



Когато бюджетът не е приет навреме: процедура, практика и избрани исторически случаи в България

Анализ на Фискалния съвет

Няма нищо необичайно държавата да влезе в нова година без приет бюджет – законът изрично допуска подобна ситуация. В периода 1992–1998 г. забавяне в приемането на бюджета е регистрирано шест пъти, като причините се свързват основно с икономическа и политическа нестабилност в страната. През последното десетилетие подобна ситуация е възниквала три пъти.

Ако Народното събрание не успее да приеме нов бюджет до началото на годината, държавата не спира да работи. Вместо това се прилага следната временна процедура:

1. Държавните приходи продължават да се събират по същите правила и закони, които важат в момента.
2. Разходите могат да се правят само до толкова, доколкото са правени за същия период на предходната година. Тоест: ако миналата година през януари са изхарчени 100 млн. лева за дадена дейност, тази година без нов бюджет не може да се изхарчи повече от тези 100 млн. В допълнение, разходите не могат да надвишават реално постъпилите приходи. Държавата може да харчи само това, което реално е събрала като приход.
3. Корекции – ако има нови закони или решения, които вече са влезли в сила и изискват повече или по-малко средства, държавата трябва да се съобрази с тях.
4. Фискална дисциплина – дори в тази извънредна ситуация се спазват всички правила за стабилни държавни финанси (например ограниченията за дефицита и дълговото правило).
5. Държавен дълг – Министерският съвет може да взема нов заем, но само за да изплати стар дълг, който изтича същата година. Тоест: не може да се взема нов дълг за нови разходи, а само да се “превърта” старият.
6. Колко дълго може да продължи това?
 - Тази временна схема може да се използва най-много три месеца.
 - Ако обаче няма избрано Народно събрание (например по време на избори), този период не се брои.
7. А какво става след тези три месеца, ако още няма бюджет?

Народното събрание, по предложение на правителството, трябва да вземе специално решение, с което определя нов срок, през който държавата може да продължи да събира приходи и да прави разходи при тези временни правила.

- Исторически случаи в България за неприет навреме бюджет през последните десет години

Закон за държавния бюджет за 2022 г.

Причина за забавянето на ЗДБ е, че през 2021 г. има няколко парламентарни избори и краткотрайни парламенти, които не успяват да формират стабилно правителство. Това забавя внасянето на проектобюджет — правителство се сменя към края на 2021, което оставя малко време за подготвяне и внасяне на бюджет до края на годината. В резултат на това, срокът по закон (до 31 октомври) за внасяне на бюджетния проект, не е спазен. В следствие, парламентът приема бюджета за 2022 г. на 25 февруари 2022 г.

Заради забавянето на бюджетната процедура автоматично е активирана процедурата, предвидена в чл. 87 от ЗПФ. Законът е публикуван в Държавен вестник, бр. 18 от 04.03.2022 г.

Закон за държавния бюджет за 2023 г.

Проектобюджетът за 2023 г. е внесен от служебното правителство през април 2023 г. — значително след официалния срок. Основната причина: страната има няколко парламентарни избори (в края на 2022 г. и през 2023 г.) и отсъствие на трайно функциониращо правителство и редовен парламент, което пречи на навременното разработване и внасяне на бюджетния проект. В резултат, окончателното приемане на бюджета се забавя — Законът е приет едва в края на юли 2023 г.: първо четене на 12 юли 2023 г., второ — и окончателно — в ранните часове на 28 юли 2023 г.

Забавянето на Закона за държавния бюджет за 2023 г. се дължи основно на политическата несигурност — избори, липса на стабилно правителство и парламент — в комбинация с финансови и фискални натиски (дефицит, спад в приходите). В резултат на това, бюджетът е приет, но с доста закъснение, което създаде временни предизвикателства за управлението на публичните финанси и реализацията на държавните политики..

За разлика от 2022 г. се взема решение да се внесе и гласува удължаващ закон, който е приет на 28 юли 2023 г. Законът е публикуван в “Държавен вестник”, брой 66 от 1 август 2023 г.

Закон за държавния бюджет за 2025 г.

Забавянето на бюджета за 2025 г. се дължи основно на политическа нестабилност — множество избори, коалиционни преговори и смяна на правителство, което е основна пречка да се внесе навреме и приеме бюджетният проект. В резултат държавата стартира годината чрез временни рамки, а окончателният бюджет влиза в сила през пролетта.

Взема се отново решение да се гласува отделен нормативен акт, Закон за събирането на приходите и извършването на разходите през 2025 г. Закон за държавния бюджет на Република България за 2025 г. е обнародван в Държавен вестник — брой 26 от 27 март 2025 г.

➤ Какви плюсове и минуси има закъснялото приемане на бюджета?

Плюсове:

- По-точно планиране, основно защото се знаят приходите и разходите от предходната година. Разполага се с по-ясна икономическа среда и с актуални данни за инфлацията.
- Преодолява се по принцип излишно увеличаване на разходите. Тъй като се работи с бюджетни дванадесетини се отлагат ненужни разходи, изразходват се по-малко средства, следователно, временното отлагане създава условия за временно по-добра и стегната фискална дисциплина.
- За коалиционните правителства, а в повечето държави са такива, се предоставя повече време за допълнителни преговори с цел намаляване на риска от направени набързо промени и се създава възможност за увеличаване на подкрепата за приемането на бюджета.
- Слабите правителства правят слаб бюджет, и в такъв случай е по-добре да се изчака да има правителство с ясни ангажименти и визия

Минуси:

- Проявата на политическа нестабилност ерозира общата среда
- Негативен сигнал към инвеститорите и кредитните агенции;
- Забавяне на публичните инвестиции – по-слабо усвояване на външно финансиране (европейски средства), спират и се забавят обществените поръчки, а по този начин се влияе сериозно и негативно върху инвестициите, главно върху стартирането на новите инвестиционни проекти;
- Забавя се финансирането към общините, следователно и нормалното им функциониране и развитие;
- Забавят се и социалните политики по отношение на здравеопазване, образование, изплащане на помощи и пенсии, и на управлението на доходите в бюджетната сфера като цяло, а с това се създава и допълнително социално напрежение;
- Засилва се несигурността в бизнеса. Тя е резултат от неизвестността пред очакваните промени в нормативната уредба, в данъчната и осигурителната система и във финансирането от страна на държавата. Всичко това въздържа бизнеса от инвестиции;
- Забавянето на приемането на бюджета може да доведе и до политически сделки, които да го направят твърде оптимистичен и с това да влошат фискалната позиция на страната, а с това и да предизвикат негативи в много направления.

Приложение 1.

Правно процедурата е регламентирана в чл. 87 от Закона за публичните финанси (в сила от 2014 г.)

Чл. 87. (1) (Изм. - ДВ, бр. 43 от 2016 г.) В случай че до началото на бюджетната година държавният бюджет не бъде приет от Народното събрание, приходите на бюджета се събират в съответствие с действащите закони, а извършването на разходите и предоставянето на трансфери е в размер не по-голям от размера им за същия период на предходната година, до размера на постъпилите приходи, помощи и дарения, като се отчитат влезли в сила актове на Народното събрание и на Министерския съвет, които предвиждат допълнителни или намалени бюджетни средства, и при спазване на фискалните правила по този закон и одобрените от Министерския съвет със средносрочната бюджетна прогноза фискални цели.

(2) (Нова - ДВ, бр. 43 от 2016 г.) В случаите по ал. 1 Министерският съвет може да поема държавен дълг за рефинансиране на дълга в обръщение до размера на годишните погашения по държавния дълг, поет до началото на съответната бюджетна година.

(3) (Предишна ал. 2, доп. - ДВ, бр. 43 от 2016 г.) Разпоредбата на ал. 1 не може да се прилага повече от три месеца, като в този срок не се включва времето, през което няма избрано Народно събрание.

(4) (Предишна ал. 3, изм. - ДВ, бр. 43 от 2016 г.) В случаите, когато държавният бюджет не е приет в срока по ал. 3, Народното събрание по предложение на Министерския съвет определя с решение допълнителен срок за събиране на приходи, за извършване на разходи и за предоставяне на трансфери. По отношение на поемането на държавен дълг се прилага съответно ал. 2.