

ДЕСИСЛАВА КАЛЧЕВА

ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ  
И ДАНЪЧНА САМОСТОЯТЕЛНОСТ  
НА ОБЩИНИТЕ – ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА  
РЕСТАРТ НА ПРОЦЕСА В БЪЛГАРИЯ



Университетско издателство „Св. Климент Охридски“

ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И  
ДАНЪЧНА САМОСТОЯТЕЛНОСТ НА  
ОБЩИНИТЕ – ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА  
РЕСТАРТ НА ПРОЦЕСА В БЪЛГАРИЯ



Авторът изказва своите благодарности на Бенедикт Херман от Joint Research Center, European Commission, Ispra, ръководител на проект „Assessing incentives for local economic growth by local fiscal revenues” за възможността да се ползват данни от проекта за целите на настоящия труд, както и на доц. Люси Седмиhradска от Prague University of Economics and Business за оказаната подкрепа и съвети при разработването и приложение на чешкия модел на споделени данъчни приходи в българските условия.

Десислава Калчева

ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ  
И ДАНЪЧНА САМОСТОЯТЕЛНОСТ  
НА ОБЩИНИТЕ –  
ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА РЕСТАРТ  
НА ПРОЦЕСА В БЪЛГАРИЯ

София • 2025

Университетско издателство „Св. Климент Охридски“

Монографията „**Фискална децентрализация и данъчна самостоятелност на общините – възможности за рестарт на процеса в България**“ разглежда основни въпроси, свързани с фискалната децентрализация и възможностите за повишаване на данъчната самостоятелност на местните власти. Изследването се фокусира върху анализа на над двадесетгодишния процес на фискална децентрализация в България.

Монографията е структурирана в увод, три глави и заключение. **Първата глава** представя теоретичен преглед, обобщава основните възгледи и изследвания на автори, работещи върху въпросите, свързани с фискалната децентрализация и общинските финанси. **Втората глава** е посветена на развитието на фискалната децентрализация в България. Анализирани са финансови данни, свързани с динамиката на общинските приходи и разходи, както и с промените в данъчната самостоятелност на българските общини. **Третата глава** съдържа резултатите от проведено анкетно проучване сред представители на българските общини. Анкетата е проведена два пъти – преди и след местните избори през 2023 г. Въз основа на резултатите от емпиричния анализ и на база изследвана международна практика, авторът формулира конкретни предложения за повишаване на данъчните приходи на местните власти в България.

Сред основните приноси на изследването са: (1) Систематизиране и обобщаване на ползите и рисковете, свързани с фискалната децентрализация, и формулиране на конкретни препоръки за нейното структуриране и изпълнение; (2) Комплексен анализ на приходите и разходите на българските общини за период от 20 години; (3) Синтезиран преглед на основните законодателни промени в сферата на общинските финанси; (4) Представяне на резултатите от анкетното проучване сред представителите на общините и конкретни препоръки въз основа на тях; (5) Разработване на предложения за повишаване на данъчните общински приходи и укрепване на данъчната автономност на местните власти в България.

© 2025 Десислава Калчева

© 2025 Валентин Марков, дизайн на корицата

© 2025 Университетско издателство „Св. Климент Охридски“

ISBN 978-954-07-6107-7 PDF

## СЪДЪРЖАНИЕ

<b>Списък на фигурите и таблиците .....</b>	<b>9</b>
<b>Увод .....</b>	<b>12</b>
<b>ПЪРВА ГЛАВА. Фискална децентрализация и данъчна самостоятелност на местните и регионалните власти.....</b>	<b>21</b>
1.1. Основни теоретични постановки – научни изследвания по темата .....	25
1.2. Ползи и рискове от фискалната децентрализация .....	33
1.3. Дизайн на фискалната децентрализация. Фискална автономност и данъчна самостоятелност на местните и регионалните власти ...	40
1.3.1. Разпределение на разходните отговорности между отделните нива на управление .....	42
1.3.2. Разпределение на приходните правомощия .....	50
1.3.2.1. Разпределение на данъчните правомощия .....	52
1.3.2.2. Споразумения за споделяне на данъчни приходи .....	53
1.3.2.3. Механизъм на междууправителствени трансфери .....	56
1.3.2.4. Допълнителни дейности при проектиране на процеса фискална децентрализация .....	59
1.4. Фискална автономност и данъчна самостоятелност на местните и регионалните власти .....	62
Резултати и изводи от първа глава .....	70
<b>ВТОРА ГЛАВА. Фискалната децентрализация в България. Развитие на местните финанси за периода 2003 – 2023 г. ....</b>	<b>72</b>
2.1. Анализ на процеса на фискална децентрализация в България .....	72
2.1.1. Изменения във връзка с въвеждане и отпадане на общински данъци .....	81
2.1.2. Изменения, настъпили във връзка със споделените/ преотстъпените данъци .....	83
2.2. Динамика и анализ на общинските приходи и разходи. Оценка на механизма за общинските трансфери. Данъчна автономност .....	90
2.2.1. Общи показатели за оценка на финансовата децентрализация в България за периода 2003 – 2023 г.....	91

2.2.2. Изменение на общинските приходи и разходи за периода 2003 – 2023 г. ....	97
2.2.3. Данъчна автономност – изменение на данъчните приходи за периода 2003 – 2023 г. ....	101
2.3. Индекс за местна автономност и мониторинг на фискалната децентрализация в България .....	108
2.3.1. Индекс за местна автономност (Local Autonomy Index) – сравнителен анализ .....	108
2.3.2. Проследяване на резултатите от фискалната децентрализация – доклади за изпълнение на стратегията за фискална децентрализация и мониторинг на Съвета на Европа.....	114
Резултати и изводи от втора глава .....	119
<b>ТРЕТА ГЛАВА. Анализ на данъчната политика на местно ниво.</b>	
<b>Предложения за повишаване на данъчната автономност на общините в България.....</b>	
3.1. Анализ и оценка на нагласата на българските общини по отношение на провеждането на данъчната приходна политика на местно ниво .....	123
3.1.1. Анализ и оценка на анкетните карти за 2023 г. ....	129
3.1.2. Анализ и оценка на анкетните карти за 2024 г. ....	134
3.1.3. Анализ на размера на данъчните ставки за 2023 г. и 2024 г. ....	143
3.2. Споделени данъчни приходи .....	152
3.2.1. Споделени данъчни приходи – строго данъчно споделяне според мястото на генериране на прихода .....	158
3.2.2. Споделени данъчни приходи – приложение на изравнителни критерии.....	165
3.3. Други предложения за повишаване на данъчните общински приходи .....	170
3.3.1. Данък върху земеделските земи .....	170
3.3.1.1. Полша – данък върху селскостопанската собственост (podatek rolny) .....	171
3.3.1.2. Румъния – поземлен данък .....	172
3.3.1.3. Въвеждане на земеделски данък в България .....	176
3.3.2. Данък върху недвижимите имоти – актуализация на данъчните оценки.....	181
3.3.2.1. Европейски практики, свързани с актуализация на данъчните оценки на недвижимите имоти.....	181

3.3.2.2. Възможности за актуализация на данъчните оценки в България .....	186
3.3.3. Общинските данъци като стимул за местно икономическо развитие.....	192
3.3.3.1. Местен бизнес данък в Германия.....	194
3.3.3.2. Местен бизнес данък във Франция.....	196
Резултати и изводи от трета глава .....	200
<b>Заключение.....</b>	<b>203</b>
<b>Литература .....</b>	<b>206</b>
<b>Приложения .....</b>	<b>220</b>
<b>Приложение 1. Разпределение на данъчни приходи при приложение на чешкия модел за споделяне на приходи.....</b>	<b>220</b>
<b>Приложение 2. Разпределение на приходи от земеделски местен данък.....</b>	<b>232</b>





## СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ И ТАБЛИЦИТЕ

### Фигури

**Фиг. 1.** Спектър на фискалната автономност на местните и регионалните власти

**Фиг. 2.** Изменение на коефициентите за приходна децентрализация за периода 2003 - 2023 г.

**Фиг. 3.** Изменение на коефициентите за разходна децентрализация за периода 2003 – 2023 г

**Фиг. 4.** Изменение на общите приходни постъпления за периода 2003 – 2023 г.

**Фиг. 5.** Изменение на структурата на общинските разходи за 2003 – 2023 г.

**Фиг. 6.** Изменение в структурата на данъчните приходи за 2003 – 2023 г.

**Фиг. 7.** Данък върху недвижимите имоти за 2023 г.

**Фиг. 8.** Данък върху недвижимите имоти за 2024 г.

**Фиг. 9.** Групиране на общини на база размер на данък недвижими имоти (в промили) за 2023 и 2024 г.

**Фиг. 10.** Размер на данък при възмездно придобиване на недвижимо имущество за 2023 г.

**Фиг. 11.** Размер на данък при възмездно придобиване на недвижимо имущество за 2024 г.

**Фиг. 12.** Групиране на общини на база размер на данък при възмездно придобиване на недвижимо имущество за 2023 и 2024 г.

## Таблицы

**Таблица 1.** Разпределение на разходите между отделните нива на управление според Шах (1994)

**Таблица 2.** Разпределение на разходните отговорности, категоризация на Мартинес-Васкес

**Таблица 3.** Фискална автономност на субнационалните правителства

**Таблица 4.** Таксономия на данъчната автономност

**Таблица 5.** Изменение на приходите от данък върху недвижимите имоти, данък върху моторните превозни средства и данък върху придобиване на имущество за 2003 – 2023 г.

**Таблица 6.** Показатели и индекс за местна автономност за България за 1990 – 2020 г.

**Таблица 7.** Разпределение на общините, отговорили на анкетната карта през 2023 и през 2024 г., по области.

**Таблица 8.** Оценка на нагласите на местните власти за изменение на размера на местните данъци

**Таблица 9.** Възможности за увеличаване на данъчните приходи според представителите на общините

**Таблица 10.** Оценка на нагласите на местните власти за изменение на размера на местните данъци

**Таблица 11.** Възможности за увеличаване на данъчните приходи според представителите на общините

**Таблица 12.** Оценка на предложенията на представителите на общините за повишаване на бюджетните приходи в резултат на приложени мерки от страна на централната власт

**Таблица 13.** Предложения за нови допълнителни общински приходи (брой подкрепили общини)

**Таблица 14.** Разпределение на споделени приходи от ДДФЛ по области по данни за 2022 г.

**Таблица 15.** Групи общини и размер на плаващия коефициент

**Таблица 16.** Нива на данъка според ранга на местността – леи/ha

**Таблица 17.** Категория земя

**Таблица 18.** Размер на данъка според категорията на използване на земята

**Таблица 19.** Общини с най-високи приходи от данък върху земеделските земи (прогнозни изчисления)

**Таблица 20.** Прогнозни приходи от данък върху земеделските земи за най-слабо населените общини

**Таблица 21.** Разпределение на общините според броя на населението им

## УВОД<sup>1</sup>

Темата за фискалната децентрализация и за определяне на разходните отговорности и приходната база на местните власти предизвиква нестихващ интерес както в академичните, така и в политическите среди. През последните години се наблюдават притеснителни тенденции към централизация в Унгария, Полша и други европейски държави. В тази връзка, въпросите, свързани с ползите и рисковете от децентрализацията отново се поставят във фокуса на публичните дебати. Темата се изследва в трудовете на редица автори. В анализите освен природата на фискалната децентрализация се изследва и изготвянето на пътна карта на процеса и структуриране на отговорностите и задълженията на общините по отношение на приходната и разходната база по начин, съответстващ най-адекватно на историческото развитие и характеристиката на отделните държави. Анализират се различни модели на децентрализация, които са приложени в развитите и в развиващите се страни.

В научните изследвания *фискалната децентрализация* често се свързва с фискалния федерализъм. Въпреки сходствата на двете понятия, трябва да се подчертае, че има определени разлики по отношение на основните акценти и приложението им. Фискалният федерализъм се определя като концепцията, която определя структурата на финансовите отношения меж-

---

<sup>1</sup> Монографичният труд е продължение на научните изследвания на автора, представени в дисертационен труд на тема „Фискална децентрализация и инвестиционен капацитет на общините в България“. Настоящата разработка представя изследване на процеса и текущото състояние и проблемите на фискална децентрализация в страната, анализира данъчната автономност на местните власти в България и представя конкретни препоръки за разширяване на данъчните приходи и данъчната автономност на българските общини.

ду различните нива на управление във федералните системи и се базира на разпределението на фискалните правомощия и отговорности между щати, региони, провинции, общини и т.н. Някои автори възприемат, че фискалният федерализъм по-скоро е насочен към федералните държави, където съществува ясно разграничение между националното и субнационалните правителства (напр. САЩ, Германия, Швейцария). В допълнение, фискалният федерализъм предоставя рамка, базирана на основни икономически принципи за оценка на разделението на конституционната власт и нейното упражняване в области за насърчаване на обществения интерес. По този начин той обхваща положителните и нормативните аспекти на споразуменията за фискална децентрализация (Boadway, Shah, 2009).

Разлики между фискалната децентрализация и фискалният федерализъм могат да се намерят и по отношение на механизмите на разпределение и степента на гъвкавостта. При механизма за разпределение, фискалният федерализъм определя структурата на дългосрочното разпределение на правомощията в рамките на федералната държава, а фискалната децентрализация се занимава по-скоро с прехвърлянето на правомощията от центъра към местните власти. По отношение на гъвкавостта, фискалната децентрализация може да бъде временно или постоянно явление, а фискалният федерализъм е трайна система, заложена в правния ред на федерацията. Счита се, че фискалният федерализъм отговаря на въпросите кои функции и инструменти трябва и са най-подходящи да бъдат централизирани и кои функции да се насочат в сферата на децентрализираните нива на управление.

Принципите на фискалният федерализъм се прилагат по отношение на самите процеси по фискална децентрализация, независимо дали процесът се провежда във федерална или унитарна държава. В рамките на настоящото изследване се използват и двете понятия.

В България за фискална децентрализация започва да се говори непосредствено след демократичните промени от 1990 г.

Първоначално се определя териториалното деление в страната, а на следващ етап се създава дизайнът на местните бюджети и приходната база на общините. През 2002 г. Министерският съвет приема Концепция и Програма за фискална децентрализация, на база на които в България стартира реалният процес към фискална децентрализация. Постепенно общините започват да градят своя приходен капацитет и да разширяват разходната си автономност.

Важна стъпка в процеса на фискална децентрализация в България е предоставянето на данъчни правомощия на общините. С приемането на Република България за член на Европейския съюз и четвъртата поправка на Конституцията от 2007 г., (ДВ, бр. 12 от 2007 г.), на общините се дават нови правомощия, определени от чл. 141, ал. 3: *„Общинският съвет определя размера на местните данъци при условия, по ред и в границите, установени със закон.“*, и ал. 4 *„Общинският съвет определя размера на местните такси по ред, установен със закон.“* Чрез тази промяна органите на местното самоуправление придобиват не само правата да определят размера и да събират местните данъци, но започват да упражняват контрол по събираемостта, да определят самостоятелно своя данъчната политика и да развиват своя фискален и административен капацитет.

Актуалността на настоящото изследване се обуславя от факта, че повече от 20 години след официалното начало на реформата към фискална децентрализация в България, общините отчитат намаляващ дял на собствени приходи в общите бюджетни постъпления и зависимостта от държавните трансфери става все по-значима. Данните от последното преброяване (2021 г.) са притеснителни, а намалението на жителите в общините води до търсене на нови решения и инструменти за осигуряване на средства за финансиране на базовите блага и услуги, които се предоставят на местно ниво. Същевременно през последните години не се наблюдават съществени стъпки, насочени към финансовото укрепване на местните власти и

създаване на стимули за провеждане на реална данъчна политика на местно ниво.

С оглед гореизложената актуалност, **обект** на изследването е *процесът на фискалната децентрализация*, а за негов **предмет** се определя фискалната децентрализация и данъчната самостоятелност на българските общини. **Целта** на настоящия монографичен труд е да се анализира процесът на фискална децентрализация в България, изменението на общинските бюджети, развитието на данъчната автономност и на тази основа да се изведат препоръки за повишаване на данъчните приходи на общините.

**Периодът на изследване е 2003 – 2023 г.**<sup>2</sup> На тази база могат да бъдат проследени основните етапи и стъпки, свързани с процеса на фискална децентрализация, както и да се направи оценка на базови фискални показатели. Анализират се тенденциите по отношение изменение структурата и вида на собствените приходи на общините, изменението на данъчните правомощия, както и основните промени, свързани със законодателството в сферата на местните финанси.

Рамката за изпълнение на зададената цел се състои от следните задачи:

1. Анализ на процеса фискалната децентрализация на база оценка на основните показатели, оценяващи развитието му;
2. Оценка и анализ на динамиката на общинските приходи и разходи в България;
3. Анализ и оценка на нивото на фискална автономност и данъчна самостоятелност на общините в България;
4. Оценка и анализ на нагласите на органите за местно самоуправление в България по отношение на въпроси, свърза-

---

<sup>2</sup> През 2024 г. се анализират получените отговори от представителите на общините на база изпратени анкетни карти. Финансова информация за 2024 г. не е анализирана, тъй като към момента на изготвяне на монографичния труд, 2024 г. не е приключена и няма достъпна информация за изпълнението на местните бюджети за 2024 г.



ни с данъчната самостоятелност, данъчната политика на местно ниво и фискалната децентрализация;

5. Формулиране на препоръки във връзка с развитие на процеса на фискалната децентрализация в България – мерки за повишаване на данъчната автономност и данъчните приходи на общините.

Във връзка с изпълнението на задачите е създадено и изпратено анкетно проучване до общините в Република България. Анкетната карта съдържа въпроси относно данъчната политика на общините и за възможностите за повишаване на общинските приходи. Като се има предвид обхватът на изследването, анкетата е проведена два пъти – през 2023 г. и през 2024 г. Анкетни карти с идентични въпроси са изпратени до органите на изпълнителна власт в общините за мандат 2019 – 2023 г. и за мандат 2023 – 2027 г. Целта е да се проследи дали след местните избори, проведени в края на м. октомври 2023 г., се променя посоката на данъчната политика на местно ниво.

Направени са пилотни изчисления и анализи във връзка с възможности за повишаване на данъчните приходи на местните власти в България.

**Основната хипотеза**, заложена в изследването е, че *процесът на фискална децентрализация в България към момента е преустановен и са необходими навременни мерки, които да доведат до рестарт на процеса*, в т.ч. предприемане на стъпки, които да доведат до по-висока данъчна самостоятелност на общините и повишаване на данъчните местни приходи.

За постигане на целта и доказване на изследователската теза в изследването се прилагат следните научноизследователски методи: финансов и статистически анализ; анкетно проучване, сравнителен и дескриптивен анализ, исторически анализ, сравнителен анализ и синтез.

Методът, избран за проучването, е комплексен, като включва количествено и качествено изследване. На база полуструктурирано интервю, насочено към общините, се събира информация за данъчната политика и визията за развитие на

фискалната политика на представителите на местните власти. Създава се база за сравнение на политиките и нагласите на местното управление, тъй като въпросниците са изпратени в период преди и след местните избори от 2023 г. Изследва се наличието на приемственост между старото и новото ръководство на общините.

Разработването на настоящата монография е съпътствано от редица предизвикателства и ограничителни фактори. На изпратените анкетни карти отговарят определен брой общини, което означава, че се изследва определена извадка от общините в България, и получените резултати не могат да бъдат приети като представителни. С цел постигане на прецизност на резултатите от публично достъпни източници са използвани допълнителни данни за изменение на размера на местните данъци.

**Монографичният труд е структуриран в три основни глави.**

В първа глава – *Фискална децентрализация и данъчна самостоятелност на местните и регионалните власти* – се анализират теоретичните постановки и значението на фискалната децентрализация. Извеждат се основните ползи и рискове от процеса и се представят способности за редуциране на рисковете. Анализират се различните гледни точки на авторите, изследвали темата по отношение дизайна<sup>3</sup> на разходната и приходната система на местните и регионалните власти.

Фискалната децентрализация е представена в две основни направления – приходна децентрализация и разходна децентрализация. Приходната децентрализация се отнася до предоставяне на права и отговорности на общините във връзка с определянето на размера на собствените общински приходи, дефиниране на данъчната основа и възможност за въздействие върху вида и размера на данъчните приходи. Разходната децен-

---

<sup>3</sup> Терминът „дизайн“ е извлечен от европейската практика и се използва като синоним на концепция, структура, оформление или модел.

трализация се отнася до възможността местните и регионалните власти да могат да разходват приходите, които постъпват в техните бюджети според индивидуалните потребности и бюджетната политика на всяка община. С други думи, приходите, които постъпват в общинските бюджети, в т.ч. приходи от трансфери и споделени приходи, да бъдат основно с нецелеви характер. В първа глава се определят дефинициите за фискална автономност и данъчна самостоятелност на местните власти.

Във втора глава – *Фискална децентрализация в България. Развитие на местните финанси за периода 2003 – 2023 г.*, се изследва процесът към фискална децентрализация в България. Оценяват се основните показатели, свързани с изменението на приходните и разходните правомощия на общините в България. Изследвана е динамиката и структурата на местните приходи и разходи, както и значението и влиянието на приходите от държавните трансфери върху общинските бюджети и политики.

Анализирани и оценени са основните постижения по отношение на повишаване на данъчната самостоятелност на местните власти. Прегледани са законодателните изменения, свързани с общинските данъци. Представена е приходната класификация на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и е изготвен анализ на структурния тип на приходите, постъпващи в местните бюджети.

На основата на данни от изпълнението на общинските бюджети е изследвано развитието на приходната и разходната политика, като са отчетени събития, довели до ръст/спад на общинските приходи и разходи. Представен е индексът за местна автономност и изменението на стойността на показателя в рамките на изследователския период.

В трета глава – *Анализ на данъчната политика на местно ниво. Предложения за повишаване на данъчната автономност на общините в България* – са синтезирани препоръки за повишаване на данъчните приходи и данъчната автономност на българските общини. Те са формулирани на база

анализите за текущото състояние на фискалната децентрализация в страната, изследвани добри европейски практики, както и въз основа на получената информация от органите на местното самоуправление чрез изготвено и изпратено полуструктурирано интервю. Анализът и представянето на отговорите от анкетните карти отразяват позицията на местната власт, както по отношение на данъчна политика и предпочитания, така и относно възможности за повишаване на данъчните приходи и фискалната автономност.

В рамките на последната глава са направени предложения за повишаване на данъчните приходи на общините и повишаване нивото на фискалната децентрализация чрез въвеждане на механизма за споделени данъчни приходи, въвеждане на земеделски данък, актуализиране на данъчната оценка на недвижимите имоти и приложение на местните бизнес данъци. Представени са различни алтернативи за ръст на данъчните приходи.

### **Апробация (приложимост) на изследването**

Резултатите от изследването ще бъдат предоставени както на представители на органите за местно самоуправление, Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ), Министерството на финансите (МФ) и Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ), така и на представители на Съвета на Европа, изследователския център на Европейската комисия в Испра (Италия) и други международни институции с цел формулиране на общоевропейски политики и препоръки при развитие на фискалната децентрализация. Резултатите и препоръките от изследването могат да подпомогнат участниците в процеса на фискална децентрализация при изготвяне на средносрочните прогнози на общините, в т.ч. прогнозиране на данъчните приходи и възможности за подобряване на събираемостта и отчетността на приходите.

*Изложената в монографията информация е базирана на консолидирани финансови данни на Министерство на финансите, предоставени сведения от Министерство на финансите по реда, определен от Закона за достъп до обществена информация, справки от интернет сайтовете на общините, изразени позиции от местната власт в получените отговори на анкетните карти от проучването, както и доклади и финансови данни, публикувани от Националното сдружение на общините в България, данни от ЕВРОСТАТ, базата данни на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), и др. Използвани са и данни, от проект “Assessing incentives for local economic growth by local fiscal revenues” на Joint Research Center – European Commission. Във връзка с анализа на размера на данък върху недвижимите имоти и данък при придобиване на недвижимо имущество по възмезден начин и с цел да се обхванат всички общини се набира допълнителна информация, от уебсайтовете на общините относно размера на двата общински данъка, уредени от съответните общински наредби за определяне размера на местните данъци.*

## Първа глава

# ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ДАНЪЧНА САМОСТОЯТЕЛНОСТ НА МЕСТНИТЕ И РЕГИОНАЛНИТЕ ВЛАСТИ

Концепцията за децентрализация е сложен и многопластов процес, който обхваща различни аспекти и механизми за разпределение на властта и отговорностите между отделните нива на управление. Концепцията не се изчерпва единствено с прехвърляне на определени правомощия от централната власт към местните органи на управление. Децентрализацията включва сериозен набор от действия и методи, които целят подобряване на управлението и ефективността на публичния сектор чрез преразпределение на власт и ресурси.

В литературата съществуват различни концепции за групиране и класификации на типовете децентрализация. Според изследователите, работещи в сферата на публичните финанси (Ebel, Yilmaz, 2002; Rondinelli, 1981), децентрализацията може да бъде под формата на: деконцентрация (deconcentration), делегиране на правомощия (delegation) и деволуция /devolution<sup>4</sup>.

*Деконцентрацията* представлява процес на прехвърляне на определена административна власт или отговорност към по-ниски нива на управление в рамките на министерства и/или агенции на централното правителство. Това по същество представлява прехвърляне на работни ангажименти от служители, работещи в централните офиси, към служители, работещи извън столицата. Възможно е деконцентрацията да предоставя

---

<sup>4</sup> Някои автори поставят и приватизация/privatization като форма на децентрализацията. Темата за приватизацията остава извън настоящия анализ.

известна свобода на местните служители да планират и прилагат програми и проекти или да адаптират централните директиви към местните условия в рамките на насоките, зададени от централните министерства или агенции. Деконцентрацията е най-често използваната форма на децентрализация в развиващите се страни от началото на 70-те години на миналия век. **Деконцентрацията представлява форма на административна децентрализация, при която регионалните органи не получават самостоятелност, а остават под контрола на централното правителство (организационно, методически и финансово).** Те могат да бъдат назначени от него и да са отговорни директно пред него, без да имат собствена независима власт. Това е сравнително ограничен тип децентрализация, тъй като основният контрол остава в ръцете на централната власт, а местните органи изпълняват функции, които са все още част от по-широката централизирана структура.

*Делегирането (на правомощия)* прехвърля управленската отговорност за конкретно определени функции на организации, които са извън редовната бюрократична структура и са само индиректно контролирани от централното правителство. Централната власт създава или прехвърля на агент<sup>5</sup> определени функции и задължения, които агентът има право да изпълнява с голяма свобода на действие. Въпреки това крайната отговорност остава при централната власт. В развиващите се страни отговорности са делегирани на публични организации, регионални агенции за развитие, специализирани органи, полуавтономни единици за изпълнение на проекти и различни парадържавни организации (Rondinelli, 1981). Трябва да се отбележи, че тези организации не са напълно контролирани от централното правителство, но са юридически отговорни пред него. Делегирането се разглежда и като начин за предлагане на публични стоки и услуги чрез по-предприемаческа организа-

---

<sup>5</sup> Институция/длъжностно лице.

ционна структура, която използва управленски и счетоводни техники, обикновено свързани с частното предприемачество.

*Деволуцията* представлява създаването или укрепването, финансово и/или правно, на субнационални власти<sup>6</sup>, чиято дейност следва да се осъществява извън директния контрол на централното правителство. При деволуцията субнационалните органи на управление са автономни и независими, а техният правен статус ги прави отделни и/или различни от централното правителство. Централната власт често упражнява контрол върху тях, но само непряко и надзорно. При тази форма на децентрализация местните правителства имат ясни и правно признати географски граници, в рамките на които упражняват изключителни правомощия за изпълнение на явно предоставени или запазени функции. Те имат законодателни права да събират приходи и да осъществяват разходи. Субнационалните власти трябва да бъдат възприемани от местните граждани като организации, предоставящи услуги, които удовлетворяват техните нужди, и като правителствени единици, върху които имат известно влияние (Sherwood, 1969). Деволуцията се определя като най-крайната форма на децентрализацията. *Деволуцията обикновено е синоним на фискалната децентрализация, при която субнационалните власти имат ясни задължения за разходи, значителна бюджетна автономия и юридически признати географски граници, в рамките на които извършват обществени функции* (Ebel & Yilmaz, 2002).

Въпреки че съществуват различни форми на фискална децентрализация, съответстващи на степента на независимо вземане на решения на поднационално ниво, общото описание на термина *фискална децентрализация* обхваща политическите, икономическите и институционалните основи на междуправителствените фискални отношения и обхваща от разглеждане на ефективността на публичните институции и разработването

---

<sup>6</sup> Субнационалните власти или поднационалните правителства могат да бъдат щати, регионални и местни правителства в дадена държава.



на устойчиво финансиране на инфраструктура до рационализиране на механизмите за фискални трансфери и подкрепа на социалната мрежа (Ebel & Notra, 1997).

Фискалната децентрализация се определя като процес, при който централната власт прехвърля финансови правомощия, отговорности и публични ресурси към местните и регионалните власти. Тук се включва и предоставянето на по-голяма автономия на местните органи за вземане на решения относно събирането и разходването на приходи. Фискалната децентрализация е многокомпонентен процес и включва предоставяне на данъчна и бюджетна автономност на субнационалните власти, определяне на системата на междуправителствени трансфери и определяне на границите на фискална отговорност.

Според експертите на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), децентрализацията обхваща три отделни направления – политическа, административна и фискална децентрализация. *Политическата децентрализация* определя правната основа на процеса на децентрализацията. Тя включва разпределение на правомощията на база принципа на субсидиарността и начина, по който се избират местните и регионалните власти на управление, с основна цел укрепване на демокрацията. *Административната децентрализация* включва организация и разпределение на задачите и отговорностите между отделните териториални нива на управление, с основна цел – подобряване на ефективността, ефикасността и прозрачността на териториалната администрация. Традиционно този тип децентрализация се отнася до прехвърляне на решения за планиране, организиране, финансиране и управление на определени публични функции от централната власт към субнационалните власти.

Необходимо е да се подчертае, че успехът на децентрализацията зависи от правилното и балансирано структуриране и развитие на всеки един от типовете децентрализация. В хипотеза, че процесите, насочени към развитието на административната и политическата децентрализация не са структурира-

ни правилно и не протичат плавно, няма как да се постигнат задоволителни резултати от фискалната децентрализация. Затова *фискалната децентрализация* трябва да се анализира в по-разширен план като полезно взаимодействие и допълняемост между направленията. В тази връзка, за да се изследва природата на фискалната децентрализация трябва да се познава в детайли процесът и на политическата, и на административната децентрализация.

Според някои експерти и изследователи процесът към децентрализацията се определя като една от най-значимите реформи през последните петдесет години. Интересът към фискалната децентрализация се засилва през седемдесетте години на миналия век. По-късно, когато тенденциите към икономическия либерализъм, приватизацията и реформите свързани с намаляване на ролята на държавата за сметка на увеличаване автономността на местните власти се засилват, фискалната децентрализация заема все по-значително място в публичния дебат. Постепенно много държави, както развити така и развиващи се, инициират реформи към децентрализация. Реформите целят по-голяма автономност на субнационалните власти при управлението на публични финанси и предоставянето на публични услуги и блага.

### **1.1. Основни теоретични постановки – научни изследвания по темата**

Автори, чиито изследвания основно са насочени върху процесите на фискалната децентрализация са: Уолъс Оейтс (Wallace E. Oates), Джеймс М. Бюканън (James M. Buchanan), Чарлз Тибоу (Charles Tiebout), Ричард Мъзгрейв (Richard Musgrave), Джордж Стигълър (George Stigler), Вито Танци (Vito Tanzi), Реми Прюдом (Rémy Prud'homme), Пол Самюелсън (Paul Samuelson), Ануър Шах (Anwar Shah), Рой Бал (Roy Bahl), Ричард Бърд (Richard M. Bird), Бодуей (J. B. Budgeway), Джеймс Петерсън (James E. Peterson), Хорхе Мартинес-Васкес (Jorge Martinez-Vázquez) и др.

Изследователи, работещи по въпросите, свързани с фискалната децентрализация с фокус върху държави от Централна и Източна Европа са: Павел Свианиевич (Pawel Swianiewicz), Люси Сидмихрадска (Lucie Šidmíhradská), Десислава Стоилова, Пресияна Ненкова, Стефан Иванов, Людмил Найденов, Тодорка Владимирова и др.<sup>7</sup>

Процесите на фискалната децентрализация и развитието на автономността на местните и регионалните власти се наблюдават и изследват и от редица международни организации – Световната банка, Международния валутен фонд, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, Европейската комисия, Съвета на Европа и др.

Съветът на Европа, чрез своя Експертен център за многостепенно управление (*Centre of Expertise for Multilevel Governance*), не само подкрепя европейските страни да осигурят добро управление на всички нива на управление, но и предоставя програми за изграждане на капацитет и политически и правни съвети на местни, регионални и национални власти.

Едно от най-популярните изследвания в сферата на фискалната децентрализация се съдържа в книгата *Fiscal Federalism*, публикувана през 1972 г. с автор Уолъс Оейтс. Известната теорема на децентрализацията е част от това изследване.

Теоремата се определя като ключов принцип на фискалния федерализъм. Тя съставлява проста нормативна теза, която определя, че „...при липса на икономии от мащаб при централизираното предоставяне на (местно публично) благо и на междурегионални външни ефекти, нивото на благосъстояние винаги ще бъде поне толкова високо (и обикновено по-високо), ако във всяка юрисдикция се предоставят Парето-ефективни нива на потребление, отколкото ако се поддържа едно единствено, унифицирано ниво на потребление във всички юрисдикции.“ (Oates, 1972, с. 54).

---

<sup>7</sup> Пълен списък с изследванията на авторите може да бъде намерен в литературата.

Основните постановки в теоремата са следните:

- Обособяване на предимствата на местното управление

Предполага се, че ако не се идентифицират значителни икономии от мащаба и ако предпочитанията на населението се различават в отделните региони и общини, децентрализираните местни правителства са в по-добра позиция от централното правителство по отношение на създаване и доставка на публични блага и услуги, които да отговарят на специфичните потребности и предпочитания на местното население. Чрез подобен подход може да се достигне до по-ефективно използване на ресурсите и по-високо ниво на обществено благосъстояние.

- Условия за централизирано управление

В хипотеза, че ползите от дадена публична услуга и благо са национални или обхващат повече от един регион, централното правителство е по-подходящият субект, който следва да създава и предоставя благо/услугата. Държавата може най-ефективно да се справи с проблема със „свободния ездач (*free rider*)“, който се състои в ползване на услуги и блага от населението без потребителите да заплащат необходимата такса/цена за това потребление. Проблемът със „свободния ездач“ е икономическа концепция за пазарен провал.

**Теоремата на Оейтс** се определя като база, на която може да се направи анализ и да се изследва как отделните функции на публичните власти следва да бъдат разпределени между отделните нива на управление (национално, регионално и местно) и как да бъде структуриран моделът за предоставянето на публичните блага и услуги. Следва обаче да се обърне внимание, че авторът отбелязва, че не всяко производство и доставяне на публични блага и услуги, може и трябва да бъдат децентрализирано.

През годините Оейтс работи много активно върху въпросите, свързани с фискалната децентрализация. В част от трудовете си *The role of Fiscal Decentralization in Economic Growth* (University of Maryland, 1993), *Fiscal decentralization and Economic Development* (National Tax Journal, 1993), *An Essay on*

Fiscal Federalism (Journal of Economic Literature, 1999), Toward a second-generation theory of fiscal federalism (International Tax and Public Finance, 2005) и др.), авторът проучва и анализира не само по какъв начин процесът по фискална децентрализация може и трябва да бъде оптимизиран, но изследва и въпроси, свързани с данъчното облагане и бюджетните ограничения.

В своята статия *Pure Theory of Local Expenditures*, **Чарлз Тибоу** предлага модел в контекста на децентрализацията на публичните услуги и блага и предполага, че хората могат да „гласуват с краката си“, т.е. чрез местене от една община в друга в зависимост от това какви публични стоки и услуги и на каква цена предлагат различните общини. Според автора потребителят избирател може да бъде разглеждан като избиращ общността, която най-добре удовлетворява предпочитанията му за вид и количество публични блага. Избирателят се премества в общността, чието местно правителство най-добре удовлетворява неговия набор от предпочитания. Колкото по-голям е броят на общините и колкото по-голяма е разликата между набора от публични блага и услуги, които те предлагат, толкова по-близо ще бъде потребителят до пълното удовлетворение на своите предпочитания.

Условията, на които е необходимо да отговаря *моделът на Тибоу* са следните:

1. Потребителите избиратели са напълно мобилни и ще се преместят в общността, която най-добре удовлетворява техните фиксирани предпочитания.
2. Потребителите избиратели имат пълна информация за разликите в моделите на формиране на приходи и разходи и реагират на тези разлики.
3. Съществува голям брой общности, в които потребителите могат да изберат да живеят.
4. Не се разглеждат ограничения, свързани с възможностите за заетост.
5. Публичните услуги не създават външни икономии или загуби между общностите.

6. За всеки модел на обществени услуги съществува оптимален размер на общността. Този оптимум е определен по отношение на броя на жителите, за който този пакет от услуги може да бъде предоставен при най-ниски средни разходи.
7. Общностите под оптималния размер се опитват да привлекат нови жители, за да намалят средните разходи. Тези над оптималния размер правят точно обратното. Те се опитват да запазят населението си константа. Оптимумът е определен на база броя на жителите, за които този пакет от услуги може да бъде предоставен при най-ниски средни разходи (Tiebout, 1956, с. 419).

В заключение, според модела хората вземат предвид данъчните разходи и менюто от обществени услуги, предлагани от дадена юрисдикция, когато решават къде да живеят. Емпиричният модел обаче не може да бъде приложен с всичките си условия в действителността, защото *не е* невъзможно седемте условия да бъдат изпълнени едновременно. Във връзка с предложението модел Оейтс твърди, че ако хората „гласуват с краката си“, фискалните разлики между общностите се капитализират в стойността на жилищните имоти (1969), но твърдението е опровергано на база направени тестове за алокативна ефективност, предложени от Брюкнер (1982) и Шах (1988, 1989, 1992). Според резултатите от тестовете, оптималното предоставяне на обществени услуги не се осигурява само от гласуването с краката, но зависи също така и от рационалното гласуване и други фактори (Shah, 2006).

Американският икономист и носител на Нобелова награда за икономика през 1982 г. **Джордж Стийгълър** подкрепя идеята за децентрализацията, но според него процесът не бива да бъде налаган на всяка цена. Препоръчва приложение на децентрализацията само когато има налични доказателства, че е икономически и социално ефективна.

В своето изследване *The Tenable Range of Functions of Local Government* авторът защитава тезата, че местните власти

трябва да изпълняват онези функции въз основа, на които те могат да отговорят най-добре на нуждите и предпочитанията на населението (например изграждане на местна инфраструктура, образование, и предоставяне на публични блага, които са специфични за дадената общност). Стигълър *защитава тезата, че отговорността и задачите трябва да бъдат възлагани на най-ниското ниво на управление, което е в състояние да ги изпълни ефективно*. Той подчертава правото на хората да гласуват за вида и количеството на необходимите им услуги. Според него конкуренцията между местните правителства се определя като положителна и може да доведе до по-ефективно предоставяне на обществени услуги, както и да подобри предоставяните услуги, да насърчава иновациите и да привлича бизнес и жители в местната териториална единица.

**Джеймс Бюканън** (*James M. Buchanan*) е автор на *Теория на клуба*, която разглежда колективното поведение и механизмите за вземане на решения в групи. Теорията има съществена връзка с фискалната децентрализация, защото представя модел за това как различни местни юрисдикции (като общини, региони и др.) могат да действат като клубове в осигуряването на местни публични блага. Според автора в рамките на децентрализирани фискални системи, местните юрисдикции оперират като клубове, които предоставят публични блага и услуги на местното население. Жителите на всяка община имат различни потребности и предпочитания, а *Теорията на клуба позволява диференцирано предоставяне на блага и услугите на база специфичните потребности*. Местните териториални единици, подобно на клубовете, трябва да постигнат баланс между жителите, които ползват дадените услуги и разходите за тяхното производство и доставяне. Именно процесът към фискална децентрализация предоставя възможност на местните власти да адаптират публичните блага към нуждите на населението. В продължение на модела на Тибоу, Теорията на клуба подкрепя предположението, че гражданите могат да се местят в общности/клубове, които най-добре съответстват

на техните предпочитания, възприятия за данъчно облагане и „меню“ от местни публични услуги. Не на последно място, чрез доброволното участие, оптимизацията на разходите и ползите и мобилността на гражданите, се предполага постигане на модел за по-ефективно управление на публичните ресурси на местно ниво.

Бюканън защитава тезата, че следва да има силно централно правителство, но препоръчва то да бъде ограничено в рамките на конституционни граници чрез разделение на властта, федерални структури и конкуренция между местни единици. Подобро разпределения или резултати могат да бъдат постигнати само чрез подобрения в институциите, които ги генерират, а подобрения в тези институции, от своя страна, могат да бъдат постигнати само, ако тяхната правилна роля в цялата структура на демократичния процес бъде оценена и разбрана (Buchanan, 1967).

Отличителната черта в мисленето на Джеймс Бюканън относно федерализма, в контраст с традиционната теория на фискалния федерализъм, е неговото виждане за фискалната конкуренция. Според Feld анализите на Бюканън преминават през три етапа. От 50-те години до началото на 70-те неговите анализи са в синхрон с традиционната литература за фискалния федерализъм и се занимават с въпроси на справедливостта и ефективността. В подхода „Левиатан“<sup>8</sup>, започващ от средата на 70-те години, той разглежда конкуренцията между юрисдикциите като средство за ограничаване на „Левиатановите“ правителства. В своята интерпретация на федерализма като идеален политически ред, Бюканън защитава тезата, че федерализмът позволява на гражданите да упражняват политически контрол, повишава техния интерес към политиката, защото един глас има повече влияние, и улеснява моралното поведение в рамките на техния морален капацитет.

---

<sup>8</sup> Заедно с Бренан, Бюканън (1977, 1980) извеждат идеята за фискален федерализъм като ограничение за правителствата на Левиатан. Тази концепция е проследена в раздела за ползите от фискалната децентрализация.



Автори, известни с работата си в сферата на публичните финанси също засягат въпросите, свързани с фискалната децентрализация. **Пол Самюелсън** например разработва *Теорията на публичните блага* (The Pure Theory of Public Expenditures, 1954), в която формулира критериите за ефективност при разпределението на ресурси между частния и публичния сектор. Въпреки че авторът не се занимава пряко с въпросите за фискалната децентрализация, той участва в дебата, свързан с нивото на управление (местно, регионално или централно), на което следва да се предоставят публичните услуги. Според трудовете на Самюелсън отговорът на въпроса дали публичните блага и услуги трябва да бъдат предоставяни и финансиранни децентрализирано или централизирано, зависи от това дали ползите от благата са локализирани или национални и дали се констатира икономии от мащаба.

**Ричард Мъзгрейв** в своето изследване от 1959 г. поставя общата нормативна рамка за разпределението на функциите между различните нива на управление и подходящите фискални инструменти за изпълнението на тези функции. Той *формулира трите основни функции на правителството (алокативна, преразпределителна и стабилизационна)*. Според него различните нива на управление имат различни качествени способности при изпълнението на отделните функции, в т.ч. местните власти могат да се справят по-добре с изпълнението на алокативната функция, а централната власт – с преразпределителната и стабилизационната. Мъзгрейв разглежда фискалната децентрализация като средство за по-ефективно предоставяне на публични услуги, защото местните власти са по-близко до гражданите и имат по-добра информация за техните предпочитания. Вижданията на автора се доближават до тези на Оейтс и Тибоу. Авторът също така изследва ролята на трансферите като важен инструмент за коригиране на неравенствата между различните региони. *Чрез междуправителствените трансфери централното правителство може да подпомогне по-бедните*

*региони, като същевременно позволява на местните органи на самоуправление да запазят автономията си.*

## **1.2. Ползи и рискове от фискалната децентрализация**

Авторите, разглеждащи въпросите, свързани с фискалната децентрализация, обръщат сериозно внимание и анализират и потенциалните рискове, които съпътстват реформите. В предходната точка са отбелязани част от ползите от фискалната децентрализация, в т.ч. подобряване на ефективността и ефикасността, удовлетворяване в по-висока степен потребностите на местните жители и повишаване на общественото благосъстояние. Необходимо е да се отбележи, че в по-широк план изследователите възприемат фискалния федерализъм като инструмент за повишаване на ефективността на публичните разходи, който обаче носи известни рискове по отношение на други преследвани правителствени цели, като например преразпределението на доходите и макроикономическата стабилност. В някои държави децентрализацията се разглежда като реакция по отношение на провалите на големи централизирани бюрокрации под формата на различни политически режими (Martinez-Vazquez, & McNab, 1997).

Връщайки се на трудовете на Оейтс, следва да бъде поставен акцент, свързан с идентифицираните ползи от фискалната децентрализация. Според автора в условията на перфектна информация, централната власт може да определи набор от диференцирани публични блага, които максимизират общото социално благосъстояние на населението. В действителност обаче се наблюдава асиметрия на информацията и централната власт реално не разполага с детайли за потребностите на жителите на всяка една общност. Отделните местни правителства са много по-близо до жителите и познават много по-добре географските особености на всяка една териториална единица. Предполага се, че местните власти ще бъдат по-отзивчиви към

конкретните предпочитания на своите избиратели и ще могат да намерят нови и по-добри начини за предоставяне на съответните услуги. На второ място, често се наблюдава политически натиск, който ограничава възможността на централните правителства да предоставят различни по обем публични услуги в отделните юрисдикции.

Оейтс разглежда и въпроса, свързан с нивото на благосъстоянието, което се постига чрез фискална децентрализация. *Неговата теория предполага, че това ниво зависи както от степента на хетерогенност в търсенето между различните юрисдикции, така и от междуюрисдикционните различия в разходите.*

***По-конкретно, потенциалните ползи от децентрализацията, произтичащи от междуюрисдикционни различия в търсенето, са в обратна зависимост от ценовата еластичност на търсенето. Ако разходите за предоставяне са еднакви във всички юрисдикции, но търсенето се различава, тогава степента на загуба на благосъстояние от централизирано наложено, унифицирано ниво на производство нараства, при равни други условия, заедно с ценовата нееластичност на търсенето. Авторът акцентира, че има голям обем иконометрични данни, които показват, че търсенето на местни публични блага обикновено е силно ценово нееластично. Това предполага, че потенциалните ползи, в контекста на повишаване на общественото благосъстояние, в резултат на децентрализираното финансиране на блага и услуги могат да бъдат доста значителни (Оейтс, 1999).***

Оейтс разглежда и Модела на Тибоу, като заключава, че той генерира оптимален резултат, като имитира резултат на конкурентен пазар. Ползите от децентрализацията могат да бъдат засилени от мобилността, описана в модела, но в никакъв случай не зависят изцяло от него.

Според автора дори да не съществува мобилност на ресурсите и хората, ползите от децентрализацията пак ще съществуват и ще бъдат видими. Той заключава, че *дори при липса на*

*мобилност, ефективното ниво на производство на „местно“ публично благо, определящо се от условието на Самюелсън, че сумата на пределните норми на заместване трябва да е равна на пределната цена, обикновено ще варира от една юрисдикция до друга* (Оейтс, 1999 с. 1124).

В своите публикации **Шах** анализира ползите от фискалната децентрализация. Според него *децентрализацията може да подобри ефективността на публичните услуги* чрез по-добро отчитане и задоволяване на местните предпочитания и потребности. Авторът защитава тезата, че децентрализацията *води до по-голяма отговорност за местните власти*, както и по-високо ниво на отчетност, но в същото време подобрява съществено качеството на предоставяните от местните власти блага и услуги.

Шах също така изследва връзката между фискалната децентрализация и икономическото развитие и посочва, че процесът може да повлияе благоприятно върху икономическото развитие, тъй като създава предпоставки за стимулирането на иновации и създаването на инвестиции. Сходна хипотеза защитава и икономистът **Маргинес-Васкес**. Той разглежда как местните власти, когато разполагат с адекватни финансови ресурси и имат определена степен на фискална автономност, могат да допринесат за по-ефективно разпределение на ресурсите и за стимулиране на икономическата активност. Успешният процес към децентрализация, обаче, зависи от наличието на добро управление и ефективни институции.

Според автора съществува корелация и между нивото на фискална децентрализация и развитието на демократичното управление. По-голямата фискална децентрализация, особено чрез деволуция и делегиране на данъчни и финансови права на местните правителства, насърчава демократичното управление чрез представителство и отчетност (Martinez-Vazquez & McNab, 1997).

**Ричард Бърд** изследва различни аспекти на фискалната децентрализация. Той посочва, че *фискалната децентрализа-*

ция може да подобри ефективността на публичното управление, но само когато е проектирана правилно. Бърд защитава тезата, че фискалната децентрализация може да доведе до по-добро и ефективно ниво на предоставяне на пакета от местни публични блага и услуги, в случай, че субнационалните власти разполагат с подходящите за това инструменти и ресурси. В трудовете на автора се акцентира и подкрепя твърдението, че именно местните власти могат да бъдат по-чувствителни към специфичните нужди и предпочитания на общността.

Друг автор, който разглежда ползите от фискалната децентрализация, е **Бодуей**. Неговата работа се фокусира върху теоретичните и практическите аспекти на децентрализацията и по какъв начин процесът влияе върху управлението на публичните ресурси. Той *изследва условията, на които следва да отговаря фискалната децентрализация, за да може да разгърне в най-голяма степен своя потенциал*, в т.ч. отговаря на въпросите как да бъдат разпределени отговорностите между отделните нива на управление при предоставяне на публичните услуги и как това влияе върху ефективността и качеството на тези услуги. Авторът защитава тезата, че за да успеят да се справят с възложените им задачи, местните и регионалните власти трябва *да имат определено ниво на фискална автономност*. Той разглежда въпросите, свързани с предоставяне на данъчни правомощия на местните власти, както и инструментите за намаляване на зависимостта на общините и регионите от държавните/щатските трансфери.

Сходен набор от въпроси се изследват и от икономиста **Джеймс Петерсън**. Неговата работа е насочена към анализ на въпросите как фискалната децентрализация влияе на управлението на публичните ресурси и каква е ефективността на работата на местните власти. Според автора, при създаване на подходяща структура и механизми за управление, местните власти могат да подобрят ефективността при процеса на предоставяне на публичните блага и услуги.

Съгласно доклади на ОИСР (2019, 2021), ползите от децентрализацията могат да бъдат обобщени в следните групи:

- подобрена алокативна ефективност;
- подобрено качество на предлаганите местни публични блага и услуги;
- възможност за по-бърз икономически растеж;
- повишаване на ефективността в публичния сектор;
- повишаване нивото на демокрацията и политическата стабилност;
- подкрепа за участие на гражданите в политическите процеси;
- възможност за по-ефективно провеждане на регионални политики за развитие;
- спад на нивото на корупцията и злоупотребите в публичната администрация;
- по-активен обмен на добри практики.

В допълнение на посочените ползи, експертите отчитат, че *децентрализацията на приходите може да доведе до по-малки регионални икономически неравенства* поради факта, че приходите от собствени източници не само могат да стимулират растежа, особено в по-бедните региони, но и да засилят процеса на конвергенция към по-добре представящите се региони. Децентрализацията може да бъде полезен инструмент за експериментиране с публични политики. Същата теза защитава и Оейтс в своето есе (An Essay on Fiscal Federalism, 1999).

Изследователите, занимаващи се с процесите, свързани с фискална децентрализация детайлно анализират и обобщават *основните рискове*, свързани с процеса.

Италианският икономист **Вито Танци** изразява скептицизъм по отношение на ползите от фискалната децентрализация. Според неговите изследвания децентрализацията може да увеличи административните разходи, да усложни координацията между отделните нива на управление и да създаде *условия за корупция и неефективност на местно ниво*. Той заключава, че фискалната децентрализация може да доведе до сериоз-

ни фискални дисбаланси, в случаите когато местните правителства нямат достатъчно капацитет и ресурси за ефективно управление на възложените им функции. Авторът идентифицира и рисковете, свързани с *повишаване на общинския дълг и неефективното предоставяне на местните публични услуги*. Той отбелязва, че в страни с нисък административен капацитет и слабости, идентифицирани в публичните институции, децентрализацията може да влоши проблемите с корупцията и неефективността. Танци отчита и проблема с меките бюджетни ограничения и посочва, че *местните правителства, които разчитат на трансфери от централната власт, често могат да надхвърлят своите бюджетни възможности* и да използват неразумно дълговото финансиране, с очакване, че държавата ще ги спаси при финансови затруднения.

Въпреки отчетените рискове Танци отбелязва, че *фискалната децентрализация може да генерира и ползи, но резултатите от процеса зависят главно от конкретните условия в отделните държави*, включително от нивото на развитие на институционалната рамка и политическата култура.

Френският икономист **Реми Прудом** също е популярен с критичния си поглед към ефектите на децентрализацията по отношение на икономическото развитие, разпределението на ресурсите и ефективността на субнационалните власти (*The Danger of Decentralization*, 1995). Той подлага на съмнение твърдението, че децентрализацията неизбежно води до по-голяма ефективност и до подобряване на процеса по предоставяне на публичните блага и услуги.

На база сравнителни анализи той доказва противоречивите резултати от реформите към фискална децентрализация в отделните държави и акцентира върху липсата на очаквано подобрене в степента на ефективност. Авторът споделя тезата на Танци, че прилагането на фискална децентрализация може да засили неравенствата между регионите и общините, като добавя, че в резултат на нееднородността на местните юрисдикции може да се подкопае социалното единство и да се стигне до

напрежение в съответната държава. Прюдом също така изразява съмнение във връзка с положителния ефект на децентрализацията върху икономическия растеж. Той изследва рискове, които могат да доведат до неефективното разпределение на ресурсите и до случаи, в които местните власти не разполагат с достатъчно ниво на компетенция за ефективно управление.

Не на последно място, Прюдом вижда и пречки към постигането на по-добра отчетност и прозрачност поради незадоволителното ниво на капацитет на отделните публични институции. Въпреки отчетените рискове обаче, той заключава, че *фискалната децентрализация се определя като лекарството, което приемано в по-висока доза може да вреди вместо да помага*. С други думи, приложена по правилния начин и при наличието на базови предпоставки за развитие, фискалната децентрализация може да развие своя потенциал и да донесе съответните ползи.

В заключение, на база на анализ на трудовете на авторите, посочени в по-горните редове, може да бъдат идентифицирани *следните предизвикателства и рискове пред процесите на фискална децентрализация*:

- Неравномерно разпределение на ресурсите между отделните региони и общини;
- Проблеми с изграждането на административния и финансов капацитет на субнационалните власти;
- Риск от повишаване на административните разходи;
- Липса на достатъчно развита институционална структура и липса на финансови инструменти, водещи до неефективност и проблеми при предоставянето на публичните блага и услуги;
- Проблем с меките бюджетни ограничения, риск от дългова спирава и създаване на фискална илюзия.

В резултат на разглежданите хипотези и на база анализиранияте трудове се достига до заключение, че за да се избегнат рисковете, произтичащи от реформите към фискална децентрализация е необходимо структурирането, формулирането на



дизайна и създаването на децентрализирани системи да бъде направено много внимателно, както и да бъде съобразено с историческите характеристики и развитието на съответната държава.

### **1.3. Дизайн на фискалната децентрализация. Фискална автономност и данъчна самостоятелност на местните и регионалните власти**

С оглед успешното постигане на целите на фискалната децентрализация трябва да бъдат изпълнени някои предварителни условия – създаване на подходяща законова рамка, определяне нивата и структурата на политическата и административната децентрализация и др. Водеща страна в този процес е централната власт.

*Адекватно структурираният процес на фискалната децентрализация е важно условие за изпълнение на целите на фискалната децентрализация.* Въз основа на литературния обзор се открояват много примери, при които фискалната децентрализация подобрява нивото на ефективността на публичния сектор, засилва и укрепва демокрацията и се явява предпоставка за политическата стабилност. Отчитат се обаче и примери за неуспехи на процеса, тогава когато реформите не са били проектирани правилно и когато многостранното измерение на процеса не се разбира коректно от политиците и експертите, занимаващи се с темата.

**Съществен пропуск, който се допуска по време на структурирането на процеса към фискалната децентрализация, е липсата на съответствие между отговорностите, възложени на общините и регионите, и финансови ресурси, до които те имат достъп, за да изпълняват възложените задачи. Високата зависимост от държавните трансфери също представлява проблем и намалява стимулите на субнационалните власти за отговорно фискално поведение.**

Отговорностите между централната и субнационалните власти трябва да бъдат ясно разпределени и да има яснота по

въпросите *съответното ниво на управление какъв набор от публични блага предоставя и по какъв начин правителствата финансират разходите за публичните блага, които предоставят*. В случай, че тази яснота липсва и се отчита неуравновесена децентрализация се създават рискове за отслабване на регионалните политики за развитие, загуба на определени икономии от мащаба и фрагментация на публичните политики.

Според обзора на научната литература и Европейската харта за местно самоуправление общините и регионите трябва да разполагат с достатъчно приходи от собствени източници, с които не само да могат да провеждат самостоятелна политика, но и да могат да осигуряват повишаване на ефикасността и ефективността в публичния сектор.

***Една от най-трудните задачи на централното правителство е да определи степента на данъчната автономност на местните власти. Необходимо е да се подчертае, че няма общовалидно правило за това и всяка държава трябва да решава този въпрос самостоятелно и в рамките на своето законодателство и индивидуални характеристики.***

Централното правителство създава рамковите условия и законодателството, което определят как ще работи системата на децентрализацията. Необходимо е да се установят правните, регулаторните механизми, както и стимулите за насърчаване на сътрудничество между юрисдикциите.

При създаването на модел и конструкцията/дизайна на фискалната децентрализация е препоръчително да се избягват прекалено сложните модели на многопластово управление. Последното довежда до неясни разпределения на отговорностите, затруднения при оперативната дейност и води до повишаване на нивата на корупцията.

Основните въпроси, които възникват при създаването на дизайн на фискалната децентрализация са:

1) Как да бъдат разпределени разходните отговорности между отделните нива на управление?

2) По какъв начин и чрез какви източници да се осигури финансирането на отговорностите на съответното ниво на управление?

### **1.3.1. Разпределение на разходните отговорности между отделните нива на управление**

Изследваната практика показва, че при структуриране на процеса по фискална децентрализация трябва да се започне с разпределението на разходните отговорности между отделните нива на управление. Неправилно разпределените задачи могат да породят нестабилност, противоречия и неефективно предоставяне на публични услуги. Счита се, че проектирането на други важни части от системата от децентрализацията, като разпределение на приходните правомощия и структуриране на системата за трансфери, трябва да бъде направено след ясното разпределение на разходните правомощия.

Според изследванията на Мартинес-Васкес държави от Латинска Америка стартират реформите си към фискална децентрализация с разпределение на приходите и организиране на системата за междууправителствени трансфери. Наблюдението върху процесите показва, че пропускайки първата стъпка за разпределение на функционалните компетенции между нивата на управление се формират слаби децентрализирани системи и фискално претоварени правителства.

Разпределението на отговорностите между нивата трябва да бъде ясно, прозрачно и достатъчно разбираемо за всички участници в процеса. Отделните функции в области като регулиране, изпълнение на базови задачи и мониторинг също трябва да бъдат балансирано разпределени. Съществено внимание е необходимо да се насочи към създаването на системата на междууправителствените фискални отношения, от която зависи до голяма степен и създаването на стимули за генериране на собствени местни приходи.

**Принципът на субсидиарността** се следва при разпределението на функционалните отговорности между отделните

нива на управление. Функционалните отговорности се свързват, както с разпределението на задълженията и разходните отговорности на субнационалните власти, така и с определяне на набора от стоки и услуги, които местните и регионалните власти предоставят на своето население.

Принципът на субсидиарност е определен и в член 5, точка 3 от Договора за Европейския съюз. Той има за цел да гарантира, че решенията се вземат на възможно най-близко ниво за гражданите и че се извършват постоянни проверки, за да се провери дали действията на равнището на Европейския съюз (ЕС) са оправдани с оглед на възможностите, налични на национално, регионално или местно равнище.

Трябва обаче да се има предвид, че не всички услуги, които носят пряка полза на местната общност, могат и трябва да бъдат децентрализирани. Например услуги като образованието и здравеопазването са местни по своя характер и въз основа на размера на ползите, които предоставят, но въпреки това често те се определят като отговорност на централната власт, защото степента на благосъстоянието на населението зависи до значителна степен от предоставеното качество и количество на тези услуги.

При разпределението на разходите **следва да се определят коректно съответстващите ползите от благата и услугите**. В случай, че ползите обхващат по-скоро няколко региона, а не отделната община, е необходимо те да бъдат осигурявани и финансирани от централното правителство. Публични блага, които осигуряват ползи в рамките на местната общност и отразяват предпочитанията на местната общност, следва да бъдат предоставяни и финансирани от местните власти.

Когато се класифицират разходните отговорности трябва да се съблюдават ефективността и постигането на икономии от мащаба. Публичните блага, които изискват високотехнологични решения и представляват инфраструктура с национално значение, например, следва да се предоставят от регионално или национално ниво.

Разпределението на разходните отговорности трябва да дава възможност за добра отчетност и прозрачност. Отговорностите на всяко ниво на управление трябва да бъдат ясно дефинирани в законодателството, за да се избегне дублиране или объркване между отделните нива на управление. Препоръчително е да се осигурят механизми за отчетност, с оглед гарантиране правилното и ефективно използване на средствата.

**Трябва да се подчертае, че не е възможно да се предложи универсално решение за най-доброто разпределение на разходни отговорности.** Това, което се счита за най-добро разпределение, най-вероятно ще се променя с времето поради изменения в нивата на разходите, технологиите, предпочитанията на хората и ресурсите в различните региони на една страна. Бързото навлизане на изкуствения интелект (ИИ), развитието на информационните и комуникационните технологии (ИКТ) и въвеждането на информационни системи за централизирано изграждане на регистри оказват огромно въздействие върху обмена на данни между институциите на национално, регионално и местно ниво.

Дигитализирането и обработването на все по-големи масиви данни, водещи до спад на разходите за предаване на информация и по-голямата мобилност на работната сила, може да доведе до хипотеза, в която социалното подпомагане, което традиционно е местна отговорност, да се превърне в регионална или национална задача.

Важна точка в изграждането на системата на разпределението на разходите е осигуряването на стабилност и предвидимост. Във всеки един момент е необходимо всяко ниво на управление да има яснота за конкретното разпределение на разходните отговорности, а самото ниво на разпределение да се счита за оптимално. Липсата на ясна структура води до нестабилност в междуправителствените отношения и до неефективно предоставяне на публичните блага и услуги.

Анализирайки разпределението на разходните отговорности, може да се позовем на изследването на Шах и структу-

рата за разпределение на разходите между отделните нива на управление, която той предлага (вж. табл. 1).

**Таблица 1.** *Разпределение на разходите между отделните нива на управление според Шах (1994)*

Разходна категория	Политика, стандарти и наблюдение	Доставка и администрация	Коментари
Отбрана	Д	Д	Ползите и разходите са национални по обхват
Външни работи	Д	Д	Ползите и разходите са национални по обхват
Международна търговия	Д	Д	Ползите и разходите са национални по обхват
Парична политика	Д	Д	Ползите и разходите са национални по обхват
Трансферни плащания на населението	Д	Д	Преразпределение
Субсидии за бизнеса и индустрията	Д	Д	Регионално развитие, индустриална политика
Имиграция	Д	Д	Ползите и разходите са национални по обхват
Безработица	Д	Д	Ползите и разходите са национални по обхват
Въздушен и жп превоз	Д	Д	Ползите и разходите са национални по обхват

Разходна категория	Политика, стандарти и наблюдение	Доставка и администрация	Коментари
Фискална политика	Д, Р	Д, Р, М	Възможност за координация
Регулации	Д	Д, Р, М	Вътрешен общ пазар
Природни ресурси	Д	Д, Р, М	Насърчава общ пазар
Околна среда	Д, Р, М	Р, М	Ползи и разходи с национален, регионален или местен обхват
Индустрия и агрикултура	Д, Р, М	Р, М	Значителни международноюрисдикционни ефекти
Образование	Д, Р, М	Р, М	Трансфери в натура
Здравеопазване	Д, Р, М	Р, М	Трансфери в натура
Социални дейности	Д, Р, М	Р, М	Трансфери в натура
Полиция	Р, М	Р, М	Предимно местни ползи
ВиК, отпадъци	М	М	Предимно местни ползи
Противопожарна отбрана	М	М	Предимно местни ползи
Паркове и отдиш	Д, Р, М	Д, Р, М	Основно местна отговорност, но националните и провинциалните правителства могат да създават собствени паркове
Магистралаи	Д	Д, Р	Вътрешен общ пазар
Регионални пътища	Р	Д, Р	Провинциални ползи и разходи

Разходна категория	Политика, стандарти и наблюдение	Доставка и администрация	Коментари
Местни пътища	М	М	Местни ползи и разходи

\*Д – отговорност на централната власт, Р – отговорност на регионите, щатите или провинциите, М – отговорност на местните власти  
*Източник: Shah, 1994.*

В своето изследване Мартинес-Васкес предлага разпределение, съдържащо по-разширен поглед върху разпределението на отговорностите. Неговият поглед върху разпределението на разходните отговорности между централното, регионалното и местното ниво на управление, може да се проследи в табл. 2.

**Таблица 2.** *Разпределение на разходните отговорности, категоризация на Мартинес-Васкес<sup>9</sup>*

Функции	Регулация	Финансиране	Осигуряване и администриране	Генериране на продукт и доставка
Международни отношения	Д	Д	Д	Д
Отбрана	Д	Д	Д	Д
Обществен ред и сигурност	Д, Р, М	Д, Р, М	Д, Р, М	Д, Р, М
Образование	Д, Р, М	Д, Р, М	Р, М	Р, М, Ч
Висше образование	Д, Р	Д, Р	Д, Р	Д, Р, Ч
Здравеопазване	Д, Р, М	Д, Р, М	Р, М	Р, М, Ч

<sup>9</sup> Вж. повече: Martinez-Vazquez & Boex (2006); Martinez-Vazquez & Qiao (2010).



Функции	Регула-ция	Финан-сиране	Осигуряване и админист-риране	Генериране на продукт и доставка
Социално осигуряване и благосъстояние	Д, Р	Д, Р	Р, М	Р, М
ВиК, сметосъбиране, противопожарна охрана и др.	Д,М	М	М	М,Ч
Магистрали, пътища и улици	Д, Р, М	Д, Р, М	Д, Р, М	Д, Р, М, Ч
Паркове, отдиш и култура	Д, Р, М	Д, Р, М	Д, Р, М	Д, Р, М, Ч
Национален транспорт и комуникационни мрежи	Д	Д, Р	Д, Р, М	Д, Р, М, Ч
Регионален/местен публичен транспорт	Р, М	Р, М	Р, М	Р, М, Ч

\*Д – държавно ниво, Р – регионално ниво, М – местно ниво, Ч – частен сектор.

*Източник:* Boex & Martinez-Vazquez, 2006; Martinez-Vazquez & Qiao, 2010.

Според автора *разпределението на разходните отговорности между централното, регионалното и местното ниво на управление е ключов аспект при конструирането на процеса фискална децентрализация*. На база на изследванията на Мартинес-Васкес централната власт следва да отговаря за услугите, които имат национален обхват и възможности за генериране на съществено ниво на икономия от мащаба. Регионите трябва да отговарят за дейности, които обхващат

повече от една община – например регионално планиране, регионални пътни мрежи и др., а местните власти са отговорни за предоставяне на публичните блага, които се предоставят в рамките на местната териториална единица и чиито ползи се ограничават до общинско ниво. Това разпределение на отговорностите може да доведе до увеличаване на ефективността на предоставяните публични блага и да създаде гаранция, че всяко ниво на управление ще предоставя онези дейности, за които има компетенции и възможности.

Съгласно изследването на Мартинес-Васкес основните рискове, които могат да се идентифицират и да направят разпределението на разходи неефективно, са: (1) липса на официално възлагане на разходните правомощия на общините; (2) възлагане на разходните отговорности на грешното ниво на управление; (3) дихотомизирането на отговорностите за изграждане (от централното правителство) (4) поддръжка и експлоатация (на поднационално ниво) която да доведе до проблеми с „моралния риск“, водещи до липса на подходяща поддръжка на капиталовата инфраструктура; (5) твърде широко съвместно споделяне на отговорности (Martinez-Vasquez, 2005).

*Въпреки че съществуват различни предложения за разпределение на отговорностите и разходите между отделните нива на управление, е необходимо да се отбележи отново, че те не са универсални. Така например, в практиката съществуват дискусии за разпределението на отговорностите, свързани с осигуряването на противопожарна охрана и предоставяне на спешна медицинска помощ. Съществува дискусия по въпроса кое ниво на управление – централното или местното, може да предостави услугите в количество и качество, задоволяващи потребностите на местното население.*

### 1.3.2. Разпределение на приходните правомощия

След функционалното разпределение на разходните отговорности между отделните нива на управление трябва да бъде определена рамката за финансиране на съответните отговорности. В този контекст сред основните въпроси, свързани с разпределението на приходите са:

- Кое ниво на управление какви правомощия ще има върху определяне на данъчните бази?
- Какво ще бъде разпределението на приходите от данъци между централната власт и субнационалните власти?
- Как ще се формира данъчната администрация?
- Как ще се управлява данъчната конкуренция?
- На каква основа ще се споделят приходите от данъците?
- Как ще се конструира системата за междуправителствени трансфери?

За оптимално разпределение на приходите се определя онова, което осигурява разпределение на собствени източници на приходи за всяко ниво на управление, в комбинация с различни видове междуправителствени трансфери, за да се покрие всяка възникнала разлика между разпределението на приходите и разходите. Наблюдават се обаче значителни различия както във формите на разпределение на приходите от собствени източници, така и в междуправителствените трансфери (Тер-Минасян, 1997). Анализирайки разпределението на разходните правомощия, трябва да се акцентира върху три основни точки: разпределението на правомощия върху данъци, определяне на система на споделени данъчни приходи и система на междуправителствени трансфери (грантове).

Общите **принципи за разпределение на приходите на различните нива на управление** са посочени в литературата за фискален федерализъм и финанси на местната власт (Мъзгрейв, 1959; Оейтс, 1972; Тер-Минасян, 1987; Бърд 2010; Мартинес-Васкес, 2015).

*Основните принципи* могат да бъдат обобщени, както следва:

- Данъчната основа, възложена на субнационалните правителства, трябва да бъде неподвижна/немобилна, за да имат местните власти известна свобода да променят ставките, без основата да изчезне/да се измести в съседна община с по-ниски данъчни ставки.
- Преразпределителните данъци трябва да бъдат възложени на централното правителство. Данъците върху мобилни фактори с цел преразпределение могат да доведат до неефективно разпределение на производствените фактори между отделните общини и региони. Единните преразпределителни данъци минимизират териториалните изкривявания на икономическите дейности.
- Услугите, предоставяни от субнационалните правителства, трябва, доколкото е възможно, да се финансират чрез потребителски такси и други местни такси и данъци, свързани с ползите. Ефективното разпределение на ресурсите изисква субнационалните правителства да възстановяват разходите си от бенефициентите на техните услуги. Примери за приходи, свързани с ползите, включват данъци върху моторни превозни средства и горива и строителни такси.
- Данъците, подлежащи на значителни икономии от мащаба в усилията по събирането, трябва да бъдат централизиращи.
- Данъците, подложени на циклични колебания, трябва да бъдат защитени чрез система за антициклични корекции на ставките, за да се предотврати експлоатацията на фискалната власт от субнационалните правителства.
- Данъците върху данъчни основи, които са неравномерно разпределени, трябва да бъдат централизиращи. Неравномерното разпределение на данъчните основи между субнационалните правителства принуждава жителите на една юрисдикция да носят икономическата тежест на данъците, наложени от друга юрисдикция. Най-добрият пример

за този вид данъчно облагане е данъкът върху природните ресурси.

- Приходите от данъци трябва да бъдат достатъчни, за да покрият местните нужди и да бъдат относително стабилни и предсказуеми във времето.
- Данъчната система трябва да бъде лесна за администриране ефективно и ефикасно. Разходите за ефикасно администриране трябва да бъдат в разумна пропорция спрямо приходите от данъци.
- Местните данъци трябва да бъдат видими, за да се насърчава отговорността на местните власти.
- Субнационалните правителства не трябва да могат да прехвърлят значителна част от тежестта на данъците върху нерезиденти.
- Данъкът трябва да се възприема като справедлив от данъкоплатците.

#### *1.3.2.1. Разпределение на данъчните правомощия*

Сред експертите има широк консенсус, че **централното правителство** трябва да отговаря за *данъци*, които притежават следните три основни *характеристики*:

1) *налагат се върху по-мобилни данъчни бази* – това е необходимо, за да се избегне данъчно-индуцирано движение на производствени фактори, както и данъчна конкуренция, която може да доведе до прекомерно намаляване на приходите.

2) *данъците са по-чувствителни към промени в доходите*, тоест имат по-висока еластичност на доходите – това е необходимо, за да се осигурят на централното правителство инструменти за стабилизация, както и да се предпазят, доколкото е възможно, бюджетите на субнационалните правителства от циклични колебания.

3) *налагат се върху данъчни бази*, които са неравномерно разпределени между регионите.

В този контекст за *подходящи данъци*, налагани на *централно ниво*, се приемат *данъците върху приходите от пред-*

*приятията (корпоративен данък), данък върху добавената стойност, данъци върху природните ресурси.*

Съществуват дискусии дали приходите от данъка върху доходите на физическите лица да бъдат местни, регионални или централни. На база на изследваната практика няма еднозначно мнение по този въпрос. Разпределението на приходите от данък върху доходите на физическите лица зависи от политиката на централната власт и фискалните цели, които тя преследва, както и от финансовия и административния капацитет на субнационалните власти в съответната държава.

Теоретично, мобилността на физическите лица е по-малка от тази на бизнеса, което прави данъка подходящ за частично възлагане на субнационално ниво. С цел минимизиране на изкривяването в данъчно-индуцираното движение на труда и капиталите, се предпочита данъчната база да бъде относително хомогенна в цялата страна, а разликите между субнационалните власти – незначителни. Желателно е данъкът да се налага на база на местоживеене, а най-ефективното е администрирането да се прави на централно ниво. В някои държави се среща налагането на данъчна надбавка, т.е. местното или регионалното правителство налага данък върху национално определения данък върху доходите на физическите лица. Данъчната надбавка е в определени граници и се дефинира въз основа на данъчната политика и целите, които следват регионите и общините.

Според Тер-Минасян едноетапните данъци върху продажбите и акцизните данъци се считат за подходящи за възлагане на регионалните правителства, но при условие че ставките не се различават прекомерно между регионите. Данъците върху имотите, лицензионните данъци за бизнеса и различни видове потребителски такси за местни услуги се определят като най-подходящи местни налози, тъй като тяхната база е относително статична.

### *1.3.2.2. Споразумения за споделяне на данъчни приходи*

Споразуменията за споделяне на данъчни приходи *разпределят дял от приходите от определени данъци на субна-*

ционалните правителства. Делът може да бъде определен от Конституцията (пример: Германия), или от централното правителство, и това да залегне в някой от законодателните актове. Споделените данъчни приходи обикновено постъпват от данъци с широка основа, като например данъка върху доходите или данъка върху добавената стойност (ДДС). Субнационалният дял от приходите може да варира значително – около половината от приходите от данъци върху личните и корпоративните доходи и ДДС в Германия, и да достига до 100% в случая на австралийския GST (*Goods and Services Tax*), данък върху стоките и услугите. В схемите за споделяне на приходи субнационалните правителства нямат възможност да променят сумите, които получават, както и не могат да променят основата, или ставката на споделения данък (Boadway & Euraud, 2018).

Споразуменията за споделяне на приходи от различни видове са доста разпространени в международен план и обикновено са насочени към коригиране в различна степен на вертикалните дисбаланси, породени от разпределението на приходите и разходите. Споделянето на данъчните приходи може да бъде организирано на база отделен данък, с различни коефициенти за разпределение между нивата на управление за всеки данък, или на базата на целия набор от данъчни приходи на централното правителство. Примери за споделени данъчни приходи могат да бъдат намерени в редица страни. ОИСР отделя специално внимание на споделените данъчни приходи и следи изменението в споразуменията за споделени данъци в държавите членки на организацията. Основен недостатък на този модел е, че регионалните и местните власти губят стимул да създават свои собствени приходи, тъй като разчитат прекалено много на споделените от центъра приходи.

В допълнение, централното правителство често се фокусира именно върху данъците, които споделя със субнационалните власти при въвеждането на данъчни реформи, а това от своя страна поражда риск от промяна в данъчната база или увеличаване на ставките и води до нарушаване на стабилността и

предсказуемостта на приходите в регионалните и местните бюджети.

В някои държави споделянето на приходи с коефициенти е залегнало в Основния закон (Конституцията) в съответната държава, което осигурява известна степен на предвидимост на приходите и възможност за коректно бюджетно планиране. Фиксираните споразумения за споделяне на приходи могат да имат проциклични ефекти, тъй като увеличението в споделяните приходи по време на икономически бум увеличават способността за харчене на субнационалните правителства, докато спадовете в приходите по време на икономически кризи ги принуждават да съкращават разходите. Преодоляването на този проблем е възможно чрез *въвеждане на елементи на гъвкавост* в споразуменията за споделяне – *обвързване на трансферите с движеща се средна стойност за няколко години на приходите на централното правителство или изискване субнационалните правителства да създадат фондове за стабилизиране на приходите, за да изгладят цикличните колебания в споделяните данъци.*

Разпределението на споделяните приходи често се извършва на база произход, като всяка юрисдикция получава дела на приходите, събрани на нейната територия. Споразуменията за споделяне на приходи, базирани на принципа на произход, не могат да се използват за коригиране на хоризонталните неравенства, тъй като при тези споразумения размерът на трансфера от центъра към всяко субнационално правителство е положително корелиран с неговия капацитет за данъчно облагане.

С оглед стимулиране на хоризонталния баланс при разпределянето на споделяните приходи между регионите или общините някои държави използват формули, базирани на преразпределителни критерии. В изследвания на ОИСР се посочва, че когато споделяните приходи се разпределят на база място на получаване на доходите резултатът е строго данъчно споделяне, което корелира с приходните възможности на съответната юрисдикция. При вариант, в който е налице споделяне на



приходи на база изравнителни критерии, споделените приходи се причисляват към трансферните плащания от центъра към общините и регионите.

### *1.3.2.3. Механизъм на междуправителствени трансфери*

Разпределението на приходи и разходи води до вертикални и хоризонтални дисбаланси в междуправителствените финанси на една нация. Вертикален дисбаланс възниква, когато собствените приходи и разходи на различните нива на правителството в рамките на държавата са неравномерни. Хоризонтален дисбаланс настъпва, когато собствените фискални капацитети на различни субнационални правителства от същото ниво се различават. Тези дисбаланси трябва да бъдат решавани чрез различни механизми за трансфери и заеми, за да се позволи на различните нива на правителството да изпълняват възложените им задачи в рамките на националната политика (Ehtisham & Craig, 1997).

Сред причините, водещи до възникването на вертикални дисбаланси се открояват както неправилното разпределение на отговорностите, централизацията на данъчните правомощия и преследването на политики за данъчна конкуренция, които вредят на съседни общини (неефективна данъчна конкуренция), така и липсата на данъчни възможности на субнационално ниво поради по-тежки задължения, наложени от централното правителство. С оглед минимизирането на тези рискове *е важно да се адресират съответните източници чрез комбинация от политики* – преразпределение на отговорностите, данъчна децентрализация и намаляване на данъците от страна на централното правителство и споделяне на данъчната основа, в т.ч. чрез разрешение за налагане на допълнителни ставки върху националната данъчна основа. Като крайна мярка се предлага разпределението на приходи или неограничени трансфери, базирани на формули, които отслабват отговорността пред местните данъкоплатци.

Дизайнът на фискалните трансфери е от ключово значение за осигуряване на ефективността и справедливостта при предоставянето на местни услуги и за фискалното здраве на субнационалните правителства.

Сред *основните препоръки*, които авторите (Boadway, Shah) дават за *адекватно структуриране на системата от междуправителствени трансфери*, са:

- 1) яснота в целите на субсидиите;
- 2) автономия – субнационалните правителства да имат пълна независимост и гъвкавост при определянето на приоритети;
- 3) адекватност на приходите;
- 4) гъвкавост на субсидиите – да могат да отговарят на непредвидими промени във финансовото състояние на бенефициентите;
- 5) справедливост – разпределените средства да варират директно спрямо фискалните нужди и обратнопропорционално на данъчния капацитет на получателите;
- 6) предвидимост – механизмът за субсидии да осигури предвидимост – препоръчително чрез публикуване на петгодишни прогнози за наличното финансиране. Формулата за субсидии трябва да посочва тавани и долни граници за годишните колебания. Всякакви значителни промени във формулата трябва да бъдат съпроводени с предпазни или компенсаторни мерки;
- 7) прозрачност;
- 8) ефективност;
- 9) простота – разпределението да се основава на ясни и обективни критерии;
- 10) стимули – дизайнът трябва да предоставя стимули за добро фискално управление и да обезкуражава неефективните практики;
- 11) обхват – да се обърне внимание на идентифицирането на бенефициентите и на тези, които ще бъдат неблагоприятно засегнати, за да се определи цялостната ползност и устойчивост на програмата;

- 12) защита на целите на субсидиращия орган;
- 13) достъпност – да отчитат бюджетните ограничения на централната власт;
- 14) единен фокус;
- 15) отговорност за резултатите – субсидиращият орган трябва да носи отговорност за дизайна и функционирането на програмата.

*Субсидиите са инструментът, чрез който се коригират вертикалните фискални дисбаланси.* Авторите приемат, че те могат да бъдат коригирани чрез адекватно преразпределение на отговорностите или чрез фискалните трансфери.

Субсидиите могат да се групират в две основни категории:

**Общи субсидии/субсидии за общи цели** – те не се обвързват с определени цели и задачи, за които следва да бъдат похарчени, и позволяват на местните власти да финансират разходи по тяхна преценка. Те са предпочитан инструмент, тъй като правят местните власти по-малко зависими от волята на центъра. Определят се също така като безусловни трансфери, насочени към справяне с вертикалните и хоризонталните дисбаланси.

**Субсидии за конкретни цели/целеви субсидии** – те се предоставят от централната власт за изпълнението на конкретни цели. При тях субнационалните власти нямат право да пренасочват средства за финансиране на дейности, различни от тези, указани от централното правителство. В хипотеза, че приходите от целеви субсидии преобладават в общинските бюджети, се приема, че местните и регионалните власти са с ограничена финансова способност и са силно зависими от центъра.

Пол Смоук адресира няколко основни въпроса, на които следва да се обърне внимание при формиране на дизайна на междуправителствените трансфери. Първият въпрос е насочен към *анализ на различните видове трансфери* и приложението им според конкретните обстоятелства и условия за постигане на конкретните цели. Вторият въпрос се отнася до *прецизно*

*изчисляване и определяне на критериите на изравнителните субсидии, възникване на трудности при проектиране поради техническата и политическата комплицираност, свързани с дефинирането на „оптималното“ разпределение на доходите между децентрализирани юрисдикции и определянето на справедлив начин за събиране на приходите, които ще бъдат преразпределени. Третият въпрос е фокусиран към *пораждане на рискове за стабилността на макрониво* поради завишени трансферни плащания. Следващият въпрос е ориентиран към *минимизиране на риска*, свързан с липсата на стимулация за данъчни усилия на местните власти поради повишено ниво на получените субсидии. Последният въпрос се отнася до *въвеждане на субективни критерии при определяне на трансферните плащания* (Smoke, 2001).*

Сложно е да се направи обобщена препоръка за подходящата структура на системата за междууправителствени трансфери. Комплицирането се дължи на факта, че механизмите се различават между страните в зависимост от националните цели, обхвата на функциите за услуги и приходи, възложени на местните власти, фискалната им способност и степента на неравенствата между тях.

#### *1.3.2.4. Допълнителни дейности при проектиране на процеса фискална децентрализация*

В Доклада на ОИСР *„Да направим децентрализацията работеща“*, публикуван на 19 март 2019 г. (Making decentralization works, 2019), е представен цялостен преглед на политиките и реформите за децентрализация в страните членки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и извън тях. Освен насоките, формулирани в доклада, които да направят децентрализацията работеща, се предлагат и набори от конкретни препоръки, насочени към успешното изпълнение на целите на процеса фискална децентрализация. Препоръките, които обхващат етапите, след определянето на разходните отговорности и дефинирането на източниците на финансиране са следните:

- *Осигуряване на подкрепа за изграждане на капацитета на местните и регионалните власти.* Централното правителство трябва да оценява периодично капацитета на отделните общини и региони. Подкрепата за изграждане на капацитет трябва да бъде осигурена на база на конкретните потребности на общините и чрез систематичен подход (не се акцентира само върху техническата помощ). Препоръчително е въвеждащо обучение на тема „Финансово управление на общини и региони“, насочено към служителите на местната и регионалната администрация. Необходимо е да се осигури прозрачен и конкурентен подбор на кадри и ясна система за повишаване и стимулиране на служителите.
- *Изграждане на адекватни механизми за координация между отделните нива на управление.* Голяма част от отговорностите са споделени и поради тази причина е препоръчително да се установят механизми за управление и оценка на изпълнението на тези съвместни отговорности. Създаването на култура на сътрудничество чрез споделена отговорност, взаимодействие и допълняемост, както и редовната комуникация между отделните нива, са определящи за ефективното многостепенно управление и успешната дългосрочна реформа. Средствата за вертикална координация включват платформи за диалог, фискални съвети, постоянни комисии и междуправителствени консултативни съвети, както и договорни споразумения. Важно е да не се допуска дублиране на механизмите за координация без ясна роля в процеса на вземане на решения.
- *Стимулиране на подкрепа за междурегионално сътрудничество.* Възприема се, че хоризонталната координация следва да се осъществява чрез специфични целеви субсидии и чрез увеличаване максималното полезно взаимодействие и сътрудничество на междуобщинското и междурегионалното ниво. Законодателната рамка трябва да позволява прилагането на специфични инструменти,

а партньорствата между селските и градските райони трябва да се насърчават като форма на междурегионално сътрудничество, за да се стимулира приобщаващият растеж.

- *Укрепване на иновативното и експериментално управление и насърчаване на гражданското участие.* Граждани-те трябва да имат достъп до информация. Препоръчва се насърчаване на гражданските инициативи и въвличане на местното население в местните проблеми, както и приобщаването на населението към вземането на решения за развитието на местната териториална общност. Участието на гражданите при създаване на местния бюджет също е желателно, тъй като това е механизъм за укрепване на приобщаващото управление.
- *Приложение на ефективни механизми за вертикална и хоризонтална координация и изграждане на ефективна система за изравняване.*
- *Подобряване на прозрачността, на събирането на данни и укрепване на мониторинга на резултатите.* С оглед проследяване на децентрализираните и регионалните политики за развитие, политиките трябва да са разбираеми и с разумен брой изисквания/индикатори, а представителите на централната власт трябва да разработят системи за мониторинг на резултатите. Правителствата на по-високо ниво трябва да наблюдават работата на местните власти в ключови области на услуги, базирани на минимален набор от стандартизирани индикатори, и да предоставят не само своевременна обратна връзка, но и да сравняват резултатите между местните власти в предоставянето на услуги. Трябва да се въведат регулации и фискални правила от по-високото ниво на управление към по-ниското, за да се гарантира фискалната дисциплина и устойчивост.
- *Укрепване на националните политики за регионално развитие и системите за фискално изравняване и намаляване на териториалните неравенства.* Програмата за изравня-

ване не трябва да се разглежда изолирано от по-широката фискална система, в т.ч. и условните трансфери. Изравни- телните механизми трябва да бъдат внимателно проекти- рани, за да насърчат и генерирането на собствени данъч- ни приходи на местните власти. Фискалните политики за изравняване на приходния капацитет трябва да бъдат съ- пътствани от активни регионални политики за развитие, за да се компенсират потенциалните негативни стимули<sup>10</sup> на тези системи.

#### **1.4. Фискална автономност и данъчна самостоятелност на местните и регионалните власти**

Фискалната автономност се свързва на първо място със *способността на местните и регионалните власти да управляват и контролират своите приходи и разходи с минимална зависи- мост от централната власт*. В обхвата на фискалната автоном- ност обаче се включват и други елементи, като например степен на определяне на данъчните ставки, наличие на възможност за администриране и събиране на данъци и такси, както и вземане на самостоятелни решения как събраните ресурси да се разход- ват за предоставяне на местни публични блага и услуги и др. *Фискалната автономност се отнася до двете страни на бю- джета – разходната и приходната*. В много случаи общините и регионите получават ограничена фискална автономност. Така например правомощията за разходване могат да бъдат ограниче- ни, или защото общините и регионите действат като „платежен агент“, изпълнявайки централно определена разходна програма с малко или никаква възможност за вземане на решения, или

---

<sup>10</sup> Негативните стимули произтичат от създаването на фискален морален риск (общините да задължняват и да бъдат спасявани от държавата) и фискал- на зависимост на субнационалните власти от централната власт. И в двата слу- чая местните и регионалните власти нямат желание и не откриват смисъл да подобряват фискалните си възможности, тъй като разчитат на финансиране от центъра.

поради регулации, норми и стандарти, или бюджетни правила, които налагат тавани или задължителни разходи.

Анализирайки приходната автономност трябва да се отчете, че тя се простира отвъд данъчната автономност и е в зависимост от видовете междуправителствени трансфери, от вида на данъците (местни или споделени; с възможност за въздействие върху данъчната основа и за самостоятелно определяне на данъчните ставки и др.), от възможността за определяне на нивото на тарифи, потребителски такси или такси за услуги, както и от възможността за генериране на приходи от собствени активи. В обхвата на фискалната автономност се включват още:

- достъп до външно финансиране, в т.ч. свободен достъп до заеми, облигации и други дългови инструменти, участие в публично-частни партньорства, достъп до европейски и международни фондове;
- капацитет за управление на бюджети, наемане и освобождаване на персонал; избор на начини за предоставяне на местни публични услуги, както и контролни и отчетни механизми, оценки на ефективността и др.;
- инструментите за изравняване, които могат да ограничат фискалната автономност на субнационалните правителства, особено в хипотеза на хоризонталното изравняване – от по-богати към по-бедни юрисдикции, известно също като „принципът на Робин Худ“ (OECD, 2019, с. 39).

С оглед осъществяването на фискалната децентрализация, общините и регионите трябва да контролират своите приходоизточници. Местните и регионалните власти, които нямат независими източници на приходи, не могат да се радват на реална фискална автономия, защото остават под финансовия контрол на централното правителство.

В сферата на фискалната автономия важни въпроси са: 1) кои източници на приходи могат и трябва да бъдат възложени на субнационалните нива на управление и 2) как това възлагане ще бъде осъществено или т.нар. проблем на възлага-



нето на данъци (Martinez-Vazquez, McLure, 2000; Vaillancourt, Bird, 2008).

Фиг. 1 изобразява цялостния спектър на фискалната автономност на местните и регионалните власти.



Фиг. 1. Спектър на фискалната автономност на местните и регионалните власти. Източник: OECD (2019).

Фискалната автономност расте с повишаване на дела на приходите от собствените местни данъци. Най-ниска степен на автономност се наблюдава при субнационални власти, които получават основно приходите си под формата на целеви трансфери. *Високо ниво на фискална автономност се постига, когато в местните и регионалните бюджети постъпва микс от местни данъчни приходи, споделени данъчни приходи и общи трансфери.* Колкото по-малък е делът на приходите от целеви трансфери, толкова по-голяма е самостоятелността на общините и регионите.

Фискалната автономност е важен фактор за осигуряването на по-ефективно управление, тъй като местните власти обикновено са по-запознати с нуждите и приоритетите на своите жители. По-високото ниво на фискална автономност подобря-

ва отчетността и прозрачността, тъй като представителите на местните и регионалните власти отговарят пряко пред избирателите за използването на публичните средства. **Следва обаче да подчертаем, че пълна фискална автономност не е възможна и не е желателна.** Основна причина за това е, че тя води не само до неравенства между богати и бедни общини, но и до необходимост от намеса на централната власт за преодоляване на тези различия чрез приложението на субсидии, включващи преразпределителни елементи.

На база на анализирани изследвания се констатира, че фискалната децентрализация може да повиши икономическата ефективност и съответно да има положителен ефект върху динамиката на икономическия растеж (Oates, 1993). Теоретично, по-голямата фискална автономност може да бъде свързана с по-висока производителност на единица труд и по-високи темпове на растеж (Brueckner, 2006). Въпреки това причинно-следствената връзка не е ясно определена, и децентрализацията може да повлияе на растежа индиректно чрез своето въздействие върху други социално-икономически променливи, като макроикономическа стабилност и качеството на управлението (Martinez-Vazquez, McNab, 2003), или чрез взаимодействието ѝ с институционалната рамка (Feld & Schnellenbach, 2011; Martinez-Vazquez, Lago-Peñas, Sacchi, 2015).

При наличието на определени условия местна финансова независимост и фискална децентрализация могат да допринесат за развитието на благоприятен инвестиционен климат и да насърчат устойчивото развитие. Постепенното делегиране на данъчни правомощия на местните власти, както и разработването и приемането на стабилна правна рамка за принципите и механизмите на системата за межбюджетни трансфери могат да допринесат за по-голяма финансова независимост на общините (Стоилова, 2007).

Връщайки се на същността на децентрализацията, следва да се акцентира, че процесът се свързва с предоставяне на пра-

воможия и отговорности на субнационалните власти да финансират самостоятелно определен набор от местни публични блага и услуги. Пълната финансова автономия по отношение на приходите предполага, че местните правителства могат да променят данъчните ставки и да определят данъчните основи. Табл. 3 илюстрира различните нива на местна приходна автономия при различни данъчни дизайни.

**Таблица 3. Фискална автономност на субнационалните правителства**

<b>Собствени данъци</b>	Основата и ставката са под местен контрол.
<b>Припокриващи се данъци</b>	Национална данъчна основа, но ставките са под местен контрол.
<b>Неданъчни приходи</b>	Такси и налози. Обикновено централното правителство определя къде могат да се налагат такива такси и разпоредбите, които управляват тяхното изчисление.
<b>Споделени данъци</b>	Национална основа и ставки, но с фиксиран процент от данъчните приходи (на база на всеки отделен данък или на база на „пул“ от различни данъчни източници), който се разпределя на съответния регион или община на база (1) приходите, събрани в рамките на всяка юрисдикция (наричан още принцип на произход), или (2) други критерии, като население, нужди от разходи и/или данъчен капацитет.

<b>Грантове/субсидии за общо предназначение</b>	Делът на субнационалното правителство се определя от централното правителство (обикновено с преразпределителен елемент), но субнационалното правителство има свободата да определи как да бъдат изразходвани средствата; сумите, получени от отделните власти може да зависят от техните усилия.
<b>Специфични грантове</b>	Абсолютната сума на гранта може да бъде определена от централното правителство или може да бъде „отворена“ (т.е. да зависи от нивата на разходите, определени от по-ниските нива на правителството), но във всеки случай централното правителство определя програмите за разходи, за които трябва да бъдат изразходвани средствата.

*Източник: Anwar Shah, 1994.*

Данъчната автономност е неизменна част от фискалната автономност. Изграждането на стабилна и значима система на децентрализация изисква добре дефинирано разпределение на отговорностите между отделните нива на управление и наличието на бюджетна, регулаторна и данъчна автономия за изпълнение на възложените задачи.

Данъчната автономност на местните власти се свързва с видовете и същността на субнационални данъци. На база на литературния преглед, напълно субнационален данък може да бъде онзи данък, който отговаря на следните пет различни условия: (1) Субнационалните правителства могат да решат дали да наложат данъка или не. (2) Те могат да определят точната данъчна основа. (3) Те могат да решават каква е данъчната ставка. (4) Те администрират данъка (оценяват, събират, налагат изпълнение). (5) Те задържат всички приходи, които съберат (Bird, 2010). В реалността обаче много от т. нар. субнационални данъци притежават само една или две от тези характеристики, което води до неяснота относно „собствеността“ на конкретни данъци. По-

ради тази причина се разработват различни класификации и се създават категории субнационални данъчни приходи.

Необходимо е да се акцентира, че сам по себе си високият дял на данъчни приходи не е индикация за висока данъчна автономност. Данъчната автономност и нейното развитие зависи от множество фактори, в т.ч. наличие на права на субнационалните власти да въвеждат или премахват данъци, да определят данъчни ставки и данъчни основи, да предоставят данъчни отстъпки и облекчения за физическите лица и бизнеса и др. В табл. 4 е представена информация за таксономията на данъчната автономност според ОИСР.

**Таблица 4.** Таксономия на данъчната автономност

<b>КАТЕГОРИЯ</b>	<b>КОД</b>	
<b>А: Автономия по отношение на данъчните ставки и облекчения</b>	a1	Субнационалните власти определя данъчната ставка и всякакви данъчни облекчения, без да е необходимо да се консултира с правителство на по-високо ниво.
	a2	Субнационалните власти определят процента и всички облекчения след консултация с правителство на по-високо ниво.
<b>В: Автономия по отношение на данъчните ставки</b>	b1	Субнационалните власти определят данъчната ставка, а правителството на по-високо ниво не определя горни или долни граници на избраната ставка.
	b2	Субнационалните власти определят данъчната ставка, а правителството на по-високо ниво определя горни и/или долни граници на избраната ставка.
	b3	Субнационалните власти определят данъчната ставка, а правителството на по-високо ниво определя лимити за годишните приходи или увеличение на налога.

КАТЕГОРИЯ	КОД	
<b>С: Автономия по отношение на данъчните облекчения</b>	c	Субнационалните власти определят данъчни облекчения.
<b>Д: Споразумения за споделяне на данъци</b>	d1	Съществува споразумение за споделяне на данъци, при което субнационалните власти определят разделянето на приходите.
	d2	Съществува споразумение за споделяне на данъци, при което разпределението на приходите може да се променя само със съгласието на субнационалните власти .
	d3	Съществува споразумение за споделяне на данъци, при което разпределението на приходите се определя в законодателството и може да бъде променяно едностранно от правителство на по-високо ниво, но по-рядко от веднъж годишно.
	d4	Съществува споразумение за споделяне на данъци, при което разпределението на приходите се определя ежегодно от правителство на по-високо ниво.
<b>Е: Централното правителство определя данъчните ставки и облекчения</b>	e	Субнационалните власти няма контрол нито върху данъчната ставка, нито върху данъчните облекчения.
<b>Ф: Нито една от горните категории</b>	f	Не се прилага нито една от горните категории a, b, c, d..

*Източник:* Fiscal Decentralisation Database.

Изследванията показват, че съществува пряка корелация между високото ниво на данъчна автономност и по-ниско ниво на регионални диспропорции. Според доклад на ОИСР

(OECD, 2019), високият дял на междуправителствените трансфери в бюджетите на местните и регионалните власти корелира с разликите в регионалния брутен вътрешен продукт (БВП) на глава от населението. Фискалната автономия и по-високата зависимост от собствени приходи се открояват като фактори, които помагат на региони, които изостават повече, отколкото на тези над националната средна стойност (Blöchliger, Bartolini & Stossberg, 2016). Това заключение се подкрепя от проучване на Tselios и др., които наблюдават, че децентрализацията е положително свързана с по-малките неравенства на регионално ниво.

Експертите на ОИСП отбелязват също така, че връзката между децентрализацията и регионалното развитие частично обяснява засиления процес на регионализация на държавите от Централна и Източна Европа, включително и тези, които са в процес на преговори за присъединяване към Европейския съюз. Независимо от факта, че ЕС не предлага конкретен модел на децентрализирано управление, перспективата за влизане в Съюза стимулира някои страни да създават самоуправляващи се региони с цел използване, както на средства от европейските фондове, така и на други финансови инструменти за икономическо, социално и териториално сближаване.

С оглед прецизност на резултатите и възможностите за прогнозиране, изложените констатации показват необходимост не само от допълнителни научноизследователски дейности, но и от специфични анализи, проучвания и мониторинг, отразяващи съответните аспекти на тенденциите, които могат да окажат влияние върху изпълнението и резултатите от фискалната децентрализация.

## **Резултати и изводи от първа глава**

В резултат на направения аналитичен преглед на научните изследвания в областта на фискалната децентрализация следва да се подчертае, че авторите, работещи в сферата, условно разделят два периода на изследвания – т.нар. стандартен модел

на фискален федерализъм и т.нар. второ поколение фискален федерализъм. Отчасти в отговор на недостатъците на стандартния модел на фискалния федерализъм започва да се появява т.нар. модел на „второ поколение“ фискален федерализъм (Oates, 2008; Weingast, 2006). Както отбелязват Амбросиано и Бординон (2006), от тази литература също не се извежда ясен, общовалиден и оптимален начин за разпределение на данъчните правомощия между различните нива на управление. Въпреки това, ключов момент, който се откроява, е, че съществува силен аргумент за значителна степен на данъчна автономия на субнационално ниво – както на местно, така и на регионално. Общините и регионите могат да генерират повече данъчни приходи при наличието на съответните стимули, а основополагащи принципи за успешна реформа са принципът на фискалната еквивалентност и принципът на съответствие между приходите и разходните отговорности (Bird, 2010).

С оглед гореизложените съображения може да бъде направен изводът, че **прецизно разработената политика за фискална децентрализация не само засилва местната автономия, но също така насърчава политическа отчетност, икономическа ефективност и прозрачност.** Ако се създаде и структурира по коректния начин, децентрализацията позволява на жителите на съответната юрисдикция да имат по-голямо влияние върху правителствените решения, които засягат техния живот (Bird & Vaillancourt, 1998; Bird, Ebel & Wallich, 1995; Litvack, Ahmad & Bird, 1998), както и да създава стимули за подобряване на благосъстоянието на населението (Bird, Vaillancourt, Martinez-Vazquez, 2006).



## Втора глава

# ФИСКАЛНАТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ. РАЗВИТИЕ НА МЕСТНИТЕ ФИНАНСИ ЗА ПЕРИОДА 2003 – 2023 Г.

След демократичните промени през 90-те години на миналия век темата за фискалната децентрализация постепенно набира популярност в България. Според новата Конституция на страната, приета през 1991 г., *Република България е единна държава с местно самоуправление и Общината е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление*. Първите стъпки към децентрализацията са свързани с административно-териториалните промени и обособяването на общината като самостоятелна единица на територията, на която се осъществява местно самоуправление. През 1995 г. в България се ратифицира Европейската харта за местно самоуправление (ЕХМС)<sup>11</sup>. През следващите години се приема базовото законодателство, определящо средата, в която ще работят общините, както и техните приходни правомощия и разходни задължения.

### 2.1. Анализ на процеса на фискална децентрализация в България

Непосредствено след прехода към пазарна икономика в България започват промени, свързани с административно-териториалното деление, правят се и първи постъпки за провеждане на административна децентрализация. Територията на

---

<sup>11</sup> ЕХМС представлява методически документ, съдържащ принцитни постановки, които стават задължителни за спазване в законодателството на държавите, приели Хартата.

страната след промените се дели на 273 общини и 9 области. Първите териториални промени на общинско ниво са направени през 1991 г., когато с указ на президента на Република България се създават нови шест малки общини (с население между 1852 и 9849 жители) – Антон, Златица, Мирково, Пирдоп, Чавдар и Челопеч (Калчева, 2022).

Постепенно започват да се запълват липсите в законодателството, регулиращо местното самоуправление и дейността на общините. През 1991 г. се приема Законът за местното самоуправление и местната администрация. Това е един от първите законодателни актове, които определя обществените отношения, свързани с местното самоуправление и местната администрация. През 1995 г. е приет Закон за административно-териториалното устройство на Република България. Законът уреждат създаването на административно-териториални и териториални единици, и начина, по който се извършват административно-териториални промени.

Важно събитие, създаващо предпоставки за предстоящата реформа към фискална децентрализация, е ратификацията на Европейската харта за местно самоуправление (ЕХМС), която се осъществява през 1995 г.<sup>12</sup> Хартата защитава правата и гарантира местната автономност на общините, тя утвърждава принципа на субсидиарност (според който решенията в публичния сектор трябва да се взимат на възможно най-близкото ниво до гражданите, стига това ниво да е способно да ги изпълни ефективно), определя финансовата независимост на общините и регионите и гарантира адекватни финансови ресурси за субнационалните власти. Хартата създава основа за правна

---

<sup>12</sup> България се присъединява към Съвета на Европа на 7.05.1992 г., подписва Европейската харта за местно самоуправление на 3.10.1994 г. и я ратифицира на 1.05.1995 г., като декларира, че е обвързана от всички разпоредби на ЕХМС, с изключение на чл. 7, пар. 2. Хартата влиза в сила в България на 01.09.1995 г. След приемането на Закон от Народното събрание на Република България на 11.07.2012 г. България оттегля декларацията си по отношение на член 7 параграф 2 и се обвързва с всички параграфи на част първа на Хартата.

защита на местното самоуправление, както и насърчава приложението на високи стандарти на прозрачност и отчетност в управлението на общините. Не на последно място, документът насърчава и защитава правото на гражданите да участват активно в управлението на общините и регионите. Този процес не само укрепва демокрацията, но и създава по-голяма прозрачност и отговорност на субнационалните власти пред техните жители. Според ЕХМС *Органите на местното самоуправление са една от главните основи на всяко демократично устройство.*

Непосредствено след ратификацията на ЕХМС през септември 1995 г. започва практическата реализация на принципите, заложен в документа. През 1996 г. се създава Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) – първото обединение на местната власт в страната. През 1997 г. участващите общини в Сдружението се увеличават от 94 на 179, а към днешна дата НСОББ представлява всички 265 общини в страната.

След 1995 г. се приема законодателство, свързано с определянето на имуществено-финансовите основи на общините и децентрализацията на общинската собственост, в т.ч. Законът за общинската собственост (1996 г.), Законът за местните данъци и такси (1997 г.) и Законът за общинските бюджети (1998 г.).

Връщайки се към административно-териториалното деление на страната, трябва да се отчете, че през 1999 г. в резултат на административно-териториалната реформа, проведена през 1998 г., областите в България стават 28, а общините са 262<sup>13</sup>. Цел на реформата е да се подобри управлението на местно ниво, а броят на областите се доближава до историческото деление и те съответстват на съществуващите окръзи преди реформата от 1987 г.

---

<sup>13</sup> Към днешна дата броят на общините в България е 265, а на областите – 28.

Историческа справка показва, че след 1998 г. в резултат на задълбочаващ се структурен дефицит на общинските финанси във връзка с ограничените общински правомощия и системно недофинансиране на възложените отговорности, финансовото състояние на общините силно се влошава (Стратегия за децентрализация, 2005 – 2009 г.). В резултат на това, в изпълнение на текстовете, заложи в ЕХМС и във връзка с възприетия подход към децентрализация в публичния сектор, през 2002 г. Министерският съвет с Решение 138/11.03.2002 г. създава работна група за разработване на Концепция за финансова децентрализация и Програма за нейното изпълнение. Концепцията за финансова децентрализация и Програмата за нейната реализация се одобряват с Решение на МС №399/13.06.2002 г.

През 2002 г. правителството на Р България се ангажира с изпълнението на приетата Стратегия за фискална децентрализация (за периода 2003 – 2006 г.) и Програмата за нейното изпълнение<sup>14</sup>. Фискалната или финансовата децентрализация се разглежда като част от цялостното реформиране на бюджетната сфера, вследствие на което се въвежда нов подход при взаимоотношенията между централната и местната власт.

Придържайки се към определените принципи в ЕХМС и добрите практики по отношение на развитието на децентрализацията в държавите от Западна Европа, като основна цел на реформата към фискална децентрализация в България се определя предоставянето на публични услуги по количество, качество и цени, съответстващи на потребностите и съобразени с възможностите на гражданите, на основата на устойчиво и дългосрочно балансиране на разходните отговорности на общините със стабилни приходоизточници и ефективен контрол (Министерство на финансите, 2003 г.). Заложените основни принципи на фискалната децентрализация се свеждат до:

---

<sup>14</sup> От 2002 г. до момента в България се реализират Концепция/Стратегия и Програма за фискална децентрализация, които се приемат с решение на Министерския съвет и в които са формулирани основните принципи на фискалната децентрализация.

създаване на система на стимули, насочени към увеличаване на местните приходи, ясна и разбираема структура на финансовите взаимоотношения, строга финансова дисциплина на централната и местната власт, възможност за наблюдение и оценка на процеса от страна на централната власт, създаване на условия за граждански контрол, създаване на децентрализирана система, която да отчита различията на общините по отношение на финансови ресурси, управленска компетентност и др.

През 2003 г. се отчитат едни от най-важните постижения на процеса към фискалната децентрализация, а именно:

- ✓ Ясно и прозрачно разпределение на приходните отговорности между централната и местната власт;

- ✓ Разпределение на разходните отговорности между държавата и общините чрез разделение на финансираните от бюджета на общините дейности на държавни дейности и общински дейности;

- ✓ Определяне на стандарти за издръжка на държавни дейности, финансирани през общинските бюджети за 2003 г.;

- ✓ Предоставяне на възможност на общинският съвет да определя размера на местните такси;

- ✓ Финансиране на държавните дейности с държавни трансфери, включващи преотстъпени държавни приходи от данък върху общия доход и допълваща субсидия;

- ✓ Въвеждане на нов Механизъм за определяне на бюджетните взаимоотношения на Централния бюджет с бюджетите на общините;

- ✓ Финансиране на разходите за общински дейности с общински приходи от местни данъци и такси и други неданъчни приходи, както и с изравнителна субсидия;

- ✓ Въвеждане на контрол върху разходването на държавните трансфери за финансиране единствено на разходи за

делегирани от държавата дейности (контрол върху целевото разходване на средствата);

✓ Представяне на свобода на общините по отношение на разходването на собствените приходи от местни данъци, неда- нъчни приходи и такси, както и приходите от общата изравни- телна субсидия, съобразно заявените потребности и желания на местното население;

✓ Други.

До 2003 г. местните власти определят размера на местните такси в рамките на законовите ограничения и събират приходи- те от такси, с изключение на такса смет. Нямаат правомощия да въвеждат нови такси. От 2003 г. на база законодателни проме- ни<sup>15</sup>, общините получават правомощия да определят всички так- си, изброени в Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ), и да въвеждат нови общински такси с наредба на общинския съвет.

Към края на 2023 г. в общинските бюджети постъпват следните местни такси: за битови отпадъци; за ползване на па- зари, тържища, панаири, тротоари, площи и улични платна; за ползване на детски кухни, лагери, общежития и социални услуги, финансирани от общинския бюджет; за технически услуги; за административни услуги; за откупуване на гробни места; за дейности по обща подкрепа по смисъла на Закона за предучилищното и училищното образование, които не се финансират от държавния бюджет и се осъществяват от цен- тровете за подкрепа за личностно развитие; за притежаване на куче; други местни такси, определени със закон.

Считано от 01.04.2022 г. отпадат таксите за детските гра- дини и детските ясли. Това решение може да се приема като популистко заради нарастващите цени на услугите, свързани с оперативните разходи на общините. Намаляват се средства за недофинансирани дейности и се съкращават възможностите на общините да повишават качеството на предлаганата услуга.

---

<sup>15</sup> ДВ, бр. 119 от 2002 г., в сила от 01.01.2003 г.

В съответствие със ЗМДТ за всички услуги и права, предоставяни от общината, общинският съвет определя цена. Ползването на общинските тротоари, площади и улични платна или на части от тях като зони за платено и безплатно паркиране по Закона за движението по пътищата се определя с наредба на общинския съвет.

**Може да се обобщи, че на база на създаването и реализацията на Концепцията и Програмата за финансова децентрализация и приложението на базовите изисквания, заложи в Европейската харта за местно самоуправление се правят първите, най-съществени стъпки за утвърждаването на общините в България като органи на местно самоуправление и за разширяване на техните приходни правомощия и разходни отговорности.**

Стратегията за фискална децентрализация се актуализира периодично. Тя се определя като пътна карта, на чиято база се осъществява целеполагането и се предлага съдържание на базови насоки за развитие на процеса за период от няколко години. Нейна основа са приоритетите на европейската политика за децентрализация и балансирано развитие на общините и регионите. Стратегията създава предпоставки за прилагане на принципите на Лисабонската стратегия в регионалната политика на България (Стратегия за децентрализация 2006 – 2015 г.). Целите на Стратегията са хармонизирани с текстовете на ЕХМС и определят насоките за създаване на условия, осигуряващи повишаване на гражданското участие.

Може да се формулира изводът, че предприєдинителният процес на България към Европейския съюз (ЕС) също допринася за ускоряване на процеса към фискална децентрализация. В мониторингов доклад на Европейската комисия за 2005 г. се отправят препоръки за постигане на по-съществен напредък на процеса към фискална децентрализация на база бързи, координирани и целенасочени дейности. Именно подготовката на България за членството в ЕС насочва вниманието на публичните актьори към положителната връзка между де-

централизацията и регионалното развитие и създава предпоставки за развитие и укрепване на местното самоуправление, разширяване отговорностите на общините при предоставяне на повече публични услуги и блага и развитието на инвестиционния, административния и финансовия капацитет на местните власти.

**През 2005 г. се поставят основите за прехвърляне на реални данъчни правомощия към местните власти и създаването на местни данъчни администрации.** В началото на 2005 г. 145 общини имат споразумения за приемане и обработка на декларации по Закона за местните данъци и такси за събиране на местните данъци и такси и обслужване на гражданите. Съгласно промяна в законодателството (ЗМДТ) общините от 01.01.2006 г. отговарят за събирането и администрирането на местните данъци и такси.

С четвъртата поправка на Конституцията от м. февруари 2007 г., (ДВ, бр. 12 от 2007 г.), на общините се дават нови правомощия, определени от чл. 141, чрез които органите на местното самоуправление придобиват реална данъчна автономност като:

- общинският съвет определя размера на местните данъци при условия и граници, установени със закон;
- общинският съвет определя размера на местните такси по реда, установен от закон;
- държавата чрез средства от бюджета и по друг начин подпомага нормалната дейност на общините.

На база на добрите практики и теоретични изследвания, разглеждащи въпросите, свързани с фискалната децентрализация, българските общини получават ограничени данъчни правомощия единствено във връзка с определяне на ставката/ размера на местните данъци<sup>16</sup>. Законодателят определя максимална и минимална граница на размера на данъците и всеки

---

<sup>16</sup> В първа глава е разгледан проблемът с данъчната конкуренция и ограничаването на общинските правомощия по отношение определяне на данъчните бази.



общински съвет има право да гласува ежегодно размера на местните данъци въз основа на данъчна политика, която следва общината. Органите на местното самоуправление имат минимално влияние върху определяне на данъчната основа, като могат да влияят ограничено върху нейния размер, основно чрез коефициента за местоположение.

В първите години на изследвания период (2003 – 2023 г.) продължава създаването на базово законодателство, свързано с местните власти. През 2005 г. се приема Закон за общинския дълг, а през 2008 г. се приема Закон за регионално развитие.

През 2014 г. се приема Законът за публичните финанси, обнародван в бр. 15 на Държавен вестник от 15.02.2013 г., в сила от 01.01.2014 г., който отменя действащите до 2013 г. Закон за устройството на държавния бюджет и Закон за общинските бюджети, както и клаузи от редица други закони (в т.ч. и разпоредби в Закона за общинския дълг). Чрез последователни промени Законът за публичните финанси е допълнен с цел постигане на хармонизация с директиви на ЕС (Директива 2011/85/ЕС) относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки; подобряване на фискалните правила и бюджетната процедура, вкл. в частта за взаимоотношенията на държавния бюджет с бюджетите на общините<sup>17</sup>.

Законът за публичните финанси (ЗПФ) е ключов закон за дейността на общините. В него се определят: фискалните показатели, на които трябва да отговарят общините, структурата на общинския бюджет; взаимоотношения на общинския бюджет с държавния бюджет и с други бюджети и сметки; съставяне на бюджетна прогноза за местните дейности за следващите три години и на общинския бюджет; процедурата за приемане на бюджети на общините; изпълнение на общинските бюджети.

През 2016 г. се приема нова глава в ЗПФ, регулираща допълнително общинския сектор, а именно „Общини във финансови затруднения“. За първи път чрез приетите текстове не само

---

<sup>17</sup> Александрова, Калчева и др. (2021), с. 178.

се дава ясна обосновка кога една община попада във финансово затруднение, но и се определя процедура какви мерки следва да бъдат предприети, за да се оздрави съответната местна териториална единица. Посочват се конкретни стъпки за процедура по финансово оздравяване, изготвяне и изпълнение на планове за финансово оздравяване. Дефинирани са и възможностите за ползване на безлихвени заеми с цел подобряване финансовото състояние на общините с финансови трудности.

По-детайлен анализ на промени, настъпили в резултат на реформата към фискалната децентрализация може да бъде направен в следните три направления: (1) изменения по отношение въвеждане и отпадане на общински данъци; (2) изменения на споразуменията за споделени/преотстъпени данъци и (3) изменения по отношение системата на междуправителствените трансфери.

### **2.1.1. Изменения във връзка с въвеждане и отпадане на общински данъци**

В обхвата на местните данъци през периода 2003 – 2023 г. се премахва един данък и се добавят няколко нови общинските налога. През 2005 г. отпада пътният данък. Причина за това е въвеждането на пътната такса (винетна система) за ползване на републиканската пътна мрежа от пътните превозни средства. През 2005 г. държавата компенсира общините с трансфер от централния бюджет в размер на 43.7 млн. лв.

Към настоящия момент, двадесет години след началото на реформата, състоянието на общинската пътна мрежа в много общини е влошено. Отчита се значителна липса на финансови ресурси за покриване на разходи, свързани с текущи ремонти и поддръжка на пътищата. Необходимо е да се преосмисли необходимостта от пренасочване на средства от централния бюджет, в т.ч. преотстъпване на данъчни приходи или допълнителни трансфери, и/или да се въведе нов общински данък сходен на отменения пътен данък.

**През 2008 г. в обхвата на общинските такси се включва патентен данък.** Общинският съвет определя размера на патентния данък в граници съгласно приложение № 4 от ЗМДТ в зависимост от местонахождението на обекта на територията на съответната община. Общинският съвет определя размера на данъка при съобразяване със следните критерии: местоположение на населеното място/зоната, вид на населеното място с оглед на това дали е с местно или с национално значение, брой на населението и големина на населеното място/зоната, стопанско значение на населеното място/зоната, сезонен или постоянен характер на дейността, икономическо състояние на населеното място. Патентният данък може да бъде определен като вид местен бизнес данък.

**През 2011 г. се въвежда туристическият данък.** Данъкът заменя съществуващата до 2011 г. туристическа такса. Според мотивите за изменение на Закона за местните данъци и такси новият данък предоставя възможност за разширяване на правомощията на общините с цел повишаване на събираемостта на местните данъци и такси за постигане на по-голяма финансова устойчивост и самостоятелност на общините. Посочено е, че новият данък ще осигури по-ефективно събиране на приходите в общинските бюджети чрез точно определяне на обекта на облагане при настаняване в средствата за подслон и местата за настаняване. Основание за предложението на нов данък е и обезпечаването на собствената политика на общините, свързана с развитието на туризма, включително за изграждане на подходяща инфраструктура, съобразена с отделния вид туризъм (Мотиви за изменение на ЗМДТ).

С туристически данък се облагат нощувките, направени в съответните обекти за настаняване, а данъчно задължени лица са лицата, предлагащи нощувки. Общинският съвет определя с наредбата размера на данъка в граници от 0.20 лв. до 3.00 лв. за всяка нощувка съобразно населените места в общината и категорията на местата за настаняване. Размерът на дължимия данък за календарния месец се определя като броят на

предоставените нощувки за месеца се умножи по размера на данъка.

**През 2017 г. се въвежда данък върху таксиметров превоз на пътници.** Сред мотивите за направеното предложение са увеличаване на общинските приходи и разширяване на разполагаемите средства за транспортна инфраструктура и за други разходи по преценка на общинските съвети. Данъчно задължените лица се облагат с данък върху таксиметров превоз на пътници за извършваната от тях или от тяхно име дейност по таксиметров превоз на пътници. Общинският съвет определя с наредбата годишния размер на данъка върху таксиметров превоз на пътници за съответната година в граници от 300 лв. до 1000 лв. в срок до 31 октомври на предходната година. Данъкът върху таксиметров превоз на пътници се дължи от данъчно задължените лица за всеки отделен автомобил, за който е издадено разрешение за извършване на таксиметров превоз на пътници.

*В края на изследвания период (2023 г.) в общинските бюджети постъпват приходи от данък върху недвижимите имоти, данък върху наследствата, данък върху даренията, данък при възмездно придобиване на недвижимо имущество, данък върху превозните средства, патентен данък, туристически данък, и данък върху таксиметров превоз на пътници.*

Съгласно ЗМДТ общинският съвет определя с наредба размера на данъците при условията, по реда и в границите, определени със закона. Когато до края на предходната година общинският съвет не е определил размера на местните данъци за текущата година, местните данъци се събират на базата на действащия размер към 31 декември на предходната година.

### **2.1.2. Изменения, настъпили във връзка със споделените/преотстъпените данъци**

Споразуменията за споделени/преотстъпени приходи между централната и местната власт не са непознати за България. До 2008 г. българските общини получават споделени приходи от данък върху доходите на физическите лица. Ако се върнем

по-назад във времето, следва да се отчете, че до 2002 г. съществуват два основни данъка, приходите от които се споделят с общините – 50% от ДДФЛ и т.нар. данък за общините (10% от облагаемата печалба на юридическите лица, регистрирани съгласно Търговския закон)<sup>18</sup>. През периода 1991 – 2002 г. общините получават и 50% от събраните приходи от данък върху печалбата на предприятия с повече от 50% общинско участие.

Съгласно Закона за държавния бюджет (ЗДБ) за 2000, 2001 и 2002 г. „...В член 6 от Закона за общинските бюджети се установява разпределение на приходите от данъка върху доходите на физическите лица в размер на 50 на сто за общинските бюджети и 50 на сто за централния бюджет...“.

Според ЗДБ за 2003 г. „... Средствата от данъци по Закона за данъците върху доходите на физическите лица, без данъка върху еднократните парични обезщетения по чл. 237 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България и чл. 261 от Закона за МВР, **се превеждат изцяло (100%) по бюджетите на общините**, с изключение на посочените в Приложение № 3 към чл. 8, Размер на преотстъпените данъци по ЗДФЛ, без данъка върху еднократните парични обезщетения по чл. 237 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България и чл. 261 от Закона за Министерството на вътрешните работи.“.

В резултат на приетата Стратегия за децентрализация през 2004 г. се приемат промени, свързани със споделените данъци. През 2004 г. средствата от данъците по ЗДФЛ на физическите лица вече се предоставят под формата на държавен трансфер по бюджетите на общините. Определя се целево разходване на средствата, а именно за финансиране на делегирани от държавата дейности. Преотстъпените приходи от ДДФЛ се включват под формата на държавен трансфер съгласно механизма по приложение 3 на ЗДБ и през периода

---

<sup>18</sup> През последните години на приложение на данъка споделената част се намалява от 10 на 6.5% от събраните приходи от данъка.

2005 – 2007 г. Приходите от ДДФЛ се преотстъпват не като процент от общите постъпления, а в абсолютна стойност. Според действащата методология, след приключване на първото полугодие и след всяко следващо тримесечие, Министерството на финансите изготвя оценка на очакваните приходи от данъци по ЗДФЛ на годишна база. При компенсирано преизпълнение на преотстъпени данъците сборно за всички общини по ЗДФЛ спрямо годишното изчисление се използва за финансиране на възложени от държавата дейности и се разпределя, както следва:

- 20 на сто за общината на база относителния ѝ дял в компенсираното преизпълнение;
- 80 на сто между всички общини по критерии, съгласувани между министъра на финансите и Националното сдружение на общините в Р България (за 2003 – 2007 г.).

През 2008 г. се променя системата и размерът на данъка върху доходите на физическите лица – преминава се от прогресивна данъчна система към плосък данък, а размерът на данъка става 10%. Заедно с тези промени се преустановява и споделянето/преотстъпването на приходите от данък върху доходите с физическите лица. Промени настъпват и в системата на междууправителствените отношения между централната и местната власт.

### **2.1.3. Изменения в механизма за разпределение на държавните трансфери**

В първите години след прехода към пазарна икономика държавните трансфери или субсидии се състоят от две основни части – общи субсидии и целеви субсидии. Непосредствено след промените, през 1993 г. се въвежда нова формула за разпределение на субсидиите, а именно С1 е размерът на общата субсидия от предходната година; С2 е размерът на субсидията, определяна на базата на обективни критерии; С3 е размерът на целевите субсидии за инвестиции. През периода на своето приложение в практиката до 2002 г. структурата на формулата претърпя множество промени. Броят на елементите от 3 на-

раства на 8, а обективните критерии, определящи разпределението на С2 – от 5 на 27 на брой (Иванов, 2005, с. 68).

Като цяло, междуправителствените фискални отношения през периода 1991 – 2002 г. могат да бъдат характеризирани с липса на стабилност, справедливост и прозрачност. В началото на прехода (1991 – 1993 г.) силно централизираната система се запазва и не съществува признак за смислен диалог между местните и централните власти. През 1993 г. се признава независимостта на общинските бюджети в рамките на консолидирания държавен бюджет, което на практика означава, че държавата се отказва от централизацията на бюджетния излишък на общините и финансирането на местните дефицити (Стоилова, 2009).

Непосредствено преди старта на реформата към фискална децентрализация, държавните трансфери се формират от три основни вида приходи: споделени данъци, държавни субсидии и приходи от трансферни сметки. С приетата Стратегия за фискална децентрализация механизмът за определяне на държавните трансфери започва плавно да се изменя. Според доклад на НСОРБ<sup>19</sup> основните трансфери по видове, които общините получават, условно могат да бъдат разделени на два периода (на база направени изменения) – от 2003 до 2014 г. и от 2014 до 2021 г.

През първият период в структурата на държавните трансфери се включват споделените приходи (до 2007 г.); общата изравнителна субсидия за местни дейности, целева субсидия за капиталови разходи, включително и в делегираните от държавата дейности; целева субсидия за провеждане на държавната политика за развитието на общините и за изпълнение на национални, регионални и международни програми и проекти, и за съфинансиране по програми и проекти на Европейския съюз; финансови компенсации от държавата; субвенции; вре-

---

<sup>19</sup> НСОРБ (2021). Анализ на механизмите за разпределение на държавните трансфери по общини.

менни безлихвени заеми от централния бюджет при временен недостиг на средства по общинския бюджет, безлихвени заеми от централния бюджет за финансиране на разходи, в т.ч. за данък върху добавената стойност, до възстановяването им по одобрени проекти и програми, финансирани от Европейския съюз (от 2008 г.).

През периода 2014 – 2021 г. в рамките на междуправителствените трансферни отношения остават: Обща субсидия за финансиране на делегираните от държавата дейности; Обща изравнителна субсидия и за зимно поддържане и снегопочистване на общински пътища; Целева субсидия за капиталови разходи; Финансиране на други целеви разходи, включително за местни дейности (от 2017 г.); Финансови компенсации от държавата; Временни безлихвени заеми. Наблюдава се редукция във видовете държавни трансфери.

*Общата допълваща субсидия*, която се преименува в обща субсидия за финансиране на делегирани от държавата дейности (през 2008 г.), има за цел да финансира дейностите по предоставяне на публични услуги, до които населението на цялата страна трябва да има осигурен равностоен достъп. Общата субсидия за финансиране на делегираните от държавата дейности се определя въз основа на приети от Министерския съвет стандарти за финансиране и натурални показатели за съответната дейност. По решение на общинския съвет делегираните от държавата дейности могат да се финансират допълнително със средства от собствените приходи и от изравнителната субсидия на общините. Практиката обаче показва, че това е възможно само при общини със значителни собствени приходи, генериращи оперативни остатъци. Малките и средните общини често се характеризират с високо ниво на недофинансирани дейности.

Целта на *общата изравнителна субсидия* е да осигури минимално равнище на местните услуги в общините. За разлика от субсидията за финансиране на делегирани от държавата дейности, общата изравнителна субсидия е нецелева и сред-



ствата могат да се разходват съобразно собствените финансови решения на местните власти. Начинът на определяне на сумата на общата изравнителна субсидия през годините се изменя.

Общата изравнителна субсидия (ОИС) цели намаляване на общинските различия по отношение на способността за предоставянето на местни услуги. На база анализирани изследвания по темата се констатира, че степента на изравняване на субсидията е слаба, а оставащите фискални различия след изравняването все още са значителни. Причини за това са компенсаторните елементи в разпределителната формула, които не могат да бъдат свързани с изравняването нито на приходите, нито на разходите, както и с малкия относителен дял на приходите от общата изравнителна субсидия в общия размер на държавните трансфери (Ненкова, 2020, 2021).

Една от съществените промени в механизма е промяната, влязла в сила със Закона за държавния бюджет за 2019 г. През 2019 г. се прави предложение достъп до обща изравнителна субсидия през 2019 г. да получават само общини, чиито постоянни данъчни постъпления към 31 декември 2017 г. на един жител са по-ниски от 120% от равнището им за страната на един жител ( $ДПх1 < 1,2 * ДП_{стр.}$ ). Съгласно предложението 19 общини се лишават от достъпа до общата изравнителна субсидия. Общините са както следва: Банско, Бургас, Несебър, Поморие, Приморско, Созопол, Царево, Аврен, Бяла (Варна), Варна, Девня, Козлодуй, Балчик, Пловдив, Чепеларе, Столична, Елин Пелин, Златица, Гълъбово.

Критерият, според който общините се класифицират в групата без достъп до обща изравнителна субсидия, е т.нар. *постоянни данъчни постъпления*, които включват приходите от: данък недвижими имоти, данък върху превозните средства, туристически данък, патентен данък и данък върху таксиметровия превоз. Един от най-съществените данъци за общинския бюджет – данък при придобиване на недвижимо имущество, не се включва в методологията за определяне на достъпа до общата изравнителна субсидия. Основание за изключването на тези

приходи е влиянието от икономическите промени и изменението на пазара на недвижимите имоти. Въпреки това ежегодно в местните бюджети постъпват приходи от този данък. Нещо повече, този данък е един от трите общински данъци със значително фискално значение за бюджетите. Чрез направеното предложение общините с ограничен достъп до общата изравнителна субсидия се „санкционират“ за усилията, които полагат за развитие на местния бизнес климат и градска среда и за това, че успяват да генерират добри нива на събираемост на общинските приходи.

Във връзка с направеното изменение в начина на разпределяне на общата изравнителна субсидия, следва да се подчертае, че на база промяната, достъпът до субсидията се определя от данъчната способност и по начина, по който е дефинирана, критериите за допустимост предполагат, че общините с висока данъчна способност могат да посрещнат своите разходни нужди, като не се взема предвид нивото на неданъчните приходи. В резултат на това при определянето на приходната способност не се вземат предвид всички местни източници на приходи; следователно на практика някои общини се квалифицират като по-бедни, отколкото всъщност са, по отношение на общите си собствени приходи (Ненкова, 2021).

През следващите години общините с ограничен достъп до обща изравнителна субсидия се променят, но остава отворен въпросът дали така заложените критериите не стимулират общините да не подобряват събираемостта на данъчни приходи и да не спазват фискалната дисциплина.

В края на 2023 г. основните бюджетни взаимоотношения между централния бюджет и бюджетите на общините за 2023 г. се изчисляват по следната формула:

$$C = C1 + C2 + C3 + C4, \text{ където}$$

C е размерът на основното бюджетно взаимоотношение между централния бюджет и бюджета на конкретната община за 2023 г. под формата на субсидии/трансфери.

**C1** е размерът на общата субсидия за делегираните от държавата дейности от централния бюджет за конкретната община. Изчислява се като сума на всички разходи за делегираните от държавата дейности, определени по стандарти.

**C2** е размерът на общата изравнителна субсидия от централния бюджет за конкретната община.

**Право да получават обща изравнителна субсидия през 2023 г. имат общините, чиито постоянни данъчни постъпления към 31 декември 2021 г. на един жител са по-ниски от 120 % от равнището им за страната на един жител ( $ДП_{x1} < 1,2 * ДП_{стр.}$ ).**

**C3** е размерът на трансфера за зимно поддържане и снегочистване на общински пътища за конкретната община. **C4** е размерът на целевата субсидия за капиталови разходи за конкретната община<sup>20</sup>.

## **2.2. Динамика и анализ на общинските приходи и разходи. Оценка на механизма за общинските трансфери. Данъчна автономност**

С оглед изготвянето на прецизен анализ на степента на фискалната децентрализация в дадена държава могат да се ползват редица показатели. Те могат да бъдат разделени в две групи: (1) общи показатели, които оценяват изпълнението на политиката към разширяване на местната самостоятелност и определят влиянието на тази политика върху финансовото състояние на местните власти, и (2) специфични – оценяват конкретни параметри, например коефициент на данъчна самостоятелност, фискален капацитет и др.

---

<sup>20</sup> Критериите, на база на които се определят сумите на отделните субсидии могат да бъдат разгледани в Закона за държавния бюджет, Приложение към чл. 51, т. 1. Механизъм за определяне на основните бюджетни взаимоотношения между централния бюджет и бюджетите на общините под формата на субсидии за 2023 г.

### 2.2.1. Общи показатели за оценка на финансовата децентрализация в България за периода 2003 – 2023 г.

При оценката на фискалната децентрализация могат да се ползват коефициенти, оценяващи степента на приходната децентрализация и коефициенти, оценяващи степента на разходната децентрализация.

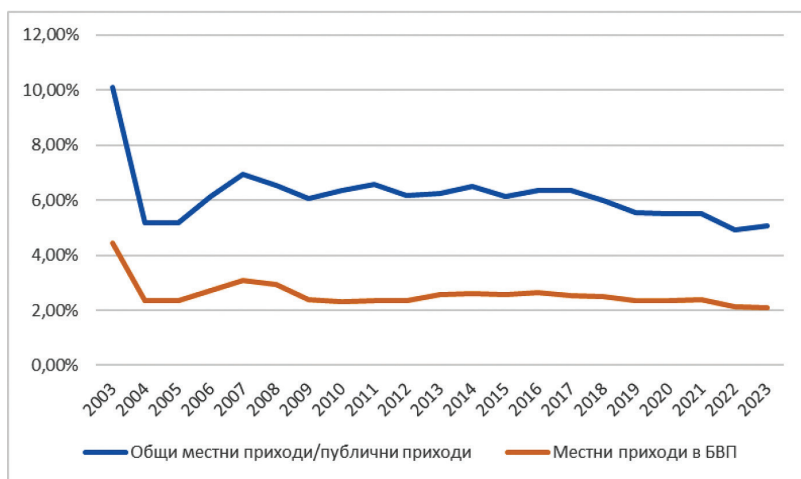
Анализът на приходната децентрализация дава информация за нивото на контрола на местните власти върху собствените им приходи, в т.ч. възможности за налагане на местни данъци и такси, инструменти за влияние върху събираемостта на общинските приходи, степен на фискална самостоятелност и др. Приходната децентрализация обхваща анализ на способността на общините да определят данъчните ставки и степента на самостоятелност в управлението на приходните потоци. Приходната децентрализация в дадена държава може да бъде определена чрез използване на следните показатели:

- (1) **Коефициент на приходна децентрализация** =  $\frac{\text{Размер на общите местни приходи}}{\text{Общи приходи в публичния сектор}}$ ;
- (2) **Коефициент на децентрализация** =  $\frac{\text{Местните приходи}}{\text{БВП}}$ .

Първият коефициент дава информация за степента на финансова автономия на местните власти и съотношението на техния принос към публичните финанси в сравнение с централните власти. Показателят оценява каква част от приходите в публичния сектор се контролират от местните власти спрямо централната власт. По-високите стойности на коефициента означават, че значителна част от приходите на публичния сектор се генерират на местно ниво, което означава по-висока степен на приходна децентрализация и финансова независимост на общините. Обратно – ниските стойности на коефициента реферират към висока зависимост на общините от трансферите на централната власт и към по-високо ниво на централизация на приходите в съответната държава.

Вторият показател предоставя информация за относителния дял на местните приходи в икономиката на страната. Чрез определяне на дела на местните приходи спрямо БВП коефициентът позволява оценка на това каква част от икономическата дейност на страната се генерира и контролира на местно ниво. В допълнение, коефициентът може да отразява данъчните способности на общините, т.е. колко ефективно те могат да събират приходи в контекста на цялостната икономика на страната. По-високите стойности на коефициента са индикатор за успешна реформа към фискална децентрализация. Коефициентът може да бъде определен и като инструмент за анализ на структурата на публичните финанси и оценка на местната икономическа активност спрямо националната икономика.

Чрез изчисляването и представянето на коефициентите за оценка на финансовата децентрализация (фиг. 2) се изследват основните тенденции, които се наблюдават в сферата на публичните финанси в България за периода 2003 – 2023 г.



**Фиг. 2.** Изменение на коефициентите за приходна децентрализация за периода 2003 – 2023 г.  
Източник: Министерство на финансите, изчисления на автора.

Най-високи стойности и на двата показателя се отчитат през първата година на изследвания период – 2003 г. Общите местни приходи съставляват близо 10% от общите публични приходи, а делът на местните приходи в БВП е 4.45%. Тези стойности са в резултат на отчитането на споделените приходи от ДДФЛ като собствени данъчни общински приходи. През 2004 г. тези приходи постъпват в общинските бюджети под формата на държавен трансфер и спадът на собствените общински приходи се компенсира с ръст в държавните трансфери.

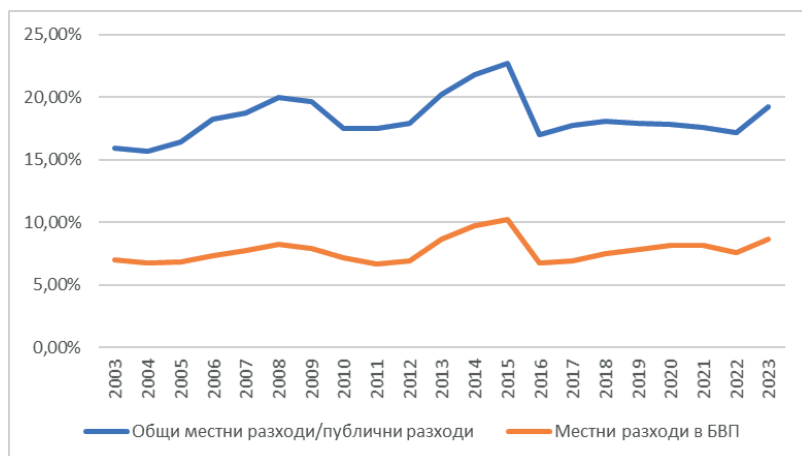
Делът на местните приходи в общите публични приходи през 2007 г. достига 6.93%, най-високи стойности за периода, ако се изключи 2003 г. Делът на общинските приходи в БВП също се увеличава и достига до 3.10%. Разширяването на приходните правомощия на общините в резултат на реформата към фискална децентрализация е видимо и за това свидетелства и стойността на показателите. В обобщение, през 2007 г. оценката на приходната фискална децентрализация е най-висока. През следващите години се наблюдава спад в показателите, а в края на изследвания период делът на общинските приходи в публичните приходи е едва 5%. По-ниска стойност за изследвания период се отчита само през 2022 г., когато стойността на показателя е 4.91%. Делът на общинските приходи в БВП в края на периода е 2.10% – най-ниската стойност на показателя за изследвания период.

На база на изложените констатации, вземайки предвид анализа на показателите, може да се изведе заключението, **че двадесет години след началото на реформата към фискална децентрализация се наблюдава замразяване на процеса по фискална децентрализация.** Резултатите показват плавен спад в нивото на приходната децентрализация на общините и повишаване на централизацията в публичния сектор. Фактор за по-високата степен на децентрализация е и пандемията от COVID-19. Мерките, които централната власт предприема, за да минимизира негативните ефекти от пандемията, включват и увеличаване на държавните трансфери и допълнителни пла-

пация към местните власти. През следващите години увеличаването на минималната работна заплата, повишеното ниво на инфлацията, повишените цени за електроенергията също оказват влияние върху ръста на приходите от държавните трансфери. По този начин в резултат на провеждана държавна политика се изменя структурата на общинските приходи и делът на собствените общински приходи намалява.

На фиг. 3 са представени показателите, оценяващи разходната децентрализация в страната. За разлика от приходната децентрализация, разходната децентрализация оценява до каква степен местните власти имат свобода по отношение на разходване на общинските приходи.

Преди да се тълкуват показателите следва да се отбележи нещо важно – *общинските разходи включват не само разходите за местни дейности, но и разходите за финансиране на делегирани от държавата дейности*. И докато при показателите, оценяващи приходната децентрализация, се наблюдава относително по-ясна картина за приходната самостоятелност на общините, при показателите за разходна децентрализация ситуацията е по-различна. Показателят на разходната децентрализация расте винаги когато общите местни разходи нарастват, т.е. това увеличение може да бъде в резултат на държавната политика и увеличението на размера на субсидията за финансиране на делегирани от държавата дейности. Влияние върху резултатите има и националната политика по отношение на определяне на минималната и средната работна заплата. В обхвата на общинските разходи са разходите за делегирани дейности за заплати и осигуровки.



**Фиг. 3.** Изменение на коефициентите за разходна децентрализация за периода 2003 – 2023 г.

Източник: Министерство на финансите, изчисления на автора.

Делът на общите местни разходи в общите публични разходи варира между 16 и 22%. През периода 2003 – 2009 г. показателят плавно нараства. Влияние върху тези резултати оказва и реформата, насочена към фискалната децентрализация. Въздействието на глобалната финансово-икономическа криза (2008 – 2010 г.) и последвалата консолидация в публичния сектор създават предпоставки за спад на общинските разходи. През 2010 г. се наблюдава спад на показателя до 17.5%, като причина за това е и актуализацията на държавния бюджет, в частност намалението на средствата за държавни трансфери. През следващите години се наблюдава ръст в показателя, а за периода 2017 – 2021 г. той не се изменя съществено и остава в диапазона 17 – 18%. Ръстът през последната година е в резултат на отчетената инфлация, повишените цени на електроенергията и ръста в минималната заплата и съответно дължимите осигуровки на работещите в общинския сектор.



Показателят местни разходи в БВП следва динамиката на показателя дял на общи местни разходи в общите публични разходи. Най-висока стойност се отчита през 2015 г., когато общинските разходи достигат до 10.2% от БВП, като основен фактор със сериозно отражение върху обема на общинските разходи е европейското финансиране. Независимо че паричните потоци, свързани с европейското финансиране се отчитат отделно, в инвестиционните общински разходи се отчитат разходите за собствено участие в проектите. Често те достигат до 15% от съответния проект, финансиран по програма. През 2014 и 2015 г. общинските разходи нарастват и в резултат на държавната политика в посока подкрепа на местни инвестиции. На база приетата през 2014 г. Публичната инвестиционна програма „Растеж и устойчиво развитие на регионите“ общините получават значителни средства за изпълнение на одобрени капиталови проекти.

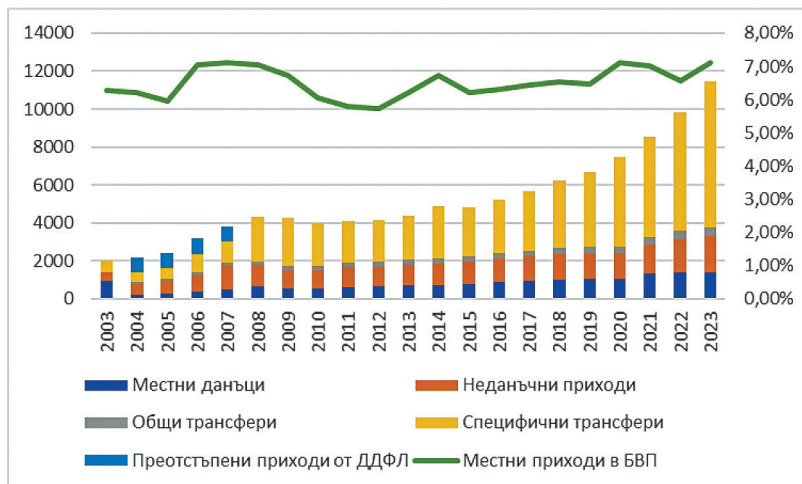
Въз основа на представените данни за коефициентите за разходна децентрализация може да обобщим, че ръстът на показателите се дължи на конкретна интервенция от страна на държавата, в т.ч. публична инвестиционна програма и изменение на минималната работна заплата. В допълнение, успешно изпълнение на европейски общински проекти за програмен период 2007 – 2013 г. увеличава размера на общинските капиталови разходи. Следва да се уточни, че финалните разплащания за първия период приключват през 2016 г. тъй като се следва правилото  $n+3$  и финалните разплащания се допускат 3 години след края на програмния период.

Предвид това, че близо половината от общинските разходи се финансират с целева субсидия за финансиране на делегирани от държавата дейности може да обобщим, че свободата по отношение на разходване на финансов ресурс на местните власти е ограничена. В изложението е разгледана структурата и изменението на държавните трансфери и свободата на общините, която те имат по отношение на разходването на сумите от държавните субсидии.

## 2.2.2. Изменение на общинските приходи и разходи за периода 2003 – 2023 г.

В България приходната част на общинския бюджет, съгласно действащата нормативна рамка, се формира от собствени приходи и приходи от държавни трансфери. Собствените приходи са съставени от общинските данъци и такси и други неданъчни приходи. В обхвата на неданъчните приходи се включват приходи от собственост (в т.ч. наеми), приходи от продажба на нефинансови активи, приходи от глоби и такси и др.

На фиг. 4 е представено изменение на общинските приходи и дялът на общите приходни постъпления в БВП през изследвания период. Разликата между показателя местни приходи в БВП и общи приходни постъпления в БВП се състои в това, че в случая в сумата на общите приходни постъпления се включват и приходите от трансфери.



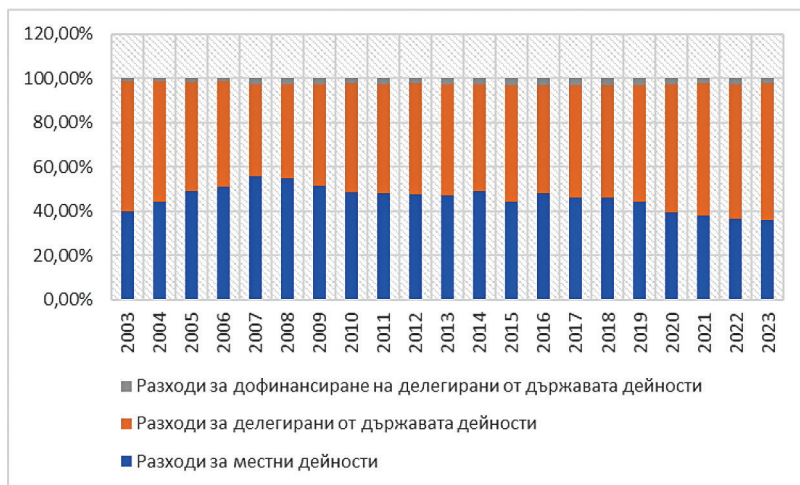
**Фиг. 4.** Изменение на общите приходни постъпления за периода 2003 – 2023 г.

Източник: Министерство на финансите, изчисления на автора.

През 2004 г. се наблюдава спад в дела на местните данъци, което е в резултат на промените в начина на постъпване на споделените/преотстъпените приходи от ДДФЛ. При преминаването им в общата сума на целевите трансфери местните данъци намаляват от 46% на 10%. През следващите години местните данъци постепенно увеличават дела си спрямо общите приходни постъпления през периода и през 2023 г. и достигат до близо 12% от общите местни приходи. **За период от двадесет години това изменение от близо 2% е незадоволително.** Действията във връзка с включването на нови местни данъци и заявките за увеличаване на общинските приходи не дават желания резултат. Увеличението в данъчните приходи е по-скоро в резултат на увеличаване на данъчната ставка и разширяване на данъчната основа, в т.ч. разширяване на сградния фонд в големите общини.

Негативна тенденция се наблюдава и по отношение на динамиката на приходите от целевите трансфери. В целевите трансфери се включват приходите от субсидии за делегирани от държавата дейности, субсидия за финансиране на капиталовите разходи, субсидията за снегочистване и други целеви субсидии. Ежегодно в резултат на повишаване и на разходните стандарти се наблюдава ръст в сумата на субсидията за финансиране на делегирани от държавата дейности. В началото на анализирания период делът на субсидията е 60% от общите приходни постъпления, а в края на изследвания период нараства до 67%. Изследване на малките и средните общини и обзорът на показателите, които представя Министерство на финансите в края на 2023 г. показва, че делът на приходите от целеви субсидии в някои общини достига до над 70% от общите приходни постъпления. Очакванията за следващата 2024 г. са за още по-висок дял на целевите субсидии, поради действието на Националната инвестиционна програма, според която общините ще получат под формата на капиталова субсидия значителни суми за капиталови разходи.

С цел представянето на по-всеобхватна картина на развитието на местните финанси в България следва да бъде подложено на анализ и изменението на общинските разходи за изследвания период. Динамиката на общинските разходи и тяхната структура е важна от гледна точка на развитието на разходната децентрализация. Действащата нормативна рамка по отношение на разходите на общините в България изисква те да са разделени в три основни групи – разходи за местни дейности, разходи за делегирани от държавата дейности и разходи за дофинансиране на разходи за делегирани от държавата дейности. Увеличаването на делът на разходите за местни дейности означава, че общините получават по-висока степен на самостоятелност при вземане на решения за това как да разходват своите ресурси. На фиг. 5 е представено изменението на отделните групи разходи за 2003 – 2023 г.



**Фиг. 5.** Изменение на структурата на общинските разходи за 2003 – 2023 г.

Източник: Министерство на финансите, изчисления на автора.

През изследвания период структурата на общинските разходи се изменя и ефектите от реформата към фискална децентрализация са видими. Непосредствено след промените, свързани с повишаването на данъчната самостоятелност на общините, делът на разходите за финансиране на общински дейности се увеличава. През периода 2006 – 2009 г. те съставляват над 50% от общата сума на местните разходи, а най-висок дял от близо 56% се отчита през 2007 г. През периода 2013 – 2015 г. делът на разходите за финансиране на местни дейности също се увеличава, като една от причините е изпълнението на европейските проекти и собственото участие на общините в тях. Във връзка с това е необходимо да се направи уточнението, че разходите за самоучастие на общините в проектите се отчитат като собствени капиталови разходи, които се включват в общия размер на разходите за финансиране на местни дейности.

Информацията за изменение на делът на разходите за дофинансиране на разходи за делегирани от държавата дейности също заслужават да бъде анализирана, защото ръстът на техния дял означава, че общините имат увеличаващ се собствен ресурс, чрез който могат да дофинансират разходи. Или казано с други думи, увеличават нивото на фискалната самостоятелност. През периода 2015 – 2017 г. се отчита тенденция на ръст и тези разходи достигат до над 3% от общата сума на местните разходи.

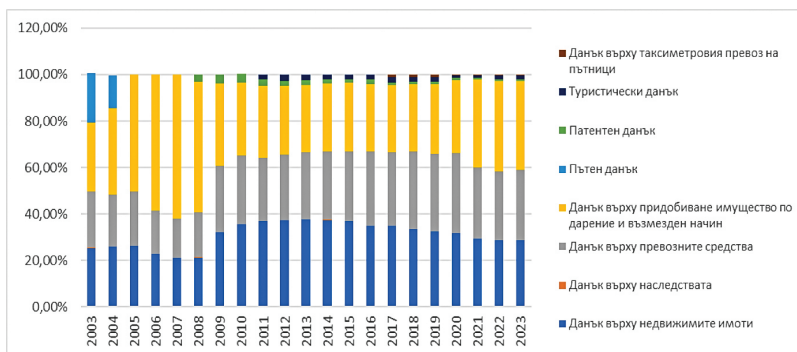
В последните години се наблюдава и негативна тенденция към увеличаване дела на разходите за делегирани от държавата дейности поради намаляване на разходната децентрализация на общините. За 2022 и 2023 г. се отчитат рекордни стойности на показателя, а разходите за делегирани от държавата дейности за първи път съставляват над 60% от общите местни приходи, респективно 61% през 2022 г. и 62% през 2023 г. *Основните причини за това изменение на структурата на общинските разходи са липсата на адекватни мерки за*

подкрепа на фискалната децентрализация и приложимите политики в посока засилване на централизацията в България.

### 2.2.3. Данъчна автономност – изменение на данъчните приходи за периода 2003 – 2023 г.

Изследването на динамиката на данъчните приходи включва анализ на дела на данъчните приходи по отделни данъци в общите данъчни приходи и в общите собствени приходи на общините. Целта е да се проследят не само резултатите от промените, свързани с увеличаване на броя на местните данъци, но и вероятните изменения в структурата на данъчните приходи.

На фиг. 6 е представено изменението на структурата на данъчните приходи през изследвания период.



Фиг. 6. Изменение в структурата на данъчните приходи за 2003 – 2023 г.

Източник: Министерство на финансите, изчисления на автора.

През годините структурата на данъчните приходи на общините търпи видими изменения. Ясно се очертава влиянието на пазара на недвижимите имоти върху приходите от данък при придобиване на недвижимо имущество. През периода

2006 – 2008 г. делът на тези приходи варира между 50 и 62% от данъчните приходи. След финансово-икономическата криза през 2009 – 2010 г. делът на приходите от данък върху недвижимите имоти е по-висок от делът на приходите от данък придобиване на имущество и достига до 38% през 2013 г. През 2020 г. се наблюдава обръщане на тенденцията – приходите от данък придобиване на имущество се изравняват с приходите от данък върху недвижимите имоти, а през следващите години се отчита нарастване на дела на данъка върху придобиване на имущество по възмезден начин.

Приходите от данък върху моторните превозни средства се повишават плавно през изследвания период. Те са относително стабилни и достигат максимален дял от 34% през 2020 г. Следва да се подчертае, че въпреки включването на нови данъци в обхвата на местните бюджети, с фискално значение за общините остават само разгледаните три данъка – данък върху недвижимите имоти, данък върху придобиване на имущество и данък върху моторните превозни средства.

Данък върху наследството се нарича от някои експерти „мъртъв данък“, а приходите от него съставляват между 0.01 и 0.02% от данъчните общински приходи. Причина за това са данъчните облекчения, които законът предлага при приложение на данъка. Приходите от туристическия данък също са символични и съставляват между 1 и 2% от данъчните приходи. Приходите от патентния данък и данъка върху таксиметровия превоз на пътници също доближават 2% и не представляват съществени постъпления в общинските бюджети. **С други думи, заявките, които законодателят дава при предложенията за включване на нови данъци в обхвата на местните бюджети не са изпълнени.** Приходите от патентния и туристическия данък, както и от данъка върху таксиметровия превоз са силно зависими от икономическия профил на общината – ако общината не развива туристическа дейности или има ограничен брой таксите на своята територия и/или липса на местен бизнес няма да получи приходи от новите общински данъци.

Пътният данък е отменен през 2005 г., а приходите от него са достигали между 14 и 20% от данъчните общински приходи.

Поради доказаната фискална значимост на приходите от данък върху недвижимите имоти, данък върху моторните превозни средства и данък върху придобиване на имущество в табл. 5 е представено изменението на приходите от данъците за периода, както и делът им в общинските данъчни приходи и собствените общински приходи.



**Таблица 5.** Изменение на приходите от данък върху недвижимите имоти, данък върху моторните превозни средства и данък върху придобиване на имущество за 2003 – 2023 г.

Млн. лв.	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Данък върху недвижимите имоти	52	58	63	82	107	137	172	192	227	240
Данък върху превозните средства	50	50	56	67	87	125	154	162	169	181
Данък върху придобиване на имущество	61	84	121	211	316	363	191	170	189	189
Общо данъчни приходи:	206	225	240	360	511	646	538	542	616	642
Общо собствени приходи	1422	824	935	1229	1669	1790	1522	1522	1669	1693
% ДНИ от данъчните приходи	25	26	26	23	21	21	32	35	37	37
% ДПС от данъчните приходи	24	22	23	19	17	19	29	30	27	28
% ДПИ от данъчните приходи	30	37	50	59	62	56	36	31	31	29
% ДНИ от собствени приходи	4	7	7	7	6	8	11	13	14	14
% ДПС от собствени приходи	4	6	6	5	5	7	10	11	10	11
% ДПИ от собствени приходи	4	10	13	17	19	20	13	11	11	11

Млн. лв.	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Данък върху недвижимите имоти	259	269	278	306	323	331	338	340	384	389	400
Данък върху превозните средства	199	213	228	281	292	332	347	367	399	405	420
Данък върху придобиване на имущество	200	209	224	253	267	285	313	337	497	535	533
Общо данъчни приходи:	688	719	757	876	925	989	1041	1070	1310	1366	1393
Общо собствени приходи	1813	1912	1977	2157	2241	2376	2449	2449	2893	3182	3389
% ДНИ от данъчните приходи	38	37	37	35	35	33	32	32	29	28	29
% ДПС от данъчните приходи	29	30	30	32	32	34	33	34	30	30	30
% ДПИ от данъчните приходи	29	29	30	29	29	29	30	31	38	39	38
% ДНИ от собствени приходи	14	14	14	14	14	14	14	14	13	12	12
% ДПС от собствени приходи	11	11	12	13	13	14	14	15	14	13	12
% ДПИ от собствени приходи	11	11	11	12	12	12	13	14	17	17	16

Източник: Министерство на финансите, изчисления на автора.

Посочените данни показват, че приходите от изследваните данъци нарастват ежегодно през изследвания период. Изключение правят само приходите от данък върху придобиване на имущество, които намаляват вследствие на финансово-икономическата криза. През периода 2006 – 2008 г. делът на тези приходи варира между 50 и 62% от данъчните приходи и между 17 и 20% от сумата на собствените местни приходи. След финансово-икономическата криза през 2009 – 2010 г. делът на приходите от данък върху недвижимите имоти е по-висок от дела на приходите от данък придобиване на имущество и достига до 38% през 2013 г. През 2020 г. тенденцията се обръща и приходите от данък придобиване на имущество се изравняват с приходите от данък върху недвижимите имоти. В резултат на разразилата се криза, следствие на пандемията на COVID-19, оживлението на пазара на недвижимите имоти, заедно с ръста на цените на недвижимите имоти делът на приходите от данък придобиване на имущество отново се повишава и достига до 39% през 2022 г.

Редица фактори оказват влияние върху положителната тенденция на нарастване на приходите от облагане на притежанието на недвижими имоти. От началото на 2006 г. установяването, обезпечаването и събирането на местните данъци се извършва от служителите на общинската администрация. Общините са пряко заинтересовани от събирането на местните приходи и съответно полагат по-големи усилия в тази насока. През 2007 г. се извършва актуализация на данъчните оценки на недвижимите имоти след дълга липса на такава, в резултат на което облагаемата основа на данъка върху недвижимата собственост се доближава до нарасналите пазарни цени на имотите. През 2009 г. е увеличен коефициентът на местоположение. От януари 2008 г. общинските съвети получават правомощия да определят размера на местните данъци в рамките, установени в Закона за местните данъци и такси. През първите години диапазонът на законоустановения лимит за размера на данъка върху недвижимите имоти е тесен, но през годините

се разширява, като от 2011 г. вече е в размер на 0.1 до 4.5 на хиляда върху данъчната оценка на недвижимия имот (Ненкова, Калчева, 2018).

Приходите от данък върху моторните превозни средства се повишават плавно през изследвания период. Те са относително стабилни и достигат максимален дял от 34% през 2020 г., повлияни от изменения в Закона за местните данъци и такси и промяна на методологията за изчисляване на данъчното задължение. С оглед хармонизиране с европейското законодателство в областта на чистотата на атмосферния въздух и справяне с превишаването на пределно допустимите стойности за концентрации на замърсители, през 2019 г. се въвежда екологичен компонент при изчисляване на задължението, свързан с екологичните характеристики на моторните превозни средства (МПС). Той представлява коригиращ коефициент, който отразява екологичната категория в съответствие с европейските стандарти за изгорели газове (познати като Euro1 ÷ 6 за леки автомобили и Euro I ÷ VI за товарни автомобили).

Данъчното задължение на собствениците на МПС се увеличава при несъответствие на екологична категория или по-ниска от стандарта „Euro 5“.

*В резултат на гореизложения анализ на данъчните приходи на общините, следва да се акцентира, че въпреки включването на нови данъци в обхвата на местните бюджети, с фискално значение за общините остават само три данъка – данък върху недвижимите имоти, данък върху придобиване на недвижимо имущество и данък върху моторните превозни средства. Двадесет години след началото на реформата към фискална децентрализация не се наблюдава съществено изменение в данъчната автономност на общините, а приетите мерки за повишаване на фискалната независимост под формата на въвеждане на нови общински данъци не дават търсения резултат.*

## 2.3. Индекс за местна автономност и мониторинг на фискалната децентрализация в България

### 2.3.1. Индекс за местна автономност (Local Autonomy Index) – сравнителен анализ

За анализ на нивото на местната автономност в България може да се използва индексът за местна автономност<sup>21</sup>. В контекста на изследването терминът местната автономност (автономия) следва определенията на Лидстрьом<sup>22</sup>, който отличава местното управление от другите организации чрез четири базови критерия – (1) местната власт има ясно определена територия, (2) осъществява определено ниво на самоуправление, (3) има властнически правомощия над своите граждани и (4) разполага с пряко избрани представители или общински съветници. С други думи, местната автономност комбинира елементи на самоуправлението и интерактивното управление.

Към момента са налични две изследвания, посветени на индекса за местна автономност (първа и втора част). Разликите в изследванията са анализирания период, съответно 1990 – 2014 и 1990 – 2020 (втора част, която удължава изследователския период); държавите, включени в изследването – първото изследване включва 39 държави, а във втората част се изследват 57 държави; във втората част на изследването се добавят допълнителни компоненти, формиращи крайните резултати.

Индексът се формира от две основни групи индикатори:

#### – I група *Самоуправление/Self-rule*

В тази група се включват следните показатели: институционална дълбочина; обхват на политиките; ефективна политическа преценка; фискална автономност; система на финансовите трансфери; финансова самостоятелност; автономност при вземане на заеми; организационна автономност. Максималният брой точки в първа група е 28.

---

<sup>21</sup> Ladner, Keuffer and Baldersheim (2015).

<sup>22</sup> Lidström (1998).

– II група *Интерактивно правило/Interactive rule*

Във втора група се включват показателите за законова защита; административно наблюдение; достъп до централните и регионалните власти. Максималният брой точки в първа група е 9.

Максималният брой точки на индексът за местна автономност съответно е 37.

Предвид темата на настоящото изследване, интерес представлява не само изменението на индекса за местна автономност за България, но и стойностите на следните показатели, формиращи оценката в първа група – фискална автономност; система на финансовите трансфери; финансова самостоятелност; автономност при вземане на заеми.

(1) **Фискална автономност** – определя степента, до която местното управление може самостоятелно да облага населението си с данъци;

В случай, че местните власти не определят базата и ставката на никакъв данък, показателят се оценява с 0. Ако местните власти определят базата или ставката на незначителни данъци оценката е равна на 1. В хипотеза, че местните власти определят ставката на един основен данък (данък върху личния доход, корпоративен данък, данък върху добавената стойност, данък върху имуществото или данък върху продажбите) под ограничения, наложени от по-високи нива на управление, показателят се оценява с 2. В случай, че местните власти определят ставката на един основен данък (данък върху личния доход, корпоративен данък, данък върху добавената стойност, данък върху имуществото или данък върху продажбите) с малко или никакви ограничения – оценката е 3. Оценката е 4, тогава когато местните власти определят базата и ставката на повече от един основен данък (данък върху личния доход, корпоративен данък, данък върху добавената стойност, данък върху имуществото или данък върху продажбите).

(2) **Система за финансови трансфери** – стойността на показателя се определя въз основа на оценката на дела на без-

условните финансови трансфери спрямо общия обем на финансовите трансфери, получени от местните власти.

Оценките на този показател варират по следния начин: Оценка 0, когато условните трансфери са доминиращи (безусловни = 0 – 40% от общия обем трансфери) Оценка 1, когато има значителен баланс между условни и безусловни финансови трансфери (безусловни = 40 – 60%) Оценка 2, когато безусловните финансови трансфери са доминиращи (безусловни = 60 – 80%). Оценка 3, когато почти всички трансфери са безусловни (безусловни = 80 – 100%).

(3) **Финансова самостоятелност** – оценката се формира на база дела от приходите на местното управление, произтичащ от собствени/местни източници (т.е. данъци и такси, върху които местното управление има влияние).

Оценките се формират както следва: Собствените източници генерират по-малко от 10% от общите приходи – оценка 0; Собствените източници генерират 10 – 25% – оценка 1; Собствените източници генерират 25 – 50% – оценка 2; Собствените източници генерират повече от 50% – максимална оценка 3.

(4) **Автономност при вземане на заеми** – определя степента, в която местни власти могат да поемат дълг.

Оценките се формират по следния начин: местните власти не могат да поемат дълг – 0; местните власти могат да задлъжняват само при предварително одобрение от по-високото ниво на управление и в рамките на определени рестрикции, определени от регионалната или централната власт – 1; местните власти могат да поемат дълг без предварително одобрение от по-високо ниво на управление, но в рамките на рестрикции, наложени от регионалната или централната власт – 2; местните власти могат да поемат дълг без предварително одобрение или допълнителни рестрикции от регионалната или централната власт.

В табл. 6 е представено изменението на четирите показателя, както и на индексът за местна автономност за България за периода 1990 – 2020 г.

**Таблица 6. Показатели и индекс за местна автономност за България за 1990 – 2020 г.**

	1990	1995	2000	2005	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Aver 2015-2020*
Фискална автономност	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1.64
Система за финансови трансфери	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.58
Финансова самостоятелност	0	0	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	1.99
Автономност при вземане на заеми	0	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1.58
Индекс за местна автономност	6.67	14.67	22	21	23	23.5	21	21	21	21	21	21	21.42

*Източник:* Local autonomy index 1990-2014 and Local autonomy index 2014 – 2020. \*Средни стойности за изследваните групи за периода 2015 – 2020 г.

Представените данни в таблицата показват как промените, стартиращи след прехода към пазарна икономика и зараждащата се реформа към фискална децентрализация оказват влияние върху показателите, формиращи индекса за местна автономност.



ност и върху самия индекс. Най-високи стойности на показателя „система за финансови трансфери“ се отчитат през 2000 г. – оценка 2. Това означава, че общите, безусловните трансфери формират между 60 и 80% от общия размер на трансферите за общините. Причината е в действащата към периода система за разпределение на данъчни приходи от централната власт, участието на общините с вноски към централния бюджет, които се преразпределят и структурата на междуправителствените трансферни отношения. Следва да се подчертае, че това е един от показателите, формиращи индекса, по който България отчита най-ниски стойности. Реформата към фискална децентрализация и възприетата трансферна система ограничава използването на общите трансфери и приоритизира целевите трансфери. За периода 2015 – 2020 г. този показател е равен на 0, при средни стойности на показателя за изследваните държави 1.58. Преобладаващият и нарастващ дял на целевите трансфери е притеснителен. Според Европейската харта за местно самоуправление приоритетно общините трябва да получават общи трансфери, за да могат да разходват средствата за политики на конкретната община или регион с цел постигане по-ниска зависимост на местните власти от държавата.

Показателят „фискална автономност“ за България също отчита по-ниски от средните стойности за периода 2015 – 2020 г. (за България показателят е 1 при 1.64 за останалите държави). Поради липсата на правомощия на общините за въздействие върху данъчната основа и липсата на приходи за общинските бюджети от основните данъци, като ДДФЛ, корпоративен данък и ДДС, оценката е по-ниска от средната. Въпреки това, през 2010 г. се отчита положителното влияние на промените свързани с делегиране на данъчни правомощия на общините. Оценката за страната се повишава от 0 на 1.

Стойностите на показателите за Финансова самостоятелност и за Автономност при вземане на заеми се повишават в резултат на предприетите мерки за повишаване нивото на фискална децентрализация и се доближават или надхвърлят средните стойности на изследваните страни.

Стойностите на индекса за местна автономност за България нарастват през периода 1990 – 2014 г. През 2014 г. се достига до максималната за изследвания период стойност на показателя от 23.5. Високата стойност се дължи на отчетен ръст в следните индикатори:

- институционална дълбочина – нараства до 3 през 2014 г., а през 2015 г. спада до 1;
- обхват на политиките – нараства до 3.17 през 2014 г. и намалява до 2 през 2015 г.;
- ефективна политическа преценка – нараства до 2.33 и спада през 2014 г. до 2;
- административен надзор – нараства до 2 през 2014 г. и намалява до 1 през 2015 г.;

През 2015 г. индексът за местна автономност за България е 21, като този резултат се запазва до 2020 г. Приетият през 2014 г. Закон за публичните финанси и измененията на закона през следващите години, както и изменението на политиката на централната власт дават отражение върху изменението на индекса. Следва да се подчертае, че Законът за публичните финанси поставя бюджетния процес в общините в пълна зависимост от указанията на министъра на финансите и дефинира определени ограничения върху общинската самостоятелност. Това се отразява върху част от показателите, формиращи крайната оценка на индекса. В рамките на процедурите по приемане на Закона за публичните финанси, Съветът на Европа дава препоръки на България за увеличаване на самостоятелността на бюджетния процес в изпълнение на ЕХМС, но въпреки това реално предприетите стъпки са в посока на още по-високо ниво на централизация на публичния сектор.

**От изложеното става ясно, че след 2014 г. не се открояват видими мерки, насочени към разширяване на нивото на фискалната децентрализация в България.**

За сравнение, държавите с отчетени най-високи стойности на индекса за местна автономност за 2014 г. при изследваните държави за периода 1990 – 2014 г. са Швейцария с 29.67, Фин-

ландия – 29.33 и Исландия – 28. Държавите с най-ниски отчетени стойности за периода са Молдова – 12, Ирландия – 12.67, Грузия – 14.33.

За периода 2014 – 2020 г. държавите с най-високи стойности на индекса за местна автономност са отново Финландия – 32.35, Швейцария – 28.84 и Исландия 28.62. Държавите с най-ниска стойност на показателя са Беларус – 12.12, Молдова – 13.91 и Израел – 13.22.

**В заключение може да се обобщи, че България се намира в златната среда по отношение на генерираните стойности на индекса за местна автономност.** Въвеждането на нови мерки, подкрепящи развитието на фискалната автономност на местните власти, повишаване нивото на демократичност в страната и повишаване на данъчната самостоятелност на общините може да допринесе за повишаване на резултатите на страната в бъдеще. Видно от посочените данни, е че България е отчела най-високо ниво на индекса през 2014 г. и при провеждането на подходящи политики това може да бъде постигнато отново.

### **2.3.2. Проследяване на резултатите от фискалната децентрализация – доклади за изпълнение на стратегията за фискална децентрализация и мониторинг на Съвета на Европа**

Документите, съпътстващи реформата към фискална децентрализация, *Стратегия за фискална децентрализация* и *Програма за нейната реализация* не само се актуализират периодично, но също така и се оценяват. Министерството на регионалното развитие и благоустройството има определени отговорности, свързани с анализите и оценките на децентрализацията в държавното управление<sup>23</sup>. През периода 2006 – 2014 г. Министерският съвет, съвместно със Съвета по децентрализа-

---

<sup>23</sup> Вж. повече на: <https://www.mrrb.bg/bg/decentralizaciya-na-durjavnoto-upravlenie/>.

ция<sup>24</sup> ежегодно одобряват Годишен доклад за изпълнението на Стратегията за децентрализация и на Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация.

Изпълнението на Стратегията се оценява чрез четиригодишните програми. Наблюдението, анализът и координацията на изпълнението на дейностите, заложен в Стратегията, е възложено именно на Съвета по децентрализация на държавното управление. Първоначално Съветът по децентрализация се създава като действащ консултативен орган, който подпомага Министерския съвет при провеждането на държавната политика в областта на децентрализацията. През 2011 г., в периода около местните избори, Съветът по децентрализация се закрива, а дейността му е прехвърлена към Съвета по административна реформа. През следващите години не се провеждат заседания с представители на местната власт, свързани с проблематиката на фискалната децентрализация. Преустановява се изпълнението на по-съществените мерки, заложен в действащата програма, като развитие на собствените общински приходи и приходната база, както и прецизиране на устройствената рамка на местното самоуправление. Отчетени са някои по-малки промени, свързани с прецизиране на приходите от концесии и определяне на общинския клас инвестиции.

През 2015 г. Съветът по децентрализация на държавното управление се възстановява, а през 2017 г. се приемат промени, които прецизират неговата работа. Сред основните мотиви за наложените промени са незадоволителните резултати от провежданата реформа към фискална децентрализация.

През 2020 г. се представя последният доклад за изпълнението на Стратегията за децентрализация 2016 – 2025 и развитие на процеса на децентрализация през периода 2016 – 2019. Докладът се приема само за сведение поради съществените критични бележки, изразени от общините. Според НСОРБ основните мерки от Програмата за децентрализация 2016 – 2019 г.

---

<sup>24</sup> Създаден с Решение 540/19.07.2006 на Министерски съвет.

остават в преобладаващата си част неизпълнени. Сдружението посочва, като една от основните причини за това практическото бездействие на Съвета по децентрализация<sup>25</sup>. От общо 32 мерки, залегнали в Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода 2016 – 2019 г. са изпълнени 21 мерки, или едва 65%.

Към настоящия момент се изпълняват актуализираната Стратегия за децентрализация за периода 2016 – 2025 г. и съответните програми за периода 2020 – 2025 г.

Освен документите, които се приемат на национално ниво и върху които се осъществява мониторинг, периодично се осъществява наблюдение и върху изпълнение на текстовете и принципите, заложи в Европейската харта за местно самоуправление.

**Комитетът по спазването на задълженията и ангажиментите от държавите членки на Европейската харта за местно самоуправление (Комитет за мониторинг)** е отговорен за наблюдението на прилагането на Европейската харта за местно самоуправление и допълнителния ѝ Протокол относно правото на участие в делата на местните власти от държавите членки на Съвета на Европа, които са ратифицирали тези правни инструменти. Той организира мониторингови посещения и изготвя доклади и препоръки за състоянието на местната и регионалната демокрация в съответните държави членки, както и разглежда конкретни въпроси, свързани с местната и регионалната демокрация. **Чрез политически диалог след мониторинга се гарантира, че препоръките към държавите членки се изпълняват.**

---

<sup>25</sup> Повече информация: <https://www.old.namrb.org/sled-blizo-5-godishno-prekasvane-beshe-vazstanovena-dejnostta-na-saveta-po-decentralizaciia-nadarzavnoto-upravlenie> .

Комитетът за мониторинг извършва по-конкретно следните дейности:

- общи регулярни мониторингови мисии по държави при-близително на всеки пет години;
- разглеждане на конкретен аспект от Хартата, по решение на Бюрото или Комисията;
- разследващи мисии, които да разгледат, по решение на Бю-рото, конкретни случаи на загриженост.

В своята работа Комитетът взема предвид следното:

- заключенията и препоръките на Конгреса, свързани с ми-сии за наблюдение на избори;
- ситуацията с правата на човека на местно и регионално ниво в Европа и, съгласно Резолюция 296 (2010), подготвя редовен доклад по този конкретен въпрос.

Комитетът допринася за диалога след мониторинга и, ко-гато е подходящо, разработва целеви програми за помощ по въпроси от общ интерес, идентифицирани по време на мони-торинговите посещения, с цел да осигури конкретна помощ на местните и регионалните власти и да гарантира ефективното изпълнение на препоръките си.

Последният доклад за **мониторинг на прилагането на Европейската харта за местно самоуправление в България** е изготвен от *Комитет по спазване на задълженията и ан-гажиментите от държавите-членки на Европейската харта за местно самоуправление* (Комитет по мониторинг) и е пред-ставен през април 2021 г. Докладът е изготвен след третото мониторингово посещение в България от ратифицирането от страната на Европейската харта за местно самоуправление през 1995 г.

Основните препоръки и предложения в доклада са след-ните:

- подобряване на определението за местно самоуправле-ние, заложено в Конституцията, като прецизираната дефини-ция да се доближава до определенията, заложен в Хартата;
- въвеждане на конституционна жалба, която да позволи

общините да се обръщат към Конституционният съд, когато закон нарушава конституционния им статус;

- да се добави принципът на пропорционалност в съответствие с чл. 8, пар. 3 на ЕХМС;

- прецизиране на разпределението на интегрираното управление и съответните отговорности на различните равнища на управление и премахване на припокриването на компетентност и разпокъсаност на отговорностите;

- предоставяне на повече свобода за преценка на общините по отношение на делегираните правомощия и възможности за адаптиране на делегираните дейности към местните условия;

- намаляване на зависимостта от финансовите трансфери от държавния бюджет и повишаване на бюджетната автономия на местното самоуправление.

- осигуряване на съизмерими финансови ресурси за отговорностите, които се възлагат на общините и намаляване на нивото на недофинансираните дейности;

- увеличаване на общинските приходи, произтичащи от местни данъци и такси и повишаване на данъчната автономност на общините;

- подобряване на системата за местно финансиране и финансово обезпечаване на допълнителните задачи, които централната власт делегира на общините;

- увеличаване на свободата на общините във връзка с определяне на разходните приоритети;

- намаляване на зависимостта от финансови трансфери, произтичащи от държавния бюджет, и драстично да увеличат дела на приходите от местни данъци (или местни дялове от данъци) и такси;

- въвеждане на обективна, адаптивна, надеждна и точна система за изчисляване на съизмеримите ресурси, покриващи разходите за изпълнение на общинските задачи.

Следващото посещение, във връзка с изготвяне на мониторингов доклад, е предвидено да се проведе през 2025 г. На база анализиранияте данни във втора глава, препоръките, които

са дадени през 2021 г. не са изпълнени. Диалогът с Комитета по мониторинг следва да бъде засилен, а централната власт да предприеме мерки в посока рестартиране процесът на фискална децентрализация в страната.

## **Резултати и изводи от втора глава**

След демократичните промени и прехода към пазарна икономика темата за фискална децентрализация постепенно набира популярност в България. През 1995 г. Европейската харта за местно самоуправление е ратифицирана в страната, а през 2002 г. правителството на Р България приема и се ангажира с реализирането на приетата Стратегия за децентрализация и програмата за нейното изпълнение. През 2003 г. общините получават споделени приходи от данък върху доходите на физическите лица, а през следващите години (до 2008 г.), част от приходите от ДДФЛ постъпват в общинските бюджети чрез държавни трансфери.

С промени в Конституцията на Р България през 2007 г. общините получават реални данъчни правомощия. Местните власти могат да определят размера на местните данъци при условия и граници, определени в закона. През 2014 г. с приемането на Закона за публичните финанси започват процеси към централизация в страната. Независимо от въвеждането на три нови местни данъка, приходите от тях се оказват с ниска фискална значимост за общинските бюджети.

Механизмът за разпределение на държавните трансфери търпи изменение през изследвания период, а методологията за определяне на субсидиите става все по-сложна. През 2019 г. за първи път се ограничава достъпът на общините с най-високи данъчни приходи до общата изравнителна субсидия. Отворен остава въпросът дали методологията, според която общините са лишени от тази субсидия, е подходяща. Същевременно обаче чрез този подход се създават условия за нарушаване на фискалната дисциплина и намаляване на стимулите за подобряване на събираемостта на местните данъци.



Резултатите от анализа на коефициентите за разходна и приходна децентрализация показват намаляване на нивото на фискалната децентрализация в страната. Изследването на структурата на общинските приходи показва повишаване на значимостта на държавните трансфери и намаляване нивото на фискалната автономност на общините. Още по-притеснителен е фактът, че приходите от целеви субсидии преобладават в общинските бюджети. През последните години тази тенденция се засилва. Нарушават се принципи на Европейската харта за местно самоуправление, която подкрепя достъпа до достатъчно финансови ресурси за общините с цел на провеждане на самостоятелна местна политика.

Нивото на данъчната автономност не се изменя съществено. Местните данъци с фискално значение за местните бюджети са само три – данък върху недвижимите имоти, данък върху придобиване на недвижими имоти и данък върху моторните превозни средства.

Делът на разходите за местни дейности в общите общински разходи също намалява през последните години на изследвания период.

Индексът за местна автономност също намалява след 2014 г. Въпреки това резултатите на България се доближават до средните за държавите, включени в изследването за определяне на индекса за местна автономност.

Заложените мерки в Стратегията за фискална децентрализация и програмата за нейното изпълнение също не могат да бъдат постигнати през последните години. Препоръките в последния доклад за Мониторинг на прилагането на Европейската харта за местно самоуправление в България не са изпълнени. Очакванията са в следващия мониторингов доклад препоръките да бъдат повторени и да бъде засилен диалогът между Съвета на Европа и българските власти.

През 2024 г. експерти от Съвета на Европа публикуват технически доклад, насочен към процесите на фискална децентрализация в България. Те предлагат два сценария за развитие

на процеса. В първия, по-всеобхватен и по-предизвикателен сценарий, се препоръчва преосмисляне на системата на делегираните от държавата дейности и промяна на междуправителствените отношения под формата на държавни субсидии от централната към местната власт. Във втория предложен сценарий се предлага постепенно увеличаване на нивото на фискалната децентрализация, чрез въвеждане на споделени приходи за общините и на нови, фискално значими местни данъци.

Въз основа на изследваните данни и получените финансови резултати, както и на база анализирани документи, свързани с фискалната децентрализация в България се заключава, че през последните години липсва политическа воля на различни управленски нива за рестарт на реформата към фискална децентрализация.

В заключение, констатирайки описаните негативни тенденции, е налице необходимостта държавата да предприеме коригиращи действия за фискална децентрализация. Чрез рестартиране на процеса могат да се постигнат: намаление на различията между отделните общини; създаване на предпоставки за увеличаване на собствените общински приходи, увеличаване на административния, инвестиционния и финансовия капацитет на общините и не на последно място създаване на предпоставки за привличане на повече инвестиции.

Необходими са аргументирани предложения и конкретни мерки за увеличаване на максимално полезното взаимодействие за преразглеждане на приходната самостоятелност на общините, в т.ч. повишаване на данъчната автономност. За да бъде успешен този процес следва да бъдат ангажирани не само представителите на централната власт и местните власти, но и ключови заинтересовани страни.

## Трета глава

# АНАЛИЗ НА ДАНЪЧНАТА ПОЛИТИКА НА МЕСТНО НИВО. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПОВИШАВАНЕ НА ДАНЪЧНАТА АВТОНОМНОСТ НА ОБЩИНИТЕ В БЪЛГАРИЯ

На база на изследване на процеса на фискална децентрализация в България и въз основа на анализ на местните финанси във втора глава се доказва, че фискалната самостоятелност на българските общини намалява през последните години. Приходите от въведените нови общински данъци са фискално незначими и могат да осигурят приемливо ниво на приходи само в общините с развита местна икономика, в т.ч. с развит туристически сектор.

Анализ на показателя дял на собствените приходи в общинските постъпления показва, че за периода 2019 – 2023 г. средните стойности на показателя намаляват от близо 35% до 26.8%, минималната стойност спада от около 6% до 3.63%, максималната стойност също се понижава от близо 80% до 71%<sup>26</sup>.

В трета глава е представено емпирично изследване, което обхваща следните основни точки: (1) оценка и анализ на нагласите на представителите на местни власти за самоуправление за провежданата местна данъчна политика; (2) анализ и оценка на размера на данък върху недвижимото имущество и на данък при възмездно придобиване на недвижимо имущество в България; (3) формулиране на предложения за повишаване на данъчните приходи и данъчната самостоятелност на общините.

Методологията, която се използва за направените проучвания, обхваща полуструктурирано интервю с въпроси, свързани

---

<sup>26</sup> По данни на Министерство на финансите, [www.minfin.bg](http://www.minfin.bg).

с местната данъчна политика и нагласите на представителите на местните власти; финансов анализ; статистически анализи, сравнителен анализ.

Въз основа на получените резултати са направени конкретни предложения за повишаване на данъчните приходи на общините в България. Анализирани са опитът на държави от Централна и Източна Европа, членки на Европейския съюз, по отношение структурата на местни данъчни приходи и на тази база са направени релевантни предложения. Изготвени са анализ и оценка на системата на споделени приходи, която се прилага в Чехия, като на тази основа е структурирано предложение за приложимост на чешката система за българските общини.

Данните, които са ползвани за емпиричната част на изследването са данни на Министерството на финансите, на Националното сдружение на общините в България, на Националния статистически институт, и уеб сайтовете на общините. Също така са ползвани данни от проект “Assessing incentives for local economic growth by local fiscal revenues” на Joint Research Center – European Commission. При оценка на нагласата на българските общини са ползвани изразените позиции от местната власт в получените отговори на анкетните карти от проучването.

### **3.1. Анализ и оценка на нагласата на българските общини по отношение на провеждането на данъчната приходна политика на местно ниво**

Местните власти в България имат водеща роля по отношение на определянето, събирането и разходването на местните данъци. Със създаването на данъчни местни администрации и разширяване на данъчните правомощия на общинните органи за местното самоуправление се превръщат в основата за инициране и определяне на местна данъчна политика. Общините са отговорни за създаването и прилагането на справедлива и ефективна данъчна политика, която да отговаря на потребностите на местните жители.

За да се оценят нагласите на местните власти по отношение на провежданата данъчна политика и бъдещите реформи, е подготвена и изпратена до общините *анкета, съдържаща въпроси под формата на полуструктурирано интервю*. Запитването е адресирано до кмета на общината, в качеството му на орган на изпълнителната власт. Кметът на общината ръководи цялата изпълнителна дейност на общината и като изпълнителен орган предлага на общинския съвет план на годишен бюджет и съответно, ако се налага, промени в ставките на местните данъци. Също така той организира изпълнението на общинския бюджет, в т.ч. има отговорности по събираемостта на местните данъци и такси. Още в хода на предизборната кампания за местна власт кандидат-кметът предлага програма за управление, в която традиционно се представя визията му за управлението на общината, в т.ч. и данъчната политика, която ще предложи да се следва.

Въпреки че общинският съвет е органът на местното самоуправление, който изпълнява местните „законодателни“ функции, ролята на кмета на общината като изпълнителен орган е значително по-силно изразена, тъй като на практика именно той реализира политиките за развитие на общината, определени от съвета (Kalcheva, Ushatova, 2022). Видът на хоризонталните властови отношения на местно ниво в България е най-близък до системата на „силен кмет“ (Heinelt и др., 2018).

*Анкетната карта съдържа въпроси относно данъчната политика на общините и възможностите за повишаване на общинските данъчни приходи*. Като се има предвид обхватът на изследването, анкетата е проведена два пъти – през 2023 г. и през 2024 г. Анкетни карти с идентични въпроси са изпратени до органите на изпълнителна власт в общините за мандат 2019 – 2023 г. и за мандат 2023 – 2027 г. Целта е да се проследи дали след местните избори, проведени в края на месец октомври 2023 г., се променя посоката на данъчната политика на местно ниво.

Въпросите, включени в анкетните карти, са структурирани, както следва:

1. *Посочете размера на данък върху недвижимите имоти във Вашата община, действащ през 2023 г. и през 2024 г.*

2. *Посочете размера на данък върху придобиване на имущество по възмезден начин във Вашата община, действащ през 2023 г. и през 2024 г.*

3. *Считате ли, че данъчните приходи във Вашата община могат да бъдат повишени чрез увеличение на данъчните ставки:*

а) *да, има такава възможност за повишаване на размера на основните данъци;*

б) *не, данъците, наложени от общината са/доближават се до максималната граница, определена в Закона;*

в) *не, политиката на общината е в посока на запазване на данъчното бреме за гражданите;*

г) *друго (посочете какво).*

4. *Какви са според вас възможностите за повишаване на данъчните приходи на общините в България:*

а) *прилагане на метода на споделените данъчни приходи (например държавата да сподели част от приходите от данък върху доходите на физическите лица);*

б) *повишаване на максимално допустимия законов лимит на размера на общинските данъци;*

в) *въвеждане на нови общински данъци;*

г) *друго.*

5. *Какви допълнителни приходи следва да постъпват в общинските бюджети, за да се постигне по-висока финансова автономност на местните власти? (отговор в свободен текст).*

С оглед изпълнението на приоритетите, заложили за мандат 2023 – 2027 г., в анкетната карта, изпратена през 2024 г., са включени още два допълнителни въпроса:

1. *Наблюдават ли се разлики в размера на ДНИ за физическите лица и за бизнеса?*

2. Какви държавни мерки бихте препоръчали за създаване на местен икономически растеж на база генериране на повече местните бюджетни приходи?

- а) промяна на обхвата и размера на патентния данък;
- б) въвеждане на нови бизнес данъци, чийто размер ще се определят от общинския съвет;
- в) споделяне на приходите от ДДФЛ и корпоративен данък (по примера на европейските държави);
- г) друго (посочете какво).

Чрез така предложеното формулиране на гореизложените въпроси се цели: (1) да се изследват промените в размера на основните местни данъци (с най-голяма фискална значимост); (2) да се представи визията на общината за изменението на данъчната политика, както и мнението на местните власти за възможностите за повишаване на данъчните местни приходи; (3) да се изследва въпросът за повишаване на данъчните ставки – от една страна, като желание и проект на общината, от друга страна, като реална допустима възможност, дефинирана от действащите максимални законовоопределени ставки.

В табл. 7 е представено разпределението на отговорилите на анкетната карта общини през 2023 и през 2024 г., по области.

**Таблица 7.** *Разпределение на общините, отговорили на анкетната карта през 2023 и през 2024 г., по области*

№	Област	Общ брой общини	Брой отговорили 2023 г.	Брой отговорили 2024 г.	% от общините в областта 2023 г.	% от общините в областта 2024 г.
1	Благоевград	14	3	2	21%	14%
2	Бургас	13	4	3	31%	23%
3	Варна	12	0	0	0%	0%

№	Област	Общ брой общини	Брой отговорили 2023 г.	Брой отговорили 2024 г.	% от общините в областта 2023 г.	% от общините в областта 2024 г.
4	Велико Търново	10	4	4	40%	40%
5	Видин	11	1	0	9%	0%
6	Враца	10	2	1	20%	10%
7	Габрово	4	1	1	25%	25%
8	Добрич	8	2	0	25%	0%
9	Кърджали	7	3	2	43%	29%
10	Кюстендил	9	2	1	22%	11%
11	Ловеч	8	0	0	0%	0%
12	Монтана	11	0	0	0%	0%
13	Пазарджик	12	3	1	25%	8%
14	Перник	6	0	1	0%	17%
15	Плевен	11	4	4	36%	36%
16	Пловдив	18	5	1	28%	6%
17	Разград	7	1	0	14%	0%
18	Русе	8	0	0	0%	0%
19	Силистра	7	3	2	43%	29%
20	Сливен	4	1	0	25%	0%
21	Смолян	10	4	4	40%	40%
22	Столична община	1	0	0	0%	0%
23	София област	22	8	7	36%	32%
24	Стара Загора	11	0	0	0%	0%
25	Търговище	5	3	3	60%	60%
26	Хасково	11	0	0	0%	0%
27	Шумен	10	3	2	30%	20%
28	Ямбол	5	2	1	40%	20%
<b>Общо</b>		265	59	40	22%	15%

*Източник:* Анкетни карти, изчисления на автора.



През 2023 г. участие в анкетното проучване вземат 59 общини от 20 области, което съставлява 22% от местните власти в страната. Областите, които не са представени в изследването през 2023 г., са осем – Варна, Ловеч, Монтана, Перник, Русе, Столична община (която е самостоятелна област), Стара Загора и Хасково.

Получените отговори на анкетните карти, постъпили в началото на 2024 г., след местните избори през м. октомври 2023 г., намаляват на 40. Не са получени отговори от 11 области – Варна, Видин, Добрич, Ловеч, Монтана, Разград, Русе, Сливен, Столична община, Стара Загора и Хасково. Регистрира се понижение на участвалите в анкетата представители на местната власт, като се отбелязва спад до 15% от всички общини. Една от възможните причините за по-ниския брой получени отговори вероятно се дължи на промени в състава на общинското ръководство и експертния състав в общини с новоизбрани кметове. Практиката показва, че през първите месеци след изборите се наблюдава не само период на адаптация, но и изменения в експертния състав на общината, което от своя страна затруднява оперативната дейност на местните власти. Според данните, публикувани в ЦИК, преизбраните кметове са 199, а новите 66, или 25% от кметовете в страната са новоизбрани.

Представители на общините от седем области – Варна, Ловеч, Монтана, Русе, Столична община, Стара Загора и Хасково, не са отговорили на изпратената анкетна карта както през 2023 г., така и през 2024 г., като съответно не са представени в изследването. Останалите двадесет области имат определена степен представителност, което означава, че *изследването представлява извадка на мнението на общините от 72% от областите в страната.*

Отговорите от анкетната карта са обработени със статистически софтуер SPSS като резултатите са представени според годината на изследване.

### **3.1.1. Анализ и оценка на анкетните карти за 2023 г.**

В анкетата през 2023 г. вземат участие 59 общини от 20 области. От отговорилите 59 общини, общината с най-нисък брой жители е с 552 жители, а общината с най-голям брой жители е с население в размер на 194 809. Средният брой жители на община в извадката е 24 110. Отговорите на поставените въпроси са обработени и представени в следващите таблици.

В табл. 8 са обобщени отговорите на *първият въпрос*, свързан с провежданата данъчна политика на общините и нагласите за изменение на общинските данъци. Резултатите са класифицирани и по области, за да може да се проследи дали съседни общини провеждат сходна данъчна политика.

**Таблица 8.** Оценка на нагласите на местните власти за изменение на размера на местните данъци

		О1				TOTAL
		Да, има възможност за повишаване на данъците	Не, размерите на данъците се доближават се до максималната ставка	Не, политиката на общината е в посока запазване на размера на данъците	ДРУГО	
Област	Благоевград	0	1	1	1	3
	Бургас	1	2	1	0	4
	Велико Търново	1	1	1	1	4
	Видин	1	0	0	0	1
	Враца	0	0	2	0	2
	Габрово	1	0	0	0	1
	Добрич	1	1	0	0	2
	Кърджали	1	0	2	0	3
	Кюстендил	0	1	1	0	2
	Пазарджик	1	0	1	1	3
	Плевен	1	0	3	0	4
	Пловдив	3	0	2	0	5
	Разград	0	0	1	0	1
	Силистра	1	1	1	0	3
	Сливен	1	0	0	0	1
	Смолян	2	0	1	1	4
	София-област	2	1	5	0	8
	Търговище	0	0	3	0	3
	Хасково	2	0	1	0	3
Ямбол	0	0	2	0	2	
<b>Общо</b>	<b>19</b>	<b>8</b>	<b>28</b>	<b>4</b>	<b>59</b>	

Източник: Анкетни карти, изчисления на автора, SPSS.

През 2023 г., която е годината на местните избори, близо половината от отговорилите представители на местните власти (47.4%) отговарят, че данъчната политика на общината е в посока на запазване на данъчните ставки. Около 32.2% от отговорилите заявяват, че се наблюдава възможност за повишаване на данъчните ставки, а 13.5% отговарят, че данъчните ставки се доближават до максималния размер определен по закон. Четири от отговорилите общини са посочили отговор *з) друго*. Предоставената информация, съдържаща се в отговорите „друго“, е систематизирана, както следва:

– Община *с население над 40 хил. души*, посочва отговор *з)* и уточнява, че **„Има възможност за увеличение на ставките на някои данъци, като например Данък върху недвижимите имоти и Данък върху превозните средства.“**

– Община *с население над 10 хил. души*, с отбелязан отговор *з)*, посочва, че **„Считаме, че Общинските съвети и администрации, съобразно поетите ангажименти към местната общност, самостоятелно и без определени граници, трябва да вземат решения за промяна в размерите на местните данъци“.**

Във връзка с предложението за отпадане на законовоопределените максимална и минимална граница за размери на общински данъци следва да се отбележи, че от теоретична гледна точка то не е обосновано и съществуват редица съображения, поради които централната власт налага определени лимити на местните данъци, в т.ч. защита на гражданите от прекомерно данъчно бреме, ограничаване на междуобщинската конкуренция, ограничаване на неравенствата между регионите, стимулиране на ефективността на местното управление, постигане на икономическа стабилност и социална справедливост и др.

– Представител на община *с население над 40 хил. души*, посочва, че **„политиката на общината е в посока намаляване на общинските данъци“.**

– Представител на община *с население над 6 хил. души* посочва, че възможностите за повишаване на данъчните при-

ходи на общините са чрез „*промяна на нормите в Приложение 2 на чл. 20 от ЗМДТ*“.

**С оглед на анализиранияте резултати следва да се отбележи, че не се наблюдава провеждането на сходна данъчна политика на съседни общини. Отговорите са разнообразни и всяка община отговаря в съответствие със своята индивидуална характеристика и финансови показатели.**

*Вторият въпрос*, на който представителите на общините отговарят през 2023 г., е свързан с алтернативите, които общинските власти идентифицират за повишаване на данъчните местни приходи (табл. 9).

**Таблица 9.** Възможности за увеличаване на данъчните приходи  
според представителите на общините

		Q2				Общо
		Споделе- ни данъци	Повишаване на данъчни- те законови лимита	Въвежда- не на нови местни данъци	Друго	
Област	Благоев- град	3	0	0	0	3
	Бургас	4	0	0	0	4
	Велико Търново	3	0	0	1	4
	Видин	0	0	0	1	1
	Враца	1	0	1	0	2
	Габрово	1	0	0	0	1
	Добрич	2	0	0	0	2
	Кърджали	3	0	0	0	3
	Кюстендил	1	0	1	0	2
	Пазарджик	3	0	0	0	3
	Плевен	3	0	1	0	4
	Пловдив	5	0	0	0	5
	Разград	1	0	0	0	1
	Силистра	3	0	0	0	3
	Сливен	0	0	1	0	1
	Смолян	3	1	0	0	4
	София- област	7	0	0	1	8
	Търговище	3	0	0	0	3
	Хасково	3	0	0	0	3
	Ямбол	2	0	0	0	2
<b>Общо</b>		<b>51</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>59</b>

*Източник:* Анкетни карти, изчисления на автора, SPSS.

На втория въпрос (четвърти по ред в анкетната карта), представителите на общини отговарят почти единодушно – близо 87% отговарят, че според тяхното експертно мнение, *най-подходящата алтернатива за увеличаване на данъчните приходи е въвеждането на споделените данъчни приходи*. Съгласно един от отговорите (1.6%), подходящ вариант за увеличаване на данъчните приходи е повишаване на максимално допустимите данъчни лимити за общинските данъци, а четири представители на общини, или 6.6% от отговорилите, предлагат въвеждането на нови общински данъци. Трима от отговорилите (5.1%) посочват отговор „*г) друго*“. Обобщенията на предложенията в „*друго*“, са както следва:

– *Община с население над 10 хил. души* предлага актуализация на данъчните оценки на недвижимите имоти и обръща внимание на механизма за споделяне на данъчни приходи. **Посочва, че моделът на споделените приходи би имал успех, само ако местните власти имат свобода в решението за разходването на получените приходи.**

– *Община с население над 40 хил. души* и *община с население над 6 хил. души* също подкрепят предложението за актуализация на данъчните оценки на недвижимите имоти.

След анализа на въпросите от анкетната карта, изпратена през 2023 г., е осъществено и допълнително изследване – регресионен анализ, с цел изследване относно наличие/липса на връзка между конкретните отговори, които представителите на общините са посочили, и съответно броя на жителите в изследваните общини. *Регресионният модел показва, че има много малка положителна връзка между броя жители в съответната община и отговорите на въпросите, които дават, но връзката не е статистически значима.*

### 3.1.2. Анализ и оценка на анкетните карти за 2024 г.

Отговорилите общини през 2024 г. са 40 от 17 области или 15% от всички общини в страната. Поради по-малкия брой респонденти отговорите са обобщени и не е представена детайлна информация по области.

В табл. 10 са представени отговорите по първи въпрос (след въпросите за размера на данъчната ставка) от анкетната карта, свързан с намеренията на местните власти за повишаване/намаляване на общинските данъци, както следва:

**Таблица 10.** Оценка на нагласите на местните власти за изменение на размера на местните данъци <sup>27</sup>

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Да, има възможност за повишаване на данъците	24	60.0	60.0	60.0
	Не, размерите на данъците се доближават до максималната ставка	4	10.0	10.0	70.0
	Не, политиката на общината е в посока запазване на размера на данъците	11	27.5	27.5	97.5
	Друго	1	2.5	2.5	100.0
	Общо	40	100.0	100.0	

*Източник:* Анкетни карти, изчисления на автора, SPSS.

По-голямата част от отговорилите представители на общини (60%) заявяват, че е идентифицирана възможност за повишаване на данъците на местната територия и се обмис-

<sup>27</sup> Легенда: Frequency – честота; Percent – относителния дял на дадена категория спрямо **общия брой наблюдения**; Valid Percent – валиден процент – процентът, изчислен спрямо валидните (не липсващи) данни.; Cumulative Percent – кумулативен процент – представлява натрупан процент, който показва каква част от общия брой наблюдения е обхваната до дадена категория или стойност.



ля подобен сценарий. В сравнение с отговорите от анкетната карта, изпратена през 2023 г., респондентите от 2024 г., които заявяват, че откриват възможност за повишаване на местните данъци, са двойно повече. От една страна, този резултат се дължи на по-големия брой респонденти, участвали в анкетата през 2023 г. и от друга страна, приключилите местни избори. Традиционно, по време на предизборна кампания не се засяга темата за повишаване на данъците.

Делът на общините, които заявяват, че прилагат данъци с размер, доближаващ се до максималната ставка, определена по закон, е 10% (13% през 2023 г.). Броят на местните власти, които заявяват намерение за запазване на размера на данъците към началото на 2024 г. е 11 или 27.5% от отговорилите, при 48% от респондентите, отговорили през предходната година.

Само един от отговорилите респонденти (община с население под 10 хил. жители) посочва отговор „*2*) друго“, с предложение за изменение на нормите, определени в приложение № 2 от ЗМДТ. Подобно изменение ще доведе до промяна на данъчните оценки на недвижимите имоти и до изменение на постъпващите приходи в общинските бюджети.

**Таблица 11.** Възможности за увеличаване на данъчните приходи според представителите на общините

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Споделени приходи	32	80.0	80.0	80.0
	Увеличаване на максималната допустима граница по закон	2	5.0	5.0	85.0
	Въвеждане на нови данъци	2	5.0	5.0	90.0
	Друго	4	10.0	10.0	100.0
	Общо	40	100.0	100.0	

*Източник: Анкетни карти, изчисления на автора, SPSS.*

На въпроса относно алтернативните възможности за повишаване на данъчните общински приходи, представителите на общините отново отговарят почти единодушно, 80% от респондентите посочват, че *най-добрият способ е въвеждането на споделените данъчни приходи* (табл. 11). През 2023 г. делът на представителите на общините, подкрепящи въвеждането на механизма за споделени данъци е малко по-висок – 86.7%

По 5% или по две общини заявяват съответно, че: 1) подкрепят увеличаване на максимално допустимата граница за размера на местните данъци по закон; 2) подкрепят въвеждане на нови общински данъци. През предходната година увеличаването на максимално допустимата граница на общинските данъци подкрепят 1.6% от респондентите, а въвеждането на нови данъци 5.1%, или делът остава непроменен.

Четирима от отговорилите представители на общините посочват отговор „2) *друго*“. Конкретните предложения на местните власти включват:

**(1) Разпределението** и прилагането на метода на споделените данъчни приходи да е справедливо. При това състояние големите общини ще получат повече приходи и диспропорцията в регионалното развитие ще бъде голяма. Постъпленията в бюджета на малките общини ще бъдат незначителни, без да са фактор за регионално развитие. Да се диференцира споделената част от приходите върху доходите на физическите лица според категорията на общините. Диференцирането да варира от 5 до 90% на различните категории общини. *Предложение на община с население между 10 и 12 хил. души.*

**(2) Споделени данъчни приходи** и по отношение на приходите от корпоративния данък *Предложение на община с население под 10 хил. души.*

**(3) Актуализиране** на данъчните оценки до пазарните нива. *Предложение на община с население над 100 хил. души.*

**(4) Данъчните оценки** не са актуализирани над 10 години и в този си вид не отговарят на 50% от пазарните стойности на

недвижимите имоти, следва да се актуализират. **Предложение на община с население над 20 хил. души.**

Последният въпрос е свързан с предложения за въвеждане на държавни мерки с цел създаване на местен икономически растеж на база генериране на повече местни бюджетни приходи. Предложенията, получени от представителите на местните власти, са представени в табл. 12.

**Таблица 12.** Оценка на предложенията на представителите на общините за повишаване на бюджетните приходи в резултат на предложени мерки от страна на централната власт

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Промяна на обхвата и размера на патентния данък	10	25.0	25.0	25.0
	Въвеждане на нови местни бизнес данъци	3	7.5	7.5	32.5
	Въвеждане на споделени данъци	25	62.5	62.5	95.0
	Друго	2	5.0	5.0	100.0
	Общо	40	100.0	100.0	

*Източник:* Анкетни карти, изчисления на автора, SPSS.

Най-голям дял от отговорилите, 62.5%, предлагат въвеждане на споделените данъчни приходи. Тези отговори съвпадат и с отговорите, представени в табл. 3, но броят на отговорилите представители на общините, подкрепящи предложението, е по-нисък. Делът на общините, подкрепящи, като мярка за повишаване на местния икономически растеж, изменение на

обхвата и размера на патентния данък е 25%, а въвеждането на нови местни данъци, подкрепят 7.5% от отговорилите представители на местните власти.

Двама представители на общините са посочили отговор „*друго*“, а именно:

– **Подобряване на свързаността** и техническата инфраструктура в планинските общини. Въвеждане на данъчни облекчения и други стимули в общините с високи нива на безработица за разкриване на нови работни места. Специфични мерки за подпомагане на малкия и средния бизнес. Съдействие на държавата за насочване на инвестиции в тези райони. ***Предложение на община с население между 10 и 12 хил. души.***

– Вдигане на мораториума върху земеделските земи по чл. 19 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи. ***Предложение на община с население под 6 хил. души.***

На последния въпрос, включен в анкетната карта, представителите на местните власти отговарят в свободен текст. Въпросът е ***Какви допълнителни приходи следва да постъпват в общинските бюджети, за да се постигне по-високо ниво на финансова автономност на местните власти.*** С оглед съпоставяне на резултатите от 2023 г. и от 2024 г., отговорите за двете години са обобщени в следните групи, съгласно табл. 13:

**Таблица 13. Предложения за нови допълнителни общински приходи (брой подкрепили общини)**

Предложения*	Брой общини 2023 г.	Брой общини 2024 г.
<p><b>Актуализация на данъчните оценки</b></p> <p>(1) Ежегодно или периодично да се актуализира данъчната оценка на имотите съразмерно на пазарната такава.</p> <p>(2) Повишаване данъчните оценки на недвижимите имоти на два етапа до 85 % от пазарните оценки</p>	6	3
<p><b>Споделени данъчни приходи, в т.ч. споделени приходи от ДДФЛ и от корпоративен данък</b></p> <p>(1) Предложения за 1/5 от приходите от ДДФЛ</p> <p>(2) Приходи от ДОДФЛ – 70 на 30 в полза на общините</p> <p>-Споделени приходи от ДДФЛ, генерирани на територията на общината</p> <p>(3) % от данъка върху доходите на физическите лица – като данъкът се получава от общината по постоянен/настоящ адрес на физическото лице, от което се удържа данъкът</p> <p>(4) част от ДДФЛ на лица, адресно регистрирани в общината и част от Корпоративния данък на ЮЛ със стопанска дейност на територията на общината</p> <p>(5) предложение за споделяне на приходи от ДДФЛ</p> <p>(6) процент от данък общ доход, внасян от лица, заети на територията на общината</p> <p>(7) споделяне на приходите от винетки</p> <p>(8) преотстъпване на част от ДДФЛ /без да се администрира преотстъпването от общините – нямат контролни функции при определянето му/</p> <p>(9) преотстъпване на част от корпоративния данък (без да се администрира преотстъпването от общините – нямат контролни функции при определянето му)</p>	21	20
<p>Въвеждане на данъчни надбавки</p>	1	0

Предложения*	Брой общини 2023 г.	Брой общини 2024 г.
<p><b>Облагане на земеделската земя и земеделската техника</b></p> <p>(1) Сума от порядъка на 2-3 лв. на дк, значително ще повиши местните приходи, още повече че селските общини, които са финансово ограничени откъм собствени приходи, са разположени в области с голям размер на обработваемите площи. В същото време те са задължени да поддържат общинските пътища, които в голямата си част се ползват от едрогабаритна селскостопанска техника</p> <p>(2) Въвеждане на данък върху земеделската земя с диференцирана ставка от 0,5 до 2 %.</p> <p>(3) Като предложение за постъпване на допълнителни приходи, считам, че е крайно необходимо да се въведе данък или такса върху земеделските земи. Това са приходи, които постъпват от ДФ „Земеделие“ към наематели на общински земи и освен наем за тези земеделски терени не постъпват други приходи в общините</p>	6	7
Приходи от нови общински услуги	1	
В случай, че физическо лице притежава второ жилище (не основно) да се облага с по-висок размер данък	1	
<p>1. Да се въведе нов данък за изоставените и не стопанисвани имоти в населените места.</p> <p>2. Да се конфискуват в полза на съответната община всички изоставени по тротоари и улични платна автомобили.</p>	1	
<p>1. Да не се вписват в имотния регистър в съда имоти, за които има непогасени задължения.</p> <p>2. Навсякъде, където се изисква удостоверение по чл. 87, ал. 6 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, за задължения за данъци и такси по закона за местни данъци и такси се представя удостоверение не само за задълженията за данъци и такси към общината по постоянен адрес, съответно седалище, на задълженото лице, но и към общините, където притежава недвижими имоти.</p>	1	

Предложения*	Брой общини 2023 г.	Брой общини 2024 г.
Въвеждане на данък богатство	1	
Предложение за законови промени и увеличения размер на концесионното възнаграждение от 30 на 50% да важи и за старите концесии за минерална вода, както и да се отчисляват средства за предоставена концесия от МОСВ за изворна вода, както и да се отчисляват средства за общините от отдадените за стопанисване на дружества пещери на територията на общината, на която се намират.	1	1
При продажба на недвижим имот или превозно средство след публична продажба, общините да са с приоритет и просрочените задължения за конкретния имот или превозно средство да се изплащат задължително в пълния размер.	1	
За пътната инфраструктура държавата може да субсидира общините с % от приходите от винетни такси или законово задължаване на физическите лица да сменят постоянния си адрес с този по местоживееене, за да заплащат данък МПС в общината, където използват превозното средство.	1	
Приложение на мерки за повишаване на събираемостта на местните данъци	1	1
Разширяване на обхвата на патентния данък		4
Повишаване на максимално допустимия лимит на общинските данъци		1
Въвеждане на нови местни данъци Въвеждане на нови данъци за земеделските земи и гори, улично осветление и други. Нов подход по отношение на туристическите услуги при облагане с данъци и такси.	1	1
Централната власт да изплаща обезщетенията за пенсиониране на общинските служители		1
1. Местен данък върху стопанската дейност на физически и юридически лица. 2. Данъчните облекчения, предвидени в ЗМДТ, да се компенсират чрез държавния бюджет.	1	

Предложения*	Брой общини 2023 г.	Брой общини 2024 г.
Адекватно финансиране на законово вменените задължения на общините		2
Създаване на благоприятна среда за местни и чуждестранни инвестиции чрез предоставяне на данъчни облекчения, административни улеснения и стимули за бизнеса.		1

\*Не всички общини са отговорили на въпроса и не са посочили подробна информация.

\*\*Някои от общините дават повече от едно предложение.

\*\*\*Общ брой участвали в анкетата през 2023 г. – 59 бр.

\*\*\*\*Общ брой участвали в анкетата през 2024 г. – 40 бр.

Общините, които отговарят на анкетните карти, изпратени и през 2023, и през 2024 г., са двадесет и две (22). Около 50% от отговорилите общини са с новоизбрани кметове след проведените местните избори през 2023 г. Независимо от това не се наблюдават съществени изменения по отношение на предложенията за въвеждане на мерки за повишаване на общинските приходи.

В резултат на направеният аналитичен преглед на получените отговори на анкетната карта се констатира, че най-значителна част от представителите на общините определят като *най-подходяща възможност за повишаване на общинските приходи въвеждане на споделените данъчни приходи*. На второ място е *предложението за въвеждане на данък върху земеделската земя*, на трето място е *предложението за актуализация на данъчната оценка на недвижимите имоти*. През 2024 г. постъпват предложения и в посока разширяване на обхвата на патентния данък.

### **3.1.3. Анализ на размера на данъчните ставки за 2023 г. и 2024 г.**

С оглед разглеждане на възможността за увеличаване на данъчните приходи чрез повишаване на размера на данък вър-



ху недвижимите имоти и данък придобиване имущество по възмезден начин, се анализират действащите през 2023 г. и през 2024 г. налози. Целта е да се проследи в колко общини има възможност за повишаване на данъците и колко общини са въвели максималната данъчна ставка. Източник на информация за размера на данък върху недвижимите имоти и данък при възмездно придобиване на недвижимо имущество са анкетните карти (Въпрос 1 и Въпрос 2). За да се обхванат всички общини се набира допълнителна информация от уеб сайтовете на общините относно размера на двата общински данъка, уредени от съответните общински наредби за определяне размера на местните данъци.

Границите за общинските данъци са определени от чл. 22, т. 1 и чл. 47, ал. 2 от Закона за местните данъци и такси, където са регламентирани както размерът на данък върху недвижимите имоти, вариращ от 0.1 до 4.5 промила, така и данъкът при възмездно придобиване на недвижимо имущество в рамките между 0.1 и 3 процента върху оценката на прехвърляното имущество.

Като се има предвид обхватът на изследването, за целите на проучването за данък върху недвижимите имоти се ползва размерът на данъка за жилищни имоти на граждани, а при диференциране се взема ставката за населеното място – общински център.

Съгласно българското законодателство с данък върху недвижимите имоти се облагат разположените на територията на страната сгради и самостоятелни обекти в сгради, както и поземлените имоти, разположени в строителните граници на населените места и селищните образувания, и поземлените имоти извън тях, които според подробен устройствен план имат предназначението, определено по чл. 8, т. 1 от Закона за устройство на територията (за жилищни, обществено-обслужващи, производствени, складови, курортни, вилни, спортни и развлекателни функции, за озеленени площи, за декоративни водни система, за движение и транспорт, включително за ве-

лосипедни алеи и за движение на хора с увреждания и други), и след промяна на предназначението на земята, когато това се изисква по реда на специален закон.

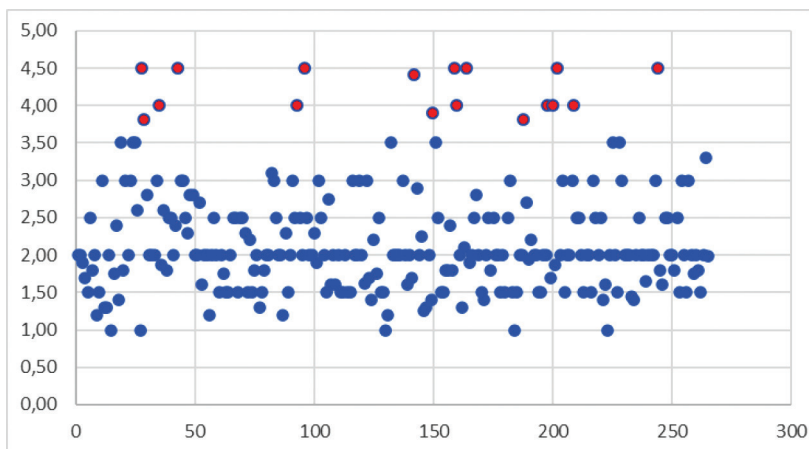
Данъчно задължени лица са:

- собствениците на облагаеми с данък недвижими имоти;
- при учредено вещно право на ползване данъчно задължен е ползвателят;
- при концесия данъчно задължен е концесионерът;
- собственикът на сграда, построена върху държавен или общински поземлен имот, е данъчно задължен и за този имот или съответната част от него;
- за имот – държавна или общинска собственост, данъчно задължено е лицето, на което имотът е предоставен за управление.

Когато върху облагаем недвижим имот правото на собственост или ограниченото вещно право е притежание на няколко лица, те дължат данък съответно на частите си.

Данъкът върху недвижимите имоти се заплаща независимо дали недвижимите имоти се използват или не.

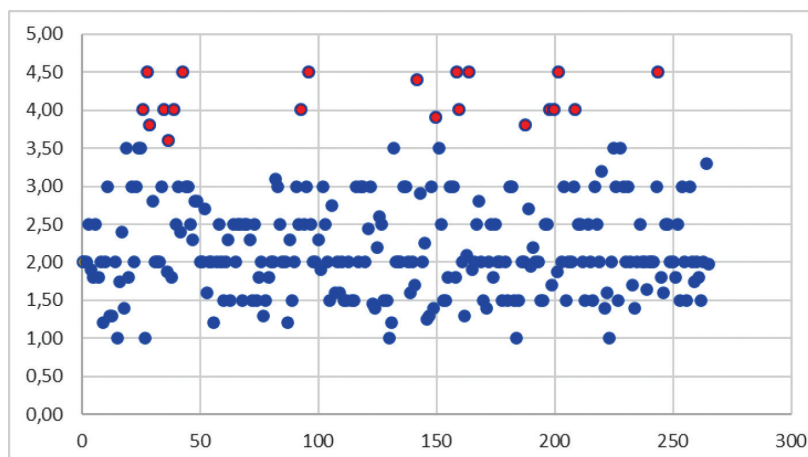
**Данъчната основа** за облагане на жилищни и нежилищни имоти на граждани е данъчната оценка на имота, съгласно норми, определени в приложение към закона. По същия начин се определя и основата за облагане на жилищни имоти на предприятия. Данъчната основа за облагане на нежилищни имоти на предприятия е по-високата между отчетната им стойност и данъчната оценка, в съответствие с приложение към закона. Данъчната оценка на недвижимите имоти се определя по норми, определени в приложение към закона, в зависимост от вида на имота, местонахождението, площта, конструкцията и овехтяването и се съобщава на данъчно задължените лица.



**Фиг. 7.** Данък върху недвижимите имоти за 2023 г.

*Източник на информация:* анкетни карти, информация от общинските наредби.

През 2023 г. общините, които прилагат максималния законоопределен лимит на данък върху недвижимото имущество от 4.5% са 7 броя, една община прилага ставка в размер на 4.4% и 6 общини съответно ставка в размер на 4%. Общият брой на общините, прилагащи размер на данъка над 3.5% е 17 (6.5% от всички общини). Най-голям дял от общините, близо 68%, прилагат размер на данъка между 1 и 2.4% (фиг. 7). На база на анализа на данъчните ставки следва да се подчертае, че невинаги съседните общини прилагат еднакви размери на данъка. *Данъчната политика се определя на база финансовото състояние на общината, в т.ч. ползването на дългово финансиране и наличие на недофинансирани общински дейности.*

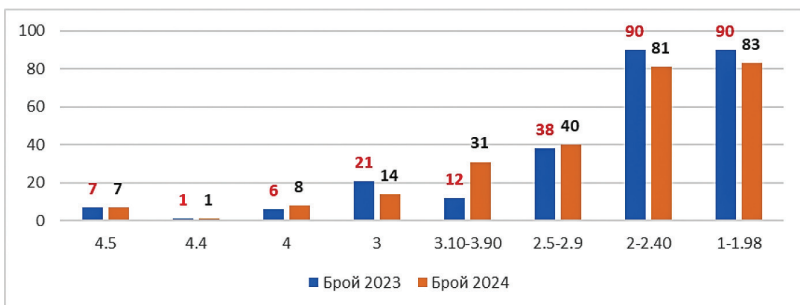


**Фиг. 8.** Данък върху недвижимите имоти за 2024 г.

*Източник на информация:* анкетни карти, информация от общинските наредби.

През 2024 г. се наблюдава плавно повишаване на ставките на данъка върху недвижимите имоти (фиг. 8). Делът на общините, прилагащи размер на данъка над 3.5% се повишава с 1% и достига 7.5% от всички общини (или сумарно 20 общини). Делът на общините, прилагащи ставки в диапазона 2 – 2.44 %, е близо 31%, а делът на местните власти, одобрили размер на данъка в диапазона 1 – 1.98%, е 30%.

На фиг. 9 е представено сравнение между отделни групи общини, формирани на база данъчните ставки, приложени през 2023 и 2024 г.



**Фиг. 9.** Групиране на общини на база размер на данък недвижими имоти (в промили) за 2023 и 2024 г.

*Източник на информация:* анкетни карти, информация от общинските наредби.

След местните избори през есента на 2023 г. общините плавно започват да увеличават размера на данък върху недвижимите имоти. През 2024 г. най-много се е увеличил броят на общините в групата с размер на данък върху недвижими имоти между 3.10 – 3.90 промила. Въпреки това делът на общините, приложили максимална или доближаваща се до максималния размер ставка на данъка, остава относително нисък.

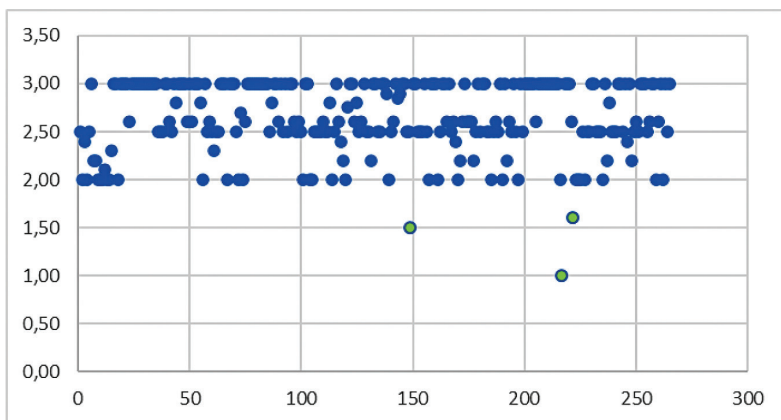
Въпреки че изследваната практика показва, че общинските съвети прилагат един и същи размер на данък върху недвижимите имоти за юридически и физически лица, съществуват някои изключения. *На база анализиранияте отговори на анкетните карти от 2024 г. се констатира, че при 4 общини, или 10% от отговорилите през 2024 г., се наблюдават различия по отношениея размера на ставката на данъка за бизнеса и за домакинствата.* Според отговора на един от представителите на местните власти, по-висок размер на данък върху недвижимите имоти се прилага само по отношение на най-големите предприятия на територията на общината. Според други два отговора размерът на данъка за бизнеса е с един промил по-висок от този за домакинствата.

**Данъкът при придобиване на имущество по възмезден начин** се определя от общинския съвет в диапазона от 0.1 – 3 процента от данъчната или пазарната оценка на недвижимия имот. Обект на облагане с данък са недвижимите имоти, ограничените вещни права върху тях и моторните превозни средства, придобити по възмезден начин. Данъчно задължени лица са приобретателите на имущества. Основа за определяне на данъка е оценката на имуществото, в левове, към момента на прехвърлянето. Имуществото се оценява както следва:

➤ недвижимите имоти и ограничените вещни права върху тях се оценяват по уговорената цена или по определена от държавен или общински орган цена, а ако тя е по-ниска от данъчната оценка – по последната, съгласно приложение към закона;

➤ превозните средства – по застрахователна стойност.

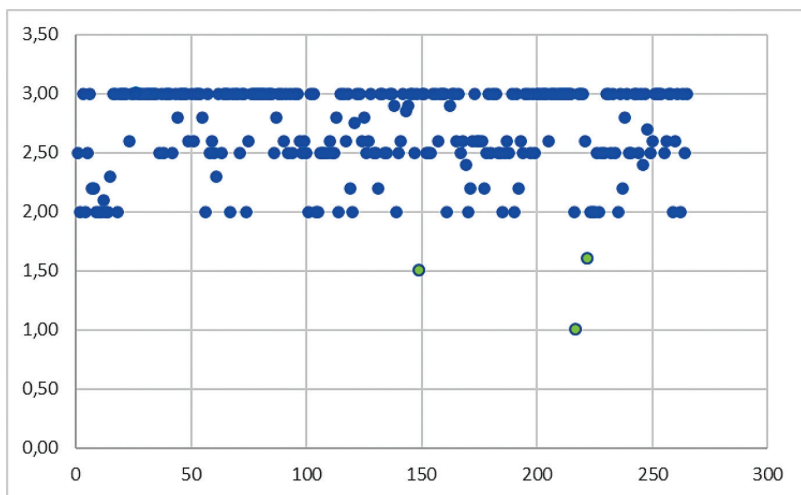
Обект на настоящия анализ е само размерът на данък при възмездно придобиване на недвижимо имущество (фиг. 10, 11). Режимът на облагане с данък при придобиване на имущества по възмезден начин е регламентиран в чл. 44 – 51 от Закона за местните данъци и такси.



**Фиг. 10.** *Размер на данък при възмездно придобиване на недвижимо имущество за 2023 г.*

*Източник на информация: анкетни карти, общински наредби.*

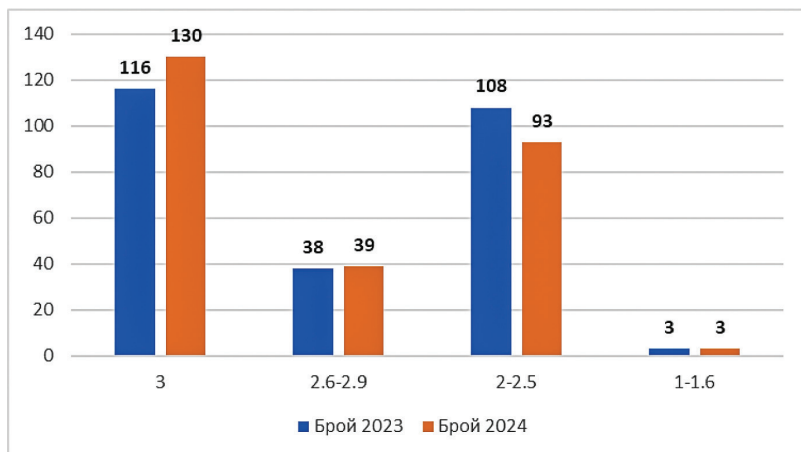
Въз основа на изложената информация може да се обобщава, че близо 50% от общините в страната прилагат размер на данък 3%. Основание за приложението на максимално допустимия размер на данъка е характерът на данъка при придобиване на имущества по възмезден начин, в т.ч. еднократното му заплащане само при изповядване на имотна сделка и изпълнението на данъчния принцип за съразмерност на данъка и възможността за плащане на данъка на данъчно задълженото лице.



**Фиг. 11.** *Размер на данък при възмездно придобиване на недвижимо имущество за 2024 г.*

*Източник на информация:* анкетни карти, общински наредби.

След местните избори през 2023 г. се наблюдават някои изменения в посока увеличаване размера на данък при възмездно придобиване на недвижимо имущество в някои общини. На фиг. 12 е представено групиране по общините според предварително зададен диапазон за размера на данъка.



**Фиг. 12.** Групиране на общини на база размер на данък при възмездно придобиване на недвижимо имущество за 2023 и 2024 г.  
Източник на информация: анкетни карти, общински наредби.

Броят на общините, прилагащи максимален размер на данъка се увеличава с 14, общините, прилагащи данъка в диапазон 2.6 – 2.9% се увеличават с един брой, а общините, прилагащи размер на данъка в размер на 2 – 2.5% намаляват с 15 броя. През 2024 г. близо половината от общините в страната прилагат максимално допустимия размер на данък.

В резултат на направения анализ на действащите ставки на два от фискално значимите данъци в страната – данък върху недвижимото имущество и данък при възмездно придобиване на недвижимо имущество, се констатира, че се наблюдава теоретична възможност за повишаване на размера на данъка върху недвижимите имоти. Тази възможност, обаче, не е анализирана от гледна точка на покупателната способност на населението в съответните общини, социалната поносимост и финансовото състояние на общините.

Повече от половината общини в страната прилагат максималната ставка на данък при възмездно придобиване на нед-



вижимо имущество, особено общините, които имат развит пазар на недвижимите имоти. В малките и средните общини, където няма висок обем сделки с имоти, дори и повишаването на данъка няма да доведе до чувствително повишаване на бюджетните данъчни приходи. Въпреки това възможност за повишаване на този данък се идентифицира в около 48% от общините в страната.

Въз основа на анализ на публично-достъпни източници се констатира, че в края на 2024 г. активно се коментира темата за повишаване на данък върху недвижимите имоти в общини, които прилагат стойности на данъка в по-ниският законовоопределен диапазон. Според анализиранията информация в общините, в които се обсъжда повишаване на данъка, предложеното изменение е повишаване с 0.5 или 1%. Общините, които планират повишаване на размера на данък при възмездно придобиване на недвижимо имущество планират той да се повиши до 3%.

**На база получените предложения от представителите на общините в следващата част на разработката са изследвани и представени алтернативите за въвеждане на споделени данъчни приходи, актуализация на данъчните оценки на недвижимите имоти, въвеждане на земеделски данък и др.**

### **3.2. Споделени данъчни приходи**

На база на обработените отговори на анкетните карти, предложението за повишаване на данъчните общински приходи, което е подкрепено от най-висок дял представители на общините в България, е въвеждането на споделени данъчни приходи.

При приложението на споделени данъчни приходи държавата споделя част от приходите от националните данъци с местните власти. Най-често под формата на споделени приходи се споделят данъчните постъпления от подоходни данъци, корпоративен данък, ДДС, или с други думи, данъците, които

трудно се вмести в рамката и характеристиката на местен данък, и които според практиката и различни научни изследвания следва да се налагат и събират на централно ниво. Данъчната база, данъчната надбавка, данъчни отстъпки се определят на централно ниво и националната администрация отговаря за събирането на данъчните постъпления. Общините получават определен процент от общата сума на събраните данъчни приходи. Разходването на данъчните споделени приходи по-често е нецелево и общините разходват средствата на база своята индивидуална разходна политика.

Правилата, според които държавата споделя данъчните приходи с местните и регионалните власти, се различават в отделните държави, като се наблюдават системи, чрез които споделянето на данъчните приходи става строго пропорционално на база мястото, където е генериран приходът, както и системи, при които споделянето на приходите става на база комплексна формула за преразпределение (Lotz and Blochliker, 2013). Прилагат се и системи на разпределение, представляващи микс между предходните две.

Следва да се отбележи, че споделените данъчни приходи не са непознати приходи за общинските бюджети в България. През 90-те години на миналия век общините в България получават споделени приходи от три държавни данъка – данък върху доходите на физическите лица (ДДФЛ), данък за общините (част от печалбата на юридическите лица, регистрирани в Търговския закон) и данък върху фирмите с над 50% общинско участие (Иванов, 1999, с. 92). С други думи, в общинските бюджети постъпват споделени приходи от подоходни данъци и вид корпоративен данък. Водещ дял в споделените приходи имат приходите от ДДФЛ, които съставляват близо 30% от общинските приходи и 65% от споделените данъци през 1998 г., приходите от данък за общините съставлява 15% от общинските приходи и 33% от споделените приходи, а приходите от данък върху печалбата – 0.5% от всички общински приходи и 1% от споделените данъчни приходи (Иванов, 1999, с. 92).

Следва да се подчертае, че споделените данъчни приходи от този период имат по-скоро характер на държавен трансфер, въпреки че споделените приходи от ДДФЛ<sup>28</sup> се отчитат като собствени данъчни приходи на база разпоредбите на Закона за общинските бюджети.

Според класификацията на ОИСР съществуват различни по вид споделени данъчни приходи. В табл. 4 е представена Таксономия на данъчната автономност разработена от експертите на ОИСР. Тази класификация е необходима, за да се направи разграничението между отделните видове общински приходи, в т.ч. видовете споделени данъчни приходи.

Според таксономията споразумения за данъчно споделяне (tax sharing agreements) могат да бъдат разделени на четири подкатегории според степенна на въздействие върху определяне на приходите, които субнационалните власти получават. В категория d4 се класифицират споделените данъчни приходи, при които по-високото ниво на управление (централната или регионалната власт) има водеща роля при определяне на дела на споделените приходи и същевременно механизмът по разпределение не е твърдо залегнал в местното законодателство.

По-детайлна информация за разликата между отделните видове споделени приходи може да бъде открита в изследването на Blochliger and Petzold<sup>29</sup> от 2009 г. Авторите се фокусират върху определянето на разделителната линия между трансферите и споделените приходи и предлагат тест критерии при дефинирането на споделените приходи и грантове.

В изследването си те предлагат въвеждането на набор от тестови критерии. Тези критерии са: (1) Споделяне на риска: дали размерът на приходите, разпределени на подцентралното ниво, е стриктно свързан с общия размер на данъчните приходи (2) Безусловност: свободно ли е подцентралното правител-

---

<sup>28</sup> В доклада за изпълнение на държавния бюджет за 2003 г.

<sup>29</sup> Blöchliger & Petzold (2009)

ство да използва разпределените приходи, т.е. дали приходите са безусловни (3) Стабилност на формулата: предварително ли е определен делът на приходите между централното и подцентралното правителство и непроменяем ли е в рамките на фискалната година и (4) Индивидуална пропорционалност: дали делът на приходите за всяко подцентрално правителство е строго свързан с приходите, които то генерира на собствена си територия.

В случай, че анализиранияте споразумения между централните и местните власти покриват и четирите критерия на теста, те се определят като **строго споделяне на данъци** (strict tax sharing). При вариант дадено споразумение да изпълнява първите три критерия, но не и четвъртия (индивидуална пропорционалност), то се определя като **споделяне на данъци** (tax sharing). Ако споразумението не изпълнява първите три критерия, то се определя като **междуправителствена субсидия** (intergovernmental grant) (Blochliger & Petzold, 2009).

Резултатите от анализираната практика показват, че държавите членки от ОИСР рядко споделят данъчни приходи единствено на база индивидуална пропорционалност. Поради тази причина споделянето на данъци се подразделя на „*строго споделяне на данъци*“ и „*споделяне на данъци*“ в зависимост от това дали споразумението за споделяне на данъци изпълнява критерия за индивидуална пропорционалност или не.

През 2013 г. Junghun Kim изследва възможности за прецизиране на тестовите критерии за споделянето на данъци на Blochliger and Petzold. Според неговите констатации и предложения към тестовите критерии за определянето на споделянето на данъци следва да се добави и разграничаването на (1) споделяне на данъка, което е строго пропорционално на местната данъчна основа и на местния доход; (2) разпределение на данъка, което е частично пропорционално; (3) споделяне на данъка, което е обратно пропорционално на местната данъчна основа.

Той констатира като основен недостатък в системата, разработена от Blochliger and Petzold, факта, че степента на пропорционалност не е идентифицирана. Според автора този недостатък може да се избегне, ако се използва само силната версия на теста на критериите за определяне на споделените приходи. Но ако това се въведе, споделянето на данъци в държави като Германия и много други федерални държави, ще се категоризира като общи помощи/трансфери.

*Водещ мотив на автора за предложението е констатацията, че в част от изследванията, разглеждащи фискалната децентрализация и икономическия растеж, степента на пропорционалност на местните данъци спрямо местния доход се разглежда като най-важният фискален стимул за местната икономическа ефективност.* Това допускане има както своите привърженици (Weingast, 2009), така и своите противници (Treisman, 2006; Ebel & Yilmaz<sup>30</sup>, 2002).

В резултат на проведеното изследване Junghun Kim заключава, че настоящата дефиниция на *Таксономия на ОИСП за данъчната власт/Taxonomy of Taxing Power* може да бъде прецизирана с концепцията за „пропорционалност на данъчната основа“, която се дефинира като споделяне на данъка, извадено от хоризонталните субсидии. Според автора дихотомичният характер на настоящата дефиниция на Blochliger and Petzold може да бъде преодолян чрез изчисляване на приноса на местната данъчна основа към приходите от споделяне на данъци на непрекъснатата основа.

На база на представената теоретична информация следва да се потвърди твърдението, че прилагания в миналото модел за споделяне на данъчни приходи между централната и местната власт в България се доближава до характеристиката на държавните субсидии/грантове.

---

<sup>30</sup> Според Ebel и Yilmaz (2002) разпределението на данъците има значително отрицателно въздействие върху растежа на БВП на глава от населението.

С въвеждане на споделени данъчни приходи, при които няма строго данъчно споделяне, (според мястото на генериране на прихода), не се постига реално увеличаване на нивото на приходната самостоятелност на общините, т.е. не се увеличава данъчният капацитет или данъчната самостоятелност на местните власти. При условие, че приходите, които постъпват в общинските бюджети са безусловни (нямат предварително зададено целево предназначение), обаче, може да се твърди, че механизмът на споделените данъчни приходи е инструмент за повишаване на разходната децентрализация. Общините повишават наличните приходи, които могат да разходват съобразно местната политика и приоритети на съответната местна териториална единица.

За да се анализира алтернативата за повишаване на данъчните общински приходи чрез въвеждане на споделени данъчни приходи в България са разработени два варианта. **Първият вариант** включва приложение на модела на споделените данъчни приходи *на база място на генериране на облагаемата основа/на прихода*<sup>31</sup>. Тъй като НСИ не поддържа информация за облагаемата основа на данък върху доходите на физическите лица по общини, анализът е направен на ниво област. Въпреки това може да се проследи как биха се увеличи данъчните приходи на общините по области и какво ще бъде разпределението на допълнителни приходи.

Поради задълбочаващите се фискални различия между регионите в България и въпреки приликите на споделените приходи с елемент на изравняване с държавните трансфери се представя и **втори вариант** за споделяне на данъчните приходи – *на база предварително определени от държавата критерии*. Изчисленията са направени на база действащия, и доказал се като ефективен през годините, механизъм за данъчно споделяне в Република Чехия. С оглед приложимостта на този меха-

---

<sup>31</sup> Модел на строго данъчно споделяне, което спазва индивидуалната пропорционалност при разпределяне на данъчните приходи

низъм, освен приходите от ДДФЛ, обект на анализ, в контекста на споделени приходи, са приходите от ДДС и приходите от корпоративния данък<sup>32</sup>.

### **3.2.1. Споделени данъчни приходи – строго данъчно споделяне според мястото на генериране на прихода**

Според представените критерии, за да се доближават до характера на собствените приходи, делът на споделените приходи на всяка община трябва стриктно да се определя на база данъчната основа, която генерира на съответната територия; общините да са свободни да разходват средствата според своите местни приоритети и политика; формулата, по която се разпределят приходите да е стабилна; измененията в размера на приходите, разпределени за общините, да са свързани с реалното изменение на общите данъчни приходи.

Както вече се отбеляза, според някои автори степента на пропорционалност на споделените местни данъци спрямо мястото на генериране на облагаемата основа се разглежда като един от най-важните фискални стимули за местната икономическа ефективност. Това твърдение може да бъде подкрепено и с изследваната практика на т.нар. строго споделяне на данъчни приходи.

За сравнение на наблюдаваните тенденции в сферата на децентрализацията в държавите членки на ЕС може до послужа опитът на Китай, където се наблюдава друг тип организация и подход по отношение на стимулиране икономическия растеж чрез създаване на стимули за повишаване на субнационалните данъчни приходи. Субнационалните власти в Китай задържат/запазват над 50% от всички данъчни приходи, генерирани на територията на техните юрисдикции. В местните бюджети постъпват споделени приходи от ДДС (25% от събраните приходи), корпоративен данък (40% от общите приходи),

---

<sup>32</sup> Извън обхвата на изследването остава алтернативата за споделяне на данъчната база.

ДДФЛ (40% от общите приходи) и гербов данък (3% от общите приходи). Местните власти в Китай са изцяло отговорни за развитието на местната икономика и изграждането на инфраструктура на регионално ниво. Те осъществяват над 80% от фискалните разходи в страната (Chen et al., 2024).

В резултат на задържането/запазването на данъчните приходи на територията на юрисдикциите, в които се създава данъчната основа, се създават силни фискални стимули за местните и регионалните власти да инвестират в инфраструктура, която насърчава бизнеса, ограничава скъпоструващите регулации и намалява случаите на искане на подкупи от местни служители. Според декрет за разпределение на приходите, издаден от Държавния съвет на Китай през 2019 г., поддържането на правилото за разпределение на приходите има за цел да насочва и насърчава местните правителства да развиват конкурентоспособни индустрии в съответствие с местните условия, да насърчава местните власти да култивират и разширява данъчните източници чрез икономическо развитие, както и да създава среда, в която местните правителства са проактивни, конкурират се за развитие и работят усилено за стартиране на бизнеси (Chen et al., 2024, с. 150).

Чен и др. доказват в своето изследване значителна положителна връзка между процента на задържане на данъчните приходи от субнационалните власти и темпа на икономическия растеж. При по-висок процент на задържане на приходи местните власти са по-стимулирани да насърчават икономическия растеж. Анализът също така показва, че по-високият процент на задържане на приходи стимулира местните власти да се конкурират помежду си чрез увеличаване на разходите за инфраструктура, емитиране на по-висок инвестиционен дълг, намаляване на цената на местната земя и облекчаване на регулаторните стандарти. Авторите акцентират върху значението на системата за разпределение на данъчни приходи в контекста на икономическото развитие. Китайският модел за разпределение на приходите между вертикалните нива на управление



осигурява важен механизъм за оформяне на фискалните стимули на местните власти за насърчаване на растежа. Основен риск, който се идентифицира от действаща система за разпределение на данъчните приходи в Китай, е увеличаващата се конкуренция между регионите, която може да доведе до потенциална финансова нестабилност и прекалено нарастване на разходите и дълговете.

С оглед конкретизиране на модела на т.нар. строго данъчно споделяне в България, са представени експериментални изчисления, които да дадат насоки и да очертаят тенденция за разпределението на приходите от споделени приходи от ДДФЛ по региони в страната. За целите на изчисленията, хипотетично се разпределя 30% от общия приход от ДДФЛ. Този процент се предлага в анкетните карти, попълнени от общините, също така подобно предложение периодично се дискутира в публичното пространство, като първоначално идеята е подкрепена и споделена от Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ).

Поради факта, че НСИ не поддържа публично достъпна информация за средната работна заплата и за облагаемата основа на ДДФЛ по общини, прогнозните изчисления са направени на ниво област. Обект на изчисленията е споделяне на приходи от ДДФЛ, тъй като информация за данъчната основа на ДДС и на корпоративния данък на ниво област не е публично достъпна.

Въпреки липсата на детайлна информация експерименталните анализи дават базова информация как биха се разпределили споделени данъчни приходи от ДДФЛ по отделните области в страната.

В допълнение, към изчисленията се представят средните стойности на показателя собствени приходи към общо приходни постъпления. Показателят „дял на собствените приходи от общите постъпления“ представлява съотношение между собствените приходи и общите бюджетни постъпления (собствени приходи – еднократни дарения и помощи от чужбина +

държавните трансфери). Този показател се следи от Министерството на финансите и според Методиката за оценка на финансовото състояние на общините на Министерството на финансите от 2013 г. дава информация за нивото на финансова самостоятелност на общината. Подобен показател се среща и в теоретичните изследвания и подпомага изследователите при оценката на динамиката на фискалната децентрализация в дадена страна. Повишаване на стойността на показателя е сигнал, че нивото на приходната децентрализация се увеличава и местните власти стават все по-независими от държавните трансфери.

Информацията за показателя се включва в изчисленията, за да се проследи как строгото данъчно споделяне (делът на приходите, които общините ще получат) ще се отрази на общините с най-висок дял и с най-нисък дял на собствените приходи. Резултати от изчисленията, свързани с разпределение на споделени приходи от ДДФЛ по области са представени в табл. 14.

**Таблица 14.** *Разпределение на споделени приходи от ДДФЛ по области по данни за 2022 г.\**

България/Райони/ Области	Разпределение спрямо общата облагаема основа за 2022 г. (млн. лв.)	Приход от ДДФЛ (млн. лв.)	30% споделен приход (млн. лв.)	% от споделените данъчни приходи	Показател собствени приходи към общо приходни постъпления (средно за областта)
СЕВЕРНА И ЮГОИЗТОЧНА БЪЛГАРИЯ					
СЕВЕРОЗАПАДЕН					
Видин	254.13	25.41	7.62	0.48%	13.15%
Враца	822.24	82.22	24.67	1.55%	16.92%
Ловеч	540.61	54.06	16.22	1.02%	18.53%

България/Райони/Области	Разпределение спрямо общата облагаема основа за 2022 г. (млн. лв.)	Приход от ДДФЛ (млн. лв.)	30% споделен приход (млн. лв.)	% от споделените данъчни приходи	Показател собствени приходи към общо приходни постъпления (средно за областта)
Монтана	456.56	45.66	13.70	0.86%	13.87%
Плевен	1,092.55	109.26	32.78	2.05%	19.31%
<b>СЕВЕРЕН ЦЕНТРАЛЕН</b>					
Велико Търново	1,116.64	111.66	33.50	2.10%	20.53%
Габрово	720.72	72.07	21.62	1.36%	20.47%
Разград	470.63	47.06	14.12	0.88%	16.27%
Русе	1,226.06	122.61	36.78	2.31%	23.93%
Силистра	326.26	32.63	9.79	0.61%	15.39%
<b>СЕВЕРОИЗТОЧЕН</b>					
Варна	3,160.92	316.09	94.83	5.94%	24.79%
Добрич	642.60	64.26	19.28	1.21%	26.24%
Търговище	487.08	48.71	14.61	0.92%	17.04%
Шумен	780.26	78.03	23.41	1.47%	16.16%
<b>ЮГОИЗТОЧЕН</b>					
Бургас	2,040.47	204.05	61.21	3.84%	34.32%
Сливен	597.13	59.71	17.91	1.12%	17.68%
Стара Загора	2,053.19	205.32	61.60	3.86%	20.54%
Ямбол	517.47	51.75	15.52	0.97%	22.51%
<b>ЮГОЗАПАДНА И ЮЖНА ЦЕНТРАЛНА БЪЛГАРИЯ</b>					
<b>ЮГОЗАПАДЕН</b>					
Благоевград	1,311.37	131.14	39.34	2.47%	16.46%

България/Райони/Области	Разпределение спрямо общата облагаема основа за 2022 г. (млн. лв.)	Приход от ДДФЛ (млн. лв.)	30% споделен приход (млн. лв.)	% от споделените данъчни приходи	Показател собствени приходи към общо приходни постъпления (средно за областта)
Кюстендил	417.57	41.76	12.53	0.79%	20.88%
Перник	481.46	48.15	14.44	0.91%	18.44%
София	1,300.98	130.10	39.03	2.45%	30.04%
София (столица)	25,067.61	2,506.76	752.03	47.13%	44.69%
<b>ЮЖЕН ЦЕНТРАЛЕН</b>					
Кърджали	541.43	54.14	16.24	1.02%	17.63%
Пазарджик	1,085.23	108.52	32.56	2.04%	18.25%
Пловдив	4,397.28	439.73	131.92	8.27%	22.14%
Смолян	506.56	50.66	15.20	0.95%	13.18%
Хасково	769.01	76.90	23.07	1.45%	19.95%
<b>Общо</b>	53184	5318.4	1,595.52	100.00%	

\*Към месец декември 2024 г. най-актуалните налични данни за средна работна заплата по области са налични за 2022 г.

*Източник на информация:* НСИ, МФ, изчисления на автора.

На база строгото данъчно споделяне най-голям дял от приходите се разпределят в общините с най-голям брой заети и с най-висока средна работна заплата. Столична община получава приблизително 45% от общия размер на споделените приходи. Близо 8% от общия размер на прогнозните споделени данъчни приходи постъпва в бюджетите на общините от

област Пловдив. Област Пловдив се характеризира с развита икономика и на територията ѝ е създадена Тракия икономическа зона, която освен че е подкрепена от всички общини в областта, е предпоставка за развитие на местния бизнес, осигуряване на много работни места и създава добра бизнес среда и възможности за нарастващи заплати.

Общините, отчитащи най-ниски стойности на показателя собствени приходи в общите приходни постъпления – тези от област Видин, област Смолян и област Монтана, ще получат прогнозно около 0.5%, 0.95 % и 0.86% от общия размер на прогнозните споделени данъчни приходи. Общините от област Силистра, с осреднен показател собствени приходи към общо приходни постъпления в размер на 15.39%, прогнозно ще получат 0.61% от общия прогнозен размер на споделените данъчни приходи.

Основният риск при въвеждане на механизма на строгото данъчно споделяне в България е разрастване на фискалните различия между регионите. Към момента се наблюдава развитие при общините в регионите Столична община, Пловдив, Варна и Бургас, а общините в останалите региони остават с недоразвит местен бизнес и редица регионални проблеми, в т.ч. липса на достатъчно финансиране за предоставяне на местни публични блага и услуги. Методът на строгото данъчно споделяне е успешен за приложение за по-малко фрагментирани по отношение на финансовите показатели общини и е препоръчителен да се приложи тогава, когато няма да се разтвори допълнително ножицата между бедни/неразвити и богати/икономически развити региони и общини. Допълнителни ползи от приложението на този механизъм са: (1) че делът на приходите остава стабилен в рамките на няколко години и местната финансова самостоятелност е добре обезпечена, и (2) избягват се неблагоприятните последици от данъчната конкуренция между нивата на управление (Ненкова, 2021, с. 71 – 72).

### **3.2.2. Споделени данъчни приходи – приложение на изравнителни критерии**

Част от държавите от Централна и Източна Европа, членки на Европейския съюз, споделят данъчни приходи с общините на база приложени изравнителни критерии. Примери в това отношение са Чехия, Словакия, Словения и Полша. В някои от държавите се използва смесен подход, който съчетава споделяне на приходи на база място на генериране на данъчната основа и приложение на изравнителни критерии с цел избягване задълбочаване на фискалните различия между регионите.

Както вече се отбеляза, фискалните различия между общините в България продължават да нарастват през последните години. Богатите общини са много малко и нивото на техните собствени приходи е в рязък контраст с останалите общини, което показва, че е препоръчително местните териториални единици с нисък приходен потенциал да се разглеждат като потенциални бенефициенти от изравнителни схеми (Ненкова, 2020).

За да се изследват възможностите за приложение на механизма за споделяне на данъчни приходи на база изравнителни критерии се прилага моделът на споделените приходи, който се използва в Република Чехия.

Чешката република е унитарна държава с две нива на местно управление – региони (14 броя) и общини (6250 броя). Общините упражняват едновременно собствени дейности, които се изпълняват пряко от местната власт и нейните избрани органи, и делегирани отговорности, които се извършват от името на държавата и централната власт носи законова отговорност за изпълнението на делегираните дейности (Kalcheva, Sedmihradská, 2024).

Механизмът за споделяне на данъците в Чешката република е въведен през 1993 г. и оттогава е претърпял съществени изменения едва два пъти – през 1997 г. и 2001 г. Настоящият механизъм, въведен от 2001 г., включва споделяне на приходи-

те от трите основни централни данъка: данък върху доходите на физическите лица, корпоративен подоходен данък и ДДС. Разпределението на приходите включва и трите нива на управление в Чешката република: държавния бюджет, регионите и общините.

Процесът на разпределяне на данъчните приходи протича на два етапа. Първо се определят дяловете, разпределени на различните нива на управление (централно, регионално и местно). След това се определят дяловете за отделните региони или общини.

Първият етап е еволюирал във времето по следния начин: делът на регионите нараства от първоначалните 3.1% до 7.86 – 9.78%, докато делът на общините варира между 19.93% и 25.84%. Вторият етап, в случая с регионите, е фиксиран със закон и не е променян от 2001 г. насам. За общините, обаче, определянето на конкретните дялове е по-малко стабилно във времето и е претърпяло изменения през 2008, 2013 и 2017 г.

Основните промени засягат т. нар. коефициент на размера/плаващ коефициент (*size coefficient/sliding coefficient/population coefficient*). Първоначално големината на общината играе водеща роля при определяне на коефициента. С течение на времето, обаче, се въвеждат допълнителни елементи за постигане на по-справедливо разпределение на приходите, формиращи основата за определяне на коефициента.

Плаващият коефициент нараства за общини с население над определен праг, а за общини с население под прага се прилагат коефициенти за по-малки размерни групи (т.е. коефициентът наподобява на прогресивна данъчна ставка с плавен преход). Табл. 15 дава информация за групите общини по брой жители и приложимия коефициент (*sliding coefficients*).

**Таблица 15.** Групи общини и размер на плаващ коефициент<sup>33</sup>

Брой жители	Плаващ коефициент в сила от 2013 г.
0 – 50	1
51 – 100	1.07
101 – 200	
201 – 300	
301 – 1 500	
1501 – 2000	
2001 – 5 000	1.1523
5 001 – 10 000	
10 001 – 20 000	
20 001 – 30 000	
30 001 – 40 000	1.3929
40 001 – 50 000	
50 001 – 100 000	
100001 – 110000	
110 001 – 150 000	1.3663
150 000 и повече	
Пилзен, Острава, Бърно	2.2961
Прага	4.0641

Източник: Act No. 243/2000 Coll. on Budgetary Allocation of Taxes.

Формулата, по която се разпределят споделените данъчни приходи, включва критерии за изравняване. Теглата на тези критерии се променят през периода от 2001 до 2018 г. От 2018 г. формулата включва следните критерии: (1) коефициент

<sup>33</sup> Коефициентът се среща под наименование (*sliding coefficient*)/коефициент на население (*population coefficient*); плаващ коефициент и плъзгащ се коефициент.



на населението с тежест 78%; (2) население – 10%; (3) площ на общината – 3%; и (4) брой ученици – 9%.

Във формулата за разпределение на данъчните приходи между общините се използва коефициентът на населението (табл. 15). Той играе ключова роля при определянето на дяловете от данъка върху доходите на физическите лица (ДДФЛ), прехвърлен на местните власти. Формулата за изчисляване на коефициента на населението се основава на броя на населението на общината, като по-големите общини получават по-високи коефициенти. Основните стъпки и принципи при разпределяне на споделените данъчни приходи включват:

*Определяне на размерните групи на населението.*

Общините се класифицират в няколко категории според броя на жителите. Всяка категория има фиксиран или изчислим коефициент, който се увеличава с размера на населението.

*Прилагане на коефициент на плъзгане.*

Системата използва т.нар. плъзгащ коефициент, който отчита броя на жителите над определен праг. Например за първите няколко хиляди жители на една община се прилага по-нисък коефициент, а за всяка следваща група население – по-висок. Това е подобно на прогресивен данъчен подход, при който повече жители водят до по-голямо увеличение на дела на данъците, получавани от общината.

*Претегляне на специални фактори*

За някои общини с регионално значение (напр. градове като Прага, Бърно, Острава и Пилзен) се прилагат допълнителни коефициенти на значимост, за да се отчете ролята им на икономически и административни центрове.

За целите на настоящото изследване е приложен чешкият модел с действащите критерии за разпределение на данъчните приходи. При изчисленията за България са използвани данни за приходите от данъци върху доходите на физическите лица, приходи от корпоративен данък и ДДС за 2022 г., както и информация за територията на общините, броя на учениците, броя на заетите и населението към края на 2021 г. Оценяват се

приходите на отделните общини в България, като се използва текущата чешка формула за разпределение на данъците и демографските данни за българските общини за 2022 г. Данните за броя на населението, площта и броя на учениците и заетите са с източник на информация Националният статистически институт.

Основното допускане при изчисленията е, че се ползва същата сума, отпусната за целеви трансфери през 2022 г., която е 6238,5 млн. лв., представляваща 26,4% от общия размер на приходите от корпоративния подоходен данък, данъка върху доходите на физическите лица и ДДС. За сравнение, в Чешката република споделените данъци представляват 27% от общите приходи от тези данъци.

Както бе отбелязано по-рано, приложената формула е:

$$78\% \times (\text{брой жители} \times \text{плъзгащ коефициент}) + 10\% \times \text{брой на жители} + 3\% \times \text{площ на общината} + 9\% \times \text{брой ученици}$$

По примера на чешкия модел се прилагат по-високи коефициенти на размер за четирите най-големи града: Бургас, Варна и Пловдив – 2.2961 и София – 4.0641, подобно на практиката в Чехия.

При разпределението на приходите от данъците върху доходите на физическите лица в чешкия модел се прави още една стъпка, допълнително разпределение на приходите от ДДФЛ в размер на 1.5% от общите данъчни приходи, като за целите на преразпределението се използва информация за броя на заетите в дадена община. Тази част на споделянето на данъчните приходи се свързва със строгото данъчно споделяне, тъй като общините, които предлагат повече работни места и имат по-висок брой заети на своята територия получават по-високи приходи от споделения ДДФЛ. В приложените условия за българския модел това означава допълнителни приходи към получения общ пул приходи от корпоративен, подоходен данък и

ДДС в размер на 92.8 млн. лв. *Подробни изчисления и резултати по общини са представени в приложение 1.*

Представеният модел предполага преразпределение на значителни средства от приходите от националните данъци в местните бюджети, което от своя страна следва да доведе до съществени промени на действащата към момента система за разпределение на държавните трансфери<sup>34</sup>.

Според препоръките на Съвета на Европа съществуването и финансирането на делегираните дейности на общините в България следва да бъде преосмислено. Експертите препоръчват постепенното премахване на разделението на делегирани и собствени функции и засилването на общинските отговорности, съчетано с фискална автономия и местна отчетност. По-конкретно се предлага да се извърши задълбочен преглед на собствените и делегираните функции на общините, успоредно с въвеждането на механизъм за безусловно финансиране, основан на нормативи (Съвет на Европа, Доклад за партньорска проверка 22BG07 – Развитие на фискалната децентрализация и подобряване на местното финансово управление в България, с. 26).

Следва да се подчертае, че представеният модел, който е разработен по примера на системата за разпределение на споделени данъчни приходи в Чехия, представлява само един елемент, стъпка към базова реформа, която следва да обхване цялостната система на общинските финанси в България.

### **3.3. Други предложения за повишаване на данъчните общински приходи**

#### **3.3.1. Данък върху земеделските земи**

Темата за въвеждане на данък върху земеделските земи периодично се дискутира в публичното пространство в България. На база на анализа на отговорите на анкетните карти,

---

<sup>34</sup> Повече информация за приложението на чешкия модел в условията на България може да се намери в Kalcheva, Sedmihradská, 2024.

въвеждането на данък върху земеделските земи също се откроява като алтернатива, която общините посочват като възможен източник на допълнителни бюджетни приходи<sup>35</sup>.

В страните от Централна и Източна Европа, членки на Европейския съюз, се наблюдават примери за държави, в които се прилага данък върху земеделската земя. Данъкът се въвежда под формата на индивидуален данък върху земеделската земя, но също така земеделският данък може да бъде подкатегория на данък върху земята. Следва да се отбележи, че *данъчната политика в селското стопанство не е хармонизирана в европейското законодателство*. Затова нейният обхват, данъчните схеми и ставки са обект на суверенни решения на държавите членки на ЕС (Szlezak-Matusiewicz, 2018).

За целите на емпиричното изследване е направен анализ на приложението на данък върху земята/земеделски данък в Полша и Румъния, представени са примерни изчисления в хипотеза, че се въведе местен данък върху земята в България.

### 3.3.1.1. Полша – данък върху селскостопанската собственост (*podatek rolny*)

В Полша съществува местен данък върху селскостопанската собственост (*podatek rolny*). Той се заплаща от фермери и лесовъди в полза на общинските бюджети. Данъкът се различава от обичайния данък върху недвижимата собственост и се изчислява въз основа на площта, умножена по стойността на определен брой центнера ръж на хектар или от цената на дървесината, ако данъкът се отнася за горски насаждения<sup>36</sup>. Размерът на данъка се определя с Решение на общинския съвет, но максималният размер зависи от цената на ръжта или дървесината. Стойността на ръжта/дървесината за следващата данъчна

---

<sup>35</sup> Препоръчително е при разглеждане на алтернативата да се обмисли въвеждане на данъка с отложено действие поради проблемите, които се наблюдават в страната, свързани с комасацията и белите петна.

<sup>36</sup> Данъкът върху земеделските земи обхваща и горите. Законодателството в Полша разглежда горите като част от земеделските земи и поради това те също подлежат на облагане с този данък.

година се обявява от Националната статистическа служба. Съществуват определени облекчения от задължението за плащане на данъка върху селскостопанската собственост. Например, ако фермер увеличи размера на своето земеделско стопанство до максимум 100 ha или създаде ново стопанство, или закупи/наеме земя от Агенцията за земеделска собственост, то той се освобождава от заплащане на данък. Определени класове земеделска земя също са освободени (например класове V, VI и VII – всички категории земеделски земи с ниско качество на почвата), както и гористи земи и органични ферми. Селскостопанските сгради, използвани изключително за земеделски дейности, са освободени от данък върху недвижимата собственост. Ако земята подлежи на облагане с данък върху земеделските и горските земи, тогава не се налага данък върху недвижимите имоти (OECD, 2020).

Приходите от селскостопанския данък съставляват скромен дял от общите приходи на общините, но често се определя като значим източник на данъчни приходи в селските общини. Приходите от данък върху земеделските гори съставляват около 0.7% от общите общински приходи. Но разглеждайки само селските общини, делът на селскостопанския данък в общите приходи е поне два пъти по-висок от средната стойност в общините на Полша. По-конкретно приходите от селскостопанския данък в селските общини съставляват средно около 5% от собствените приходи на общините (Kobiałka & Zakrzewska, 2019, с. 130).

Чрез прилагане на този вид данък в Полша се подкрепят финансово по-слабите, малки и селски общини, които традиционно са лишени от по-високи приходи от данък върху недвижимите имоти и бизнес данъци. В селските общини често няма развит местен бизнес, броят на жителите намалява, а данъчната основа на недвижимите имоти е силно ограничен.

### *3.3.1.2. Румъния – поземлен данък*

Според румънското законодателство: „Всяко лице, което притежава земя, намираща се в Румъния, дължи годишен данък за нея, с изключение на случаите, в които законът пред-

вижда друго. За земи публична или частна собственост на държавата или на административно-териториални единици, отдадени на концесия, отдадени под наем, стопанисвани или ползвани съответно от лица, различни от публично-правните, се определя поземленият данък, който се дължи от концесионери, арендатори, носители на право на управление или ползване, според случая, при условия, подобни на данъка върху земята. При последващо прехвърляне на правото на концесия, аренда, управление или ползване на земята на други субекти, таксата се дължи от лицето, което е в договорни отношения с публично-правното лице.“

Данъкът в Румъния се нарича поземлен данък (*taxa pe teren prevăzută*) и се внася в местния бюджет на общината, където се намира земята. В случая на община Букурещ поземленият данък се дължи на местния бюджет на района, където се намира земята.

Общинските съвети имат право да гласуват определени данъчни преференции, в т.ч. освобождаване или намаляване на дължимия поземлен данък в определени хипотези, предвидени от закона<sup>37</sup>.

Данъкът върху земята се определя като се вземат предвид площта на земята, рангът на местността, където се намира земята, площта и категорията на използване на земята, съгласно класификацията, направена от местния общински съвет. За поземлен имот в урбанизираната територия, вписан в земеделския регистър под категорията на землището със застрояване, данъкът/данъкът върху земята се определя, като се умножи площта на земята, изразена в хектари, със съответната сума, предоставена в табл. 16:

---

<sup>37</sup> Fiscal Code, Law no. 227/2015.

**Таблица 16.** *Нива на данъка според ранга  
на местността – леи/ha*

Категория	0	I	II	III	IV	V
A	8282 – 20706	6878 – 17194	6042 – 15106	5236 – 13090	711 – 1788	569 – 1422
B	6878 – 17194	5199 – 12998	4215 – 10538	3558 – 8894	569 – 1422	427 – 1068
C	5199 – 12998	3558 – 8894	2668 – 6670	1690 – 4226	427 – 1068	284 – 710
D	3558 – 8894	1690 – 4226	1410 – 3526	984 – 2439	278 – 696	142 – 356

*Източник:* Cod Fiscal.

Категориите, представени в таблицата (A, B, C, D) представляват групирането на земята според тип или начин на използване. Ранговете на местността (0, I, II, III, IV, V), стартират от 0, с което се обозначават урбанизираните зони, които се оценяват с най-високия ранг. Съответно най-ниския ранг е V, който се прилага за селски райони. Данъкът се определя в леи за хектар, а диапазонът се определя за съответната категория земя в определения ранг на местността.

При земя, намираща се в урбанизираната територия, вписана в земеделския регистър под категория на ползване, различна от тази със застрояване, данъкът/данъкът върху земята се определя, като се умножи площта на земята, изразена в хектари със съответния размер, предвиден в закона, като този резултат се умножава по съответния коригиращ коефициент.

За установяване на данъка върху земята се използват сумите от табл. 17, изразени в леи на хектар:

Таблица 17. Категория земя

№	Зона/Категория на ползване	A	B	C	D
1	Обработваема земя	28	21	19	15
2	Пасища	21	19	15	13
3	Ливада	21	19	15	13
4	Лозе	46	35	28	19
5	Овощна градина	53	46	35	28
6	Гора или друг терен с горска растителност	28	21	19	15
7	Земя с водни площи	15	13	8	0
8	Пътища и железопътни линии	0	0	0	0
9	Неплодородна земя	0	0	0	0

Източник: Cod Fiscal.

За различните категории земи се прилагат различни стойности/оценки. Категория А е най-висока категория, а D е най-ниска. В случай на земя, разположена извън урбанизираните зони, данъкът върху земята се определя чрез умножаване на площта на земята, изразена в хектари, със съответната сума, посочена в следващата таблица (табл. 18), умножена с коефициента на корекция.



**Таблица 18.** *Размер на данъка според категорията на използване на земята*

№	Категория на използване	Данък (леи)
1	Земя с постройки	22 – 31
2	Обработваема земя	42 – 50
3	Пасища	20 – 28
4	Ливада	20 – 28
5	Лозе на продуктивна възраст, различна от тази по № 5.1	48 – 55
5.1	Лозе до продуктивна възраст	0
6	Овощна градина на продуктивна възраст, различна от тази по № 6.1	48 – 56
6.1	Овощна градина до продуктивна възраст	0
7	Гора, или друг терен с горска растителност, с изключение на този по № 7.1	8 – 16
7.1	Гора на възраст до 20 години и гора със защитна роля	0
8	Земя с водни площи, различна от тази с рибни стопанства	1 – 6
8.1	Земя с рибни стопанства	26 – 34
9	Пътища и железопътни линии	0
10	Неплодородна земя	0

*Източник:* Cod Fiscal.

От представената информация може да бъде направен изводът, че данъкът върху земята, който се прилага в Румъния, има широко приложение. Впечатление прави силната диференциация и приложението на данъка за точно определен тип земя.

### *3.3.1.3. Въвеждане на земеделски данък в България*

Както вече се отбеляза, идеята за въвеждане на местен данък върху земеделските земи периодично се дискутира в

публичното пространство. Идеята е подкрепена най-силно от малките и средните селски общини с ясно изразен земеделски профил.

В технически доклад на тема: „Цялостен анализ на актуалната правна, административна и оперативна рамка на общините в България“ и доклад на тема: „Пътна карта за реформи в България“, експерти от Съвета на Европа предлагат „данъкът върху недвижимите имоти да бъде разширен чрез въвеждане на данък върху земеделските земи“.

На база разгледаните примери за облагане на земеделската земя в Полша и Румъния, въз основа на наличната публична информация, в т.ч. липса на данни за типовете обработваеми земи, качество на земята, са представени прогнозни изчисления за приходи от въвеждане на данък върху земеделските земи в България. Информацията за разпределението на земеделските земи се базира на данни от НСИ. Предвид негативното отношение на местното население към въвеждането на нови данъци, за целите на изчисленията се ползва предложение за въвеждане на минимален размер на данъка от 10 лв. на хектар или 1 лв. на дека. За сравнение, средният размер на данъка, който се прилага в Румъния варира между 5 и 30 евро на хектар.

Извън изследването на данните остава земеделската земя, която се намира в т.нар. бели петна. „Белите петна“ в земеделската територия на България е термин, който се използва за означаване на земеделски земи с неустановени собственици или земи, чиито собственици не са декларирали ползването им или не са ги предоставили под наем или аренда. Според информация на Института по политики и развитие, в края на 2020 г.: „По неофициални данни площите на „бели петна“ се оценяват между 10 и 15 милиона декара. Тези парцели са земи с неизяснена собственост или земи, чиито собственици не са отдали под аренда и не обработват активно“.

Според данните на НСИ земеделската земя в България се равнява на 6 078 070.20 ha (хектар), което в хипотеза на данък в размер на 10 лв./ha (или 1 лев на декар) ще доведе до увели-

чаване на общинските приходи с около 60.8 млн. лв. Седемнадесет общини биха получили приходи в размер над 500 хил. лв. Те са представени в табл. 19.

**Таблица 19.** *Общини с най-високи приходи от данък върху земеделските земи (прогнозни изчисления)*

Община	Население	Земеделска земя	Приход от земеделски данък
Ловеч	36,873.00	62088.99	620,889.86
Долна Митрополия	16,121.00	57251.85	572,518.47
Плевен	109,767.00	62306.32	623,063.20
Велико Търново	76,811.00	53154.10	531,541.00
Севлиево	28,711.00	52389.11	523,891.05
Генерал Тошево	10,782.00	83841.74	838,417.37
Добрич-селска	17,232.00	98737.23	987,372.35
Попово	21,870.00	55887.47	558,874.71
Търговище	48,121.00	53920.43	539,204.34
Карнобат	20,144.00	67106.67	671,066.71
Средец	12,939.00	66618.52	666,185.19
Нова Загора	30,007.00	64943.77	649,437.69
Сливен	110,972.00	64210.75	642,107.47
Стара Загора	142,348.00	62883.03	628,830.31
Елхово	12,795.00	52104.88	521,048.81
Стралджа	10,112.00	52414.82	524,148.21
Тунджа	20,672.00	96388.02	963,880.15

*Информация:* НСИ, изчисления на автора.

От представената информация става видно, че общини с население в диапазона 10 – 20 хил. жители ще получат значителен дял от прогнозните приходи. Тунджа, която е малка,

селска община, Добричка или Добрич-селска са с най-голям по размер земеделски земи и ще получат най-високи приходи в абсолютна стойност.

На табл. 20 може да се проследят прогнозните изчисления за общините с най-нисък брой население, до 3 хил. жители. Поради процесите по обезлюдяване и застаряване на населението тези общини са с намаляващи данъчни приходи и във времето стават все по-зависими от субсидиите от държавния бюджет.

**Таблица 20.** *Прогнозни приходи от данък върху земеделските земи за най-слабо населените общини*

Община	Земеделска земя – ha	Приходи от земеделски данък	Население
Бойница	12443.04	124,430.39	744.00
Грамада	13244.30	132,442.98	1,269.00
Макреш	13503.26	135,032.59	1,204.00
Ново село	8888.09	88,880.92	2,423.00
Чупрене	12213.90	122,138.97	1,599.00
Априлци	9745.89	97,458.93	2,665.00
Георги Дамяново	12616.62	126,166.17	1,961.00
Медковец	17318.80	173,188.00	2,988.00
Чипровци	12243.19	122,431.89	2,738.00
Сухиндол	9512.86	95,128.60	1,969.00
Алфатар	23358.75	233,587.55	2,232.00
Малко Търново	16218.18	162,181.80	2,558.00
Опан	20349.43	203,494.35	2,313.00
Болярово	44366.16	443,661.61	2,986.00
Бобошево	6846.29	68,462.86	2,282.00
Невестино	18238.17	182,381.65	1,769.00
Рила	15722.69	157,226.94	2,328.00

Община	Земеделска земя – ha	Приходи от земеделски данък	Население
Трекляно	11436.08	114,360.84	552.00
Земен	9569.37	95,693.69	2,138.00
Ковачевци	7550.98	75,509.83	1,332.00
Антон	5425.79	54,257.95	1,403.00
Копривщица	5414.40	54,143.98	1,960.00
Мирково	8431.40	84,313.97	2,241.00
Чавдар	1660.92	16,609.19	1,162.00
Челопеч	1672.17	16,721.65	1,450.00
Лъки	4919.47	49,194.72	2,123.00
Борино	3723.29	37,232.89	2,435.00
Маджарово	6492.11	64,921.05	1,774.00

*Информация: НСИ, изчисления на автора*

От общините, посочени в табл. 20, единствено общините Чавдар и Челопеч са в добро финансово състояние поради високите приходи от концесии, които получават. Община Копривщица също отчита добри финансови показатели. Останалите общини се характеризират с нисък показател дял на собствени приходи в общите общински постъпления, а някои от тях имат задълбочаващи се финансови проблеми.

*Информация за прогнозните изчисления за всички общини може да бъде намерена в приложение 2.*

В заключение, въвеждането на минимален данък върху земеделските земи в България може да бъде успешен инструмент за повишаване общинските данъчни приходи. Разбира се, прогнозните изчисления следва да бъдат доразвити и прецизирани. По примера на Румъния могат да бъдат разработени различни коефициенти за облагане на земите според типа и качеството им. Информация за механизма за определяне на данъчната оценка на земеделските земи се съдържа в Закона за местните данъци и такси.

Преди години в публичното пространство се обсъждаше законодателна инициатива, включваща предложението обект на облагане да бъдат само земеделски земи, собственост на физически или юридически лица, когато собствеността им на територията на страната е общо над 20 000 дка. По изчисления на вносителите на законопроекта, това са 61 собственици на над 4 100 000 дка земя, което се равнява на допълнителен общински данъчен приход в размер на около 40 млн. лв.

Следва да се подчертае, че всички допълнителни прогнози, изчисления и анализи във връзка с въвеждане на данък върху земеделските земи, следва да бъдат придружени с информация и оценка на въздействието на данъка върху данъкоплатците и социалната поносимост.

### **3.3.2. Данък върху недвижимите имоти – актуализация на данъчните оценки**

Част от представителите на общините, отговорили на анкетните карти, защитават тезата, че данъчните общински приходи могат да се повишат чрез актуализиране на данъчните оценки на недвижимите имоти. За целите на анализа на това предложение се представят европейски практики, свързани с периодична актуализация на данъчната оценка на недвижимите имоти. На следващо място се анализира необходимостта и възможностите за актуализиране на данъчната оценка на недвижимите имоти в България.

#### *3.3.2.1. Европейски практики, свързани с актуализация на данъчните оценки на недвижимите имоти*

Според Blöchliger и Diagne (OECD) потенциалът на данъците върху недвижимите имоти не се използва в достатъчна степен в страните от Централна и Източна Европа и в балтийските страни, членки на Европейския съюз. Според авторите, независимо, че реформата в тази сфера е свързана с много предизвикателства, кризите в публичните финанси от последните години и нарастващите разходи, свързани със застарява-

нето на население налагат промени, свързани с данъка върху недвижимите имоти. Редица изследвания на ОИСР показват, че засилването на данъчното облагане на недвижимите имоти може да доведе до поддържане на фискална устойчивост. В допълнение, данъците върху недвижимите имоти могат да се използват за намаляване на нестабилността на цените на жилищата и за постигане на по-достъпни жилища за домакинствата с ниски доходи. Тези желани ефекти зависят от обхвата на данъка, който се определя от еластичността на търсенето и предлагането на жилищата и от честотата на актуализация на данъчната оценка – колкото по-навременни са актуализациите, толкова по-съществен е ефектът (OECD, 2021).

За разлика от повечето страни от ОИСР, Полша, Чехия, Словакия и България прилагат при изчисляването на данъчните оценки на земята и сградите на недвижимите имоти, индикатори, базирани на площ, а не на база отчетна/пазарна стойност. Изследвани примери от европейската практиката показват, че реформите в сферата на актуализацията на данъчните оценки на недвижимите имоти могат да бъдат успешни. Такива примери са промените в Ирландия и Дания.

### *Ирландия*

След направена реформа през 2013 г. данъчната оценка на имотите в Ирландия се определя и декларира от собствениците, а първоначално направената оценка през 2013 г. е валидна до края на 2016 г. Ставката на данъка върху жилищните имоти се определя от централната власт. За 2014 г. данъчната ставка е била 0.18 на сто за имоти с пазарна стойност до 1 млн. евро. Жилищни имоти над 1 млн. евро се облагат с 0.18 процента върху първия 1 млн. евро от стойността и 0.25 процента върху частта от стойността над 1 млн. евро (не се прилага групиране над 1 млн. евро). От 2015 г. местните власти получават права да променят размерите, определени от централната власт в диапазон от 15 процента. Всички приходи от данъка постъпват в бюджетите на местните власти.

През 2016 г. се възприема нов подход – срокът на действие на актуализираната данъчната основа се увеличава до пет години. Например при дата на оценка на имота 1 ноември 2021 г., определената данъчна оценка се ползва и през следващите четири години (2022 – 2025 г.). Данък недвижими имоти в Ирландия е прогресивен.

Както вече се отбеляза, данъчно задълженото лице само изчислява данъчната оценка, която се равнява на пазарната стойност на имота. За целта лицата обменят информация с приходна служба, която отговаря на въпроси на задължените лица и насочва към ползването на специализиран софтуер. При определяне на оценката задължените лица трябва да използват информация за имоти, които са подобни (по вид и година на строителство) на притежаваните от тях. Необходимо е лицата да запазят копие от всички източници на информация, които използват, както и всяка друга документация, която удостоверява направената оценка. Службата за приходи може да поиска базовата информация за направената оценка, когато проверява подадените документи.

Данъчно задължените лица използват специализиран регистър на цени на продадените жилищните имоти в съответния жилищен район. Чрез регистъра те получават информация за продажната цена на имоти, които са сходни по вид с техния имот. За да се изчисли реално пазарната стойност на имота, към обявената продажна цена се добавя ДДС в размер на 13.5%.

Алтернативно, при определянето на данъчната оценка на недвижимите имоти, гражданите могат да ползват платените услуги на професионален оценител, който оценява имота по гореописания начин.

### *Дания*

През 2017 г. централната власт в Дания инициира реформа в сферата на данъчното облагане и по-конкретно при данъка върху недвижимото имущество. В резултат на реформата да-



нъчната оценка на недвижимите имоти се актуализира до размера на справедливите пазарни стойности на имотите. За да не се повиши значително данъчно бреме за гражданите, мерките, залегнали в реформата, предвиждат намаляване на данъчните ставки (Blöchliger, Diagne, 2023).

Измененията, свързани с определяне на данъчната оценка, са одобрени през 2017 г. и влизат в сила през 2021 г. Предвижда се оценката на недвижимите имоти да бъде преразглеждана и актуализирана на всяка втора година, започвайки от 2020 г.

Новата данъчна система заменя номиналното данъчно замразяване на данъчното облагане на имуществото с пропорционално данъчно облагане, като запазва прогресивния елемент за най-скъпите жилища (Denmark-2019-OECD-economic-survey-overview)<sup>38</sup>.

Информация за стойността на актуализираните оценки на недвижимите имоти се подава от Датската агенция за оценка на имоти. Целта на новите оценки на имотите и новата система за оценка е да се направят по-точни и прозрачни оценките на имотите въз основа на реализираната пазарна стойност на имота в района, където се намира имотът. Съответно собственикът на жилище изплаща данъчно задължение, изчислено на база реалната пазарна стойност на имота.

Съгласно датското законодателство (Ejendomsvurderingsloven): „При нормални пазарни условия, данъчната оценка на съответния имот, се определя на база категория на имота, като се вземат предвид годината на строителство, квадратурата на жилището, местоположението и други характеристики, определени в законодателството.“

При определяне на облагаемата стойност Датската агенция за оценка на имоти:

---

<sup>38</sup> Собствениците на имоти са задължени да плащат данък върху стойността на имотите. Годишният данък върху стойността на имота възлиза на 0.92% от стойността на имот до 3 040 000 ДKK и 3% от стойността над 3 040 000 ДKK.

(1) Определя цената на квадратен метър – цената на квадратен метър е определена на база 15 реализирани продажби в района за последните шест години. Имотите трябва да бъдат сходни по вид и в една и съща географска област.

(2) Съобразява определената цена на квадратен метър с характеристиките на имота. Датската агенция за оценка на имоти анализира вида на строителни материали, годината на строителство на имота, местоположение, достъп до пътни артерии, до гори и т.н.

(3) Предлага предварителната стойност на имота, която се определя като съотношение между претеглената площ на имота по коригираната цена на квадратен метър.

(4) Определя крайната стойност на имота, като при финалната оценка се прилагат т.нар. допълнителни критерии – замърсяване на въздуха и почвата, шум и други, които могат да понижат оценката на недвижимите имоти.

След като имотът е преминал през четиристепенния модел, Датската агенция за оценка на имоти изпраща изготвената оценка на имота на собственика. Както вече се отбеляза, оценката е в съответствие с реализираната стойност на имота в съответния жилищен район.

За да не се увеличи съществено данъчната тежест за данъкоплатците, се предлага размерът на данък върху недвижимите имоти да бъде намален<sup>39</sup> (Minkøbermægler.dk).

На база реформата и предложените промени, в т.ч. използването на пазарните стойности като данъчни оценки, данъчното облагане на недвижимите имоти, в Дания действа като автоматичен стабилизатор на пазара на недвижими имоти.

Гореизложените изследвани примери от европейската практиката в Ирландия и Дания показват, че реформите в сферата на актуализацията на данъчните оценки на недвижимите

---

<sup>39</sup> Предлага следното намаление от 0.92% на 0.55% за частта от данъчната основа, която не надвишава 3 040 000 ДKK (лимит на прогресия) и от 3% на 1.4% за останалата част.

имоти могат да бъдат успешни и работещи чрез правилната държавна организация на процеса по актуализиране.

### *3.3.2.2. Възможности за актуализация на данъчните оценки в България*

Механизмът за определяне на данъчните оценки на недвижимите имоти се съдържа в приложение 2 „Норми за данъчна оценка на недвижимите имоти“ от Закона за местните данъци и такси. Данъчната оценка се определя съгласно норми за данъчна оценка, които отчита следните критерии: местоположение на населеното място/зоната, вид на населеното място/категория с оглед на това дали е курорт с местно или с национално значение, категория на населеното място (функционален тип по ЕКГТА), стопанско значение на имота, сезонен или постоянен характер на дейността – за жилищни или за нежилищни нужди, вид на конструкцията на имота и др.

Данъчната оценка на сгради или на части от сгради се определя въз основа на базисната данъчна стойност за един квадратен метър, корекционни коефициенти и площта по следната формула:

$$\text{ДО} = \text{БС} \times \text{Км} \times \text{Ки} \times \text{Кх} \times \text{Кв} \times \text{Ко} \times \text{ПЛ}$$

където:

*ДО* е данъчната оценка в левове;

*БС* – базисната данъчна стойност на 1 кв. м в левове;

*Км* – коефициент за местоположение;

*Ки* – коефициент за инфраструктура;

*Кх* – коефициент за индивидуални характеристики;

*Кв* – коефициент за височина;

*Ко* – коефициент за овехтяване;

*ПЛ* – площта на сградата или част от нея в кв. м

Местните власти нямат правомощия по определяне на данъчната оценка, като единственият инструмент за провеждане на данъчна политика, освен определяне на конкретни данъчни ставки, е правомощието да определят зоните в населените места. Отделни изменения в коефициентите за местоположение се правят съответно през 2006, 2007 и 2009 г.

Следва да се отбележи, че по същество размерите на базисната данъчна стойност не са променяни от 2002 г. и са определени според закона съобразно видовете имоти и конструкции.

Преглед на законодателството показва, че от датата на приемането на Закона за местните данъци и такси се идентифицират шест нормативни промени, свързани с определянето на данъчната оценка на недвижимите имоти. Промените не засягат нито един съществен компонент на формулата (Калчева, Ушатова, 2024). Важно е да се отбележи, че до 2007 г. съгласно чл. 9, ал. 1, от ЗМДТ *„Данъчната оценка съгласно приложенията към закона се актуализира, но не по-късно от 30 ноември на предходната година, когато индексът на пазарните стойности на недвижимите имоти се увеличи с повече от 20 на сто с натрупване за периода от последната им промяна. Съгласно чл. 9 ал. 2 „Индексът по ал. 1 се определя от Националния статистически институт“*.

За последен път в началото на 2007 г. данъчната оценка на недвижимите имоти се увеличава с 20 процента, за да отрази нарасналата пазарна цена на недвижимите имоти в страната. Въпреки това имотите, към онзи момент все още са подценени за данъчни цели, като представляват не повече от 30 процента от реалната им пазарна стойност. Това е една от основните причини (наред с данъчните облекчения за основното жилище на данъкоплатеца) за ниската приходност от данъчното облагане на имоти в страната (Стоилова, 2010, с. 49).

Процесът по актуализация на данъчната оценка на недвижимите имоти в България се прилага в миналото, но въпреки това данъчните оценки на имотите остават под пазарните. Причината за това е, че базисната данъчна стойност е само

един компонент от формулата, която се прилага за изчисляване на данъчните оценки на имотите в страната.

Връщайки се към формулата, с която се определя данъчната оценка, следва да се отбележи, че един от компонентите, който формира, оценката е **коэффициентът на местоположение**. Този коефициент се определя на база категоризацията на общините в България. Традиционно категоризацията на общините се променя на всеки 10 години. Това се случва след като бъдат налични резултатите от преброяването на НСИ.

Критериите и показателите, по които се категоризират общините, районите, кметствата и населените места в Република България, се определят с решение на Министерски съвет. Действащите към момента горепосочени норми са регламентирани с Решение № 799 на МС от 13.11.2023 г. за определяне на критерии и показатели за категоризиране на общините, районите, кметствата и населените места в Република България.

Критериите са разпределени в четири групи: (1) Демографско състояние; (2) Икономически потенциал; (3) Инфраструктурно развитие и (4) Развитие и потенциал на територията<sup>40</sup>.

С решението се определя и, че *„Категоризирането на общините, районите, кметствата и населените места се извършва по методика, която се утвърждава от министъра на регионалното развитие и благоустройството в срок шест месеца от датата на приемането на настоящото решение“*.

През април 2024 г. МРРБ обявява актуализираната методика за категоризиране на общините, районите, кметствата и населените места в Република България. На база данните от НСИ, ползвани за изготвяне на методиката, е видно, че броят на най-слабонаселените общини в страната тенденциозно нараства през последните години.

---

<sup>40</sup> Повече информация за показателите, включени в отделните групи критерии, вж. в Приложение № 1 към т. 1, Решение № 799 на МС от 13.11.2023 г.

Първата група критерии, която формира категоризирането на общините, е *демографското състояние*. В методиката от 2024 г. е представена 8-степенна скала на разпределение на общините по големина (според броя на населението), но броят категории общини е шест, като в този брой се включва и Столична община. Според съставителите на методиката „Шестте категории и използваните показатели сравнително добре описват рейтинга по състояние и потенциал на общините, който може да се използва за различни практико-приложни или изследователски цели“.

**Таблица 21.** *Разпределение на общините според броя на населението им*

Условна категория	2001 г.		2011 г.		2021 г.		
	брой общини	население	брой общини	население	брой общини	население	брой населени места 2021 г.
<b>Брой</b>							
0 – 5999	42	170443	61	236838	83	308568	1020
6000 – 9999	58	453053	57	448554	57	459750	984
10 000 – 19 999	78	1124063	66	904297	62	891768	1291
20 000 – 29 999	32	791141	36	855928	22	525347	535
30 000 – 49 999	22	802092	15	576768	20	796038	673
50 000 – 99 999	21	1475781	21	1456905	13	916631	561
100 000 – 1 000 000	11	1941486	8	1593689	7	1347397	155

Условно категория	2001 г.		2011 г.		2021 г.		
	брой общини	население	брой общини	население	брой общини	население	брой населени места 2021 г.
>1 000 000	1	1170842	1	1291591	1	1274290	38
Общо	265	7928901	265	7364570	265	6519789	5257
<b>Относителен дял – %</b>							
0 – 59 999	15,85	2,15	23,02	3,22	31,32	4,73	19,40
6000 – 9999	21,89	5,71	21,51	6,09	21,51	7,05	18,72
10 000 – 19 999	29,43	14,18	24,91	12,28	23,40	13,68	24,56

Източник: Методика, 2024 г. по данни на НСИ.

Преизчислени данни за 2001 г. и 2011 г.

спрямо административното деление от 2021 г.

Видно от данните в табл. 21, най-голямо увеличение има в групата с общини с население до 6000 жители, а групата с най-голям спад на броя общини е с население между 20 000 и 29 999. Съобразно становище на НСОРБ: „Според новата методика при 170 общини (64%) категорията ще бъде променена, което автоматично ще доведе до намаление на приходите от данък върху недвижимите имоти с над 41 млн. лв. Допълнителен спад се очаква и при приходите от данък върху възмездно придобиване на имуществено – с още над 52 млн. лв.“

Това планирано намаление на данъчните приходи засилва значимостта на темата за актуализация на данъчните оценки и възможностите за компенсиране на очакваните спадове в приходите. Допълнителен фактор, засилващ потребността от актуализация на данъчните оценки на недвижимите имоти е все по-задълбочаващото се изоставане на данъчните оценки

от пазарните стойности на имотите. Освен върху приходите от данък върху недвижимите имоти, тази разлика в оценките пряко рефлектира върху приходите от данък при придобиване на имущество по възмезден начин. При изповядване на сделка с обект покупко-продажба на недвижим имот, задълженото лице може да избере на каква стойност да изповяда сделката – по данъчна оценка или по пазарна оценката. Последното се употребява най-често при ползване на банков ипотечен кредит, при който следва да се докаже реалната стойност на имота. Към момента няма изследване, което да покаже колко губят общинските бюджети от изповядване на сделки с недвижими имоти по данъчните оценки. Актуализирането на данъчната оценка ще доведе до ръст в приходите на двата най-фискално значими общински данъка.

В края на 2023 г. Министерство на финансите внася законопроект<sup>41</sup>, който цели актуализация на данъчните оценки. Предложението е както следва: *„При отчетено сумарно изменение с над 10 на сто на индексите за закупуване на нови и съществуващи жилища за двугодишен период, считано от следващата година базисната данъчна стойност в левове на квадратен метър по ал. 3 се актуализира с отчетения коефициент. При отчетено изменение в индекса по изречение първо на регионално ниво или в категоризацията на населените места по чл. 36 от Закона за административно-териториално устройство на Република България, считано от следващата година се актуализира и „Коефициентът за местоположение“ по чл. 6.“* На второ четене в Народното събрание предложението е отхвърлено и към днешна дата актуализацията на данъчната оценка на недвижимите имоти продължава да стои на дневен ред.

---

<sup>41</sup> Законопроект за изменение и допълнение на Закона за местните данъци и такси, № 49-302-01-69, внесен от Министерския съвет на 7 ноември 2023 г., приет на първо гласуване на 24 ноември 2023 г.



### 3.3.3. Общинските данъци като стимул за местно икономическо развитие

Анализирайки източниците за повишаване на общинските данъчни приходи, следва да се обърне внимание и на хипотезата, че местните данъчни постъпления могат да бъдат стимул за регионално и местно икономическо развитие. Част от изследванията в сферата на публичните финанси разглеждат въпроса за взаимовръзката между фискалната децентрализация и икономическия растеж (Bahl, 2008; Gadenne & Singhal, 2014; Martinez-Vazquez & McNab, 1997; Ebel & Yilmaz, 2002). Емпиричните изследвания по темата не са постигнали консенсус по въпроса заради различните използвани методологии, анализирани извадки и мерки.

Въпреки това следва да се подчертае, че авторите се обединяват около мнението, че фискалната децентрализация може да повлияе положително върху икономическия растеж, но при определени условия и в зависимост от нивото на икономическото развитие на държавата, стабилността и качеството на институциите, разпределението на ресурсите между регионите, развита правова и административна система и др. Успехът на реформата зависи от прецизността на дизайна на институционалните рамки, ефективното управление на ресурсите и политическата воля за преодоляване на съпътстващите предизвикателства.

В контекста на тази тема изследователи от различни държави анализират приходите от местни данъци като вид награда, стимул за общините, които полагат усилия и подпомагат икономически растеж. Данъците, които са обект на този вид анализи са само онези налози, които имат връзка с икономическите местни дейности – местен бизнес данък, корпоративен данък, ДДС, данък върху недвижимите имоти на юридическите лица, ДДФЛ и др. Не се анализират специфични секторни данъци, като туристическия данък, защото такъв тип приходи зависят от природните дадености и индивидуалната характе-

ристика на общините. Важно условие е, когато се изследват споделени данъчни приходи е те да се споделят според мястото на генериране на прихода, за да може да се създаде фискалният стимул за развитие на местната икономика.

Анализ на Европейската комисия (Herrmann, 2022), показва, че се наблюдават съществени различия между държавите членки на ЕС по отношение на дела на приходите от данъци върху местните икономически дейности (отчетени в местните бюджети), които могат да служат като награда/стимул за усилията на общините да увеличат продуктивността на местния бизнес. Дяловете варират между 0% и 66%. Държавите членки, които отчитат равни или по-високи от средните нива на ЕС генерират по-силен икономически растеж през периода 2015 – 2019 г. в сравнение с държави, в които данъците върху икономическите местни дейности са ниски или не съществуват.

Както вече се отбеляза, данъците, които са обект на анализ имат връзка с икономическите дейности – местен бизнес данък, корпоративен данък, ДДС, данък върху недвижимите имоти на юридическите лица, ДДФЛ<sup>42</sup> и др. Приходите от данъци върху местните икономически дейности към местните бюджети могат да действат като награда за общините, които провеждат местни политики, благоприятстващи развитието на местния бизнес (Herrmann, 2022; Chen et al., 2024; Serra, 2024).

В доклада на Европейската комисия се защитава тезата, че в страните със значителни приходи от данъци върху местните икономически дейности в бюджети на общините, кметовете и местните съвети се чувстват особено мотивирани да

---

<sup>42</sup> Приходите от данъка върху доходите на физическите лица се увеличават с броя или продуктивността на служителите и другите икономически активни лица и следователно са тясно свързани със състоянието на местната икономика. Местните данъчни приходи, базирани на ДДФЛ, могат да имат някои недостатъци: във всички държави членки на ЕС, с изключение на Румъния, ДДФЛ се дължи в мястото на пребиваване на данъкоплатците, а не в мястото, където те са икономически активни. Това може да доведе до изкривявания, когато мястото на живеене и работното място на данъкоплатците са различни (Herrmann, 2022).

предоставят висококачествено управление, услуги и подкрепа на местния бизнес, тъй като те ще се възползват директно от увеличените данъчни приходи и бюджети чрез повишена икономическа активност.

Изследването показва, че държавите членки на ЕС, които предоставят значителни приходи от данъците<sup>43</sup>, свързани с икономическите дейности, в бюджетите на местните и регионалните власти, отчитат среден икономически растеж за периода 2015 – 2019 г. 3.75%. Останалите държави, с дял на местните приходи, свързани с икономическите дейности под 23% от местните приходи отчитат среден икономически растеж за периода 2.34%.

Следва да се отбележи, че от държавите членки на Европейския съюз единствено България, Гърция и Словакия отчитат приходи от местни данъци, свързани с икономическата, дейност клонящи към 0.

В България единственият данък, свързан с местната икономическа активност е патентният данък, но приходите от него през последните години варират между 1 и 2% от общинските данъчни приходи. В тази връзка освен предложенията за въвеждане на споделени данъчни приходи от данък върху доходите на физическите лица и изследване на възможностите за споделяне на приходи от корпоративен данък и ДДС<sup>44</sup> се добавя и предложение за въвеждане на местен бизнес данък или разширяване на приложението на патентният данък. Субнационалните власти в Германия, Австрия, Франция и Унгария отчитат приходи от местен бизнес данък между 5 и 24% от общия размер на субнационалните приходи.

### *3.3.3.1. Местен бизнес данък в Германия*

В Германия всички търговски бизнес операции се облагат с търговски данък (Gewerbesteuer, GewSt). Въпреки че търгов-

---

<sup>43</sup> Над средните за ЕС, които се оценяват на 23% от общите субнационални приходи

<sup>44</sup> Но за да отговарят на условието за стимул/награда за местните власти, те трябва да бъдат разпределени на база място на генериране на прихода.

ският данък се регулира от федералния закон, той е общински данък със ставки, вариращи на общинско ниво. Търговският данък е данък върху бизнес печалбите, който се налага от всяка община в Германия. Той се различава от данъка върху дохода и корпоративния данък, които са федерални данъци и които се прилагат за всички физически лица и корпорации. Търговският данък се плаща от всички търговски предприятия в промишлеността, търговията, занаятите и услугите, независимо от тяхната правна форма или размер. Съществуват обаче някои изключения или намаления за определени видове предприятия или дейности, като селско стопанство, горско стопанство, комунални услуги, организации с нестопанска цел и др.

Правилата за определяне на облагаемия доход (бизнес печалби плюс определени законови добавки и надбавки) са еднакви в цяла Германия. Освен това ставката на търговския данък е една и съща за всички предприятия в рамките на една община. Минималната ставка на търговския данък трябва да бъде най-малко седем процента. Няма законоустановен таван на ставката на данъка, но средната ставка на търговския данък в Германия е малко над 14%. По правило ставката на търговския данък е по-висока в градските райони, отколкото в селските райони.

Във връзка с определянето на ставката на търговския данък следва да се отбележи, че ставката на търговския данък зависи от два фактора:

- коефициента (Hebesatz), определен индивидуално от всяка община;
- ставка на данъчна основа от 3.5 процента (в цяла Германия).

Основната ставка и общинският множител определят ставката на търговския данък. Основната ставка е 3.5% в цяла Германия, докато общинският коефициент (Hebesatz) може да варира от една община до друга от 200 до 500%.

Изчисляването на данъчното задължение преминава през следните стъпки:

(1) Облагаемият доход на дружеството се умножава по ставката на данъчната основа (3.5 процента), което води до т. нар. сума на данъчната основа.

(2) Данъчната основа се умножава с приложимия общински множител; което води до общата сума на дължимия търговски данък. Коефициентът се определя от всяка община. Средно е малко над 400 процента, но не може да бъде общо по-малко от 200 процента. Общинският данък (Hebesatz) на местните власти варира от 200% до 580%, което означава, че ефективната ставка на търговския данък може да варира от 7% до 20,3%.

В хипотеза, че бизнес се намира в Берлин, където Hebesatz е 410%, ефективна ставка на търговския данък ще бъде 14,35% (Hebesatz от 410% ще бъде умножена по основната ставка от 3,5%).

### *3.3.3.2. Местен бизнес данък във Франция*

Във Франция се отчита динамика по отношение на местните бизнес данъци. До 2024 г. местните власти получават приходи от т.нар. система Териториален икономически принос – Contribution Économique Territoriale (CET). CET включва два основни компонента:

- Contribution Foncière des Entreprises (CFE): данък върху недвижимите имоти, използвани от бизнеса. Той се изчислява на база стойността на използваните имоти и се плаща към местните власти (общините). Contribution Foncière des Entreprises (CFE) се основава на фиксираните активи на фирмата, като размерът му се определя от общините. Данъчното задължение се декларира ежегодно, като за новите компании има възможност за намаление или освобождаване през първите години.
- Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE): Данък върху добавената стойност, създадена от бизнеса.

**Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE)** е местен данък, въведен във Франция със Закона за финансите

за 2010 г. , който замества стария професионален данък. CVAE се заплаща от предприятия с годишен оборот над 500 000 евро. Въпреки това всички предприятия с оборот над 152 500 евро са задължени да подадат декларация за добавената стойност и броя на служителите, за да се определи основата на данъка. Основата за CVAE е фискалната добавена стойност, която се различава от счетоводната добавена стойност. Тази основа е ограничена до:

- 80% от оборота за фирми с оборот под 7.6 млн. евро,
- 85% за фирми с по-висок оборот.

Ставката на CVAE зависи от оборота:

- 0% за предприятия с оборот под 500 000 евро,
- Прогресивна ставка от 0% до 0.25% за предприятия с оборот между 500 000 и 3 000 000 евро,
- Прогресивна ставка от 0.25% до 0.7% за оборот между 3 000 000 и 10 000 000 евро,
- Прогресивна ставка от 0.7% до 0.75% за оборот между 10 000 000 и 50 000 000 евро,
- 0.75% за предприятия с оборот над 50 000 000 евро.

Малките фирми, новите предприятия и определени сектори, като селското стопанство, могат да бъдат освободени от част или от целия данък. Данъчните приходи се събират от местните власти, но тяхната структура и ставки се определят на национално ниво. Постъпленията от CVAE се разпределят между различните нива на местната власт:

- 26.5% за общините и междуселищните структури,
- 23.5% за департаментите,
- 50% за регионите (до 2021 г.).

С промени в Закона за финансите от 2021 г. регионите вече не получават дял от CVAE.

Общините получават дял от CVAE, платен от предприятия, разположени на тяхна територия. За компании с няколко обекта в различни общини, CVAE се разпределя пропорционално на броя на служителите във всеки обект. Това отразява приноса на всяка община към дейността на съответната компания.

За да се ограничат регионалните различия в резултат на разпределение на приходите от данъка 25% от събраните приходи от CVAE се внасят във фондове за преразпределение между регионите и департаментите. Преразпределението не се базира на пропорционалност на приходите от данъка, а на социално-икономически показатели, като: население в общините, дължина на пътната мрежа (за департаментите), брой ученици или хора, ползващи социални помощи.

Към CVAE има постоянни критики от страна на политиците. Съветът за икономически анализ (CAE) във Франция препоръчва премахването на данъка върху добавената стойност на предприятията (CVAE) с цел опростяване на данъчното облагане на предприятията. Планирано е данъкът CVAE да се премахне на два етапа, като ставките на CVAE, дължими от данъкоплатците за 2023 г., се намаляват с 50%. През 2024 г. данъкът следва да бъде напълно премахнат. За да компенсира загубата на приходи за местните власти, френското правителство е предвидило механизми за финансово компенсиране, в т.ч. увеличаване дела на приходите от ДДС, които постъпват в местните бюджети. Тези мерки са насочени към поддържане на финансовата стабилност на общините след премахването на CVAE. Френската данъчна система за бизнес често е обект на промени, за да стимулира конкурентоспособността и да намали данъчната тежест върху малките и средните предприятия (МСП), като същевременно се цели да не се нарушава фискалната стабилност на местните власти.

Примерът от Франция показва, че приложението на местни бизнес данъци динамично се изменя с оглед на текущата икономическа ситуация. Местният бизнес данък в Германия, от своя страна, показва стабилност и добри резултати, постигнати във времето, в т.ч. осигурява съществен ресурс в общинските бюджети и стимулира общините да прилагат конкретни мерки за местното икономическо развитие.

Липсата на каквито и да е местни данъци, свързани с икономическите дейности в България, се оценява като негатив-

на. Разбира се, на първо място централната власт трябва да осигури базови условия за развиване на местния бизнес, но общините също имат свой инструментариум за привличане на инвеститори. Въвеждането на нов бизнес данък може да стане само тогава, когато съществуват условия за това. Към настоящия момент по-реалистично се оценява възможността за разширяване на приложението на действащия патентен данък.

Стъпки в тази посока се наблюдават през 2024 г., когато Законът за местните данъци и такси (ЗМДТ) претърпява изменения и допълнения по отношение на патентния данък. Основната промяна по отношение на данъчното облагане в ЗМДТ е свързана с повишаване на прага за облагане дейностите на нерегистрирани по ЗДДС лица от 50 000 лв. на 100 000 лв. – по този начин се постига уеднаквяване с прага за задължителна ДДС регистрация. Въвежда се облагане с патентен данък и за нерегистрирани по ДДС юридически лица с дейност като заведения за хранене и развлечения. Сред основните мотиви за предложението са приложение на мерки за изсветляване на сектора – данъкът се определя за място за консумация, включително на открити площи, или за обект според местонахождението на обекта. В тази група са включени ресторанти, заведения за бързо обслужване, питейни заведения и кафе-сладкарници с категория от 1 до 3 звезди, барове с категория 2 или 3 звезди, както и бюфети, каравани и павилиони. Този нов режим за фирмите обаче ще влезе в сила от 1 януари на годината, следваща годината, в която Европейската комисия се е произнесла, че мярката не е държавна помощ или е съвместима държавна помощ – т.е. най-рано от 2025 г., ако е налице одобрение от ЕК. Предложените промени предполагат повишаване на приходите от патентен данък в общините, в които има относително развит местен бизнес и висок брой на предприятия, извършващи патентни дейности.

Извън обхвата на направените по-горе предложения остава повишаване на нивото на събираемост на данъчните приходи. Според данни на Министерство на финансите в края на



2023 г. събираемостта на данък върху недвижимите имоти в страната се оценява на 79.11%. Съществува потенциал за повишаване на нивото на събираемост и на приходите от данък върху моторните превозни средства, чието осреднено ниво на събираемост за страната в края на 2023 г. се оценява на 71.59%. За да се подобри събираемостта на данъчните приходи е препоръчително общините да засилят нивото на данъчен контрол. Общинската администрация при установяване и събиране на общинските публични вземания за данъци извършва данъчен контрол, който е вид финансов контрол. Легалното понятие за „финансов контрол“ е дадено, но за други цели, в действащото ни законодателство в § 1, т. 11 от ДР Закона за Сметната палата: „всяка форма на контрол, свързана с управлението на публични средства и дейности, осъществявана чрез специализирани правомощия и процедури, включително бюджетен контрол, финансов инспекционен контрол, данъчен контрол, митнически контрол и други подобни“<sup>45</sup>.

## **Резултати и изводи от трета глава**

Трета глава започва с анализ на отговорите на анкетните карти, изпратени до представителите на българските общини. Въпросите, включени в анкетните карти, са свързани с провежданата данъчна политика на местно ниво и с възможностите за повишаване на данъчните приходи на общините. Анкетата е проведена два пъти – през 2023 г. и през 2024 г., като целта на повторното събиране на отговори е да се проследи дали има изменение в данъчната политика след проведените местни избори през месец октомври 2023 г.

Участие в анкетата, която се провежда през 2023 г. вземат 59 общини, а през 2024 г. – 40 общини. През 2023 г. делът на общините, които заявяват, че съществува възможност за повишаване на местните данъци е 32%, а през 2024 г. се повишава

---

<sup>45</sup> Вж. по отношение на финансовия контрол: Михайлова-Големинова, 2019, 2020, 2024,

до 60%. Резултатът се обуславя, от една страна, от различния брой общини, отговорили на въпроса, а от друга страна, по-съществено влияние върху отговорите вероятно оказват местните избори, които се състоят през 2023 г. Традиционно в изборна година не се обсъжда темата за повишаване на местните данъци.

Анализът на размерите на данък върху недвижимите имоти показва, че теоретично има възможност за повишаване на данъчните ставки. Едва 11% от общините прилагат размер на данъка 3 и повече промила. По-голям брой общини прилагат максималната ставка на данък при придобиване на недвижимо имущество по възмезден начин – близо 50% от местните власти в страната.

В резултат на анализа на отговорите от анкетните карти и на база анализа на текущото състояние на процесът към фискална децентрализация се формулират препоръки за повишаване на данъчните приходи на общините в България. Формулираните предложения включват:

(1) Въвеждане на споделени данъчни приходи, като е разгледан вариант за строго данъчно споделяне на приходи от ДДФЛ и споделяне на данъчни приходи от ДДФЛ, корпоративен данък и ДДС. За второто предложение се прилага разработеният и успешно приложен в Република Чехия модел за разпределение на споделените данъчни приходи.

(2) Въвеждане на данък върху земеделската земя, като за целите на това предложение са разгледани примерите за приложените местни данъци върху земеделската земя в Полша и в Румъния.

(3) Предложения за актуализация на данъчната основа на недвижимите имоти на база разгледаните примери в Ирландия и Дания.

(4) Въвеждане и оптимизиране на местните бизнес данъци и общински данъци като стимул за местно икономическо развитие.

Във връзка с направените предложения, там където е приложимо, са представени пилотни изчисления за възможните приходи, които могат да постъпят в общинските бюджети (*приложение 1 и приложение 2*).

За по-прецизни и подробни изчисления обаче е необходима допълнителна информация, която към момента на изследването не е достъпна, а част от необходимата информация не се поддържа от НСИ. Всяко едно от направените предложения следва да бъде доразвито в контекста на по-цялостна реформа в сферата на общинските финанси, в т.ч. изменение в механизма за определяне на основните бюджетни взаимоотношения между централния бюджет и бюджетите на общините под формата на субсидии.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящият монографичен труд разглежда процеса на фискална децентрализация и данъчната самостоятелност на общините в България. В резултат на анализ на теоретичните изследвания в сферата на местните финанси се представя характерът, ползите и рисковете от фискалната децентрализация. Трябва да се постави акцент върху начина на изграждане на децентрализираните системи и съставяне на пътните карти за реализиране на реформите към фискална децентрализация. Една от най-трудните задачи на централното правителство е да определи степента на данъчната автономност на местните власти. В тази връзка следва да се подчертае, че няма общовалидно правило за това и всяка държава трябва да решава този въпрос самостоятелно и в рамките на своето законодателство и индивидуални характеристики.

Анализът на коефициентите за разходна и приходна децентрализация в България показва намаляване на нивото на фискалната децентрализация в страната. Изследването на структурата на общинските приходи показва повишаване на значимостта на държавните трансфери и намаляване нивото на фискалната автономност на общините. Нивото на данъчната автономност на българските общини не се изменя съществено през изследвания период. Въпреки че се въвеждат нови местни данъци, като патентен данък, туристически данък и данък върху таксиметровия превоз, общинските данъци с фискално значение за бюджетите на местните власти са само три – данък върху недвижимите имоти, данък върху придобиване на недвижимо имущество по възмезден начин и данък върху моторните превозни средства. Делът на разходите за местни дейности в

общите общински разходи също намалява през последните години на изследвания период. Индексът за местна автономност за България също отчита спад след 2014 г.

През последните години заложените мерки в Стратегията за фискална децентрализация и програмата за нейното изпълнение не се изпълняват. Не се констатира и изпълнение на последните предоставени препоръки на Съвета на Европа във връзка с развитието на фискалната децентрализация в България. На база извършените и представени анализи във втора глава се доказва, че през последните години процесът към фискална децентрализация в България е спрял. Политическата нестабилност в страната също оказва въздействие върху текущата ситуация. Липсва политическа воля и конкретни предложения за мерки, свързани с повишаване на данъчната автономност на общините.

В рамките на монографията е доказана основната хипотеза, че *процесът на фискална децентрализация в България към момента е преустановен и са необходими навременни мерки, които да бъдат насочени в посока на рестарт на процеса*, в т.ч. предприемане на стъпки за по-висока данъчна самостоятелност на общините и повишаване на данъчните местни приходи.

Във връзка с доказаната хипотеза са формулирани препоръки за повишаване на данъчните приходи и данъчната автономност на общините в България. Препоръките се оформят на база емпиричните изследвания и представените резултати във втора глава и въз основа на получени отговори на изпратени анкетни карти до представителите на местните власти в България.

Данъчните приходи на местните власти могат да бъдат повишени чрез въвеждане на споделени данъчни приходи, въвеждане на земеделски данък, актуализиране на данъчната основа на недвижимите имоти и въвеждане на местни бизнес данъци. Основание за направените препоръки е изследваната практика на местните данъчни приходи в редица европейски

държави. Следва да се подчертае, че част от предложените алтернативи, като въвеждане на споделените данъчни приходи и актуализиране на данъчната основа на недвижимите имоти, в исторически план са се прилагали в системата на местните финанси в България.

Всяко едно от направените предложения следва да бъде доразвито в контекста на консолидираната фискална програма и системата на публичните финанси в България. Необходимо е да се направят допълнителни анализи за социална поносимост при въвеждане на нови данъци и оценка на въздействието. При въвеждане на механизма за споделени данъчни приходи следва да бъде преосмислен механизмът за определяне на основните бюджетни взаимоотношения между централния бюджет и бюджетите на общините под формата на субсидии.

## ЛИТЕРАТУРА

- Александрова, С., Калчева, Д. и др. 2021. Системи за финансова стабилност и фискална дисциплина на общините в България. издателски комплекс УНСС.
- Владимиrowa, Т., Найденов, Л. 2011. Местни финанси Издателска къща Стено.
- Европейска комисия, 2023. Европейски семестър: тематичен информационен документ за данъчно облагане достъпно на: [https://commission.europa.eu/system/files/2018-06/european-semester-thematic-factsheet\\_taxation\\_bg\\_0.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2018-06/european-semester-thematic-factsheet_taxation_bg_0.pdf) последно посетено на: 12.12.2024.
- Европейска харта за местно самоуправление.
- Закон за държавния бюджет за 2000 – 2023 г.
- Закон за изменение и допълнение на Закона за местните данъци и такси (2024) – въвеждане на данък върху таксиметровия превоз.
- Закон за местните данъци и такси.
- Закон за местното самоуправление и местната администрация.
- Закон за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ).
- Иванов, С. 1999. Местни финанси Национално сдружение на общините в Р България.
- Институт за политики и развитие. 2024. достъпно на: <https://ipd-bg.org/beli-petna-zemedelie/>; последно посетено на: 12.12.2024 г.
- Калчева, Д. 2022. Териториални промени в България – минало, настояще и бъдеще. – Бизнес посоки, бр. 2/2021, 132 – 143.
- Комитет по спазване на задълженията и ангажиментите от държавите-членки на Европейската харта за местно самоуправление. 2021. Доклад за Мониторинг на прилагането на Европейската харта за местно самоуправление в България, достъпен на <https://rm.coe.int/0900001680a28bb8>; посетено на: 26/10/2024.
- Конгрес на местните и регионалните власти. 2024. Мониторингов комитет. достъпно на <https://www.coe.int/en/web/congress/monitoring-committee>; посетено на: 26/10/2024.
- Конгрес на Съвета на Европа. 2021. Доклад CG (2021) 40-20final/30 април 2021. Мониторинг на прилагането на Европейската харта за местно самоуправление в България достъпно на: <https://www.mrrb.bg/bg/administrativno-teritorialno-ustrojstvo/dobro-demokratichno-upravlenie/monitoring-na-izpulnenieto-na-evropejska>

ta-harta-za-mestnoto-samoupravlenie-v-bulgariya/; посетено на 04.10.2024 г.

Конституция на Република България.

Министерски съвет, Съвет по децентрализация на държавното управление. 2006. Годишен доклад за изпълнението на Стратегията за децентрализация и на Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация за 2006 г. достъпно на: <https://www.mrrb.bg/bg/decentralizaciya-na-durjavnoto-upravlenie/>; последно посетено на 26/10/2024.

Министерски съвет, Съвет по децентрализация на държавното управление. 2007. Годишен доклад за изпълнението на Стратегията за децентрализация и на Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация за 2007 г. достъпно на: <https://www.mrrb.bg/bg/decentralizaciya-na-durjavnoto-upravlenie/>; последно посетено на 26/10/2024.

Министерски съвет, Съвет по децентрализация на държавното управление. 2008. Годишен доклад за изпълнението на Стратегията за децентрализация и на Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация за 2008 г. достъпно на: <https://www.mrrb.bg/bg/decentralizaciya-na-durjavnoto-upravlenie/>; последно посетено на 26/10/2024.

Министерски съвет, Съвет по децентрализация на държавното управление. 2009. Годишен доклад за изпълнението на Стратегията за децентрализация и на Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация за 2009 г. достъпно на: <https://www.mrrb.bg/bg/decentralizaciya-na-durjavnoto-upravlenie/>; последно посетено на 26/10/2024.

Министерски съвет, Съвет по децентрализация на държавното управление. 2010. Годишен доклад за изпълнението на Стратегията за децентрализация и на Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация за 2010 г. достъпно на: <https://www.mrrb.bg/bg/decentralizaciya-na-durjavnoto-upravlenie/>; последно посетено на 26/10/2024.

Министерство на регионалното развитие и благоустройството. 2024. Децентрализация на държавното управление. достъпно на: <https://www.mrrb.bg/bg/decentralizaciya-na-durjavnoto-upravlenie/>; последно посетено на 26/10/2024.

Министерство на финансите. 2003. Доклад по Закона за държавния бюджет за 2003 г.



- Министерство на финансите. 2024. Мотиви за изменението на Закона за местните данъци и такси – въвеждане на туристически данък.
- Михайлова-Големинова, С. 2019. Предизвикателства пред държавите членки и кандидатките за членство в Европейския съюз в областта на данъчното облагане и финансовото право. София, Стопански факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Сиела.
- Михайлова-Големинова, С. 2019. Финансовият контрол и одит-традиции и перспективи. – В: [Сборник с доклади от конференция „Актуални проблеми на правното регулиране на бизнеса“, УНСС, Юридически факултет, ноември 2017]. Издателски комплекс-УНСС, 98 – 102.
- Михайлова-Големинова, С. 2020. Финансовият контрол. – Общество и право, 2020, № 1, 40 – 56.
- МРРБ. 2024. Методика за категоризиране на общините, районите, кметствата и населените места в Република България, достъпно на <https://bit.ly/49z2YUJ>, последно посетено на 14.12.2024 г.
- Найденов, Л. 2012. Данъчна автономност на местните власти – теоретични аргументи и национална практика. Издателска къща Стено.
- Ненкова, П., Калчева, Д. 2018. Фискална роля и значение на данъка върху недвижимите имоти в България – сравнителен анализ на 265 общини. – Бизнес посоки, бр. 2/2018.
- Ненкова, П. 2021. Фискална децентрализация в България: Вертикално несъответствие и хоризонтални различия. София, Академично издателство – УНСС.
- Ненкова, П. 2009. Местни финанси. София Издателство УНСС.
- НСОРБ. 2021. Анализ на механизмите за разпределение на държавните трансфери по общини, достъпно на: <https://www.namrb.org/uploads/tinymceup/files/BiBLiOTEKA/Razdel-2/2-Analiz%20darzhavni%20transfери.pdf>, последно посетено: 11.10.2024.
- НСОРБ. 2024. Информация за Актуализация на Стратегията за децентрализация 2016 – 2025 г. достъпно на: <https://www.old.namrb.org/sled-blizo-5-godishno-prekasvane-beshe-vazstanovena-dejnost-ta-na-saveta-po-decentralizaciia-na-darzhavnoto-upravlениe>, последно посетено на 26/10/2024.
- ОИСР. 2021. Децентрализация и регионализация в България: Към балансирано регионално развитие, Проучвания на ОИСР за

- многостепенно управление, публикация на ОИСР, Париж, <https://doi.org/10.1787/b5ab8109-en> .
- Решение 540/19.07.2006 на Министерски съвет за създаване на Съвет по децентрализация на държавното управление.
- Стратегия за децентрализация 2006 – 2015 г.
- Съвет на Европа. 2024. Доклад за партньорска проверка 22BG07 – Развитие на фискалната децентрализация и подобряване на местното финансово управление в България. СоЕ – Експертен център за добро управление.
- Съвет на Европа. 2023. Технически доклад – цялостен анализ на актуалната правна, административна и оперативна рамка на общините в България. СоЕ – Експертен център за добро управление.
- Съвет на Европа. 2023. Документ с политически съвети. Фискална автономия и финансово управление на местните администрации в България. SEGGPAD(2023)12 – 13 декември 2023 г. СоЕ – Експертен център за добро управление.
- Център за икономическото развитие. 2005. Фискалната децентрализация в България – за по-голяма самостоятелност на местните власти, София.
- Чавдарова, Г. 2013. Най-голямото безпокойство е спрялата децентрализация. Градът. достъпно на: <https://bit.ly/3AqkkFX>, последно посетенено на 26/10/2024.
- Ahmad, E. & Craig, J. 1997. Intergovernmental Transfers in Ter-Minassian, T. Fiscal federalism in theory and practice. International Monetary Fund.
- Ambrosanio, M. F. & Bordignon, M. 2006. Normative Versus Positive Theories of Revenue Assignments in Federations. - In: E. Ahmad and G. Brosio, eds., Handbook of Fiscal Federalism (Cheltenham UK and Northampton, MA: Edward Elgar), pp. 339 – 54.
- Bahl, R. 2008. – In: S. Ichimura & R. Bahl (Eds.), Promise and reality of fiscal decentralization. Decentralization policies in Asian development. World Scientific Publishing.
- Bahl, R. & Vazquez, J. M.. 2005. Fiscal Decentralization and Economic Reform in China. – In: T.S. Srinivasan and Jessica Wallack, eds., The Dynamics of Federalism: The Political Economy Reality, Oxford Economic Press.
- Bahl, R. & Vazquez, J. M.. 2006. Sequencing Fiscal Decentralization World Bank Policy Research Working Paper 3914=

- Bahl, R., Boex, J. & Vazquez, J. M.. 2001. Intergovernmental Fiscal Transfers: The Design and Implementation of Intergovernmental Fiscal Transfers. Monograph. Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network. Economic Policy and Debt Department.
- Bird, R. M. 2010. Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature. Policy Research Working Paper 5450. Washington, DC: The World.
- Bird, R. & Vaillancourt, F. 1998. Fiscal Decentralization in Developing Countries. Cambridge University Press.
- Bird, R. M., Ebel, R. D., Wallich, Ch. 1995. Decentralization of the socialist state: intergovernmental finance in transition economies (English). World Bank regional and sectoral studies Washington, D.C. : The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/419111468739576742> .
- Bird, R., & Vaillancourt, F. 2006. Perspectives on Fiscal Federalism. The World Bank Washington, DC.
- Bird, R. & Vaillancourt, F. (eds.). 2008. Fiscal decentralization in developing countries: An overview. Cambridge University Press.
- Blöchliger, H. 2015. Reforming the Tax on Immovable Property, OECD Economics Department Working Paper 1205.
- Blöchliger, H. & Diane, M. F. 2023. Property taxes in Central and Eastern Europe and Baltic countries: why and how to increase them? OECD Economics Department достъпно на: <https://oecdecoscope.blog/2023/02/16/property-taxes-in-central-and-eastern-europe-and-baltic-countries-why-and-how-to-increase-them>, последно посетено на 12.12.2024.
- Blöchliger, H. & Kim, J. (eds.) 2016. Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264254053-en> .
- Blöchliger, H. & Petzold, O. 2009a. Finding the Dividing Line between Tax Sharing and Grants: A Statistical Investigation. – *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 10, OECD Publishing, 10.1787/5k97b10v-vbnw-en.
- Blöchliger, H. & Petzold, O. 2009. Taxes or Grants: What Revenue Source for Sub-Central Governments? – *OECD Economics Department Working Papers 706*, OECD Publishing.

- Blöchliger, H., D. Bartolini and Stossberg, S. 2016. Does Fiscal Decentralisation Foster Regional Convergence?
- Boadway, R., Shah, A. 2009. Fiscal Federalism, Cambridge U.K.
- Boadway, R. (ed.). 2007. Intergovernmental fiscal transfers: Principles and practice. World Bank.
- Boadway, R. & Eyraud, L. 2018. Designing sound fiscal relations across government levels in decentralized countries. International Monetary Fund.
- Boadway, R. & Shah, A. 2007. Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability. Washington, DC: World Bank.
- Boadway, R. & Eyraud, L. 2018. Designing Sound Fiscal Relations Across Government Levels in Decentralized Countries. IMF Working Paper, African Department and Fiscal Affairs Department, authorized for distribution by Annalisa Fedelino and Catherine Pattillo, December.
- Brueckner, J. 1982. A Test for Allocative Efficiency in the Local Public Sector. – *Journal of Public Economics* 19: 311 – 31.
- Buchanan, J. M. 1949. The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach. – *Journal of Political Economy* 57, 496 – 505.
- Buchanan, J. M. 1950. Federalism and Fiscal Equity. – *American Economic Review* 40, 583 – 599.
- Buchanan, J. M. 1967. Public Finance in Democratic Process, The University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- Buchanan, J. M. 1990. Europe's Constitutional Opportunity. - In: J. M. Buchanan et al. (eds.), *Europe's Constitutional Future*, Institute of Economic Affairs, London, 1 – 20.
- Buchanan, J. M. 1965. An Economic Theory of Clubs. – *Economica*, 32(125), 1 – 14.
- Buyer agency Denmark. 2025. Minkøbermægler.dk, последно посетено на 12.12.2024.
- CCRE CEMR, Local and Regional Government in Europe Structures and Competences, 2010.
- Chen, Y., Lyu, B., & Ma, G. 2024. Revenue sharing, fiscal incentives, and economic growth: Evidence from China. *Kyklos*, 77(1), 149 – 183. <https://doi.org/10.1111/kykl.12362> .
- Citizen Information, Irland 2023. How to value your property for Local Property Tax достъпно на: <https://www.citizensinformation.ie/en/>

- money-and-tax/tax/housing-taxes-and-reliefs/valuing-property-for-lpt/,  
последно посетено на 12.12.2024.
- Dziemianowicz, R. 2007. Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa.  
Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Ebel, R. D., & Yilmaz, S. 2002. Concept of fiscal decentralization and world-  
wide overview. World Bank Institute.
- Ebel, R. D., & Yilmaz, S. 2002a. On the measurement and impact of fis-  
cal decentralization (Vol. 2809). World Bank Publications. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-2809> .
- Feld, L. P. 2014. James Buchanan's theory of federalism: From fiscal equi-  
ty to the ideal political order, Freiburger Diskussionspapiere zur Ord-  
nungsökonomik, No. 14/06, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, In-  
stitut für Allgemeine Wirtschaftsforschung, Abteilung für Wirtschafts-  
politik und Ordnungsökonomik, Freiburg i. Br.
- Feld, L. & Schnellenbach, J. 2011. Feld, L. & Schnellenbach, J. 2011. Fiscal  
Federalism and Long-Run Macroeconomic Performance: A Survey of  
Recent Research. - Environment and Planning, vol. 29(2), pp. 224 -  
243, April.
- Fiscal Decentralization Database 2024. Доступно на: <https://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisationdatabase.htm>, последно по-  
сетено на 21.12.2024.
- Gadonne, L., & Singhal, M. 2014. Decentralization in developing economies.  
Annual Review of Economics, 6(1), 581 – 604. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080213-040833> .
- Germany Trade and Invest. 2024. Доступно на: <https://www.gtai.de/en/invest/investment-guide/trade-tax-561468>, последно посетено на  
19.12.2024.
- GMBH, 2024. доступно на: <https://gmbhtax.de/kb/trade-tax>: последно  
посетено на 19.12.2024.
- Heinelt, H., Magnier, A., Cabria, M., Reynaert, H. (Eds.). 2018 Political  
Leaders and Changing Local Democracy The European Mayor. Pal-  
grave Macmillan.
- Herrmann, B., 2022. Local taxes on economic activity in municipalities in  
EU Member States, European Commission, Ispra, JRC129095.
- Irish tax Institute, 2023. доступно на: [https://taxinstitute.ie/tax-insight/irish-tax-policy/local-property-tax/?fbclid=IwAR0FWHTf6V79ER-g8LOG27N5A0Oc12k8XePwrTzeNx9h\\_c7FoX3FOQYTbQZU](https://taxinstitute.ie/tax-insight/irish-tax-policy/local-property-tax/?fbclid=IwAR0FWHTf6V79ER-g8LOG27N5A0Oc12k8XePwrTzeNx9h_c7FoX3FOQYTbQZU):  
последно посетено на: 12.12.2024.

- Jameson, B. & Martinez-Vazquez, J. 2006. The Assignment of Expenditure Responsibilities to the Local Government Level,“ Palgrave Macmillan Books. – In: Local Government Finance Reform in Developing Countries, chapter 2, pages 23 – 43, Palgrave Macmillan.
- Kalcheva, D. 2022. How to increase local revenue in Bulgaria – mission im(possible). - Review of Economic and Business Studies, Volume 15, Issue 1/2022, pp. 101 – 121.
- Kalcheva, D. 2021. Territorial Reforms in Bulgaria: The Cases of Municipal Divorces in Local Government in Europe New Perspectives and Democratic Challenges edd. by Lackowska M., Szmigel K., Teles F., Bristol University Press.
- Kalcheva, D. Ushatova, D. 2024. Property tax in Bulgaria – the need for updating the tax base. – Review of Economics and Business Studies, 33 REBS, Volume XVII, Issue 1/June 2024. pp. 161 – 196.
- Kalcheva, D., Sedmihradská, L., 2024. Tax Sharing and Intergovernmental Fiscal Transfers in Bulgaria and the Czech Republic, CEE-Loc Seminar (Local Government Studies in Central and Eastern Europe), 26 – 27 September, Zagreb, Croatia.
- Kim, J. 2013. Measurement of decentralisation: How should we categorise tax sharing? in OECD/Korea Institute of Public Finance (2013), Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174849-en> .
- KMPG. 2024. France: Tax-related provisions in finance law for 2023. доступно на: [https://kpmg.com/us/en/home/insights/2023/02/tnf-france-tax-related-provisions-in-finance-law-for-2023.html?utm\\_source=chatgpt.com](https://kpmg.com/us/en/home/insights/2023/02/tnf-france-tax-related-provisions-in-finance-law-for-2023.html?utm_source=chatgpt.com): последно посетено на 19.12.2024.
- Kobiałka, A., & Zakrzewska, A. 2019. Agricultural tax as a source of income for rural communes in Poland. Agronomy Science, 3, 10. <https://doi.org/10.24326/as.2019.3.10> .
- Ladner, A., Keuffer, N. and Baldersheim, H. 2015. Local Autonomy Index for European countries (1990 – 2014). Release 1.0. Brussels: European Commission. Released from: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/studies/self\\_rule\\_index\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/studies/self_rule_index_en.pdf) .
- Ladner, A., Keuffer, N. and Bastianen, A. 2021. Local Autonomy Index in the EU, Council of Europe and OECD countries (1990 – 2020). Release 2.0. Brussels: European Commission.

- Litvack, J. I., Ahmad, J. K., Bird, R. M. 1998. Rethinking decentralization in developing countries (English). World Bank Sector Studies Series Washington, D.C. : The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/938101468764361146>
- Lotz, J. 2013. On grant policy and the OECD-taxonomy of grants in OECD/ Korea Institute of Public Finance (2013), *Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174849-en> .
- Lotz, J. Kim J., Blöchliger H. 2013. On grant policy and the OECD-taxonomy of grants in OECD/ Korea Institute of Public Finance (2013), *Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174849-en> .
- Martinez Vazquez, J. 1999. *The Assignment of expenditure responsibilities*. World Bank.
- Martinez-Vazquez, J. 2015. Tax assignments at the regional and local levels. – In: Ahmad, E., & Brosio, G. (Eds.). 2015. *Handbook of multilevel finance*. Edward Elgar Publishing.
- Martinez-Vazquesq, J. Riderq, M. 2008. *The Assignment of the Property Tax – Should Developing Countries Follow the Conventional Wisdom?*, International Studies Working Papers, 08-21, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta.
- Martinez-Vazquez, J. & Sepulveda, C. 2012. „Toward a More General Theory of Revenue Assignments“. International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU paper1231, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Martinez-Vazquez, J. 1999. *The Assignment of Expenditure Responsibilities*. World Bank, Georgia State University.
- Martinez-Vazquez, J. & Boex, J. 2006. *The Assignment of Expenditure Responsibilities to the Local Government Level*. – In: *Local Government Finance Reform in Developing Countries*, Palgrave Macmillan, pp. 23 – 43.
- Martinez-Vazquez, J. & McNab, R. M. 1997. *Fiscal decentralization, economic growth, and democratic governance*. Prepared for the USAID Conference on Economic Growth and Democratic Governance, Washington, D.C., October 9 – 10. Georgia State University, Economics Department and Policy Research Center.

- Martinez-Vazquez, J. & McNab, R. M. 2003. Fiscal decentralization and economic growth. *World Development*, 31(9), 1597–1616. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(03\)00109-8](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00109-8) .
- Martinez-Vazquez, J. & Qiao, B. 2010. Expenditure Assignments in China. International Studies Program Working Paper Series, at AYSPPS, GSU.
- Martinez-Vazquez, J., Sanz-Arcega, E. & Tránchez-Martín, J. M. 2024. Fiscal Aspects of Subnational Governments. In *Handbook on Subnational Governments and Governance*, Edward Elgar Publishing, pp. 2 – 20.
- Martinez-Vazquez, J., Lago-Peñas, S. and Sacchi, A. 2015. The Impact of Fiscal Decentralization: A Survey. GEN Working Paper A 2015-5. GEN – Governance and Economics Research Network. Accessed.
- Martinez-Vazquez, J. 2007. Revenue Assignment in the Practice of Fiscal Decentralization. International Studies Program Working Paper 07-09, May 2007.
- McLure, C. E. 2000. Tax assignment and subnational fiscal autonomy. *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 54 (12), pp. 626 – 635.
- McLure, C. E. 1999. Jr. The Tax Assignment Problem: Conceptual and Administrative Considerations in Achieving Subnational Fiscal Autonomy. Organized by the National Economic and Social Development Board of the Royal Thai Government and the World Bank. Hoover Institution, Stanford University, Stanford, California.
- McLure, C. E. & Martinez-Vazquez, J. 2000. The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations. World Bank.
- Mihaylova-Goleminova, S. 2024. Trends in the Field of Financial Control and Audit in the Public Sector. – In: *Corporate and Financial Law Handbook*. Sofia, Ciela, 2024, pp. 581 – 618, Sofia University “St. Kliment Ohridski”.
- Nenkova, P. 2014. Fiscal decentralization and local finance reforms in Bulgaria: A review of ten years’ experience. – *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 5(23), [342 – 352]. MCSER Publishing, Rome-Italy.
- Nenkova, P. 2019. An analysis of equalizing capacity of state transfers for local government activities in Bulgaria. – *Economic Alternatives*, 2019(4), pp. 627 – 640. <https://doi.org/10.37075/EA.2019.4.11>=
- Nenkova, P. 2020. Changes of the vertical fiscal gap in decentralized settings: Evidence from Bulgaria. University of National and World Economy, Sofia, Bulgaria.
- Nenkova, P. 2021. Assessing the 2019 redesign of Bulgarian fiscal equalization system. Year Book of UNWE. ISSN (print): 1312-5486; ISSN



- (online): 2534-8949; <http://unwe-yearbook.org/en/> DOI: <https://doi.org/10.37075/YB.2021.1.09> .
- Nenkova, P. 2020. Trends and Determinants of Municipal Fiscal Disparities in Bulgaria. – Finance, Accounting and Business Analysis 2, no. 2/2020.
- Noul Cod Fiscal. 2024. достъпно на <https://www.noulcodfiscal.ro/titlu-9/capitol-3/articol-465.html>, последно посетено на: 11.12.2024.
- Oates, W. 1993. Fiscal Decentralization and Economic Development. – National Tax Journal, 1993, vol. 46, issue 2, 237 – 43.
- Oates, W.E. 1993. Fiscal decentralization and economic development, Working paper No. 93 – 4, University of Maryland.
- Oates, W. E. 1999. An Essay on Fiscal Federalism. – Journal of Economic Literature, 37(3), 1120 – 1149. <http://www.jstor.org/stable/2564874> .
- Oates, W.E. 2008. On the Devolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. – National Tax Journal, 61(2): 313 – 34.
- Oates, W. E. 2005. Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. Int Tax Public Finan 12, 349–373 <https://doi.org/10.1007/s10797-005-1619-9> .
- Oates, W. E. 1969. The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and Tiebout Hypothesis. – Journal of Political Economy, 77: 957–71.
- OECD. 2019. Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en> .
- OECD. 2020. Taxation in Agriculture, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/073bdf99-en>.
- OECD. 2021. Decentralisation and Regionalisation in Bulgaria: Towards Balanced Regional Development, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b5ab8109-en> .
- OECD. 2021. Making Property Tax Reform Happen in China: A Review of Property Tax Design and Reform Experiences in OECD Countries, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/bd0fbac3-en> .
- OECD. 2021. Making Property Tax Reform Happen in China: A Review on Best Practices in Property Tax Design and Reforms in OECD Countries, OECD, Paris. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/6e82f2e4-en/index.html?itemId=/content/component/6e82f2e4-en> .
- OECD. 2022. Housing Taxation in OECD Countries.

- OECD. 2019. Denmark 2019, достъпно на: <https://www.oecd.org/economy/surveys/Denmark-2019-OECD-economic-survey-overview.pdf>, последно посетено на 12.12.2024.
- Olson, M. 1969. The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government. *American Economic Review*, 59: 479 – 87.
- Property assessment in Denmark. 2023. достъпно на: <https://www.minkoerbermaegler.dk/new-property-assessments-what-to-expect/?lang=en>, последно посетено на 12.12.2024.
- Property taxes. 2023. достъпно на: <https://view.officeapps.live.com/office/view.aspx?src=https%3A%2F%2Ftaxation-customs.ec.europa.eu%2Fsystem%2Ffiles%2F2023-04%2FProperty-taxes.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK>, последно посетено на 12.12.2024.
- PWC. 2024. Worldwide Tax Summaries достъпно на: <https://taxsummaries.pwc.com/romania/individual/other-taxes>: последно посетено на: 11.12.2024 г.
- Rondinelli, D., Nellis, J., Cheema, S. 1983. Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience. World Bank Staff Working Paper. Number 581 –Number 8.
- Rondinelli, D. 1981. Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. – *International Review of Administrative Science*, vol. 47, no. 2: 133-45.
- RSM. 2024. Достъпно на: [https://rsmus.com/insights/services/business-tax/2023-finance-act-calls-gradual-removal-french-cvae.html?utm\\_source=chatgpt.com](https://rsmus.com/insights/services/business-tax/2023-finance-act-calls-gradual-removal-french-cvae.html?utm_source=chatgpt.com) последно посетено на 19.12.2024.
- Sedmihradská, L. 2008. Tax Sharing Mechanism and Municipal Management in the Czech Republic – *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 1. 119 – 133.
- Serra, C. Harnessing the Wind: The Impact of Wind Farm Development on Municipal Finances. 2024. CESifo Working Paper No. 11283, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4991781> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4991781>.
- Shah, A. 2023. Fiscal federalism: federalism's nerve tissue? in *Teaching Federalism (2023)* Edited by John Kincaid and J. Wesley Leckrone.
- Shah, A. 1994. The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing & Emerging Countries, Policy and Research Series #23, World Bank.

- Shah, A. 1989. A Capitalization Approach to Fiscal Incidence at the Local Level. – *Land Economics* 65 (4): 359–75.
- Shah, A. 1992. Empirical Tests for Allocative Efficiency in the Local Public Sector. – *Public Finance Quarterly* 20 (3): 359–77.
- Shah, A. 1988. Capitalization and the Theory of Local Public Finance: An Interpretive Essay. – *Journal of Economic Surveys* 2 (3): 209–43.
- Shah, A. 2006. *Local Governance in Developing Countries*. The International Bank for Reconstruction and Development. World Bank.
- Shah, A. 2006. *Local Finance in Industrial Countries: Local Government Organization and Finance: Nordic Countries*. World Bank.
- Shah, A. Prud'home R. 2006. *Local Finance in Industrial Countries: Local Government Organization and Finance: France*.
- Shah, A. 1994. *Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*. World Bank.
- Shah, A. 2006., *The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments in: Local Finance in developing countries*. World Bank.
- Shah, A. 1992. *Dynamics of Fiscal Federalism: A Comparative Perspective*. World Bank.
- Sherwood, F. 1969. Devolution as a Problem of Organization Strategy. In *Comparative Urban Research*. Edited by R.T. Daland. Beverly Hills: Sage=
- Smoke, P. 2001. *Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice*. Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper Number 2. United Nations Research Institute for Social Development.
- Stigler, J. G. 1972. *The tenable range of functions of Local Governments*. Washington DC.
- Stoilova, D. 2007. *Fostering Local Development in Bulgaria: The Need of Fiscal Decentralisation*. – In: Sylvain Giguère (ed.), *Local Innovations for Growth in Central and Eastern Europe*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264038523-15-en> .
- Stoilova, D. 2009. *Financial decentralization in Bulgaria: which are the most important achievements of the transition period and how to move forward?*. *Analele Stiintifice ale Universitatii „Alexandru Ioan Cuza“ din Iasi – Stiinte Economice*. Volume LVI. pp.166 – 177.
- Stoilova, D. 2010. *Property Tax in Bulgaria: A Case Study of Blagoevgrad*. – In : *Local Innovations for Growth in Central and Eastern Europe* Chap-

- ter: Chapter 13 Fostering Local Development in Bulgaria: The Need of Fiscal Decentralization Publisher: OECD Publishing.
- Swianewiz, P. 2012. Local tax policies in the limited autonomy of revenue collection system in Poland. In book: Interaction between local expenditure responsibilities and local tax policy. Editors: Junghun Kim, Jorgen Lotz, Niels-Jorgen Mau.
- Swianewiz, P. 2016. The Politics of Local Tax Policy-Making in Poland. NISPACE Journal of Public Administration and Policy, Volume 9 (2016): Issue 1 (June 2016).
- Szłęzak-Matusiewicz, J. 2018. Taxation of Agriculture in Poland and Other EU Countries. Warsaw School of Economics, Finance Institute, Poland.
- Ter-Minassian, T. 1997. Fiscal federalism in theory and practice. International Monetary Fund
- Tiebout, M. 1956a. An economic theory of fiscal decentralization. University of California, Los Angeles.
- Tiebout, M. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. - Journal of Political Economy, University of Chicago Press, vol. 64(5), pp. 416 – 416.
- Treisman, D. 2006. Decentralization, Fiscal Incentives, and Economic Performance: A Reconsideration. – Economics and Politics, 18 (2) 219 – 235.
- Treisman, D. 2007. The architecture of government: Rethinking political decentralization. Cambridge University Press. [https:// doi.org/10.1017/CBO9780511619151](https://doi.org/10.1017/CBO9780511619151)
- Tselios, V. et al. 2012. Income inequality, decentralisation, and regional development in Western Europe, Environment and Planning A, [http:// dx.doi.org/10.1068/a44334](http://dx.doi.org/10.1068/a44334).
- Weingast, B. 2006. Second-Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development. – Hoover Institution Working Paper, June.
- Weingast, B.R. 2009. Second Generation Fiscal Federalism: the Implications of Fiscal Incentives. - Journal of Urban Economics, 65, pp. 279 – 293.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

**Приложение 1. Разпределение на данъчни приходи при приложение на чешкия модел за споделяне на приходи**

Код	2022/2023	Население	Площ	Ученици	Заети лица	Споделен приход от ДДФЛ на база заети лица	Споделени приходи от ДДФЛ, корпоративен данък и ДДС
178	Трекляно	552.00	258	32	94	3,832	822,660
2	Бойница	744.00	166	61	195	7,950	793,974
205	Чавдар	1,162.00	71	70	220	8,969	865,387
8	Макреш	1,204.00	229	21	173	7,053	1,126,256
5	Грамада	1,269.00	185	46	313	12,760	1,109,144
181	Ковачевци	1,332.00	144	13	285	11,619	1,032,766
185	Антон	1,403.00	76	71	149	6,074	1,012,804
206	Челопеч	1,450.00	44	327	1038	42,317	1,266,001
11	Чупрене	1,599.00	328	81	284	11,578	1,598,476
175	Невестино	1,769.00	440	171	311	12,679	2,001,613
258	Маджарово	1,774.00	247	71	199	8,113	1,537,847
196	Копривщица	1,960.00	139	98	298	12,149	1,474,148
35	Георги Дамяново	1,961.00	298	43	287	11,700	1,706,293
61	Сухиндол	1,969.00	157	80	327	13,331	1,492,758
233	Лъки	2,123.00	281	85	789	32,166	1,817,677
180	Земен	2,138.00	248	51	317	12,923	1,727,559
81	Алфатар	2,232.00	248	101	528	21,526	1,841,286
199	Мирково	2,241.00	208	94	844	34,408	1,764,736
171	Бобошево	2,282.00	136	59	258	10,518	1,617,004
146	Опан	2,313.00	257	73	413	16,837	1,875,442
176	Рила	2,328.00	363	82	539	21,974	2,088,495
9	Ново село	2,423.00	109	56	374	15,247	1,650,086

Код	2022/2023	Население	Площ	Ученици	Заети лица	Споделен приход от ДДФЛ на база заети лица	Споделени приходи от ДДФЛ, корпоративен данък и ДДС
246	Борино	2,435.00	173	127	496	20,221	1,854,258
127	Малко Търново	2,558.00	783	119	525	21,403	3,041,699
22	Априлци	2,665.00	238	121	614	25,032	2,105,671
39	Чипровци	2,738.00	285	66	436	17,775	2,175,311
151	Болярово	2,986.00	667	223	605	24,665	3,201,980
37	Медковец	2,988.00	191	244	356	14,513	2,350,931
245	Баните	3,078.00	298	98	659	26,866	2,439,649
10	Ружинци	3,096.00	233	216	477	19,446	2,461,378
7	Кула	3,100.00	281	125	686	27,967	2,450,402
105	Крушари	3,162.00	417	260	441	17,979	2,889,463
91	Бяла	3,284.00	162	205	818	33,348	2,430,828
55	Златарица	3,396.00	233	182	407	16,593	2,603,308
184	Трън	3,401.00	575	281	510	20,792	3,346,379
40	Якимово	3,473.00	221	220	424	17,286	2,671,290
23	Летница	3,551.00	178	172	1292	52,672	2,584,645
3	Брегово	3,617.00	180	124	397	16,185	2,574,504
21	Хайредин	3,704.00	189	233	487	19,854	2,765,858
107	Шабла	3,844.00	329	183	746	30,413	3,052,655
73	Борово	3,855.00	252	136	694	28,293	2,864,595
84	Кайнар-джа	3,899.00	315	469	570	23,238	3,376,813
32	Брусарци	3,951.00	195	217	413	16,837	2,907,262
80	Ценово	4,071.00	258	156	520	21,199	3,027,970
173	Кочериново	4,075.00	182	281	494	20,139	3,030,349
235	Перущица	4,186.00	49	252	827	33,715	2,818,791
225	Стрелча	4,236.00	225	207	685	27,926	3,122,316

Код	2022/2023	Население	Площ	Ученици	Заети лица	Споделен приход от ДДФЛ на база заети лица	Споделени приходи от ДДФЛ, корпоративен данък и ДДС
190	Долна Бая	4,249.00	68	405	763	31,106	3,062,957
145	Николаево	4,258.00	96	436	384	15,655	3,154,816
161	Кресна	4,340.00	345	354	936	38,159	3,570,477
86	Ситово	4,355.00	271	257	989	40,320	3,334,714
141	Гурково	4,356.00	292	356	1056	43,051	3,484,851
72	Цар Калоян	4,385.00	161	221	548	22,341	3,110,915
191	Драгоман	4,462.00	324	255	1008	41,094	3,495,702
108	Антоново	4,484.00	479	290	440	17,938	3,832,418
167	Струмяни	4,489.00	358	296	797	32,492	3,619,807
215	Батак	4,678.00	678	276	1320	53,814	4,299,272
226	Сърница	4,699.00	198	388	1082	44,111	3,553,861
6	Димово	4,717.00	403	302	577	23,523	3,846,712
50	Пордим	4,725.00	238	351	844	34,408	3,602,144
219	Лесичово	4,731.00	210	252	508	20,710	3,443,013
194	Златица	4,746.00	163	411	649	26,458	3,544,019
12	Борован	4,780.00	211	393	562	22,912	3,631,961
188	Годеч	4,794.00	375	310	1137	46,353	3,850,562
1	Белоградчик	4,818.00	411	402	797	32,492	4,034,014
251	Неделино	4,844.00	102	186	1061	43,255	3,240,006
20	Роман	4,872.00	302	393	768	31,310	3,854,682
93	Ветрино	4,929.00	293	181	956	38,974	3,637,478
256	Ивайловград	5,024.00	814	361	727	29,638	4,852,637
28	Угърчин	5,075.00	523	352	874	35,631	4,338,713
110	Опака	5,312.00	157	294	617	25,154	3,743,324

Код	2022/2023	Население	Площ	Ученици	Заети лица	Споделен приход от ДДФЛ на база заети лица	Споделени приходи от ДДФЛ, корпоративен данък и ДДС
120	Смядово	5,332.00	353	406	636	25,928	4,241,201
118	Никола Козлево	5,338.00	265	486	538	21,933	4,170,952
45	Искър	5,451.00	244	379	728	29,679	4,081,850
18	Мизия	5,488.00	209	314	834	34,001	3,967,767
259	Минерални бани	5,515.00	215	267	663	27,029	3,941,139
29	Ябланица	5,533.00	204	621	1102	44,926	4,326,822
179	Брезник	5,550.00	404	401	1272	51,857	4,460,271
254	Чепеларе	5,723.00	388	323	2829	115,333	4,447,988
71	Самуил	5,862.00	250	443	1144	46,639	4,411,363
228	Брезово	5,956.00	465	368	932	37,996	4,780,703
121	Хитрино	6,054.00	289	180	700	28,538	4,305,274
232	Куклен	6,165.00	148	383	2008	81,862	4,338,507
262	Стамболово	6,172.00	277	279	541	22,056	4,464,159
130	Приморско	6,174.00	350	373	2047	83,452	4,705,216
114	Венец	6,209.00	210	369	742	30,250	4,464,023
189	Горна Малина	6,252.00	296	390	767	31,269	4,670,849
117	Каспичан	6,283.00	275	492	2293	93,481	4,764,769
99	Суворово	6,333.00	216	378	1012	41,257	4,559,436
177	Сапарева баня	6,508.00	181	293	1154	47,046	4,506,280
170	Бобов дол	6,517.00	207	396	2559	104,325	4,673,411
48	Никопол	6,548.00	418	360	929	37,874	5,041,570
34	Вършец	6,663.00	241	607	1109	45,212	5,058,725



Код	2022/2023	Население	Площ	Ученици	Заети лица	Споделен приход от ДДФЛ на база заети лица	Споделени приходи от ДДФЛ, корпоративен данък и ДДС
76	Две могили	6,672.00	342	444	1248	50,879	5,069,611
200	Пирдоп	6,991.00	153	429	2506	102,165	4,896,134
201	Правец	7,024.00	317	839	1463	59,644	5,674,889
216	Белово	7,025.00	347	338	995	40,564	5,172,637
140	Братя Даскалови	7,093.00	482	436	1182	48,188	5,572,089
248	Доспат	7,132.00	283	539	1863	75,951	5,343,157
95	Девня	7,143.00	121	393	5746	234,253	4,889,528
231	Кричим	7,149.00	55	557	1014	41,339	4,954,157
77	Иваново	7,171.00	495	158	1012	41,257	5,333,495
217	Брацигово	7,215.00	229	326	708	28,864	5,058,105
41	Белене	7,304.00	283	478	1346	54,874	5,378,825
33	Вълчедръм	7,326.00	430	495	909	37,058	5,681,170
63	Дряново	7,369.00	248	397	2389	97,395	5,264,418
94	Вълчи дол	7,391.00	471	574	1525	62,171	5,885,109
16	Криводол	7,446.00	327	484	860	35,061	5,552,985
261	Симеоновград	7,461.00	223	607	616	25,113	5,506,703
54	Елена	7,473.00	671	551	1680	68,490	6,276,208
31	Бойчиновци	7,553.00	308	414	715	29,149	5,503,326
69	Лозница	7,602.00	240	397	963	39,260	5,390,231
115	Върбица	7,697.00	457	620	1031	42,032	6,094,884
214	Черноочене	7,701.00	327	577	1072	43,703	5,809,554
66	Завет	7,793.00	274	536	1286	52,428	5,721,254

Код	2022/2023	Население	Площ	Ученици	Заети лица	Споделен приход от ДДФЛ на база заети лица	Споделени приходи от ДДФЛ, корпоративен данък и ДДС
79	Сливо поле	8,156.00	276	473	1666	67,920	5,874,178
19	Оряхово	8,166.00	327	505	1283	52,305	6,009,026
88	Аврен	8,188.00	354	516	1113	45,375	6,084,112
241	Сопот	8,206.00	56	602	6313	257,369	5,643,443
135	Царево	8,353.00	513	757	1950	79,498	6,744,546
252	Рудозем	8,362.00	186	857	2103	85,735	6,260,099
168	Хаджидимово	8,490.00	328	744	1697	69,183	6,472,630
82	Главиница	8,600.00	481	532	920	37,507	6,584,069
204	Сливница	8,644.00	188	609	1543	62,905	6,156,937
257	Любимец	8,656.00	344	745	1061	43,255	6,603,049
263	Тополовград	8,675.00	710	650	1168	47,617	7,182,734
65	Трявна	8,786.00	255	497	2851	116,230	6,241,104
209	Джебел	8,837.00	230	503	1640	66,860	6,232,006
42	Гулянци	8,961.00	459	626	1314	53,569	6,865,355
157	Белица	8,980.00	294	948	1172	47,780	6,931,841
243	Съединение	9,013.00	298	469	4547	185,372	6,426,308
169	Якоруда	9,249.00	340	857	1252	51,042	7,076,778
247	Девин	9,275.00	574	695	2941	119,899	7,343,173
125	Камено	9,297.00	355	432	1398	56,994	6,660,739
186	Божурище	9,300.00	143	744	3898	158,914	6,620,404
249	Златоград	9,304.00	173	744	3207	130,743	6,678,203
90	Белослав	9,519.00	60	836	2469	100,656	6,701,228
250	Мадан	9,603.00	175	772	3351	136,614	6,892,222
144	Мъглиж	9,659.00	389	719	1401	57,116	7,260,424

Код	2022/2023	Население	Площ	Ученици	Заети лица	Споделен приход от ДДФЛ на база заети лица	Споделени приходи от ДДФЛ, корпоративен данък и ДДС
44	Долни Дъбник	9,693.00	307	725	1754	71,507	7,137,930
75	Ветово	9,748.00	328	661	2259	92,095	7,137,021
60	Стражица	9,796.00	508	838	2351	95,846	7,695,833
74	Бяла	10,073.00	340	590	2408	98,169	7,276,710
113	Велики Преслав	10,096.00	277	501	1935	78,886	7,076,156
153	Стралджа	10,112.00	676	1013	1369	55,811	8,388,710
244	Хисаря	10,120.00	549	529	2544	103,714	7,621,057
229	Калояново	10,328.00	348	530	1842	75,095	7,377,369
134	Сунгурларе	10,379.00	795	888	1501	61,193	8,629,816
142	Гълъбово	10,402.00	348	692	6068	247,381	7,602,557
193	Етрополе	10,562.00	372	1000	1929	78,642	8,086,077
197	Костенец	10,679.00	302	947	1817	74,076	7,969,638
116	Каолиново	10,707.00	293	844	1292	52,672	7,855,022
58	Полски Тръмбеш	10,726.00	463	708	1286	52,428	8,028,169
101	Генерал Тошево	10,782.00	982	645	2446	99,719	8,945,575
56	Лясковец	10,930.00	177	631	4093	166,864	7,538,808
97	Дългопол	11,637.00	441	1133	1562	63,680	9,008,023
87	Тутракан	11,726.00	448	819	2210	90,097	8,726,502
208	Ардино	11,785.00	340	408	1843	75,136	8,104,371
106	Тервел	11,935.00	579	824	2178	88,793	9,097,546
147	Павел баня	12,339.00	521	837	2725	111,093	9,249,341
46	Кнежа	12,427.00	318	849	2902	118,309	8,942,114
132	Созопол	12,560.00	479	745	2760	112,520	9,203,337

Код	2022/2023	Население	Площ	Ученици	Заети лица	Споделен приход от ДДФЛ на база заети лица	Споделени приходи от ДДФЛ, корпоративен данък и ДДС
166	Симитли	12,709.00	554	954	2587	105,467	9,662,964
152	Елхово	12,795.00	701	1011	2063	84,104	10,049,247
104	Каварна	12,928.00	481	908	3124	127,359	9,609,690
133	Средец	12,939.00	1149	1040	2241	91,361	10,991,671
165	Сатовча	12,946.00	333	1350	3040	123,935	9,839,476
156	Банско	13,161.00	476	1020	4786	195,116	9,866,024
139	Твърдица	13,197.00	442	1588	1434	58,461	10,457,015
68	Кубрат	13,704.00	432	1040	2260	92,136	10,134,021
30	Берковица	13,848.00	464	892	2701	110,114	10,113,924
223	Ракитово	14,033.00	246	1231	1853	75,543	10,202,507
119	Нови пазар	14,409.00	317	1206	2905	118,431	10,532,013
222	Пещера	14,440.00	135	1031	5301	216,111	10,021,132
240	Садово	14,504.00	193	945	2330	94,990	10,069,508
160	Гърмен	14,772.00	389	1595	2449	99,841	11,314,986
47	Левски	14,807.00	415	1006	2884	117,575	10,728,040
213	Момчилград	15,038.00	360	1024	2432	99,148	10,786,805
25	Луковит	15,382.00	453	1347	2552	104,040	11,525,011
96	Долни чифлик	15,432.00	485	1313	2067	84,268	11,575,225
109	Омуртаг	15,822.00	400	1235	2337	95,275	11,567,718
136	Котел	15,875.00	857	1203	1755	71,548	12,405,271
148	Раднево	15,977.00	545	1210	10378	423,091	11,899,340
43	Долна Митрополия	16,121.00	675	891	1810	73,790	11,870,152
100	Балчик	16,341.00	523	1104	5436	221,615	11,960,936

Код	2022/2023	Население	Площ	Ученици	Заети лица	Споделен приход от ДДФЛ на база заети лица	Споделени приходи от ДДФЛ, корпоративен данък и ДДС
17	Мездра	16,760.00	520	1193	4105	167,353	12,305,642
183	Радомир	16,792.00	542	1010	3697	150,719	12,161,601
195	Ихтиман	17,022.00	542	1699	2733	111,419	13,068,384
102	Добричка	17,232.00	1294	860	2690	109,666	13,644,546
26	Тетевен	17,311.00	698	1259	3081	125,606	13,038,404
198	Костинброд	17,497.00	255	1005	6256	255,045	12,052,898
150	Чирпан	17,564.00	491	1698	3249	132,455	13,299,674
211	Крумовград	17,584.00	843	1415	2263	92,258	13,643,487
15	Козлодуй	17,598.00	285	1764	8320	339,190	13,014,315
98	Провадия	17,655.00	517	1369	2780	113,335	13,036,584
242	Стамбoлийски	17,762.00	61	1217	3147	128,297	12,092,299
57	Павликени	8,018.00	622	1164	4031	164,336	13,219,723
163	Разлог	18,443.00	441	1696	5722	233,275	13,734,015
203	Своге	18,708.00	870	891	2885	117,616	13,788,129
67	Исперих	18,843.00	402	1494	4420	180,195	13,678,355
13	Бяла Слатина	19,229.00	546	1619	3325	135,554	14,315,765
89	Аксаково	19,294.00	461	1199	4441	181,051	13,730,593
36	Лом	20,087.00	328	1626	5150	209,955	14,438,502
126	Карнобат	20,144.00	834	2031	6137	250,194	15,854,455
260	Свиленград	20,333.00	700	1711	5313	216,601	15,365,567
154	Тунджа	20,672.00	1218	923	3497	142,566	15,646,427
210	Кирково	20,927.00	537	1307	2643	107,750	14,974,825
237	Първомай	21,072.00	534	1548	4776	194,708	15,323,804

Код	2022/2023	Население	Площ	Ученици	Заети лица	Споделен приход от ДДФЛ на база заети лица	Споделени приходи от ДДФЛ, корпоративен данък и ДДС
224	Септември	21,135.00	350	1389	4229	172,408	14,845,799
221	Панагюрище	21,200.00	599	1511	7906	322,312	15,480,123
264	Харманли	21,228.00	694	2012	4101	167,190	16,229,358
111	Попово	21,870.00	832	1576	5314	216,641	16,384,988
51	Червен бряг	22,077.00	486	1856	3993	162,787	16,183,934
192	Елин Пелин	22,847.00	433	1598	7230	294,753	16,263,843
83	Дулово	23,781.00	566	2170	3406	138,856	17,706,666
123	Айтос	24,967.00	403	2237	3486	142,117	18,194,921
238	Раковски	25,514.00	264	1913	6562	267,520	17,908,722
27	Троян	25,835.00	894	1745	9835	400,954	19,075,073
131	Руен	25,882.00	689	2643	4294	175,058	19,725,312
129	Поморие	26,102.00	413	1792	5166	210,608	18,402,404
59	Свищов	26,236.00	625	1953	7318	298,341	19,052,636
64	Севлиево	28,711.00	964	2183	14287	582,453	21,422,779
159	Гоце Делчев	28,739.00	331	2997	10237	417,342	21,181,660
137	Нова Загора	30,007.00	876	2509	5303	216,193	22,405,632
128	Несебър	30,282.00	420	2202	13939	568,266	21,415,742
187	Ботевград	30,478.00	519	2706	13278	541,318	22,295,019
234	Марица	31,422.00	343	1736	14626	596,273	21,545,947
239	Родопи	32,323.00	524	1515	8389	342,003	22,260,072
253	Смолян	32,351.00	853	2861	13019	530,759	24,381,701
218	Велинград	32,362.00	605	3490	7573	308,736	24,633,851
202	Самоков	33,949.00	1211	2783	7503	305,883	26,065,021

Код	2022/2023	Население	Площ	Ученици	Заети лица	Споделен приход от ДДФЛ на база заети лица	Споделени приходи от ДДФЛ, корпоративен данък и ДДС
164	Сандански	35,036.00	997	3151	9985	407,069	26,835,559
172	Дупница	36,305.00	330	3235	8605	350,809	26,581,582
24	Ловеч	36,873.00	946	3513	12003	489,339	28,420,294
53	Горна Оряховица	36,877.00	317	2591	10618	432,875	26,239,597
85	Силистра	40,146.00	516	3002	11437	466,264	29,333,674
70	Разград	42,507.00	652	4145	14660	597,660	32,495,551
255	Димитровград	42,941.00	567	3727	11856	483,346	32,175,316
38	Монтана	43,938.00	677	4002	14303	583,105	33,375,528
4	Видин	45,186.00	514	3938	11617	473,602	33,870,370
230	Карлово	45,317.00	1039	4110	7925	323,087	35,120,018
162	Петрич	46,708.00	652	4223	14981	610,746	35,498,624
174	Кюстендил	47,337.00	962	3492	13174	537,078	35,693,645
112	Търговище	48,121.00	840	4260	16871	687,798	36,867,308
62	Габрово	49,996.00	555	3914	18819	767,214	37,261,074
227	Асеновград	56,941.00	653	4533	11863	483,631	42,953,128
14	Враца	59,576.00	707	5124	17976	732,846	45,539,546
155	Ямбол	59,755.00	91	6317	21078	859,309	45,857,971
143	Казанлък	64,041.00	633	5839	22532	918,586	49,301,053
212	Кърджали	64,690.00	574	6406	19530	796,200	50,274,723
158	Благоевград	69,015.00	621	7317	26700	1,088,507	54,378,469
103	Добрич	70,411.00	109	6299	19894	811,040	53,272,152
52	Велико Търново	76,811.00	885	6767	31037	1,265,318	59,665,451

Код	2022/2023	Население	Площ	Ученици	Заети лица	Споделен приход от ДДФЛ на база заети лица	Споделени приходи от ДДФЛ, корпоративен данък и ДДС
122	Шумен	77,574.00	656	7673	30476	1,242,447	60,782,362
265	Хасково	79,335.00	739	7289	22706	925,679	61,731,903
182	Перник	81,819.00	485	6415	21007	856,414	62,015,933
220	Пазарджик	89,507.00	637	8360	28082	1,144,848	69,799,991
49	Плевен	109,767.00	810	10306	39926	1,627,705	86,354,441
138	Сливен	110,972.00	1366	11125	27026	1,101,797	89,125,900
78	Русе	138,084.00	568	11640	55289	2,254,025	107,060,342
149	Стара Загора	142,348.00	1093	12885	49136	2,003,179	112,373,833
124	Бургас	194,809.00	560	19662	68519	2,793,386	236,273,712
92	Варна	323,386.00	238	30030	123540	5,036,485	388,043,405
236	Пловдив	325,485.00	102	32032	142917	5,826,447	392,319,197
207	Столична	1,286,965.00	1343	119363	768766	31,341,089	2,525,486,149
	<b>Общо</b>	<b>6,445,481.00</b>	<b>110,997</b>	<b>550,615</b>	<b>2,277,448</b>	<b>92,847,107</b>	<b>6,809,212,476</b>



**Приложение 2. Разпределение на приходи  
от земеделски местен данък**

2022	Земеделска територия, ha	Данък, 10 лв./ha	Население, брой жители
Общо за страната	6078070.21	60,780,702.06	6,445,481.00
Белоградчик	17860.78	178,607.79	4,818.00
Бойница	12443.04	124,430.39	744.00
Брегово	13163.53	131,635.29	3,617.00
Видин	36263.74	362,637.40	45,186.00
Грамада	13244.30	132,442.98	1,269.00
Димово	26502.45	265,024.53	4,717.00
Кула	20172.44	201,724.43	3,100.00
Макреш	13503.26	135,032.59	1,204.00
Ново село	8888.09	88,880.92	2,423.00
Ружинци	16741.18	167,411.85	3,096.00
Чупрене	12213.90	122,138.97	1,599.00
Борован	18497.36	184,973.64	4,780.00
Бяла Слатина	45040.84	450,408.39	19,229.00
Враца	43810.62	438,106.15	59,576.00
Козлодуй	22343.28	223,432.80	17,598.00
Криводол	25919.51	259,195.07	7,446.00
Мездра	27783.51	277,835.10	16,760.00
Мизия	17773.21	177,732.11	5,488.00
Оряхово	26029.87	260,298.66	8,166.00
Роман	18077.86	180,778.57	4,872.00
Хайредин	16599.17	165,991.67	3,704.00
Априлци	9745.89	97,458.93	2,665.00
Летница	12958.46	129,584.62	3,551.00
Ловеч	62088.99	620,889.86	36,873.00
Луковит	29760.58	297,605.83	15,382.00

Тетевен	16711.37	167,113.70	17,311.00
Троян	33345.76	333,457.55	25,835.00
Угърчин	24980.39	249,803.87	5,075.00
Ябланица	11968.14	119,681.39	5,533.00
Берковица	21023.77	210,237.66	13,848.00
Бойчиновци	24730.42	247,304.24	7,553.00
Брусарци	15335.24	153,352.40	3,951.00
Вълчедръм	37413.14	374,131.39	7,326.00
Вършец	10659.43	106,594.34	6,663.00
Георги Дамяново	12616.62	126,166.17	1,961.00
Лом	24872.82	248,728.18	20,087.00
Медковец	17318.80	173,188.00	2,988.00
Монтана	46847.92	468,479.18	43,938.00
Чипровци	12243.19	122,431.89	2,738.00
Якимово	19639.70	196,397.01	3,473.00
Белене	20129.68	201,296.82	7,304.00
Гулянци	35504.79	355,047.89	8,961.00
Долна Митрополия	57251.85	572,518.47	16,121.00
Долни Дъбник	24909.41	249,094.15	9,693.00
Искър	20832.42	208,324.22	5,451.00
Кнежа	28093.68	280,936.85	12,427.00
Левски	34054.73	340,547.28	14,807.00
Никопол	32845.53	328,455.32	6,548.00
Плевен	62306.32	623,063.20	109,767.00
Пордим	20392.02	203,920.21	4,725.00
Червен бряг	35353.34	353,533.41	22,077.00
Велико Търново	53154.10	531,541.00	76,811.00
Горна Оряховица	22726.22	227,262.17	36,877.00
Елена	26383.02	263,830.21	7,473.00
Златарица	11342.76	113,427.60	3,396.00

Лясковец	13104.08	131,040.84	10,930.00
Павликени	49257.29	492,572.91	18,018.00
Полски Тръмбеш	37303.42	373,034.25	10,726.00
Свищов	49804.95	498,049.53	26,236.00
Стражица	32705.39	327,053.87	9,796.00
Сухиндол	9512.86	95,128.60	1,969.00
Габрово	21894.18	218,941.83	49,996.00
Дряново	14243.20	142,431.99	7,369.00
Севлиево	52389.11	523,891.05	28,711.00
Трявна	10110.90	101,108.97	8,786.00
Завет	16291.65	162,916.46	7,793.00
Исперих	27626.57	276,265.66	18,843.00
Кубрат	31667.76	316,677.57	13,704.00
Лозница	17568.74	175,687.43	7,602.00
Разград	43848.81	438,488.09	42,507.00
Самуил	16964.30	169,643.05	5,862.00
Цар Калоян	10935.51	109,355.10	4,385.00
Борово	19107.41	191,074.09	3,855.00
Бяла	24836.34	248,363.38	10,073.00
Ветово	21056.48	210,564.81	9,748.00
Две могили	24401.36	244,013.62	6,672.00
Иваново	36746.72	367,467.24	7,171.00
Русе	38676.57	386,765.68	138,084.00
Сливо поле	20688.73	206,887.32	8,156.00
Ценово	21090.60	210,906.00	4,071.00
Алфатар	23358.75	233,587.55	2,232.00
Главиница	30023.88	300,238.78	8,600.00
Дулово	37298.77	372,987.74	23,781.00
Кайнарджа	27445.34	274,453.44	3,899.00
Силистра	42726.48	427,264.83	40,146.00

Ситово	22116.56	221,165.61	4,355.00
Тутракан	30507.86	305,078.60	11,726.00
Аврен	19617.44	196,174.38	8,188.00
Аксаково	28815.50	288,154.98	19,294.00
Белослав	2807.06	28,070.56	9,519.00
Бяла	4866.12	48,661.23	3,284.00
Варна	5979.69	59,796.85	323,386.00
Ветрино	24261.94	242,619.45	4,929.00
Вълчи дол	36606.89	366,068.87	7,391.00
Девня	5983.68	59,836.81	7,143.00
Долни чифлик	16468.59	164,685.94	15,432.00
Дългопол	18143.03	181,430.34	11,637.00
Провадия	36362.83	363,628.29	17,655.00
Суворово	15818.42	158,184.18	6,333.00
Балчик	39992.08	399,920.82	16,341.00
Генерал Тошево	83841.74	838,417.37	10,782.00
Добрич-селска	98737.23	987,372.35	17,232.00
Добрич	7208.38	72,083.75	70,411.00
Каварна	40103.25	401,032.49	12,928.00
Крушари	34132.27	341,322.67	3,162.00
Тервел	41132.37	411,323.70	11,935.00
Шабла	27689.48	276,894.85	3,844.00
Антоново	24048.17	240,481.74	4,484.00
Омуртаг	25871.54	258,715.38	15,822.00
Опака	10243.23	102,432.30	5,312.00
Попово	55887.47	558,874.71	21,870.00
Търговище	53920.43	539,204.34	48,121.00
Велики Преслав	16836.75	168,367.51	10,096.00
Венец	13010.05	130,100.46	6,209.00
Върбица	15120.23	151,202.31	7,697.00

Каолиново	19771.54	197,715.38	10,707.00
Каспичан	19137.07	191,370.69	6,283.00
Никола Козлево	16071.94	160,719.43	5,338.00
Нови пазар	21987.23	219,872.34	14,409.00
Смядово	14596.21	145,962.15	5,332.00
Хитрино	23288.81	232,888.14	6,054.00
Шумен	43178.11	431,781.14	77,574.00
Айтос	27943.27	279,432.75	24,967.00
Бургас	32137.60	321,375.99	194,809.00
Камено	27882.09	278,820.87	9,297.00
Карнобат	67106.67	671,066.71	20,144.00
Малко Търново	16218.18	162,181.80	2,558.00
Несебър	15435.30	154,353.04	30,282.00
Поморие	25821.57	258,215.69	26,102.00
Приморско	7301.45	73,014.50	6,174.00
Руен	28918.66	289,186.59	25,882.00
Созопол	19552.11	195,521.15	12,560.00
Средец	66618.52	666,185.19	12,939.00
Сунгурларе	34916.54	349,165.37	10,379.00
Царево	8244.85	82,448.52	8,353.00
Котел	26570.45	265,704.46	15,875.00
Нова Загора	64943.77	649,437.69	30,007.00
Сливен	64210.75	642,107.47	110,972.00
Твърдица	12498.47	124,984.73	13,197.00
Братя Даскалови	30248.75	302,487.47	7,093.00
Гурково	6663.47	66,634.67	4,356.00
Гълъбово	20750.95	207,509.52	10,402.00
Казанлък	24378.59	243,785.90	64,041.00
Мъглиж	12217.56	122,175.61	9,659.00
Николаево	4072.31	40,723.06	4,258.00

Опан	20349.43	203,494.35	2,313.00
Павел баня	15183.72	151,837.25	12,339.00
Раднево	33996.17	339,961.66	15,977.00
Стара Загора	62883.03	628,830.31	142,348.00
Чирпан	35897.52	358,975.20	17,564.00
Болярово	44366.16	443,661.61	2,986.00
Елхово	52104.88	521,048.81	12,795.00
Стралджа	52414.82	524,148.21	10,112.00
Тунджа	96388.02	963,880.15	20,672.00
Ямбол	4974.82	49,748.23	59,755.00
Банско	9408.97	94,089.71	13,161.00
Белица	5361.46	53,614.61	8,980.00
Благоевград	26580.74	265,807.41	69,015.00
Гоце Делчев	11071.65	110,716.46	28,739.00
Гърмен	9181.97	91,819.71	14,772.00
Кресна	8595.83	85,958.33	4,340.00
Петрич	29561.68	295,616.76	46,708.00
Разлог	13085.79	130,857.89	18,443.00
Сандански	36619.56	366,195.62	35,036.00
Саатовча	13517.89	135,178.93	12,946.00
Симитли	18526.83	185,268.33	12,709.00
Струмяни	13356.74	133,567.38	4,489.00
Хаджидимово	17716.46	177,164.58	8,490.00
Якоруда	6786.16	67,861.58	9,249.00
Бобов дол	13046.91	130,469.11	6,517.00
Бобошево	6846.29	68,462.86	2,282.00
Дупница	17190.73	171,907.30	36,305.00
Кочериново	8670.51	86,705.07	4,075.00
Кюстендил	44746.17	447,461.71	47,337.00
Невестино	18238.17	182,381.65	1,769.00

Рила	15722.69	157,226.94	2,328.00
Сапарева баня	5545.38	55,453.78	6,508.00
Трекляно	11436.08	114,360.84	552.00
Брезник	25714.91	257,149.10	5,550.00
Земен	9569.37	95,693.69	2,138.00
Ковачевци	7550.98	75,509.83	1,332.00
Перник	22992.03	229,920.25	81,819.00
Радомир	32144.17	321,441.72	16,792.00
Трън	18339.48	183,394.76	3,401.00
Антон	5425.79	54,257.95	1,403.00
Божурище	9717.89	97,178.91	9,300.00
Ботевград	19992.37	199,923.66	30,478.00
Годеч	20558.95	205,589.54	4,794.00
Горна Малина	13733.08	137,330.82	6,252.00
Долна баня	2470.92	24,709.23	4,249.00
Драгоман	17848.22	178,482.15	4,462.00
Елин Пелин	21464.88	214,648.80	22,847.00
Етрополе	8834.21	88,342.10	10,562.00
Златица	4856.45	48,564.53	4,746.00
Ихтиман	20087.00	200,869.98	17,022.00
Копривщица	5414.40	54,143.98	1,960.00
Костенец	9885.68	98,856.85	10,679.00
Костинброд	14991.71	149,917.13	17,497.00
Мирково	8431.40	84,313.97	2,241.00
Пирдоп	5092.44	50,924.42	6,991.00
Правец	13786.17	137,861.74	7,024.00
Самоков	39531.01	395,310.11	33,949.00
Своге	30521.67	305,216.68	18,708.00
Сливница	13772.19	137,721.92	8,644.00

Чавдар	1660.92	16,609.19	1,162.00
Челопеч	1672.17	16,721.65	1,450.00
Столична	46279.56	462,795.63	1,286,965.00
Ардино	11691.33	116,913.26	11,785.00
Джебел	7708.21	77,082.09	8,837.00
Кирково	17953.38	179,533.79	20,927.00
Крумовград	37529.94	375,299.40	17,584.00
Кърджали	20826.13	208,261.29	64,690.00
Момчилград	15224.21	152,242.06	15,038.00
Черноочене	12072.35	120,723.50	7,701.00
Батак	6184.55	61,845.49	4,678.00
Белово	6707.37	67,073.71	7,025.00
Брацигово	9221.45	92,214.52	7,215.00
Велинград	7767.59	77,675.87	32,362.00
Лесичово	8660.94	86,609.38	4,731.00
Пазарджик	43065.76	430,657.57	89,507.00
Панагюрище	23519.50	235,194.99	21,200.00
Пещера	5061.71	50,617.11	14,440.00
Ракитово	4196.46	41,964.63	14,033.00
Септември	19144.51	191,445.12	21,135.00
Стрелча	12716.29	127,162.93	4,236.00
Сърница	1842.78	18,427.79	4,699.00
Асеновград	27446.82	274,468.22	56,941.00
Брезово	27503.42	275,034.24	5,956.00
Калояново	24731.75	247,317.53	10,328.00
Карлово	45551.81	455,518.05	45,317.00
Кричим	1870.47	18,704.73	7,149.00
Куклен	4402.30	44,022.99	6,165.00
Лъки	4919.47	49,194.72	2,123.00
Марица	25578.78	255,787.84	31,422.00
Перушица	2635.53	26,355.32	4,186.00



Пловдив	3228.56	32,285.59	325,485.00
Първомай	32545.28	325,452.76	21,072.00
Раковски	18068.66	180,686.61	25,514.00
Родопи	22446.70	224,466.96	32,323.00
Садово	15042.92	150,429.24	14,504.00
Сопот	2425.37	24,253.73	8,206.00
Стамболийски	3618.78	36,187.82	17,762.00
Съединение	24259.79	242,597.87	9,013.00
Хисаря	28340.02	283,400.19	10,120.00
Баните	9993.23	99,932.28	3,078.00
Борино	3723.29	37,232.89	2,435.00
Девин	13282.64	132,826.39	9,275.00
Доспат	6861.14	68,611.36	7,132.00
Златоград	2613.73	26,137.31	9,304.00
Мадан	3663.18	36,631.77	9,603.00
Неделино	3116.99	31,169.90	4,844.00
Рудозем	2473.53	24,735.32	8,362.00
Смолян	20857.93	208,579.30	32,351.00
Чепеларе	10550.45	105,504.53	5,723.00
Димитровград	41083.71	410,837.08	42,941.00
Ивайловград	29725.94	297,259.36	5,024.00
Любимец	19554.81	195,548.09	8,656.00
Маджарово	6492.11	64,921.05	1,774.00
Минерални бани	10913.04	109,130.44	5,515.00
Свиленград	49613.66	496,136.60	20,333.00
Симеоновград	15234.92	152,349.25	7,461.00
Стамболово	13384.33	133,843.30	6,172.00
Тополовград	43740.59	437,405.94	8,675.00
Харманли	42670.46	426,704.58	21,228.00
Хасково	47184.69	471,846.94	79,335.00



Десислава Калчева

ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ  
И ДАНЪЧНА САМОСТОЯТЕЛНОСТ НА ОБЩИНИТЕ –  
ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА РЕСТАРТ НА ПРОЦЕСА В БЪЛГАРИЯ

Българска  
Първо издание

Рецензенти  
*проф. д-р Йордан Ботев*  
*доц. д-р Десислава Стоилова*

Редактор  
*Елеонора Николова*

Дизайн на корицата  
*Валентин Марков*

Предпечат  
*Валентин Марков*

Формат 60/90/16  
Печатни коли 15

Университетско издателство „Св. Климент Охридски“  
unipress.bg

Д-р Десислава Калчева има над петнадесетгодишен опит в сферата на общинските финанси. Нейните научни интереси са в областта на публичните финанси, фискалната децентрализация, регионалното развитие и публичните инвестиции. Десислава Калчева участва в национални и международни проекти, посветени на териториалните реформи, фискалната дисциплина на местните власти, изследване на стимулите за повишаване на общинските приходи, възможности за развитие на фискалната децентрализация и др.

*Монографичният труд „Фискална децентрализация и данъчна самостоятелност на общините – възможности за рестарт на процеса в България” представлява задълбочено изследване на актуалната тема за фискалната децентрализация и данъчната самостоятелност на общините в България, като продължение на научните изследвания по темата на д-р Десислава Калчева.*

*Авторът умело анализира съществуващите проблеми и предизвикателства пред местното самоуправление за 20-годишен период (от 2003 до 2023 г.), и препоръчва конкретни решения, с приложен характер, базирайки се на комплексен подход от научни методи, емпиричен анализ и споделен опит от международната практика.*

*Основен акцент в изследването е поставен върху анализа на данъчната политика на местно ниво, представен детайлно в трета глава, и изведените предложения за повишаване на нивото на данъчната автономност на общините в България, базирани на нагласите на местните власти по отношение на провежданата данъчна политика и бъдещи реформи, като резултат от два пъти проведеното анкетно проучване – преди и след местните избори през 2023 г.*

*Монографията „Фискална децентрализация и данъчна самостоятелност на общините – възможности за рестарт на процеса в България“ може да бъде полезна както за изследователи, така и за практики в областта на местното самоуправление и публичните финанси.*

**Проф. Йордан Ботев**

ISBN 978-954-07-6107-7



9 789540 761077

unipress.bg

