ISSN 0323-9004

Народностопански архив

Свищов, година LXXIX книга 3 - 2026

Зеленото банкиране като катализатор за устойчиво развитие – доказателства от банковия сектор

Коефициентен метод за разпределение на непреките разходи

Фискални и разпределителни ефекти от промяната в осигурителния модел на държавните служители в България

Прогнозиране волатилността на водещи банкови институции чрез модела EGARCH (1.1)

Измерване на регионалните икономически възможности: нов подход чрез регионален индекс на икономическите възможности и коефициент на регионалния дефицит

СТОПАНСКА АКАДЕМИЯ „Д. А. ЦЕНОВ"
СВИЩОВ

Economic Archive Year LXXIX, Issue 3 - 2026
Народностопански архив година LXXIX книга 3 - 2026

РЕДАКЦИОНЕН СЪВЕТ:
Проф. д-р Теодора Димитрова – главен редактор
Проф. д-р Светослав Илийчовски – зам.-главен редактор
Доц. д-р Михаил Чиприянов
Доц. д-р Жельо Вътев
Доц. д-р Искра Пантелеева
Доц. д-р Пламен Йорданов
Доц. д-р Пламен Петков
Доц. д-р Анатолий Асенов
Доц. д-р Сергей Радуканов

МЕЖДУНАРОДЕН СЪВЕТ:
Проф. д-р ик.н. Михаил А. Ескиндаров – Финансов университет при Правителството на Руската федерация, Москва (Русия).
Проф. д-р ик.н. Григоре Белостечник – Молдовска академия за икономически изследвания, Кишинев (Молдова).
Проф. д-р ик.н. Михаил Ив. Зверяков – Одески държавен икономически университет, Одеса (Украйна).
Проф. д-р ик.н. Андрий Крисоватий – Тернополски национален икономически университет, Тернопол (Украйна).
Проф. д-р Кен О'Нийл – Университет Ълстер (Ирландия)
Проф. д-р Ричард Торп – Университет Лийдс (Великобритания)
Проф. д-р ик.н. Олена Непочатенко – Умански национален аграрен университет, Уман (Украйна)
Проф. д-р ик.н. Дмитрий Лукьяненко –Киевски национален икономически университет "Вадим Гетман", Киев (Украйна)
Доц. д-р Мария Стефан – Университет "Валахия", Търговище (Румъния)
Доц. д-р Анисоара Дуика - Университет "Валахия", Търговище (Румъния)
Доц. д-р Владимир Климук – Брановички държавен университет, Бранович (Беларус)

Екип за техническо обслужване:
Технически секретар: Елена Петкова
Стилов редактор: Анка Танева
Превод английски: ст. преп. Венцислав Диков и ст. преп. д-р Маргарита Михайлова

Адрес на редакцията:
5250 Свищов, ул. „Ем. Чакъров” 2
Проф. д-р Теодора Димитрова – главен редактор
☎ (++359) 631 66 201
Елена Петкова – технически секретар
☎ (++359) 631 66 201, e-mail: nsarhiv@uni-svishtov.bg
Благовеста Борисова – компютърен дизайн
☎ (++359) 882 552 516, e-mail: b.borisova@uni-svishtov.bg
Милена Александрова – компютърен дизайн
☎·(++359) 888 303 402, e-mail: m.aleksandrova@uni-svishtov.bg

Отпечатването на списанието за 2026 г. се осъществява с безвъзмездната финансова помощ на Фонд “Научни изследвания” – Договор ДНП № КП-06-НП7-66 по конкурс “Българска научна периодика – 2026 г.”

© Академично издателство „Ценов” – Свищов
© Стопанска академия „Димитър А. Ценов” – Свищов

НАРОДНОСТОПАНСКИ АРХИВ

ГОДИНА LXXIX, КНИГА 3 – 2026

СЪДЪРЖАНИЕ

Михаил Чиприянов, Марио Хопфнер
Зеленото банкиране като катализатор за устойчиво развитие – доказателства от банковия сектор /3

Росен Колев
Коефициентен метод за разпределение на непреките разходи /27

Теодор Ненов, Ивайло Кънев
Фискални и разпределителни ефекти от промяната в осигурителния модел на държавните служители в България /40

Петър Джелепов
Прогнозиране волатилността на водещи банкови институции чрез модела EGARCH (1.1) /54

Стефка Чилова
Измерване на регионалните икономически възможности: нов подход чрез регионален индекс на икономическите възможности и коефициент на регионалния дефицит /82

ФИСКАЛНИ И РАЗПРЕДЕЛИТЕЛНИ ЕФЕКТИ ОТ ПРОМЯНАТА В ОСИГУРИТЕЛНИЯ МОДЕЛ НА ДЪРЖАВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ В БЪЛГАРИЯ

Теодор Ненов
Русенски университет „Ангел Кънчев“
E-mail: *tdnenov@uni-ruse.bg*
Стопанска академия „Д. А. Ценов“ – Свищов
E-mail: *t.nenov@uni-svishtov.bg.*

Ивайло Кънев
Стопанска академия „Д. А. Ценов“ – Свищов
Email: *ivaylokanev86@gmail.bg, d010126395@uni-svishtov.bg*

Резюме: Настоящото изследване анализира фискалните и разпределителните ефекти от поетапното въвеждане на лични осигурителни вноски за държавните служители по Закона за държавния служител (ЗДСл) и за заетите по Закона за съдебната власт (ЗСВ). Основната теза е, че нормативната промяна не трябва да се оценява чрез формалното прехвърляне на част от осигурителната вноска към служителя, а чрез действителната икономическа инцидентност и нетния ефект върху консолидирания публичен сектор. При запазване на достигнатия нетен доход чрез увеличение на брутното възнаграждение възниква ефект на брутиране на работните заплати, който ограничава непосредствената фискална икономия и променя разпределението на потоците между държавния бюджет, държавното обществено осигуряване (ДОО), Националната здравноосигурителна каса (НЗОК), универсалните пенсионни фондове (УПФ) и домакинствата. Анализирани са три сценария: без компенсация; пълна компенсация на нетния доход и компенсация при ограничен фонд „Персонал“. Показва се, че първият сценарий създава най-ясен директен бюджетен ефект, но чрез намаляване на разполагаемия доход на служителите, докато при пълна компенсация реформата има предимно институционален и разпределителен характер. В средносрочен хоризонт фискалният резултат

зависи от правилата за индексация на възнагражденията, числеността на персонала, осигурителния таван и начина, по който техническата компенсация се включва в бъдещата база на заплатите.

Ключови думи: държавни служители, осигурителни вноски, бюджетен ефект, публични финанси, разпределителни ефекти, ДОО, НЗОК, УПФ.

URL: nsarhiv.uni-svishtov.bg

DOI: https://doi.org/10.58861/tae.ea-nsa.2026.3.03.bg

JEL: H24, H53, H55, H61.

* * *

1. Въведение

Осигурителният режим на държавните служители в България традиционно се различава от този на лицата по трудово правоотношение по начина, по който се разпределя задължителната осигурителна тежест. До средата на 2026 г. вноските за държавните служители се поемаха от държавния бюджет чрез съответния публичен работодател. Промените в Кодекса за социално осигуряване (КСО) и Закона за здравното осигуряване (ЗЗО) въвеждат споделяне на тежестта между осигурителя и осигуреното лице (КСО, чл. 6, ал. 5а; ЗЗО, § 20).

Паралелно с промяната е предвидено компенсиране на възнагражденията, така че достигнатият нетен доход да бъде запазен чрез увеличение на брутното възнаграждение (Министерство на финансите, 2026б).

Тази конструкция превръща реформата от чисто нормативна промяна в задача по публични финанси. Законодателното обозначение на платеца не определя само по себе си кой понася икономическата тежест. Когато държавният работодател увеличава брутната заплата, за да запази нетния доход, част от новата лична вноска се финансира от самия бюджет. Затова анализът следва да разграничава три аспекта: юридическа инцидентност, икономическа инцидентност и консолидиран фискален резултат.

Целта на статията е да се анализират и оценят фискалните и разпределителните ефекти от промяната в осигурителния модел на държавните служители. За постигането на тази цел се поставят следните изследователски задачи: да се изясни механизмът на данъчно-осигурителната инцидентност; да се проследят финансовите потоци по институционални сектори; да се моделират три режима на компенсация; да се анализират разпределителните последици по доходни групи и да се оцени средносрочната устойчивост на фонд „Персонал“.

2. Теоретична, институционална и нормативна рамка

Теоретична рамка. Икономическата интерпретация на реформата естествено се вписва в класическата рамка на публичните финанси на Richard A. Musgrave (1959). Разграничението между алокационна, разпределителна и стабилизационна функция е особено полезно тук, защото разглежданата мярка засяга пряко разполагаемия доход, публичните разходи и разпределението на ресурса между текущо потребление, обществено осигуряване и пенсионно натрупване.

Този подход е особено полезен тук, защото показва, че една и съща реформа може да бъде почти неутрална за консолидираното салдо, но едновременно с това да има значими разпределителни последствия. Прехвърлянето на плащане от бюджетния работодател към служителя не е непременно ресурсна икономия, ако паралелно се увеличава заплатата. То може да представлява промяна в институционалния маршрут на един и същ публично финансиран поток.

Теорията на данъчната инцидентност, развита и при Joseph E. Stiglitz и Jay K. Rosengard (2015), налага важно разграничение: законовото задължение за внасяне на данък или осигуровка не показва непременно кой понася крайната икономическа тежест. Тя може да се прояви чрез по-ниско възнаграждение, по-висока цена или по-ниска доходност. При осигуровките върху труда това означава, че формалното съотношение „работодател : работник“ не е достатъчна мярка за реалното разпределение на тежестта.

За българския публичен сектор институционалната особеност е, че работодателят и получателите на голяма част от осигурителните приходи принадлежат към сектор „Държавно управление“. Когато държавният работодател увеличи брутното възнаграждение, а от него се удържи лична вноска за ДОО или НЗОК, една част от операцията е вътрешен поток в рамките на публичния сектор. Това не означава, че операцията е икономически без значение: тя влияе върху бюджетите на отделните подсектори и върху правата на осигурените лица, но не трябва да се отчита два пъти като разход и едновременно като независима „нова“ фискална печалба.

Към тази рамка трябва да се добави и икономиката на социалното осигуряване. Nicholas Barr (2001) разглежда пенсионните и осигурителните системи като механизми за преразпределение на риск, изглаждане на потреблението във времето и реакция на несигурност и непълна информация. Това има пряко значение за потоците към универсалните пенсионни фондове: за бюджета те са текущ касов отлив, а за домакинството – натрупване на индивидуален финансов актив.

Поради това оценката на реформата изисква едновременно три критерия: фискална ефективност, хоризонтална справедливост и междувремево разпределение. Фискалната ефективност изисква да се отчита реалната цена на компенсацията. Хоризонталната справедливост предполага лица с близки доходи и сходни социални права да бъдат подчинени на сравнима структура на осигурителната тежест. Критерият за междувремево разпределение изисква да се отчете, че част от днешния бюджетен разход към УПФ се трансформира в бъдещо пенсионно имущество на осигуреното лице.

Институционална и нормативна рамка. Съгласно чл. 6, ал. 5а от КСО промяната обхваща държавните служители по ЗДСл и категориите лица по ЗСВ, посочени в чл. 4, ал. 1, т. 2, 3 и 10 от КСО. За периода от 1 август до 31 декември 2026 г. е въведено разпределение на вноските между осигурител и осигурено лице в съотношение 80:20, а от 1 януари 2027 г. започва вторият етап с разпределение 60:40 за фондовете „Общо заболяване и майчинство“ и „Безработица“, взети заедно (КСО, чл. 6, ал. 5а; НОИ, 2026а).

За първия етап лицата, родени след 31 декември 1959 г. и осигурявани в УПФ, правят вноски за три фонда, чийто общ размер се разпределя между осигурителя и осигуреното лице, както следва: за фонд „Пенсии“ – обща вноска 14,8% в съотношение 11,8% и 3,0%; за фонд „Общо заболяване и майчинство“ (ОЗМ) – обща вноска 3,5% в съотношение 2,8% и 0,7%; за фонд „Безработица“ – обща вноска 1,0% в съотношение 0,8% и 0,2%. От 1 януари 2027 г. вноската за фонд „Пенсии“ при същата група се разпределя 8,22% за сметка на осигурителя и 6,58% за сметка на осигуреното лице; за родените преди 1 януари 1960 г. съответните размери са 11,02% и 8,78% (КСО, чл. 6, ал. 5а, т. 1–2; НОИ, 2026а).

От 1 август 2026 г. максималният месечен осигурителен доход се увеличава от 2111,64 евро на 2300 евро. Мярката е част от параметрите на Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2026 г. (ЗБДОО за 2026 г.; НОИ, 2026а).

Според официалната информация на Националния осигурителен институт (НОИ) осигурителният доход на държавните служители включва получените или начислените брутни месечни възнаграждения, ограничени от максималния осигурителен доход. Обхватът на промяната не следва да се отъждествява с всички лица, включени в общите бюджетни разходи за персонал. Военнослужещите и определени категории държавни служители по специални закони са подчинени на различен осигурителен режим; НОИ отделно представя лицата по чл. 4, ал. 1, т. 4 КСО и техните

специфики (НОИ, 2026б; НОИ, 2026в). Основните параметри на промяната са обобщени в табл. 1.

Таблица 1

Основни параметри на осигурителната промяна

Параметър	01.08–31.12.2026 г.	От 01.01.2027 г.
Съотношение осигурител : осигурено лице	80 : 20	60 : 40
Фонд „Пенсии“ – родени след 31.12.1959 г., осигурявани в УПФ	11,8% / 3,0%	8,22% / 6,58%
Фонд ОЗМ	2,8% / 0,7%	60 : 40 общо с фонд „Безработица“
Фонд „Безработица“	0,8% / 0,2%	60 : 40 общо с фонд ОЗМ
Здравно осигуряване	80 : 20 от общата ставка	60 : 40 от общата ставка
Максимален месечен осигурителен доход	2300 евро	Съгласно ЗБДОО за 2027 г.
Компенсация	Предвидена за запазване на нетния доход	Зависи от политиката по възнагражденията

Източник: систематизация на авторите по КСО (чл. 6, ал. 5а), ЗЗО (§ 20) и НОИ (2026а).

2. Данни, обхват, методология и сценариен анализ

Количественият анализ използва официални административни и бюджетни източници, но отчита ограничението, че няма публично достъпна единна микроданъчна база за възнагражденията на всички конкретно засегнати лица. Поради това резултатите са представени като сценарийни оценки, а не като окончателна счетоводна оценка на бюджета.

Интегрираната информационна система на държавната администрация (ИИСДА) публикува годишни справки за основната щатна численост и незаетите длъжности към 31 декември 2025 г., като данните са попълнени и утвърдени от съответните администрации. Тези източници са подходящи за определяне мащаба на държавната администрация, но не могат сами по себе си да идентифицират всички лица, които преминават към новия осигурителен режим (ИИСДА, 2026а; ИИСДА, 2026б).

В изследването е използван ориентир от около 48 403 щатни бройки и 26 073 заети по трудово правоотношение на длъжности в администрацията. Тези стойности не се използват като пряк множител за фискалния ефект, а само като ориентир за мащаба. Причината е, че част от административния персонал е по трудово правоотношение и вече плаща лични вноски, докато заетите по ЗСВ не са изцяло включени в ИИСДА (ИИСДА, 2026а; ИИСДА, 2026б).

Методологично нетното възнаграждение се разглежда като резултат от брутната заплата, личните осигурителни вноски и данъка върху доходите. Когато политиката цели запазване на нетния доход, простото добавяне на размера на личната вноска към брутната заплата не е достатъчно. Самото увеличение на брутното възнаграждение поражда допълнителни осигурителни и данъчни задължения, т.е. възниква ефектът на брутиране на работните заплати (ЗДДФЛ, чл. 42).

Анализът разглежда три сценария. При сценарий А няма компенсация. При сценарий Б нетният доход се компенсира изцяло. Сценарий В допуска компенсация, но в рамките на ограничен общ фонд „Персонал“. Последният вариант е необходим, тъй като бюджетната рамка за 2026 г. едновременно съдържа ограничения върху разходите за персонал за част от бюджетните организации.

Сценарий А – без компенсация. Личната част от вноските се удържа от съществуващото брутно възнаграждение. Така текущият бюджетен разход за работодателски осигуровки намалява, без да се увеличава заплатата, но разполагаемият доход на засегнатите служители се понижава. Икономически това е еквивалентно на намаление на компенсацията за труд.

Сценарий Б – пълна компенсация. Брутната заплата се увеличава до равнище, при което нетният доход се запазва. Тук брутирането на заплатите поглъща значителна част от непосредствената икономия от по-ниската работодателска вноска. По-високата осигурителна база може да увеличи постъпленията в публичните фондове, но тези приходи са резултат от допълнителен публичен разход.

Сценарий В – компенсация при ограничен фонд „Персонал“. Нетният доход се запазва, но техническата компенсация се финансира вътре във вече ограничен ресурс – например чрез незаети длъжности, послаба бъдеща индексация, ограничаване на бонуси или по-ниска численост. Ако възникне положителен фискален ефект, той идва от съпътстващата политика по персонала, а не от самото прехвърляне на част от осигурителната вноска.

Според функционалната рамка на Musgrave (1959) третият сценарий съчетава разпределителна промяна с алокационен избор вътре в публичния сектор: държавата пренасочва ограничен ресурс от бъдещ ръст

на възнагражденията или числеността към финансиране на техническата компенсация. Ето защо неговият фискален ефект трябва да се интерпретира като резултат от пакет от мерки, а не като самостоятелен ефект на осигурителната реформа. Сравнението на трите сценария е представено в табл. 2.

Таблица 2

Обобщение на трите сценария

Показател	**Сценарий А Без компенсация**	**Сценарий Б Пълна компенсация**	**Сценарий В Компенсация при ограничен фонд „Персонал“**
Нетен доход на служителя	Намалява	Запазва се	Запазва се текущо; възможен по-слаб бъдещ ръст
Разход за брутни заплати	Без промяна	Нараства	Нараства технически, но се компенсира вътрешно
Осигуровки за сметка на работодателя	Намаляват	Брутирането частично неутрализира ефекта	Зависи от преструктурирането
Приходи ДОО/НЗОК	Близки при същата база	Могат да нараснат при по-висока база	Могат да нараснат при по-висока база, но без увеличение на общия ресурс
Потоци към УПФ	Промяна на платеца	Възможен ръст заради брутирането	Същото, но в ограничен фонд
Консолидиран ефект	Положителен	Ограничен / близък до неутрален	Положителен само при реално ограничаване на други разходи

Източник: систематизация на авторите.

3. Ефекти, рискове, оценка и препоръки

Фискални ефекти. При оценката трябва да се разграничат поне четири парични потока: разходът за брутно възнаграждение; осигуровките за сметка на работодателя; личните осигурителни вноски; и данъкът върху доходите. Допълнително трябва да се отделят потоците към ДОО и НЗОК

от тези към УПФ, защото последните напускат консолидирания публичен сектор и се капитализират по индивидуални партиди.

Ако няма компенсация, брутната заплата не се променя. Работодателската част от вноската намалява, а личната част се удържа от съществуващото възнаграждение. При непроменена осигурителна база това само по себе си не увеличава приходите на ДОО и НЗОК; променя се най-вече кой формално и икономически понася тежестта. Бюджетната икономия в този случай има пряк аналог – по-нисък нетен доход за служителя.

При пълна компенсация механизмът е различен. Брутното възнаграждение се увеличава, което до достигане на осигурителния таван поражда допълнителни работодателски и лични вноски, както и по-висок данък върху доходите. Част от допълнителния брутен разход се връща към публичните фондове, но това не означава автоматично нетна фискална печалба, защото самият приход е породен от по-висок публичен разход.

При доход над 2300 евро пределната цена на компенсацията намалява, защото допълнителният доход над осигурителния таван не поражда нови осигурителни вноски. Това е съществен разпределителен механизъм: като процент от брутния доход осигурителната тежест е по-ниска при високите възнаграждения, докато служителите под тавана са изцяло подложени на пропорционалните ставки.

Потокът към УПФ изисква отделно третиране. Когато държавата увеличава брутното възнаграждение, за да запази нетния доход, частта от компенсацията, превърната във вноска към УПФ, напуска сектор „Държавно управление“. За домакинството обаче същият поток формира финансов актив. Поради това касовата фискална оценка и оценката на благосъстоянието не могат да се сведат до един показател.

Разпределителни ефекти. Първият разпределителен ефект е между държавния бюджет и домакинствата. Без компенсация тежестта се прехвърля към служителя. При пълна компенсация непосредствената тежест остава при публичния работодател, макар формално удръжката да се вижда във фиша на служителя. Това е типичен пример за разминаване между законова и икономическа инцидентност.

Вторият ефект е между публичните фондове. ДОО и НЗОК могат да отчетат по-високи приходи, ако брутирането увеличава осигурителната база. За консолидирания бюджет тези приходи трябва да бъдат съпоставени с разхода, който ги генерира; в противен случай възниква риск от двойно броене.

Третият ефект е между първия и втория пенсионен стълб. При лицата, осигурявани в УПФ, част от ресурса се насочва към индивидуална капиталова сметка. Според Barr (2001) това може да се разглежда като механизъм за изглаждане на потреблението във времето и управление на

рисковете на старостта, но от гледна точка на текущия бюджет ресурсът напуска държавния сектор.

Четвъртият ефект е между доходните групи. Максималният осигурителен доход ограничава абсолютния размер на личните осигурителни вноски при високите заплати. Под тавана тежестта се изменя пропорционално, а над него средната ефективна осигурителна ставка намалява. Следователно реформата има регресивен елемент при оценка на осигурителната тежест като дял от брутния доход. Краткосрочно пълната компенсация неутрализира този ефект за нетния доход, но не и за бюджетната цена на компенсацията.

Количествени илюстрации. Количествените примери имат илюстративен характер и не трябва да се интерпретират като официална бюджетна прогноза. Ако условен служител има брутно месечно възнаграждение 1500 евро, изцяло под осигурителния таван, всяка техническа компенсация увеличава не само брутната заплата, но и част от свързаните осигурителни и данъчни плащания. Следователно необходимото брутиране на заплатата е по-високо от номиналния размер на новата лична вноска.

Ако брутното възнаграждение е 3000 евро, осигурителните вноски се ограничават до 2300 евро. Допълнителното увеличение над тавана поражда основно подоходен данък. Затова необходимата компенсация като процент от първоначалната брутна заплата е по-ниска, отколкото при доход изцяло под тавана.

Илюстрацията на агрегатно равнище показва чувствителността на резултата. При 40 000 засегнати лица и среден осигурителен доход 1500 евро месечната осигурителна база е 60 млн. евро. Лична тежест от 6-7 процентни пункта би означавала 3,6-4,2 млн. евро месечни лични вноски преди компенсацията и преди точното им разпределение по фондове. При 50 000 лица и среден осигурителен доход 1800 евро базата достига 90 млн. евро, а същият диапазон дава 5,4-6,3 млн. евро.

За периода август–декември 2026 г. ефектът е само за пет месеца. От 2027 г. преминаването към 60:40 увеличава личната част и потенциалната цена на компенсацията. Следователно резултатите за 2026 г. не трябва да се екстраполират линейно към 2027 г.

Ефект върху фонда „Персонал“ и средносрочния бюджет. Средносрочният резултат зависи в значителна степен от начина, по който се третира техническата компенсация. Ако тя трайно се включи в основната заплата и върху вече увеличената база се начисляват бъдещите индексации, първоначалното брутиране започва да генерира натрупващ се разход. Така еднократна техническа корекция се превръща в постоянен елемент на базата за бъдещи увеличения.

При предварително ограничен фонд „Персонал“ картината е различна. Компенсацията може да измести други бъдещи увеличения. Текущият нетен доход остава непроменен, но траекторията на възнагражденията може да се окаже по-ниска спрямо контрафактически сценарий без реформа. Критично за научната оценка е правилното идентифициране на източника на икономията: ефектът от по-ниска индексация или численост не трябва да се приписва изцяло на осигурителната реформа, а да се установява чрез сравнение с траекторията на разходите за персонал при липса на реформата.

Ефекти върху стимулите и пазара на труда. По-голямото уеднаквяване на структурата на брутната и нетната заплата улеснява сравнението между държавната служба и трудовите правоотношения. Това намалява част от информационната асиметрия при оценката на възнагражденията и общата цена на труда и има значение за хоризонталната справедливост.

При пълна краткосрочна компенсация не се очаква силна непосредствена реакция на трудовото предлагане, тъй като нетният доход се запазва. В средносрочен план значение има дали компенсацията става част от бъдещата база и дали следващите индексации се ограничават. При очакване за по-слаба динамика на заплащането текучеството може да се повиши в администрации, които се конкурират с частния сектор за квалифициран труд.

Без компенсация ефектът върху стимулите е по-непосредствен: нетният доход намалява и относителната привлекателност на държавната служба отслабва. Това може да спести бюджетен ресурс в краткосрочен план, но същевременно да увеличи разходите за подбор и обучение и да ускори загубата на човешки капитал. Ето защо едногодишният статичен фискален резултат не е достатъчен критерий за оценка.

Рискове при фискалната интерпретация. Най-съществениият методологичен риск е двойното броене. Допълнителните лични вноски в ДОО и НЗОК не могат да се третират като независима фискална печалба, когато произтичат от бюджетно финансирано увеличение на брутната заплата. Неточности възникват и ако общият бюджетен разход за фонд „Персонал“ се използва механично като осигурителна база, както и ако се пренебрегне максималният осигурителен доход, което завишава ефекта при по-високите възнаграждения.

Не по-малко важно е да не се смесват касовият и икономическият ефект. Вноската към УПФ е касов отлив от публичния сектор, но едновременно с това създава финансов актив за домакинството. Също така

законовото разпределение на вноската не бива да се приема като тъждествено на икономическата инцидентност – предположение, което теорията на публичните финанси не подкрепя.

Политико-икономическа оценка. По отношение на хоризонталната справедливост изравняването на формалния осигурителен режим между държавни служители и останалите наети лица е последователно. Лица със сходни доходи и сходни социални права получават по-сравнима структура на брутно и нетно възнаграждение. Това подобрява прозрачността на публичната компенсация за труд.

Като инструмент за фискална консолидация мярката е значително по-слаба, ако нетният доход се компенсира изцяло. Тогава основният резултат е преформатиране на възнаграждението и преразпределение на финансовите потоци. Трайна икономия се появява едва ако част от тежестта остане при служителя или ако компенсацията бъде съчетана с ограничение на бъдещия ръст на фонд „Персонал“.

Реформата има по-силна аргументация по линия на равнопоставеността, прозрачността и институционалната симетрия, отколкото като самостоятелен инструмент за значима бюджетна икономия. Ако водещата цел е фискална, по-преки инструменти остават политиката по числеността, възнагражденията и индексацията.

Препоръки за бюджетната политика и последващата оценка

Първо, техническата компенсация за личните осигурителни вноски следва да се отчита отделно от реалното увеличение на възнаграждението. Това позволява да се измери ефектът на брутирането на работните заплати и да се предотврати представянето му като реален ръст на възнагражденията.

Второ, трябва нормативно и бюджетно да се изясни дали компенсационната компонента влиза в базата за бъдещи индексации, бонуси и обезщетения. Ако влиза без ограничение, дългосрочната цена на реформата може значително да надхвърли първоначалния разчет.

За последващата оценка би било необходимо, Министерството на финансите и НОИ да публикуват годишни данни поне за броя на засегнатите лица, осигурителния доход, разхода за компенсация, работодателските и личните вноски по фондове, допълнителния данък върху доходите, потоците към УПФ и нетния консолидиран ефект.

Отделна оценка е необходима за съдебната власт, където структурата на възнагражденията и делът на доходите над осигурителния таван могат да се различават съществено от общата администрация. Наред с това анализът следва да обхваща поне периода 2026–2028 г., тъй като действителният ефект зависи и от бъдещите индексации и политиката по числеността.

4. Заключение

Промяната в осигурителния модел на държавните служители е съществена институционална реформа, но нейният икономически ефект е по-сложен от опростеното твърдение, че служителите започват да плащат собствените си осигуровки. От 1 август 2026 г. и особено от 1 януари 2027 г. действително се въвежда лична осигурителна тежест. Когато държавата компенсира нетния доход, краткосрочната икономическа тежест остава в значителна степен при публичния работодател.

Без компенсация има реална бюджетна икономия, но тя се постига чрез по-нисък разполагаем доход на служителите. При пълна компенсация ефектът е предимно разпределителен: променят се структурата на брутното възнаграждение, постъпленията в ДОО и НЗОК, данъчната база и потоците към УПФ. Нетният консолидиран резултат остава зависим от конкретния ефект на брутиране на работните заплати, осигурителния таван и разпределението на доходите.

Най-голям потенциал за траен фискален ефект има вариантът, при който компенсацията върви заедно с ограничение на бъдещата траектория на фонд „Персонал“. В този случай обаче източникът на икономията е политиката по персонала, а не формалното съотношение 80:20 или 60:40. Това разграничение е необходимо за коректна научна и публична оценка на мярката.

Според Musgrave (1959) реформата е преди всичко разпределителна и институционална. Според Stiglitz и Rosengard (2015) ключово е разграничението между законова и икономическа инцидентност, а анализът на Barr (2001) показва, че част от текущите потоци представляват прехвърляне на ресурс във времето чрез пенсионно натрупване. Съвместното използване на тези подходи дава по-пълна икономическа оценка от чисто счетоводното проследяване на ведомостта.

Използвани източници

Интегрирана информационна система на държавната администрация. (2026а). Доклад за състоянието на администрацията през 2025 г. https://iisda.government.bg/annual_report/703 (посетен на 25.08.2026 г.).

Интегрирана информационна система на държавната администрация. (2026б). Основна щатна численост по устройствен правилник към 31.12.2025 г. https://iisda.government.bg/annual_report/693 (посетен на 25.08.2026 г.).

Кодекс за социално осигуряване. (2026). Действаща редакция към 25.08. 2026 г. https://lex.bg/laws/ldoc/1597824512

Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2026 г. (2026). ДВ, бр. 68 от 28.07.2026 г. https://noi.bg/administrativno-obsluj vane/normativna-uredba/zakoni/

Закон за данъците върху доходите на физическите лица. (2026). Действаща редакция към 25.08.2026 г. https://lex.bg/laws/ldoc/2135538631

Закон за държавния служител. (2026). Действаща редакция към 25.08.2026 г. https://iisda.government.bg/regulatory/244

Закон за здравното осигуряване. (2026). Действаща редакция към 25.08. 2026 г. https://lex.bg/laws/ldoc/2134412800

Закон за съдебната власт. (2026). Действаща редакция към 25.08.2026 г. https://www.justice.government.bg/home/normdoc/2135560660

Министерство на финансите. (2026а). *Законопроектът за държавния бюджет за 2026 г.* https://www.minfin.bg/bg/news/13417 (посетен на 25.08.2026 г.).

Министерство на финансите. (2026б). *Коментари и изказвания относно бюджетната рамка за 2026 г.*, 15.07.2026 г. https://www.minfin. bg/bg/comments/13446 (посетен на 25.08.2026 г.).

Национален осигурителен институт. (2026а). *От 1 август 2026 г.: нови размери на осигурителния доход; осигурителни вноски за нова група осигурени лица*. https://www.noi.bg/dohod01082026/ (посетен на 25.08. 2026 г.).

Национален осигурителен институт. (2026б). *Осигуряване на държавни служители (осигурители)*. https://www.noi.bg/osiguriteli/osiguryavane_osiguriteli/osiguriavane-dyrjavni-slujiteli-osiguriteli/ (посетен на 25.08.2026 г.).

Национален осигурителен институт. (2026в). *Осигуряване на военнослужещите и служителите, работещи по специални закони*. https://www.noi.bg/osiguriteli/osiguryavane_osiguriteli/osiguriavane_voe nni_spec_zakoni_osig/ (посетен на 25.08.2026 г.).

Barr, N. (2001). *The welfare state as piggy bank: Information, risk, uncertainty, and the role of the state*. Oxford University Press.

Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. McGraw-Hill.

Stiglitz, J. E., & Rosengard, J. K. (2015). *Economics of the public sector* (4th ed.). W. W. Norton.

Теодор Ненов е асистент, доктор по финанси в катедра "Икономика и международни отношения" в Русенски университет „Ангел Кънчев" и асистент, доктор по финанси в катедра „Финанси и кредит" в Стопанска академия „Д. А. Ценов" – гр. Свищов. **Научни интереси:** счетоводство, финанси, банково дело, икономика.

ORCID ID: 0009-0002-7159-8161

Ивайло Кънев е зачислен докторант в Стопанска академия „Д. А. Ценов" – гр. Свищов към катедра „Счетоводна отчетност" с научен ръководител доц. д-р Галя Иванова-Кузманова. **Научни интереси:** счетоводство, финанси, митническо дело, икономика, търговия.

ORCID ID: 0009-0006-9370-4446