АСБП 2027–2029 г., Табл. II-4

По плана на МФ нетните разходи растат с 9,6% през 2026 г., което води до отклонение от 1,8% от БВП. Компенсирането му зависи изцяло от 2027 г., когато ръстът е само 0,7%. ФС обръща внимание на три обстоятелства, които правят тази оценка крехка:

1. Ниският ръст за 2027 г. се дължи в значителна степен на дискреционните приходни мерки, които по методологията се приспадат от нетните разходи. Около 42% от тях е еднократният данък върху свръхпечалбата. Ако той донесе по-малко от 800 млн. евро, ръстът на нетните разходи за 2027 г. ще бъде по-висок.
1. Без дерогацията за разходите за отбрана кумулативното отклонение за 2027 г. е 0,8% от БВП. Дерогацията (0,5% от БВП) е временна и ограничена до 0,9% от БВП за 2026–2028 г., а разходите за отбрана растат трайно – от 2,06% на 2,55% от БВП по класификацията на НАТО до 2029 г.
2. През 2028 г. ръстът на нетните разходи е точно на тавана (3,4%), т.е. без никакъв буфер срещу преразход при персонала или неизпълнение на приходите.

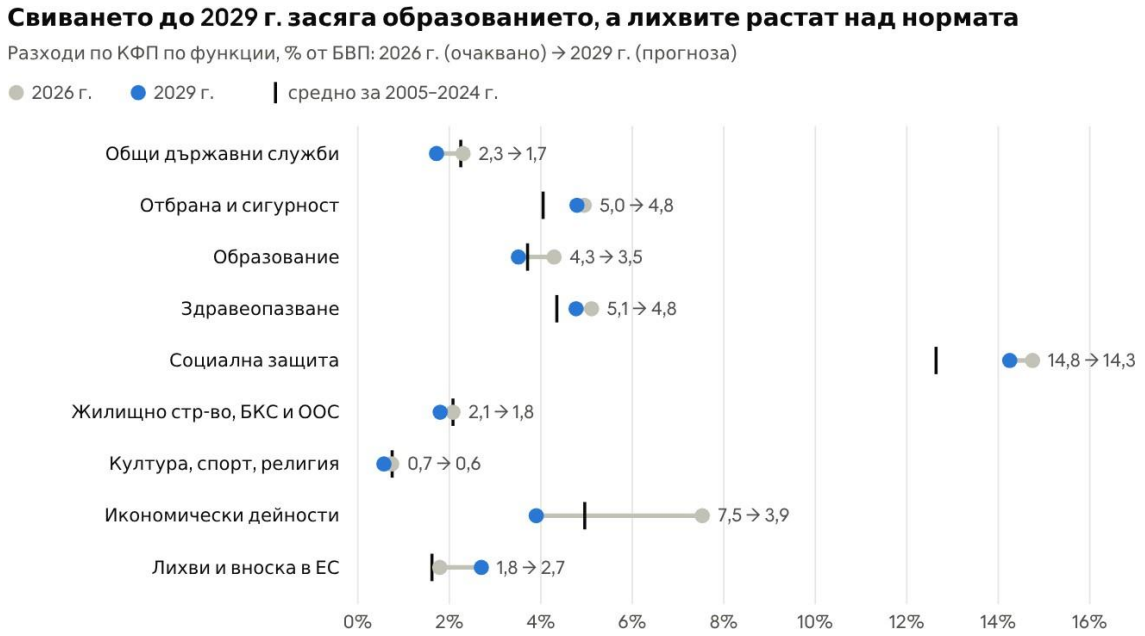
Окончателните изчисления на ФС по методологията на Регламент (ЕС) 2024/1263 (раздел III) сочат по-малко отклонение от посоченото от МФ за 2026 г. (0,95% от БВП), но по-висок ръст на нетните разходи за 2027 г. (4,4% при таван 3,4%), като еднократният данък се третира като еднократна мярка. Отклонението се компенсира едва през 2028 г. и само с гъвкавостта за отбрана. Независимо от точния размер, ФС счита, че разходната политика оставя минимален марж за спазване на корективния път и прави излизането от процедурата през 2029 г. зависимо от пълното изпълнение на неостойностени тавани.

ФС напомня препоръката си от юли за фискално усилие от поне 2% от БВП за 2026–2027 г. По ЕСС 2010 дефицитът намалява само с 0,8 пр.п. (от 5,0% на 4,2%), като над две трети от подобрението идва от еднократния данък. ФС препоръчва бюджетът за 2027 г. да бъде допълнен с трайни разходни мерки от около 1% от БВП (около 1,4 млрд. евро), насочени към числеността на персонала, издръжката, субсидиите за държавни предприятия и насочеността на социалните плащания, при запазване на публичните инвестиции в реално изражение.

4.2.5. Функционален анализ и секторна оценка на консолидацията и ефективността

Функционалният анализ показва, че средносрочното свиване на разходите с 5,5 пр.п. от БВП (от 43,5% на 38,0%) се дължи почти изцяло на две функции: икономическите дейности (–3,6 пр.п., основно края на ПВУ) и образованието (–0,8 пр.п.). Едновременно с това лихвите и вноската в бюджета на ЕС нарастват с 0,9 пр.п., а отбраната, здравеопазването и социалната защита остават над историческите си норми.

Граф. 29. Разходи по КФП по функции: 2026 и 2029 г. спрямо средното за 2005–2024 г. (% от БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ (Expenditure by functions 1998–2029; АСБП 2027–2029 г., Табл. III-1)

Табл. 26. Разходи по функции: изменение 2029 г. спрямо 2026 г. и оценка на ФС

Функция	Номинално, %	Реално*, %	2029 спрямо ср. 2005–24, пр.п.	Оценка на ФС
Общи държавни служби	–8,3	–19,6	–0,5	Свиване без описана административна реформа
Отбрана и сигурност	+18,7	+4,0	+0,7	Отбраната расте с 56%, полицията намалява със 7% без план
Образование	+0,3	–12,1	–0,2	Най-голямо реално свиване сред функциите за човешки капитал
Здравеопазване	+14,4	+0,3	+0,4	Реално задържане; мерките за 68,7 млн. евро не са конкретизирани
Социална защита	+18,5	+3,9	+1,6	Трайно над нормата; пенсиите растат автоматично
Жилищно строителство, БКС и ООС	+6,1	–7,0	–0,3	Зависи от европейското финансиране
Култура, спорт, религия	–6,3	–17,9	–0,2	Свиване без приоритизация

Функция	Номинално, %	Реално*, %	2029 спрямо ср. 2005–24, пр.п.	Оценка на ФС
Икономически дейности	–36,5	–44,3	–1,1	Край на ПВУ и енергийните компенсации
Лихви и вноска в ЕС	+84,2	+61,4	+1,1	Нов структурен натиск

** Дефлирано с дефлатора на БВП по макроикономическата прогноза на МФ (кумулативно14,1% за 2027–2029 г.). Данните за 2026 г. са очаквано изпълнение, а за 2027–2029 г. – проект и прогноза. Функцията „Лихви и вноска в ЕС“ включва разходите, некласифицирани в другите функции. Източник: МФ (АСБП 2027–2029 г., Табл. III-1); изчисления на ФС.*

4.2.6. Рискове и сценарии за разходите и дефицита

Рисковете пред разходната част са асиметрични и преобладаващо в посока на по-висок дефицит. Те произтичат от неостойностените тавани за персонала и издръжката, от натрупаните задължения по АПИ и общинската програма и от по-слабия от очаквания ефект на приходните мерки, оценен в раздел 4.1.

Табл. 27. Основни рискове за дефицита по КФП, 2027–2029 г. (млрд. евро)

Риск	2027	2028	2029	Основание
Разходи за персонал по прогнозния ръст на средното възнаграждение	–	+0,58	+1,27	Таваните предполагат около 8% по-малко заети без мярка
Издръжка без номиналния спад през 2029 г.	–	–	+0,32	Спадът не е обвързан с мярка
По-нисък ефект от дискреционните приходни мерки	+0,6 – 0,9	+0,6 – 0,9	+0,6 – 0,9	Оценка на ФС в раздел 4.1
Непокрити задължения по общинската програма	+0,6	+0,6	–	1,8 млрд. евро задължения при 0,6 млрд. евро в бюджета за 2027 г.
По-високи лихви (прогноза на ЕК)	около +0,3			1,3% срещу 1,1% от БВП по ЕСС
Неизпълнение на капиталовите разходи	в обратна посока			Средно изпълнение 78% за 2020–2025 г.

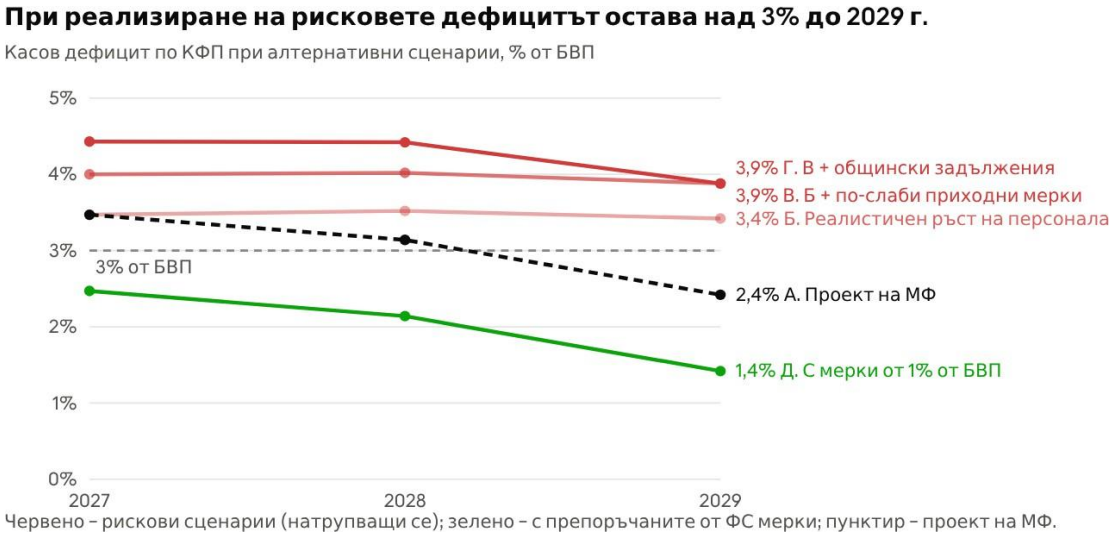
Източник: оценка на ФС по данни на МФ, ЕК и Сметната палата.

ФС е разгледал четири илюстративни сценария, при които рисковете се натрупват последователно, и един сценарий с препоръчаните от ФС трайни разходни мерки:

- **А. Проект на МФ** – разходите и дефицитът съгласно АСБП 2027–2029 г.
- **Б. Реалистичен ръст на персонала** – разходите за персонал растат с прогнозния ръст на средното възнаграждение от 2028 г., а издръжката не намалява номинално през 2029 г.
- **В. Б + по-слаби приходни мерки** – дискреционните приходни мерки носят с 0,75 млрд. евро годишно по-малко от разчетеното.

- **Г. В + общински задължения** – оставащите задължения по общинската програма над предвидените 0,6 млрд. евро се разплащат през 2027–2028 г.
- **Д. С мерки от 1% от БВП** – трайни разходни мерки от 1% от БВП годишно от 2027 г. спрямо проекта на МФ.

Граф. 30. Касов дефицит по КФП при алтернативни сценарии, 2027–2029 г. (% от БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ (АСБП 2027–2029 г.); илюстративни сценарии

При сценарий Б дефицитът е 3,5% от БВП през 2028 г. и 3,4% през 2029 г., т.е. остава над референтната стойност. При натрупване и на приходния риск дефицитът е около 4% от БВП през целия период, а с разплащането на общинските задължения достига 4,4% през 2027–2028 г. Излизането от процедурата при прекомерен дефицит през 2029 г. е постижимо само ако всички неостойностени тавани бъдат изпълнени. Обратно, трайни разходни мерки от около 1% от БВП свеждат дефицита до 2,5% още през 2027 г. и създават буфер от около 1,5 пр.п. под 3% до 2029 г., който е необходим при очакваното от ФС циклично забавяне през 2028 г.

Макрорамката на ФС и output gap: последици за дефицита и разходите

Оценката на дефицита и на разходните съотношения зависи от макрорамката. Макроикономическата прогноза на ФС (есен 2026 г.) се различава от тази на МФ в три посоки. Първо, ФС очаква по-нисък дефлатор на БВП през 2026 г. (7,9% срещу 9,1%), поради което номиналният БВП е с 0,6–0,9% по-нисък през 2026–2028 г. Второ, ФС очаква циклично забавяне през 2028 г. с реален растеж от 1,5% при 2,4% по прогнозата на МФ. Трето, при макрорамката на ФС и производствена функция по методологията на ЕС (с допусканията от Доклада за застаряването 2027) икономиката е над потенциала си през 2026–2027 г., докато МФ оценява отклонението като близко до нула.

Табл. 28. Макрорамка и output gap – МФ и ФС, 2026–2029 г.

Показател	2026	2027	2028	2029
Реален растеж, % (МФ / ФС)	3,0 / 2,8	2,5 / 2,5	2,4 / 1,5	2,4 / 2,8
Дефлатор на БВП, % (МФ / ФС)	9,1 / 7,9	5,7 / 6,0	4,2 / 5,0	3,6 / 4,0
Номинален БВП, млн. евро (МФ / ФС)	130 459 / 129 247	141 302 / 140 475	150 819 / 149 711	160 013 / 160 059

Показател	2026	2027	2028	2029
Разлика в номиналния БВП (ФС спрямо МФ), %	−0,9	−0,6	−0,7	0,0
Потенциален растеж, % (МФ / ФС)	3,1 / 2,9	2,8 / 2,8	2,7 / 2,6	2,6 / 2,4
Output gap, % от потенциалния БВП (МФ / ФС)	0,3 / 0,6	0,0 / 0,4	−0,2 / −0,6	−0,4 / −0,3
Дефицит на „ДУ“, % от БВП (МФ / при БВП на ФС)	5,0 / 5,4	4,2 / 4,45	3,5 / 3,8	2,8 / 2,8
Структурен дефицит, % от БВП (МФ / ФС)	5,1 / 5,6	4,2 / 4,6	3,4 / 3,6	2,7 / 2,75

Източник: АСБП 2027–2029 г. (Табл. I-2, I-3); макроикономическа прогноза и модел за outputgap на ФС; изчисления на ФС. Дефицитът при БВП на ФС е изчислен при номинално непроменени разходи и еластичност на данъците и осигуровките спрямо номиналния БВП, равна на 1; структурното салдо – с полуеластичност 0,30.

Последиците за разходната политика са следните:

- **По-високи разходни съотношения и дефицит.** Разходите по проекта са определени в номинално изражение, а приходите следват номиналния БВП. При по-ниския номинален БВП на ФС приходите са с около 250 млн. евро по-ниски през 2027 г. и с около 330 млн. евро през 2028 г., а дефицитът – с около 0,2 пр.п. от БВП по-висок в двете години. Касовият дефицит за 2027 г. е около 3,7% вместо 3,5%, а разходите по КФП са с около 0,2–0,3 пр.п. от БВП по-високи, което стеснява и маржа спрямо националното правило от 40% от БВП. Коригиращият път на нетните разходи по процедурата при прекомерен дефицит е в номинално изражение и не се променя, но той не гарантира целевото салдо при по-слаба номинална икономика.
- **Проциклична фискална позиция през 2026–2027 г. При положителен output gap от около 0,6% и 0,4% част от приходите е циклична. Структурният дефицит по оценка на ФС е 5,3% от БВП за 2026 г. и 4,5% за 2027 г. (раздел III), т.е. с 0,2–0,3 пр.п. по-висок от изчисления по данните на МФ. При преизчисляване и на приходите с номиналния БВП на ФС (Табл. 28) той е 5,6% и 4,6%, а разликата е 0,4–0,5 пр.п. Експанзивната политика в период на растеж над потенциала противоречи на изискването да се създават буфери в добрите години. След изключване на еднократния данък структурното подобрение през 2027 г. е 0,3–0,5 пр.п., т.е. под или на границата на изискваното по процедурата минимално усилие от 0,5 пр.п.**
- **Риск за 2028 г. При растеж от 1,5% и отрицателен output gap автоматичните стабилизатори ще увеличат дефицита до около 3,7–3,8% от БВП, а не 3,5%. Консолидацията за 2028 г. разчита на тавани без мерки (персонал и издръжка), които при циклично забавяне ще бъдат подложени на политически натиск. Историческият опит показва, че в такава ситуация балансиращата променлива са капиталовите разходи – Сметната палата отчита средно изпълнение от 78,1% за 2020–2025 г. и определя неизпълнението им като неформален механизъм за балансиране на бюджета.**
- **Систематично надценяване на структурната позиция. В документите на МФ от 2015 до 2026 г. оценките за output gap са средно с 0,54 пр.п. под последващите оценки на ЕК, като подценяването е статистически значимо и се наблюдава в 71% от случаите. Това означава, че през 2020–2022 г. структурният дефицит е бил подценен с 0,3–0,8 пр.п. от БВП, което е допринесло за отлагането на консолидацията и за достигането до процедурата при прекомерен дефицит.**

ФС отбелязва, че Европейската комисия (пролетна прогноза 2026 г.) оценява отклонението за 2027 г. като отрицателно. В симулацията на ФС интервалът за output gap през 2027 г. (P16–P84) е

от −0,6% до +1,3%, като вероятността е в полза на положителен разрив. При песимистичния сценарий на ФС за 2027 г. (номинален БВП с 1,0% под прогнозата на МФ) приходите са с около 430 млн. евро по-ниски, а дефицитът на сектор „Държавно управление“ е около 4,6% от БВП. Това е допълнителен аргумент разходната рамка да съдържа буфер под тавана на нетните разходи, а не да разчита на номиналния растеж за постигане на целите.

4.2.7. Изводи и препоръки за разходната част

Въз основа на изготвения анализ Фискалният съвет формулира следните изводи и препоръки за разходната част на бюджета:

1. **Липса на реална разходна консолидация.** Свиването на разходите от 43,5% на 39,6% от БВП се дължи на края на ПВУ и на номиналния растеж на БВП. Националните разходи растат с 5,5%, а дискреционните разходни мерки са едва –75,6 млн. евро. ФС препоръчва допълнителни трайни разходни мерки от около 1% от БВП (около 1,4 млрд. евро) за 2027 г., така че поне две трети от корекцията да бъдат от страна на разходите.
1. **Корекция на базата за 2026 г.** Изпълнението на очакваното в АСБП изисква разходи от 14,1 млрд. евро през ноември–декември, т.е. с 41% повече от същия период на 2025 г. При консервативен разходен подход дефицитът за 2026 г. е 3,8–4,8% от БВП. Еднократните разплащания по общинската програма, АПИ и ПВУ (около 2,15 млрд. евро) са част и от разчетите на МФ; без тях подлежащият дефицит по разчета на МФ е около 3,9%, т.е. заложеният дефицит от 3,5% за 2027 г. не е консолидация. ФС препоръчва МФ да актуализира очакваното изпълнение по икономически елементи, да обясни планираните до края на годината плащания за издръжка и субсидии и да отдели еднократните ефекти.
2. **Натрупани задължения.** Оставащите 1,8 млрд. евро задължения по общинската програма и ангажиментите на АПИ над разходната база не са обезпечени в средносрочните тавани. ФС препоръчва публичен регистър на поетите и неразплатените ангажименти и график за покриването им, както и стриктно прилагане на лимита за нови задължения за разходи.
3. **Разходи за персонал.** В 16 поредни години разходите за персонал надхвърлят закона средно с 13,8%. Таваните за 2028–2029 г. предполагат около 8% по-малко заети без описана мярка. ФС препоръчва функционален преглед и целева численост на публичния сектор, трайна отмяна на автоматичните механизми за възнагражденията в самите закони, а не с едногодишни преходни разпоредби, и планиране по реалистичната численост и средна заплата.
4. **Издръжка като скрит резерв.** Издръжката за 2027 г. е с 24% над реалистичната база за 2026 г., а исторически отчита неизпълнение средно с 18%. ФС препоръчва тавани по първостепенни разпоредители спрямо отчетното изпълнение и забрана за пренасочване от издръжка към заплати без решение на Народното събрание.
5. **Секторни приоритети.** Консолидацията по функции засяга в най-голяма степен образованието (–12% реално до 2029 г.), докато социалната защита остава с 1,6 пр.п. над историческата си норма. ФС препоръчва консолидацията да се насочи към администрацията, вътрешния ред и сигурността, субсидиите за държавни предприятия и социалните плащания, а не към човешкия капитал и публичните инвестиции.
6. **Процедура при прекомерен дефицит. Спазването на корективния път на нетните разходи зависи от еднократния данък, от дерогацията за отбрана и от неостойностени тавани, а през 2028 г. няма буфер. При реализиране на рисковете дефицитът остава между 3,4% и 4,4% от БВП до 2029 г. ФС препоръчва разходната рамка да съдържа буфер от поне 0,5% от БВП под тавана на нетните разходи всяка година. Необходимостта от буфер се засилва от оценката на ФС за по-нисък номинален БВП,**

положителен output gap през 2026–2027 г. и циклично забавяне през 2028 г., които повишават дефицита с около 0,2 пр.п. от БВП и структурния дефицит с 0,2–0,5 пр.п. спрямо оценките на МФ (в зависимост от това дали се преизчисляват и приходите).

7. **Капиталово бюджетиране.** ФС приветства Програмата за приоритетни стратегически инвестиционни проекти и забраната неизпълнението на капиталовите разходи да се пренасочва за текущи разходи. ФС настоява моделът на капиталово бюджетиране да бъде регламентиран в ЗПФ – единен портфейл, оценка на разходите и ползите, многогодишни лимити за поемане на ангажименти и публично проследяване на изпълнението.
8. **Ефективност и прозрачност.** ФС препоръчва систематични прегледи на разходите с количествени цели, показатели за резултат по сектори, остойностяване на всички разходни мерки по първостепенни разпоредители и публикуване на разбивка на разходите по икономически елементи за целия средносрочен период и мост между касовия формат на КФП и сектор „Държавно управление“.

V. Изводи и препоръки

Разделът обобщава изводите от анализа в раздели II–IV и ги свързва с предложенията на Фискалния съвет. Номерата в скоби препращат към препоръките в позицията на Съвета.

5.1. Изводи

Макроикономическа рамка

1. **Прогнозата за бюджетната година е реалистична, но базата е висока.** Реалният растеж за 2027 г. (2,5%) съвпада с базовия сценарий на ФС. Прогнозата за 2026 г. (3,0%) е над реалистичния диапазон 2,5–2,8%, а номиналният БВП за 2027 г. по МФ (141 302 млн. евро) е над оптимистичния сценарий на ФС (141 026 млн. евро). Надцененият БВП занижава съотношенията на дефицита, дълга и разходите.
2. **Цикълът работи срещу рамката след 2027 г.** ФС очаква забавяне до 1,5% през 2028 г. Икономиката е над потенциала си през 2026–2027 г., затова фискалната политика е проциклична, а структурният дефицит е с 0,2–0,3 пр.п. по-висок от изчисления по данните на МФ (с 0,4–0,5 пр.п., ако и приходите се преизчислят с номиналния БВП на ФС).

Фискални правила и съответствие с рамката на ЕС

3. **Коригиращият път не се спазва през 2026–2027 г.** През 2026 г. нетните разходи растат с 9,6% по МФ и със 7,0% по оценката на ФС при максимум 4,2%. Компенсирането зависи от еднократния данък и от клаузата за отбрана; по оценката на ФС ръстът през 2027 г. е 4,4% при таван 3,4%, а салдото по контролната сметка е 0,7% от БВП при 0,2% по МФ и се изчиства едва през 2028 г.
4. **Прекомерният дефицит се коригира в последната възможна година.** Дефицитът на сектор „Държавно управление“ е 2,8% от БВП през 2029 г. по МФ и по оценката на ФС, с буфер под 0,2 пр.п. При реализиране на рисковете той остава между 3,4% и 4,4% от БВП.
5. **Дългът е нисък, но динамиката му е неблагоприятна.** Той нараства от 29,9% на 36,9–37,0% от БВП до 2029 г., а лихвите нарастват почти три пъти до 2,5 млрд. евро. Показателите за устойчивост сочат среден до висок риск в дългосрочен план.
6. **Националните правила за дефицита не се спазват до 2028 г.** Изключението при дерогация по проекта за ЗПФ не покрива превишението през 2026–2027 г., а мерките, които трайно намаляват приходите (262,5 млн. евро), не са компенсирани с трайни разходни мерки.

Приходи

7. **Разчетите за 2027 г. са близки до реалистичните, с риск надолу.** Данъчно-осигурителните приходи (41,98 млрд. евро) са с 0,29–0,35 млрд. евро над базовия сценарий на ФС; вероятността за изпълнение е 40–42%. Рискът за базата от 2026 г. е до 0,86 млрд. евро.
8. **Приходните мерки са надценени.** При разчет от 1 926,9 млн. евро ФС очаква около 1,30 млрд. евро за 2027 г. За 2014–2025 г. обявените мерки са се отразили в приходите с 10–40% от оценения размер. Еднократният данък върху „свръхпечалбата“ е оценен на 800 млн. евро при около 211 млн. евро по симулацията на ФС.
9. **Рискът нараства към края на хоризонта.** Приходите от осигуровки и от електронното фактуриране за 2028–2029 г. са надценени с 0,6–1,0 млрд. евро годишно.

Разходи

10. **Няма реална разходна консолидация.** Спадът на разходите от 43,5% на 39,6% от БВП идва от края на ПВУ и от растежа на номиналния БВП. Националните разходи растат с 5,5%,

дискреционните разходни мерки са нетно –75,6 млн. евро, а около 1,0 млрд. евро по-ниски разходи не са обвързани с мярка.

11. **Базата за 2026 г. прикрива подлежащата позиция.** Очакваното от МФ изпълнение изисква плащания от 14,1 млрд. евро през ноември–декември (+41%). Без еднократните разплащания от около 2,15 млрд. евро подлежащият дефицит за 2026 г. е около 3,9% от БВП, т.е. заложените 3,5% за 2027 г. не са консолидация.
12. **Таваните за персонала и издръжката не са достоверни.** Разходите за персонал надхвърлят закона 16 поредни години, средно с 13,8%; таваните за 2028–2029 г. предполагат около 8% по-малко заети без мярка. Издръжката за 2027 г. е с 24% над реалистичната база.
13. **Корекцията пада върху човешкия капитал и инвестициите.** Разходите за образование намаляват с 12% реално до 2029 г., докато социалната защита остава с 1,6 пр.п. от БВП над историческата си норма. Задълженията по общинската програма са 1,8 млрд. евро при 0,6 млрд. евро в бюджета.

Бюджетна рамка и прозрачност

14. **Съответствието с коригиращия път не може да се провери по публикуваните данни.** АСБП дава само крайния ръст на нетните разходи, без редовете за извеждането му, без мост между КФП и сектор „Държавно управление“ и без оценка на националните правила.
15. **Законопроектите създават нужната основа.** Одобряването на прогнозата, режимът „изпълни или обясни“, меморандумите за обмен на информация и новият чл. 26 от ЗПФ позволяват оценките на Съвета да имат последствия, ако бъдат приложени още към този бюджет.

5.2. Препоръки

А. За второто четене на Бюджет 2027

- **Трайни разходни мерки от около 1% от БВП (1,4 млрд. евро)** (препоръка 1). Ориентири за източниците: издръжката е с 1,16 млрд. евро над реалистичната база; щатните бройки са с 11,1 хил. над 2020 г.; субсидиите за държавни предприятия не са обвързани с резултати; социалната защита е с 1,6 пр.п. от БВП над нормата. Очакван ефект: дефицит по КФП около 2,5% от БВП още през 2027 г. и буфер от около 1,5 пр.п. под 3% до 2029 г.
- **Буфер от 0,5% от БВП под тавана на нетните разходи** (препоръка 2), за да не зависи съответствието от една мярка или от клаузата за отбрана.
- **Предпазливо планиране на еднократния данък** (препоръка 3). Ако данъкът остане, ФС предлага разходи в размер на разликата между разчета и предпазливата оценка (около 0,4% от БВП) да се освобождават едва след постъпване на приходите.
- **Актуализирана база за 2026 г.** (препоръка 4) с отделно посочени еднократни ефекти, за да може Народното събрание да види действителното усилие.

Б. За средносрочната рамка 2028–2029 г.

- **Мерки зад всеки таван.** Таваните за персонала да стъпят на функционален преглед и целева численост (препоръка 7); при липса на мерки рискът е 0,58 млрд. евро за 2028 г. и 1,27 млрд. евро за 2029 г.
- **Реалистични приходни разчети.** Ръстът на осигурителните приходи за 2028 г. да се приведе към растежа на осигурителната база (риск около 0,4 млрд. евро), а ефектът от електронното фактуриране да се планира постепенно (препоръка 8).

- **Пренасочване на корекцията** от образованието и публичните инвестиции към администрацията, вътрешния ред и сигурността и субсидиите, чрез прегледи на разходите с количествени цели (препоръка 9).
- **Регистър и график за ангажиментите** на АПИ и по общинската програма в рамките на таваните (препоръка 6).
- **Сценарий за 2028 г. при растеж от 1,5%.** Следващата средносрочна прогноза да покаже рамката и при цикличното забавяне, което очаква ФС, и да обхване четири години, както изисква проектът за ЗПФ.

В. За фискалната рамка и законите

- **Публикуване на извеждането на нетните разходи и на контролната сметка** в АСБП и в годишния доклад за напредъка, заедно с мост между КФП и сектор „Държавно управление“ (препоръка 5).
- **Правилото за 40% от БВП да обхваща всички разходи по КФП** (препоръка 11).
- **Капиталовото бюджетиране да се уреди в ЗПФ** – единен портфейл, многогодишни лимити за ангажименти и публично проследяване, като развитие на новия чл. 86а (препоръка 10).
- **Яснота за изключенията при дерогация.** Да се посочи в АСБП каква част от превишението на дефицита и на нетните разходи се покрива от клаузата за отбрана за всяка година.

5.3. Заключение

Проектът на бюджет за 2027 г. и АСБП за 2027–2029 г. признават необходимостта от консолидация и следват формално корективния път, определен от Съвета на ЕС. Корекцията обаче се опира на еднократен данък, на края на ПВУ, на клаузата за отбрана и на тавани на разходите без мерки зад тях. При тези условия прекомерният дефицит се коригира в последната възможна година и без буфер срещу цикличното забавяне, което ФС очаква през 2028 г.

Фискалният съвет оценява, че бюджетната рамка не осигурява спазването на корективния път с достатъчна вероятност. Съветът препоръчва бюджетът за 2027 г. да бъде допълнен с трайни разходни мерки от около 1% от БВП. Фискалният съвет съгласува проекта на Закон за държавния бюджет за 2027 г. и Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2027-2029 г.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:

Д-Р СИМЕОН ДЯНКОВ