



Изх. № ФС-52-656-24-12/18.08.2026 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Б.к. № 454 - КИ
Дата 18.08.2026 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

по конституционно дело № 15/2026 г.

ОТНОСНО: искане на народни представители от 52-рото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г. (приет на 24 юли 2026 г., обн. ДВ, бр. 69 от 31.07.2026 г.).

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ: чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд; Определение на Конституционния съд от 04.08.2026 г. по к.д. № 15/2026 г.; писмо изх. № 426/06.08.2026 г. на Председателя на Конституционния съд.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение от 04.08.2026 г. Конституционният съд допусна за разглеждане по същество искането за установяване на противоконституционност на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г. (ЗДБРБ за 2026 г.) и конституира Фискалния съвет като заинтересувана институция. В изпълнение на предоставената възможност представяме следното становище.

Съгласно чл. 6 ЗФСАКМ Фискалният съвет изготвя становище по проекта на закон за държавния бюджет и по средносрочната бюджетна прогноза. Нито проектът на ЗДБРБ за 2026 г., нито проектът на АСБП за периода 2026–2028 г. са постъпили във Фискалния съвет. Съветът изготви становището си по собствена инициатива, в рамките на законовите си задължения, въз основа на публично достъпни документи, в 14-дневния срок, посочен в чл. 6, ал. 1, т. 5 ЗФСАКМ, считано от внасянето на проектобюджета в Народното събрание на 2 юли 2026 г. Становището на Съвета от 06.07.2026 г. установи нарушение на числовите фискални правила още на етап законопроект.

Фискалният съвет предоставя на Конституционния съд икономическа и институционална основа за оценка на установените отклонения и на техните правни последици, като оставя изцяло в компетентността на Съда преценката дали тези отклонения обосновават извод за противоконституционност на закона.

1. Позиция

1. Числовите фискални правила на ЗПФ не са спазени. Отклонението засяга балансовите правила (чл. 25, ал. 2 и чл. 27, ал. 4 ЗПФ), средносрочната бюджетна цел (чл. 23 ЗПФ), правилото за ръста на разходите (чл. 26 ЗПФ) и показателят за нетните разходи по Регламент (ЕС) 2024/1263. Спазени остават дълговото правило (чл. 29 ЗПФ) и, по силата на изричното изключение в чл. 28, ал. 1, изр. второ ЗПФ, правилото за дела на разходите по КФП в БВП.
2. Към момента на приемането на бюджета не са били налице извънредни обстоятелства по смисъла на чл. 24, ал. 3 от ЗПФ.
3. Националната клауза за дерогация на разходите за отбрана е задействана за България с Препоръка на Съвета от 8 юли 2025 г. за 2025-2028 г. По обхват се допуска отклонение единствено от максималните темпове на растеж на нетните разходи и от коригиращите пътеки по процедурата при прекомерен дефицит. Тя не дерогира чл. 25, ал. 2 и чл. 27, ал. 4 ЗПФ. Дори при пълното ѝ прилагане допустимото равнище би било 4,5%, а не 5,7% от БВП. Разходите за отбрана и сигурност нарастват през 2026 г. само с 6,8% номинално. Общата клауза не е задействана, не са установени извънредни обстоятелства с изричен акт.
4. Процедурата при прекомерен дефицит е открита от Съвета на ЕС на 26 юни 2026 г., с таван на растежа на нетните разходи 4,2% за 2026 г. и срок за ефективни мерки 15 октомври 2026 г. Планираният растеж от 7,6% нарушава този обвързващ ориентир. Автоматичният корективен механизъм по ЗФСАКМ не е задействан и в мотивите към закона липсва количествено обоснована корективна пътека. Заложеното свиване на дефицита до 3,8% през 2027 г. и 3,0% през 2028 г. се опира на макроикономически допускания.
5. Необходими мерки: фискално усилие от поне 2% от БВП за периода 2026–2027 г. и стъпка от поне 1% от БВП през 2028 г.; лимит върху отклонението на структурното бюджетно салдо; възстановяване на реда, при който Фискалният съвет получава и оценява бюджетните документи преди тяхното приемане.

2. Числови фискални правила

Законът за публичните финанси съдържа две отделни балансови правила с различна счетоводна база:

- Чл. 25, ал. 2 ЗПФ - дефицитът на сектор „Държавно управление“ на годишна основа, изчислен въз основа на методологията на Европейската система от национални и регионални сметки (ESA 2010, начислена основа), не може да надвишава 3 на сто от brutния вътрешен продукт. Това е правилото, което кореспондира с референтната стойност по Протокол № 12 към ДФЕС.
- Чл. 27, ал. 4 ЗПФ - годишният бюджетен дефицит по консолидираната фискална програма (КФП), изчислен на касова основа, не може да надвишава 3 на сто от brutния вътрешен продукт. Това е национално правило без пряк европейски аналог.

Стойността от 5,7%, около която е изградено искането, е показателят по КФП на касова основа. Планираният показател по ESA за сектор „Държавно управление“ за 2026 г. съгласно

АСБП 2026–2028 г. е -5,3% от БВП. Собствената оценка на Фискалния съвет за касовото салдо за 2026 г. е -5,6% от БВП. Двата показателя надвишават границата от 3 на сто, но следва да бъдат отнесени към съответните правила поотделно. Налице е нарушение на две самостоятелни правила, а не на едно правило, формулирано по два различни начина.

Табл. 1. Числови фискални правила и заложените в ЗДБРБ 2026 г. параметри

Правило	Разпоредба	Законова граница	ЗДБРБ / АСБП 2026	Оценка на ФС / статус
Салдо на сектор „Държавно управление“ (ESA 2010)	чл. 25, ал. 2 ЗПФ	не повече от 3% от БВП	-5,3%	нарушено (превишение 2,3 пр.п.)
Салдо по КФП (касова основа)	чл. 27, ал. 4 ЗПФ	не повече от 3% от БВП	-5,7% (7,19 млрд. евро)	нарушено (превишение 2,7 пр.п. ≈ 3,4 млрд. евро)
Средносрочна бюджетна цел / структурно салдо	чл. 23, ал. 1 и 2 ЗПФ	-0,5%; до -1% при дълг под 40% от БВП	-5,4%	нарушено (отклонение 4,4 пр.п.)
Дял на разходите по КФП в БВП	чл. 28, ал. 1 ЗПФ	40% от БВП, без разходите по сметки за средства от ЕС (изр. второ)	39,47% (44,2% на брутна основа)	спазено (марж 0,5 пр.п.)
Ограничение на ръста на разходите	чл. 26 ЗПФ	до референтния растеж на потенциалния БВП	ръст на разходите по КФП 20% при номинален растеж на БВП 8%	нарушено
Бенчмарк за нетните разходи	Регламент (ЕС) 2024/1263	4,2% за 2026 г. (препоръка на Съвета на ЕС, 26.06.2026 г.)	7,6%	нарушено
Консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“	чл. 29 ЗПФ	не повече от 60% от БВП	около 31% (2026 г.); 36% (2028 г.)	спазено

Източник: Фискален съвет по данни на МФ, ЕК и Съвета на ЕС

Фискалният съвет подчертава, че две правила не са нарушени. Дълговото правило по чл. 29 ЗПФ е спазено. Проблемът е в потока (дефицита), а не в запаса (дълга). Това обаче е временно състояние: при поддържане на настоящата траектория консолидираният дълг нараства до 51,1 млрд. евро (36% от БВП) към края на 2028 г. Спазено е и правилото по чл. 28, ал. 1 ЗПФ: изречение второ изрично изключва от обхвата му разходите по сметки за средства от ЕС и свързаното с тях национално съфинансиране. След това изключване делът за 2026 г. е 39,47 на сто от БВП. Показателят от 44,2 на сто е brutният дял на разходите - характеристика на размера на публичния сектор, но не измерителят на правилото по чл. 28.

Оценка на отклонението

Съществено е, че отклонението е заложено предварително, а не е констатирано впоследствие. Числовите правила по чл. 25 и чл. 27 ЗПФ обвързват не само изпълнението на бюджета, но и самия бюджет като план. Дефицитът от 5,7% не е резултат от неочаквано неизпълнение на приходите или от непредвиден разход, възникнал в хода на бюджетната

година - той е заложен още в самия закон и е възпроизведен в средносрочната бюджетна прогноза за целия период 2026–2028 г. Това придава на отклонението траен характер.

Разпределението на допълнителните разходи от 9,3 млрд. евро през 2026 г. потвърждава, че отклонението не се дължи на еднократен външен фактор: 38% (3,5 млрд. евро) са капиталови разходи, 29% (2,7 млрд. евро) - социални разходи, 17% (1,5 млрд. евро) - разходи за издръжка с ръст от 36% спрямо отчета за 2025 г., 10% (948 млн. евро) - субсидии. Разходите по КФП достигат 56,8 млрд. евро - ръст от 20% спрямо предварителния отчет за 2025 г., при номинален растеж на БВП от 8%.

3. Извънредни обстоятелства

Член 25, ал. 3 и чл. 27, ал. 5 ЗПФ допускат дефицит над 3 на сто единствено при извънредни обстоятелства по чл. 24, ал. 3 ЗПФ. Тези обстоятелства са изчерпателно изброени и общото между тях е, че става дума за обективно настъпили събития извън контрола на правителството, със значимо въздействие върху публичните финанси - природни бедствия, пандемия, война, тежък икономически спад. Предполагат се три кумулативни елемента: обективно настъпило събитие от изброените; доказуема причинно-следствена връзка между него и размера на превишението; и корективна пътека за връщане към средносрочната цел.

Данните не обосновават наличието на извънредни обстоятелства:

- Икономиката е в положително отклонение от потенциалния БВП, като по оценка на Фискалния съвет това отклонение остава положително през целия прогнозен период 2021–2028 г.
- Реалният растеж за 2026 г. се очаква на 2,5% (прогноза на ФС) при 2,6% по пролетната прогноза на МФ, след 3,1% през 2025 г. Дори в силно песимистичния сценарий на Съвета реалният растеж остава положителен.
- Равнището на хармонизираната безработица е 3,5% в края на 2025 г. с очаквания за 3,4% през 2026 и 2027 г. - под средното за ЕС (6,0%) и еврозоната (6,3%).
- Приходната база е в исторически максимум: консолидираните приходи достигат 39,6% от БВП (при 37,9% през 2025 г.), а данъчно-осигурителните приходи нарастват с 3,8 млрд. евро (11%) спрямо отчета за 2025 г.

Съветът обръща внимание на историческата закономерност: с изключение на последните години, кризите на публичните финанси в България винаги са възниквали вследствие на загуба на приходи при икономически спад. Настоящата ситуация е противоположна - страната се намира в една от най-изгодните циклични позиции с изключително стабилни приходи, а дефицитът се дължи на разходната страна.

3.1. Петролният шок и войната в Персийския залив

Фискалният съвет е анализирал ефекта от рязкото покачване на цените на енергията вследствие на военния конфликт и е разработил три сценария. Изводът е, че мащабът на шока в песимистичните сценарии е сравним с необходимия цикличен буфер за бюджета - шокът следва да бъде поет чрез буфер, а не чрез дерогация от фискалните правила. За сравнение,

шокът, преживян по време на кризата от 2009–2010 г., възлизаше на около 9% от БВП. Настоящият шок не се доближава до този порядък и не съставлява „тежък икономически спад“ по смисъла на закона или на европейската рамка.

3.2. Разходи за отбрана и национална клауза за дерогация

Националната клауза за дерогация на разходите за отбрана е активна за България: по препоръка на Комисията от 4 юни 2025 г. и по искане на България Съветът на ЕС я задейства с Препоръка от 8 юли 2025 г. за 2025–2028 г., с граница до 1,5% от БВП допълнителни разходи за отбрана спрямо базата от 2021 г. Дори пълното използване на гъвкавостта не покрива размера на отклонението: максимално допустимото равнище би било от порядъка на 4,5% от БВП, а не 5,7%. По-съществено е, че отбраната не е причината за отклонението: разходите за функция „Отбрана и сигурност“ нарастват през 2026 г. само с 6,8% номинално (реален спад от 3,8%). За сравнение, разходите по функция „Икономически дейности и услуги“ нарастват с 30,4%, а тези по „Жилищно строителство, БКС и ООС“ - с 29,9%.

3.3. Формалната страна

Общата клауза за дерогация не е задействана. На национално равнище Народното събрание не е установило наличие на извънредни обстоятелства по чл. 24, ал. 3 ЗПФ с изричен акт. Мотивите към ЗДБРБ за 2026 г. и в АСБП 2026-2026 г. не съдържат количествена оценка на причинно-следствената връзка между конкретно събитие и размера на превишението от 2,7 п.п. Автоматичният корективен механизъм по ЗФСАКМ също не е задействан.

4. Анализ на доводите в искането

4.1. Доводи, които Фискалният съвет потвърждава

Нарушението на чл. 25, ал. 2 и чл. 27, ал. 4 ЗПФ е налице. Превиишението по касовия показател е 2,7 процентни пункта от БВП, или около 3,4 млрд. евро над законовата граница. Твърдението, че липсват извънредни обстоятелства по чл. 24, ал. 3 ЗПФ, се потвърждава от макроикономическите данни.

4.2. Доводи без пълно покритие

1) Смесване на касовата и ESA базата. Стойността от 5,7% е показател по КФП на касова основа и се отнася към чл. 27, ал. 4 ЗПФ. Референтната стойност по Протокол № 12 към ДФЕС е дефинирана по методологията на ESA и съответства на чл. 25, ал. 2 ЗПФ, като планираният показател за 2026 г. по тази база е -5,3%. И двете правила са нарушени, но всяко следва да бъде отнесено към съответната си база.

2) Позоваването на чл. 22 ЗПФ като самостоятелно основание. Член 22 очертава кръга и характера на фискалните правила; същинските числови ограничения се съдържат в чл. 25, чл. 26, чл. 27 и чл. 29 ЗПФ.

3) Дълговото правило по чл. 29 ЗПФ не е нарушено. Консолидираният дълг остава значително под ограничението от 60% от БВП.

4) Правилото по чл. 28, ал. 1 ЗПФ за дела на разходите в БВП не е нарушено. Показателят 44,2 на сто не отчита изричното изключване на разходите по сметки за средства от ЕС и

свързаното с тях национално съфинансиране. По законовия измерител делът за 2026 г. е 39,47 на сто.

5) Фискалният съвет отбелязва следното: чл. 126 ДФЕС и Протокол № 12 не установяват забрана с автоматична последица за националния бюджетен закон, а референтна стойност, чието превишаване задейства процедура при прекомерен дефицит. Операционният показател по действащата рамка след реформата от 2024 г. е пътеката на нетните разходи, а не самото салдо.

5. Препоръки на Фискалния съвет

1. Фискално усилие от поне 2% от БВП за периода 2026–2027 г. и стъпка от поне 1% от БВП за 2028 г., с цел балансирана структурна позиция в рамките на коригиращия период.
2. Задействане на автоматичния корективен механизъм по ЗФСАКМ и приемане на корективен план с количествено определени и проверими стъпки.
3. Лимит върху отклонението на структурното бюджетно салдо. Номиналният таван за дефицита обвързва показател, който зависи от икономическия цикъл: в добри години той е лесен за спазване и не ограничава експанзията, а в лоши става непостижим и тласка към проциклично затягане. Ограничението върху структурното салдо обвързва онази част от резултата, която е под контрола на правителството, и по своята същност позволява на автоматичните стабилизатори да действат.
4. Възстановяване на обхвата на правилото по чл. 28 ЗПФ чрез отпадане на изключението по изр. второ на ал. 1 за сметките за средствата от ЕС, за да обхване правилото всички разходи по КФП. Без приспадане на европейските средства този дял надхвърля 40% от БВП за всяка една от годините до 2028 г., което влиза в противоречие с икономическата логика на самото правило.

6. Заключение

Бюджетът се отклонява от няколко ключови числови фискални правила, без да са налице законовите предпоставки за дерогация. Отклонението представлява проциклична експанзия в период на силна икономическа позиция и е прието без изискуемата независима оценка по ЗФСАКМ. Необходимият отговор остава връщане към правилата чрез реална фискална консолидация. Фискалният съвет предоставя на Конституционния съд необходимата икономическа и институционална основа за преценка на правните последици от установените отклонения, без да навлиза в изключителната компетентност на Съда да се произнесе относно конституционосъобразността на закона.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ
Д-Р СИМЕОН ДЯНКОВ