

## **ФИСКАЛНА ПОЗИЦИЯ НА ОБЩИНИТЕ В УСЛОВИЯТА НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР – АКТУАЛНИ ПРОБЛЕМИ И ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА РАСТЕЖ**

Гл. ас. д-р Марияна Красиминова Павлова-Бънова

### **Резюме**

Настоящата разработка акцентира върху проблемите на местните финанси и търсенето на механизми за разширяване правомощията на органите на местната власт, изследвайки подхода по преотстъпване на фискални постъпления в полза на местните бюджети. Целта е да се изследва състоянието на местните финанси и децентрализацията в публичния сектор в България, включително и по отделни единици на местната власт, и да се тества въздействието на предложената реформа по преотстъпване на данъчни постъпления върху фискалната позиция на общините в контекста на протичащите в страната ни процеси по децентрализация в публичния сектор. Авторът се фокусира върху тезата, че провеждането на данъчна реформа в посока преотстъпване на определена част от данъка върху доходите на физическите лица в полза на всяка единица на местната власт ще намери резултат в повишаване на нейната фискална позиция, следователно до нарастване на възможностите, значителна част от съществуващите проблеми да бъдат решавани своевременно „на място“ до постигането на по-висока степен на фискална децентрализация и приближаване на измерителите ѝ до средноевропейските стойности. В резултат са изведени конкретни зависимости по отношение състоянието на бюджетите показатели и финансовата самостоятелност за всяка от 265-те общини в България, като се предлагат и конкретни мерки с оглед постигането на по-високи резултати в перспектива. Анализира се и ефектът за подсектор „Местно самоуправление“ при приложение хипотезата за преотстъпване двадесет на сто от бюджетните постъпления от данъка върху доходите на физическите лица в негова полза, като се извеждат конкретни препоръки.

**Ключови думи:** децентрализация, разходи, приходи, данъци, фискална позиция.

**JEL:** H72, H72, H21.

## **FISCAL POSITION OF MUNICIPALITIES IN TERMS OF PUBLIC SECTOR DECENTRALIZATION - CONTEMPORARY PROBLEMS AND GROWTH OPPORTUNITIES**

Head Assist. Prof. Mariyana Pavlova-Banova, PhD

### **Abstract**

This scientific paper focuses on the issues of local finances and the permanent seeking of mechanisms for expanding the authorities of local governments, exploring the approach of transferring fiscal revenues to local budgets. The study aims to examine the state of local finances and decentralization in the public sector in Bulgaria, incl. of individual units of local government, and to test the impact of the proposed reform on the transfer of tax revenues on the fiscal position of municipalities in the context of ongoing processes of decentralization in the public sector.

The author focuses on the thesis that the implementation of tax reform in the direction of transferring a certain part of the personal income tax to each local government unit will result in increasing its fiscal position, therefore, to increase opportunities a significant part of existing problems to be solved in a timely manner „on the spot“, until a higher degree of fiscal decentralization is achieved and its indicators are brought closer to the European average. As a result, specific correlations regarding the state of the budget indicators and financial independence for each of the 265 municipalities in Bulgaria have been identified and specific measures to achieve better results in the future are proposed. It is also analysed the effect of applying the hypothesis for transferring twenty per cent of the budget revenues from the personal income tax to the subsector „Local self-government“ and on that basis some recommendations have been suggested.

**Keywords:** fiscal decentralization, fiscal position, local revenues, tax autonomy, local taxes.

**JEL:** H72, H72, H21.

### **1. Увод**

30 години след стартирането на Фискалната децентрализация, процесът по налагане принципите на местното самоуправление в Р България и политиката по разширяване на местната автономност са с незавършен характер. Постигнатите ефекти в периода след 1991 г. (когато с новата Конституция на РБългария се поставят водещите принципи на местното самоуправление) до наши дни са неоспорим факт, но разрастващите се

разходни отговорности на общините и ограничените възможности за собствено финансиране поставят все по-остро проблема за зависимостта им от централната власт. Това подлага на съмнение въпроса относно степента на реализация на горепосочената цел – разширяването на местната автономност. Редица научни изследвания, насочени към измерване степента на фискална децентрализация в нашата страна, отчитат тенденция към отслабване на процесите (измерени чрез конкретни показатели) от началото на промените към настоящия момент и по-ниски резултати в сравнение със средноевропейските.

Дискутираните от редица изследователи проблеми на фискалната децентрализация поставят в нейната основа два водещи принципа: на „местната автономност“ и „субсидиарността“. Местната автономност изисква разширяване правомощията на местната власт в посока „управление на съществена част от обществените дела“, утвърдени в чл. 3 на Европейска харта за местно самоуправление, а subsidiарността – проблемите да се решават на мястото, където възникват – възможно най-близо до обществото. Силната централизация на данъчните приходи в България, непрекъснато разрастващите се разходни отговорности на общините, вменени от централната власт или наложени от конюнктурни събития, законово ограничените възможности за собствено финансиране обричат местната власт на перманентно подчинение от централната при реализирането на набелязаните цели. Например, по данни на Евростат, през 2018 г. общите приходи на подсектор „Местно самоуправление“ са в размер на 4 185 млн. евро., от които данъчните приходи са 505,9 млн. евро: т.е. значителна част (88%) от осъществяваните бюджетни разходи на общинско ниво се покриват с източници, различни от данъчните приходи – чрез държавни трансфери, неданъчни приходи или се финансират от ЕС. Страната ни изостава значително от средноевропейския показател, който през 2018 г. е 35%, а в България – 12%.

Недостатъчността на собствените приходи и законовите ограничения по финансирането на общинските разходни отговорности създават затруднения за общините при предоставянето на местни блага в количество и качество, отговарящо на потребностите на обществото (Найдепов, 2019). Фискалната позиция, отразяваща способността на локалната единица да предложи със собствени фискални постъпления определено количество местни публични блага, е важен индикатор за автономността на местната от централната власт. Разбира се, финансовият е само един от аспектите в палитрата от предизвикателства, които органите на местното самоуправление следва да разрешат. Останалите, като например, корупционни практики, несъвършенства при разпределянето на централните трансфери, липсата на инвестиционен интерес в определени общини и миграцията от тях и др. не попадат в обхвата на настоящото изследване.

Финансовото обезпечаване на разходната програма е въпрос с повишена трудност ежегодно във всяка община. Възможността за разкри-

ването на нови собствени приходоизточници ограничава местната власт при изготвянето на бюджета, а принципът на субсидиарността я поставя в зависимо положение спрямо централното правителство и отговорностите, вменени от него. На тази основа преосмислянето на философията на съществуващата данъчна система и политика на централно финансиране в РБългария чрез възприемането на добри европейски или световни практики би допринесло за преодоляване неефективността при осигуряването на публичните блага и услуги и рационализацията в използването на обществените ресурси при задоволяване потребностите на обществото. Един от възможните инструменти за постигането на целта са данъците, чрез преотстъпването им в полза на общините. По този начин общинският бюджет се обвързва със състоянието на местната икономика, броя на заетите и техните трудови доходи. Това би стимулирало местните власти да работят в посока към повече инвестиции, работни места, доходи и потребление.

*Обект* на изследване са общините в РБългария, а *предмет*: компонентите на тяхната фискална позиция (собствени приходи, трансфери, бюджетни разходи).

Авторът се фокусира върху *тезата*, че провеждането на данъчна реформа в посока преотстъпване на определена част от данъка върху доходите на физическите лица в полза на всяка единица на местната власт ще намери резултат в повишаване на нейната фискална позиция, следователно до нарастване на възможностите, значителна част от съществуващите проблеми да бъдат решавани своевременно „на място“ до постигането на по-висока степен на фискална децентрализация и приближаване на измерителите до средноевропейските стойности. Ефектът от реформата придобива числена стойност чрез приложението на система от показатели за измерване на фискалната децентрализация индивидуално (за всяка община) и съвкупно (за подсектор „Местно самоуправление“). *Целта*, която си поставя авторът, е да се изследват състоянието на местните финанси и децентрализацията в публичния сектор в България, включително и по отделни единици на местната власт, и да се тества въздействието на предложената реформа по преотстъпване на данъчни постъпления върху фискалната позиция на общините и съвкупно за подсектор „Местно самоуправление“ в контекста на протичащите в страната ни процеси по децентрализация в публичния сектор.

С оглед изпълнение на поставената цел и защита/отхвърляне на формулираната теза се извеждат и следните *задачи*:

1. Проследяване процеса по децентрализация в публичния сектор в европейската практика;
2. Изследване състоянието на местните финанси и децентрализация в публичния сектор в България посредством анализ на система от показатели;

3. Оценка на ефекта от предложената реформа по преотстъпване на данъчни постъпления в полза на местната власт и определяне изменението във фискалната позиция.

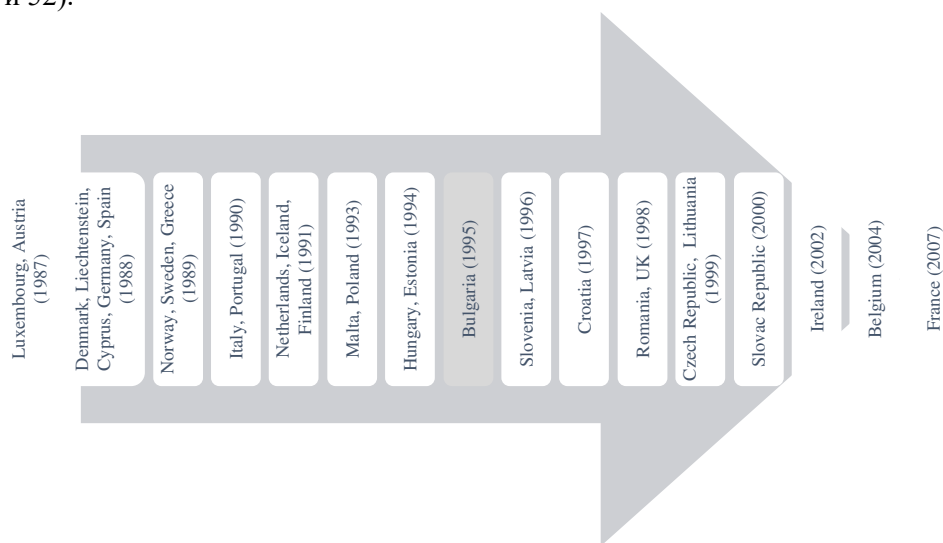
В *методологически* аспект изследването е обезпечено с научна литература от български и чуждестранни източници. Анализът се базира на финансова информация с публичен достъп и се основава на динамичен, структурен и сравнителен анализ, методите на дедукцията и индукцията, графичен метод и статистически методи за анализ. Историко-логическият подход позволява идентифициране на общите черти, различията и новите моменти в процеса на осъществяване политиката на местно самоуправление при отчитане на икономическата конюнктура, новите реалности и проблеми, пред които са изправени органите на местното самоуправление. Емпиричният, заедно със сравнителният анализ на ключови макроикономически показатели, позволяват разкриване на тенденциите в управлението на публичните, и в частност, местните финанси и подчертава необходимостта от въвеждането на реформи в публичния сектор. Критичният анализ на настоящата система на финансиране на местните бюджети и системният недостиг на средства в частта „Местни дейности“ допълват потребността от горепосочените промени, а коефициентният и клъстерен анализ на основата на система от показатели за измерване степента на децентрализация в публичния сектор стои в основата на измерването на съществуващите хоризонтални фискални дисбаланси.

### **1. Децентрализацията в публичния сектор – опитът на България и практики в Европа**

Процесът по фискална децентрализация в Европа бележи началото си с изготвянето и подписването на ЕХМС през 1985 г. от 7 европейски страни, между които Австрия, Дания и Германия и продължава в наши дни. В хронологичен аспект последователно Хартата се ратифицира от всички страни – членки на ЕС, както и от редица други европейски страни, последна от които е Сан Марино през 2013 г. Фигурата по-долу представя в хронологически аспект последователността на ратификацията на Хартата от страните – членки на ЕС.

Конкретно в България, след приемането на новата Конституция през 1991 г., Хартата е ратифицирана на 10 май 1995 г., с което се поставя и началото на децентрализацията в публичния сектор в нашата страна. Същият преминава през няколко съществени етапа, първият от които е именно горепосоченото събитие. Останалите са: приемането на Концепцията и Програмата за финансова децентрализация през 2002 г. и стартирането на реални реформи в подсектора и последователното приемане впоследствие на Стратегията за децентрализация (2006 г.), Закона за

публичните финанси (2016 г.) и Актуализираната стратегия за децентрализация (2016–2025 г.). В резултат на посочените реформи днес системата на местните финанси се основава на приходи от собствени източници и трансфери от централния бюджет (Закон за публичните финанси, чл. 45 и 52).



Фигура 1. Хронология на ратификацията на ЕХМС в Европейския съюз

Последните се налагат и осъществяват поради недостатъчността на собствените приходи, събирани от общините с оглед на правото, обществото да получава равен достъп до определени блага с национална значимост. Съгласно чл. 52 на ЗПФ бюджетните взаимоотношения на общинския бюджет с централния бюджет включват: трансфери за: обща субсидия за финансиране на делегираните от държавата дейности; за местни дейности (обща изравнителна субсидия и за зимно поддържане и снегочистване на общински пътища), целева субсидия за капиталови разходи, други целеви разходи, включително за местни дейности, финансови компенсации от държавата, както и временни безлихвени заеми. Собствените приходи в общините се събират от: местни данъци; такси; услуги и права, предоставяни от общината; разпореждане с общинска собственост; глоби и имуществени санкции; лихви и неустойки; други постъпления; помощи и дарения (Закон за публичните финанси, чл. 45). Редица научни изследвания по проблемите на местните финанси в България посочват именно недостига на собствените финансови ресурси за обезпечаване разходната програма на общините като водещ за подсектора проблем, който оказва влияние върху фискалната автономност (Проданов, Найденов, 2020) и поражда дисбаланси (Ненкова, 2019) и финансова задлъжнялост в подсектора (Zahariev, 2020). Такива съществуват и в практиката на други европейски страни, подробно изследвани в научните трудове на Bordás (2016),

Blöchliger и Petzold (2009), Aristovnik (2012). Наред с тях са известни и много добри примери в процеса по управление на местните финанси, които могат да бъдат заимствани в България, един от които е механизмът за акумулиране на бюджетни приходи.

Таблица 1  
Източници на бюджетни приходи в Европейския съюз

Страна	Собствени данъци	Споделени данъци	Субсидии грантове	Други източници
Австрия	ДА	ДА	ДА	ДА
Белгия	ДА	НЕ	НЕ	ДА
България	ДА	НЕ	ДА	ДА
Кипър	ДА	НЕ	НЕ	ДА
Чехия	ДА	ДА	ДА	ДА
Дания	ДА	НЕ	ДА	ДА
Естония	ДА	ДА	ДА	ДА
Финландия	ДА	НЕ	ДА	ДА
Франция	ДА	НЕ	ДА	ДА
Германия	ДА	ДА	НЕ	ДА
Гърция	ДА	НЕ	ДА	ДА
Унгария	ДА	НЕ	ДА	ДА
Ирландия	ДА	НЕ	ДА	ДА
Италия	ДА	ДА	ДА	ДА
Латвия	ДА	ДА	ДА	ДА
Литва	ДА	ДА	ДА	ДА
Люксембург	ДА	НЕ	ДА	ДА
Малта	НЕ	НЕ	ДА	ДА
Нидерландия	ДА	НЕ	НЕ	ДА
Полша	ДА	ДА	ДА	ДА
Португалия	ДА	ДА	ДА	ДА
Словения	ДА	ДА	ДА	ДА
Испания	ДА	ДА	ДА	ДА
Швеция	ДА	ДА	ДА	ДА
Англия	ДА	ДА	ДА	ДА
Шотландия	ДА	ДА	ДА	ДА
Уелс	ДА	ДА	ДА	ДА
Хърватска	ДА	ДА	ДА	ДА

Източник: интерпретация на автора въз основа на официален документ на Committee of the Regions: „Division of powers between the European Union, the member states and regional and local authorities“

Таблица 1 систематизира източниците на финансов ресурс за обезпечаване разходната програма на местните органи на управление по от-

делни страни в Европейския съюз в четири направления: собствени данъци, споделени данъци, субсидии и грантове и други източници. Хоризонталният анализ на база структура на бюджетните приходи дава основание да се направят следните обобщения:

- Органите на местната власт в ЕС притежават финансова самостоятелност по отношение достъпността до собствени финансови ресурси. Общинските данъци формират съществена част от собствените приходи в местните бюджети на Белгия, Финландия, Франция, Гърция, Дания, Швеция, докато в други – те не са водещ приходоизточник: Чехия, Чехия, Естония, Англия.
- Като типично общински данъци се определят данъкът върху недвижимото имущество или земята, туристическият данък, търговският или бизнес данъкът.
- Половината от анализираниите страни прилагат принципа за споделяне на данъчни постъпления между централния и местите бюджети: в Австрия, Чехия, Естония, Германия, Латвия, Литва 50 и повече процента от данъчните приходи в общинските бюджети се формират на основата на споделени данъци, респ. последните съставляват значимо перо за общинските бюджети.
- Данъкът върху добавената стойност, данъкът върху дохода на физическите лица и корпоративният подоходен данък приоритетно се насочват от централните правителства към местните бюджети въз основа принципа на споделянето.
- Наблюдава се зависимост между използването на споделени данъци като източник на финансов ресурс за местните бюджети и наличието на правомощия по събирането на данъчни приходи от страна на местната власт – в страните със съществена роля на собствените данъчни приходи за местните бюджети споделянето на данъчни постъпления е ограничено или липсва, както и обратното.
- В някои икономики (Франция и Швеция) споделянето на данъчни приходи е практика, но с различна насоченост: между департаментите и регионите във Франция и общините и регионите в Швеция.
- Всички страни в ЕС, с изключение на Белгия, Кипър, Нидерландия и Германия, използват субсидиите и грантовете като източник за финансиране на местните бюджети. Те са значимо бюджетно перо в Люксембург, Малта, Полша, Португалия, Англия, Шотландия и Уелс и съставляват над 40% от местните финанси.
- Таксите, събирани от общината, са основен компонент на „другите“ източници на финансов ресурс за местните бюджети и в отделните страни формират между 10% (Гърция) и 41% (Унгария) от приходите им.

В обобщение относно структурата на местните финанси по бюджетни компоненти може да се твърди, че местната власт в ЕС разчита на



разнообразни източници на бюджетни средства за осъществяване на разходната си програма, а принципът за делегиране на повече правомощия в ръцете на местните органи на управление посредством споделяне на данъчни приходи, акумулирани от централните бюджети, се използва широко и намира резултат в повишаване автономността (самостоятелността) на местната власт, респ. фискалната позиция на общините в България. По мнение на автора това е добър пример, който заслужава повече внимание и е обект на изследователски интерес за българската практика, където след 2008 г. споделянето на данъчни приходи е премахнато. По-нататък в изследването предстои да се оцени състоянието на местните финанси по бюджетни компоненти и да се измери степента на децентрализация в публичния сектор на България и на тази основа да се измери ефектът от приложението на реформата по преотстъпване на данъчни приходи в полза на местната власт върху фискалната позиция в избрани общини.

## **2. Изследване състоянието на местните финанси по бюджетни компоненти**

Изследването на състоянието на местните финанси изисква анализ на собствените приходи на отделните общини, чийто основен източник за формиране са данъците. През 2018 г. по данни на Евростат приходите на подсектор „Местно самоуправление“ в България възлизат на 4 185 млн. евро, от които 506 млн. евро са собствени данъчни приходи. На тази основа показателят за данъчната самостоятелност на подсектора се позиционира на 13,3% при средна стойност за ЕС 34,4%. Коефициентът на приходна децентрализация (изчислен като съотношението между общите приходи в подсектора и приходите по Консолидираната фискална програма) възлиза на 19,8%, при средноевропейска стойност 34,3%, а коефициентът „Значимост на местните приходи“, отразяващ ефекта на преразпределение на национален доход посредством местните приходи, на 6% при средна стойност за ЕС 10,2%.

Наличието на достатъчен по обем финансов ресурс от собствени източници във всяка община гарантира обезпечаването на разходната ѝ програма в частта „Местни дейности“ и следва да бъде приоритет в процеса по изпълнение на годишния бюджет. От друга страна, собствените приходи са определящи и при измерването на фискалната позиция, която отразява способността на общините да доставят достатъчни по обем и качество публични блага и услуги на своите граждани. Ето защо разкриването на нови приходоизточници (доколкото това е в правомощията на местната власт) или увеличаването на събираемостта на местните приходи има съществена значимост при управлението на местните финанси и постигането на финансова самостоятелност. Тя може да бъде измерена

посредством коефициента „Собствени приходи – бюджетни взаимоотношения“, който отразява автономността на местната власт от централната: превишението на собствените приходи над трансферите от централния бюджет формира коефициент над единица, докато стойности, по-малки от едно, обозначават превес на централното финансиране, респ. зависимост от централното правителство. Авторът подчертава, че основните взаимоотношения между общинските бюджети и централния бюджет се приемат със Закона за държавния бюджет ежегодно, съгласно ЗПФ, Раздел II, и в този смисъл всяка отделна единица на местната власт получава такъв ресурс за изпълнение разходната си програма.

Собствените приходи се анализират чрез клъстерен анализ на посочения коефициент „Собствени приходи – бюджетни взаимоотношения“ обособено за всяка година, въз основа на който 265-те общини се разпределят в три клъстерни групи. В Клъстер 1 попадат общините с коефициент „Собствени приходи – бюджетни взаимоотношения“ по-голям от единица (т.е. годишно реализиращи собствени приходи по-големи от приходите, постъпващи от трансфери). В останалите две клъстерни групи ситуацията е противоположна – приходите, постъпващи от централния бюджет превишават собствените приходи. Тук диапазонът под единица до 0,5 обхваща Клъстер 2 на анализа, а Клъстер 3 включва общините с коефициент по-нисък от 0,5, респективно, които са най-силно зависими от централната власт.

Приложение 1<sup>1</sup> представя информация за величината на горепосочения показател, способстващ за определянето на финансовата самостоятелност на всяка община и нейната фискална позиция. Изчисленията показват, че от общо 265 общини през 2018 г. 19 попадат в Клъстер 1 и могат да се определят като общини с висока финансова самостоятелност. Тук попадат общини от областите: София, Бургас, Варна, Стара Загора, Благоевград, Добрич и Кюстендил, като най-висок е показателят в Челопеч, Несебър и Приморско, където собствените приходи на годишна база превишават постъпленията от централни трансфери повече от четири пъти. В четири от 19-те случая собствените приходи на годишна база са изравнени с постъпленията от централния бюджет: Сапарева баня, Бургас, Поморие и Раднево. Например през 2018 г. община Раднево реализира 8 594 млн. лв. собствени приходи при бюджетни взаимоотношения в размер на 8 512,7 млн. лв., разпределени за: обща субсидия за делегираните от държавата дейности (6827,5 млн. лв.), обща изравнителна субсидия за местните дейности (910,9 млн. лв.), субсидия за местни дейности за зимно поддържане и снегопочистване (114 млн. лв.) и целева субсидия за капиталови разходи

---

<sup>1</sup> Периодът на изследването (2015 – 2018 г.) е съобразен преди всичко с възможността за набавяне на публично достъпна информация за финансите на общините в съответствие с чл. 130 на Закона за публичните финанси и ангажиментите им по предоставянето на такава към Министерството на финансите.

(660,3 млн. лв.). Прави впечатление, че общините с добри резултати са концентрирани в два от шестте райони за планиране според класификацията на териториалните единици за статистически цели NUTS 2 и се характеризират с добре развит добивен/преработващ или туристически сектор.

В сравнение с 2017 г. през 2018 г. 6 общини напускат Клъстер 1, преминавайки в Клъстер 2 на анализа, това са: Гълъбово, Девня, Копривщица, Минерални бани, Самоков и Хитрино, а най-добрите 5 затвърждават своите позиции в Клъстер 1 на анализа. В община Челопеч през 2017 г. коефициентът „Собствени приходи – бюджетни взаимоотношения“ приема стойност 7,11, при 4,93 през 2018 г. Намаление отчита и втората община в класацията: Несебър – от 5,59 на 4,72. Това намаление се разглежда в негативен аспект, особено ако то се дължи на спад в акумулираните собствени приходи в общината. Динамичният анализ за периода 2015 – 2018 г. обобщава негативна тенденция: общините, чиито собствени приходи превишават постъпленията от централни трансфери, респ. попадат в Клъстер 1 на анализа, намаляват: през 2015 г. те са 28, за да достигнат 19 през 2018 г. Заедно с това се установява и че стойността на анализирания показател в отделните общини също следва негативен тренд. Това само по себе си означава, че при ежегодно нарастващи приходи от централни трансфери местната власт успява да акумулира по-малко собствени приходи на годишна база, при необходимост от нарастване, с оглед повишаване фискалната им позиция.

Изследването продължава с анализ на общините, попадащи в Клъстер 2, чиито стойности на коефициента „Собствени приходи – бюджетни взаимоотношения“ са в границата между 0,5 и 1,00. През 2018 г. това са 63 от общо 265 общини. Впечатление прави, че по-голямата част от областните центрове на страната попадат в настоящата клъстерна група с изключение на Столична община, Варна и Бургас (Клъстер 1 на анализа) и Ловеч (Клъстер 3 на анализа). Клъстерният център се позиционира на ниво 0,66, като 23 общини се разпределят в горната половина на посочения диапазон, а 3 съвпадат със стойността на долната граница. В съпоставка с началото на изследвания период (2015 г.), с 13 повече са били общините, чийто коефициент „Собствени приходи – бюджетни взаимоотношения“ варира в границата 0,5 – 1,00. Обуславя се негативна тенденция, предвид факта, че през 2016 същите са 75, а през 2017 – 69. Впечатление прави също фактът, че редица общини губят своите позиции и макар да запазват мястото си в Клъстер 2 на анализа, стойността на коефициента намалява значително. Типичен пример за това е община Опан, чиято стойност на изследвания коефициент през 2015 г. е 0,96, намалявайки до 0,52 през 2018 г. Друга община, заемаща челно място в Клъстер 2 на анализа през 2015 г. – Ситово (стойност на показателя 0,97), през 2018 г. вече се позиционира в Клъстер 3 на анализа със значително намалена стойност на коефициента „Собствени приходи – бюджетни взаимоотношения“ – 0,30.

Тези и достатъчно на брой други примери могат да се разглеждат като аргумент в подкрепа на твърдението, че местната власт не съумява да намери адекватни механизми за увеличаване собствените приходи в конкретни общини, което обуславя ниската им фискална позиция и ограничава тяхната финансова свобода.

Съгласно чл. 42 от ЗПФ общините формират собствени приходи от: местни данъци, такси, услуги и права, разпореждане с общинска собственост, глоби, санкции, лихви, помощи и дарения, най-съществен дял от които имат данъците. Предвид факта, че данъчната основа на местните данъци не е инструмент, който общинските администрации могат да използват за подобряване на своите конкурентни предимства (Найденев, 2019), нарастването на собствените приходи изисква увеличаване събираемостта на местните данъци. Работата в тази посока следва да е приоритет за всички общини с оглед повишаване тяхната финансова самостоятелност и фискална позиция (Павлова-Бънова, 2020).

С голямо значение е и анализът на Клъстер 3, който включва общините с най-нисък коефициент „Собствени приходи – бюджетни взаимоотношения“ (по-нисък от 0,50). Тези единици на местната власт са силно зависими от централното правителство, формирайки бюджетите си основно чрез трансфери и други субсидии от правителството. През 2018 г. 180 от 265, или 68% от всички общини, попадат в Клъстер 3 на анализа. Клъстерният център се позиционира на ниво от 0,31, като в 90 общини се приемат стойности, по-високи от посочената средна. Впечатление тук прави присъствието на общини-областни центрове: Казанлък (0,47), Пазарджик (0,46), Кърджали и Смолян (0,45), Видин и Търговище (0,43), Силистра и Ловеч (0,41). Превишението на централните трансфери над собствените приходи особено в тези общини е сигнал за необходимост от реформа, която да стимулира местната власт, обвързвайки пряко състоянието на местната икономика (инвестиции, работни места, доходи и потребление) с местния бюджет и на тази основа да им предостави по-голяма свобода в изпълнението на ангажиментите към обществото.

Общините с най-ниски резултати също следва да бъдат анализирани внимателно. В дъното на класацията са Кирково, Сатовча, Борован, Антоново, Ружинци, Брегово, Неделино, Николаево, Трекляно, чиито стойности на анализирания коефициент са под 0,16. Справката относно собствените им приходи показва, че същите намаляват през изследвания период с 2,0 до 61,4%, а в Борован (36,5%), Неделино (38,9%), Николаево (43,8%) и Сатовча (32,9%) има нарастване при силно изразена вариация на годишна база. Пет от цитираните горе общини запазват трайно място като такива с най-лоши стойности през четирите години на изследването (Белица, Сатовча, Брегово, Николаево, Трекляно). Забавеният темп на растеж (или намалението) в собствените приходи особено в общините с ниски стойности на анализирания показател е сериозен проблем, който с течение на времето би задълбочил въпроса относно автономността на местното

самоуправление и подчертава още веднъж необходимостта от реформа в подсектор „Местно самоуправление“. В допълнение на това се посочва и резултатът от динамичния анализ, който показва, че след началото на изследвания период ежегодно все повече общини се присъединяват към Клъстер 3 на анализа – през 2015 г. те са 161, а през 2018 г. – 180.

Изследването на състоянието на местните финанси по бюджетни компоненти изисква и анализ на разходната страна на бюджетите на българските общини. Известно е, че всяка единица на местната власт следва да обезпечи с приходи разходната си програма, източниците за което вече бяха посочени. През 2018 г. подсектор „Местно самоуправление“ реализира разходи в размер на 4 108,3 млн. евро при съвкупни за публичния сектор – 20 497 млн. евро и БВП на страната 60 765,3 млн. евро. Въз основа на цитираните цифри се изчисляват и останалите показатели, отнасящи се до фискалната децентрализация: коефициентът на разходна децентрализация възлиза на 19,7%, при средна стойност за ЕС 23,2%; коефициентът „значимост на местните разходи“, отразяващ ефекта на преразпределение на национален доход посредством местните разходи, е 6% при средноевропейска стойност 10,2%, а коефициентът, отразяващ фискалната позиция<sup>2</sup> на подсектор „Местно самоуправление“, се позиционира на ниво 12,3% при средна стойност в ЕС 35,6%

Изследването на микрониво отново се основава на коефициентен и клъстерен анализ, като за целта се изчислява показателят „Бюджетни взаимоотношения – общи разходи на местно ниво“, а общините отново се разпределят в 3 клъстерни групи<sup>3</sup>. Включването на общите разходи в анализа позволява изследване в по-широк спектър, тъй като същите могат да бъдат обезпечени както със собствени приходи и централни трансфери, така и с общински заеми. В този смисъл високите стойности на избрания коефициент ще се разглеждат като свидетелство за силна зависимост на местната от централната власт, а общините от Клъстера група 1 – като такива с висока финансова самостоятелност.

Приложение 2 обобщава резултатите на отделните общини за периода 2015–2018 г. Посредством структурен анализ се установява, че през 2018 г. 26 общини попадат в Клъстер 1 и могат да бъдат определени като такива с висока финансова самостоятелност. С най-добри показатели са, както следва: Несебър, Приморско, Мирково, Челопеч и Царево, къде-

---

<sup>2</sup> В различни изследвания показателят е познат и като: „коефициент на покритие на местните разходи“ или „вертикален фискален дисбаланс“.

<sup>3</sup> Предвид факта, че през 2018 г. стойностите на анализирания коефициент варират от 0,18 до 0,91, с оглед запазване броя клъстерни групи на 3, стъпката за преминаване в по-горна такава е 0,42. В този смисъл Клъстер 1 на анализа включва общините със стойности на показателя между 0,18 и 0,42 вкл., Клъстер 2 – над 0,42 до 0,66 вкл. и Клъстер 3 – над 0,66. Стойностите се запазват и за останалите години на изследването.

то централните трансфери финансират по-малко от 25% от разходната програма на всяка община. В предходните години посочените общини запазват водещата си позиция, като община Созопол измества Царево една позиция надолу. Впечатление прави отсъствието на общините – областни центрове в Клъстер 1 на анализа. През 2016–2018 г. тук се включват единствено община Варна и Столична община, а през 2015 г. и общините Бургас и Пловдив. Конкретно за Столична община стойността на коефициента варира между 0,32 и 0,35 при негативна тенденция на покачването му. Причината за това се дължи на изпреварващите темпове на растеж на централните трансфери над разходите, които прави Столична община. За четири години последните нарастват с 30% (през 2017 спрямо 2016 г. те дори намаляват от 1055 на 1052 млн. лв.), а трансферите от Централното правителство се увеличават с 36,7% при непрекъснат растеж на годишна база.

Установява се още, че през 2018 г. клъстерният център се позиционира на ниво от 0,33, като 15 от 26-те общини попадат в долната част на посочения диапазон (0,18 – 0,42), а две съвпадат с долната му граница – Сапарева баня и Иваново. Година по-рано Клъстер 1 на анализа включва 22 общини, а през 2016 г. те са 20. Това само по себе си се разглежда в положителен аспект. Разбира се, всяко намаление на коефициента „Бюджетни взаимоотношения – общи разходи на местно ниво“ следва да се анализира внимателно, тъй като при непрекъснатата тенденция на растеж на централните трансфери по-бързото нарастване на общите разходи може да се дължи на: увеличена събираемост на местните данъци, разкриване на нови собствени приходоизточници или заемно финансиране. Посоченият последен вариант крие рискове, тъй като натоварва допълнително местния бюджет, създавайки предпоставки за формиране на проблеми, свързани с дълговото управление, финансиране и финансово оздравяване (Zahariev et al, 2020).

Що се отнася до Клъстер 2 на анализа, същият обхваща най-голям брой общини: през 2015 г. те са 173, а през 2018 г. – 155. Данните показват висок коефициент за някои общини-областни центрове: Ямбол, Враца, Добрич, Габрово, където над 60% от годишните разходи през 2018 г. се обезпечават централно. Данните определят, клъстерният център да се позиционира на ниво 0,59, като 66 общини попадат в горната част на анализирания диапазон, а 13 съвпадат с долната му граница. Тези единици на местната власт, между които са община Сандански, Нова Загора, Кюстендил, Търговище, както и останалите разпределени в долната част на цитирания диапазон, следва да анализират внимателно своите финанси с оглед недопускане нарастването на зависимостта им от централната власт. Същото (дори и в по-голяма степен) се отнася и за Общините, разпределени в Клъстер 3 на анализа. Последният през 2018 г. обхваща 84 общини от различни административни области на страната. Клъстерният център се позиционира на ниво 0,72, като 34 от общините попадат в долната част на

кълстерната група, а община Трекляно е с най-лоши показатели: стойността на коефициента е 0,91: т.е. само 9% от общинската разходна програма се покрива от собствени приходи, а 91% – от държавни трансфери. Наличието на недостатъчно собствени приходи за обезпечаване на разходите ограничава общината да предоставя услуги за своя сметка във вид, количество и качество, определени самостоятелно. Силната зависимост от централната власт, от друга страна, ги поставя в подчинена позиция и създава предпоставки за политическа обремененост в подкрепата на финансово по-слабите общини. Обобщените данни показват, че през четирите години на анализа броят на общините с „лоши показатели“ е непостоянен: през 2017 г. те са най-много – 108 от 265 общини (или 40% от всички), а през 2015 г. най-малко: 66 от 264 (или  $\frac{1}{4}$  от всички), което определя тенденция на нарастване. В допълнение общините, заемащи последните позиции в кълстерната група през годините, са сравнително постоянни или подобряването на стойностите на коефициента им е незначително.

Ограничените възможности от страна на общинската власт да разкрива нови източници на собствени бюджетни средства, или правото им да определят самостоятелно данъчната база, определят и ниската финансова автономност на голяма част от общините в България. Системата на местните финанси в нашата страна е устроена по начин, при който общините разчитат на общи приходи (от централни трансфери), финансирани от данъкоплатци от други части на страната. По този начин вероятността стойността на всеки получен/похарчен лев да бъде подценена, нараства, а стимулите за постигането на по-висока събираемост на местните данъци отслабва. Поставя се под въпрос успешността на целия процес по фискална децентрализация в България и се подчертава нуждата от възприемането на нови (поне за българската практика) подходи в посока реформа на съществуващата данъчна система и политика на централно финансиране с оглед разкриване на финансови механизми за разширяване правомощията на органите на местната власт. Такъв подход е споделянето на част от централно събираните данъчни приходи в полза на общините, резултатите от които се проверяват емпирично в следващата част на настоящото изследване.

### **3. Преотстъпване на данъчни постъпления в полза на общините – оценка на ефекта и изменение във фискалната позиция**

Подходът на преотстъпване на фискални постъпления в полза на местните бюджети успешно се прилага в редица европейски страни: в Австрия, Чехия, Естония, Германия, Латвия, Литва 50 и повече процента от данъчните приходи на общините се формират на основата на споделени данъци. В България практиката по преотстъпването на приходи в полза на

общините от данъка върху доходите на физическите лица се прекратява в началото на 2008 г., като мярка за постигането на по-висока финансова самостоятелност. В случая, обаче, приходите имат целеви характер и са част от механизма за финансиране на делегираните дейности, заедно с общата допълваща субсидия (Ненкова, 2019), т.е. общините не могат свободно да разполагат с тези средства. Описаната практика значително се различава от предложената реформа по споделяне на данъчни постъпления, според която този финансов ресурс следва да постъпва директно в полза на всяка отделна единица на местната власт и да се разпределя според нуждите и желанията на обществото (с решения на Общинския съвет) като собствен приход. Отправеното предложение е обвързано със съществени промени в данъчната система на страната ни, а водещите предизвикателства във връзка с това се свеждат до негативните ефекти по намаляване разполагаемите бюджетни средства на централното правителство<sup>4</sup>. От друга страна, гарантираното получаване на сигурен доход е възможно да се отрази върху събираемостта на местните данъци.

Европейската и световната практика показват, че най-често срещаният способ за децентрализиране на фиска е посредством ресурса на данъците върху доходите на физическите лица, следван от корпоративния данък и този върху добавената стойност – част от фискалните постъпления се споделят с общините. В настоящото изследване акцентът пада върху данъка върху доходите на физическите лица като един от водещите приходоизточници в страната и инструмент, който сравнително лесно може да бъде оценен и проследен в динамика. Възприемането на този подход, разбира се, изисква политическа воля за законодателни промени, времеемък е, и ощетява централния бюджет, но същевременно би допринесъл за повишаване фискалната позиция на общините и постигането на нови успехи в процеса по децентрализация в публичния сектор най-малко поради следните причини:

Първо: Реформата позволява, финансово по-слабите общини (каквито предходният анализ разкрива, че има в нашата страна, причините за което са различни: географски, демографски, икономически, политически фактори) да подобрят фискалната си позиция, респективно и финансовата си автономност.

Второ: Подходът на споделянето на част от фискалните постъпления (в случая от данъка върху доходите на физическите лица) намира резултат в естественото нарастване на приходите за изпълнение на общинските разходни отговорности (увеличава се ресурсът за местните дейности).

Трето: При наличието на пряк ефект за всяка община стимулите на местната власт и общинската администрация за разкриване на нови работ-

---

<sup>4</sup> Според изчисленията това са 1 079 260 млн. лв. на средногодишна база, от които Централната власт се лишава.



ни места и подобряване на бизнес средата на конкретното място нарастват. Това, от своя страна, намира резултат в появата на данъчна конкуренция между местните власти с цел привличане или запазване факторите на производството в тяхната община.

Четвърто: При съблюдаването на принципа „парите следват личната карта“ акумулираните приходи се разпределят по постоянен адрес на работещите, като по този начин се постига преразпределителен ефект от трудовата миграция в подкрепа на финансово по-слабите общини или тези с демографски проблеми.

Пето: С увеличението на собствените приходи във всяка община се постига цялостен ефект върху показателите, измерващи фискалната децентрализация съвкупно за подсектор „Местно самоуправление“. От друга страна, делегираните от държавата дейности (тяхното съдържание вече беше изяснено) се определят като такива на основата на тяхната значимост за населението, а остойностяването им се подчинява на единни разходни стандарти, докато местните дейности (по предоставянето на услуги в областта на благоустройството, осветление, озеленяване, чистота, поддръжка на градски библиотеки, музеи и др.) се финансират чрез решения на общинския съвет, респективно техният вид, количество и качество се определят самостоятелно от общината, при възможност за вариации в обема им. В този смисъл по-големите средства за местни дейности означават повече свобода за местната власт, водещ принцип, заложен в ЕХМС.

Настоящата част на разработката има за цел да измери промяната във фискалната позиция на областните центрове в нашата страна<sup>5</sup>) при изпълнение на хипотезата за преотстъпването на 20 на сто от данъка върху доходите на физическите лица в полза на местната власт, като изследването преминава през няколко етапа:

Първо: определяне съвкупната средногодишна работна заплата за всеки от изследваните областни центрове. Показателят се изчислява въз основа на информацията за средногодишната работна заплата за едно лице и броя заети лица всяка година (2015 – 2018) на териториален принцип.

Второ: оценка на годишните постъпления от данъка върху доходите на физическите лица в областните центрове. Постига се посредством механизма на средните величини (средноаритметична претеглена вели-

---

<sup>5</sup> Анализът е на областен териториален принцип, поради факта, че националната статистика не събира и публикува необходимата за настоящото изследване финансова информация на по-ниско ниво. Получените данни имат за цел да представят съвкупния ефект върху фискалната позиция на избраните единици на анализ. Макар и получени като произведение между съвкупната средногодишна работна заплата, като данъчна основа, и данъчния размер (10%), данните за абсолютната величина на ДДФЛ за всеки от изследваните областни центрове следва да се разглеждат като примерни, тъй като сумата от абсолютния размер на ДДФЛ за всички областни центрове не съвпада с фактическата величина на внесения в държавния бюджет за съответната година данък, поради обстоятелството, че същият е един от компонентите на Данъка върху доходите в страната ни.

чина) и дедуктивния метод. При известна средногодишна работна заплата за цялата икономика се изчислява теглото на всяка от 27-те общини в общата величина, като по този начин се определя приносът на всяка община за реализирания доход от труд през годината. Последният се прилага към постъпленията от данъка върху доходите на физическите лица, акумулиран в държавната хазна (по данни на Министерство на финансите) за съответната година. Резултатът е: оценка на постъпленията от ДФФЛ на областните центрове в България.

Трето: Определяне на приходите от преотстъпването на част от данъка върху доходите на физическите лица за всяка единица на изследването при прилагане ставка 20 на 100<sup>6</sup>.

Четвърто: Измерване и съпоставка на фискалната позиция на всяка от избраните единици на анализа въз основа на коефициентен и сравнителен анализ (прилага се коефициентът за данъчна самостоятелност).

Таблица 1 представя оценката на преотстъпления в полза на местната власт приход от данъка върху доходите на физическите лица в периода 2015–2018 г. В ретроспективен план на национално ниво през 2015 г. същият е 932 600 хил. лв., за да нарасне с 31,9% до 1 229 903,7 хил. лв. през 2018 г. Данните са основа за изчислението на коефициента за данъчна самостоятелност, определящ фискалната позиция на 27-те областни центрове в България. В периода на изследването същата приема стойности, вариращи в широк диапазон: от 0,17 в Смолян през 2015 г. до 0,67 в София – столица през 2018 г., което още веднъж подчертава фискалните дисбаланси на териториален принцип в нашата страна. С високи показатели се отличават областните центрове на големите български градове: Варна, Бургас, София – област, София – столица, Пловдив. На противоположния полюс, с най-ниски стойности е анализираният коефициент в Смолян, Търговище, Силистра, Кюстендил, където той не превишава 0,30 през целия период на изследването. Впечатление прави през годините и изменението на фискалната позиция в посока надолу в следните единици на анализа: Силистра, Стара Загора и Перник. В Стара Загора, например, показателят намалява с 26% през 2017 г. спрямо 2015 г. Подобни флуктуации имат за източник обикновено драстичен спад в собствените приходи на общините, принадлежащи към съответния административен център (каквто е примерът и тук: намаление с 19% от 82 303 хил. лв. през 2015 г. до 66 316 хил. лв. през 2017 г.), което наред с всеобщата тенденция на годишно нарастване на бюджетните разходи оказва негативен ефект върху

---

<sup>6</sup> Изборът на 20 процентна ставка се обосновава с европейската практика, където страни като Полша, например, прилагат такава при споделянето на бюджетни приходи, от една страна, а от друга – с аргумента за минимизиране фискалния натиск върху централния бюджет, който се лишава от този бюджетен ресурс. Посочената ставка би могла да е първа стъпка към по-висока степен на фискална децентрализация и при позитивни резултати да бъде променена в посока увеличение.

способността на местната власт да участва активно в решаването на обществените дела. В този смисъл идеята всяка отделна единица на местната власт да разполага със сравнително постоянен и стабилен източник на бюджетни приходи, какъвто е данъкът върху доходите на физическите лица, придобива смисъл и се разглежда като стъпка в посока повишаване на фискалната децентрализация в страната.

Таблица 1

*Оценка на постъпленията от ДДФЛ в полза на местната власт*

Постъпления ДДФЛ по региони NUTS 2 и 3	2015	2016	2017	2018
<b>Северозападен</b>	57563,3	61365,8	67243,4	71938,1
Видин	4630,6	4889,5	5359,4	5779,6
Враца	15089,7	15646,9	17437,1	18353,4
Ловеч	10565,8	11254,0	12428,7	13002,5
Монтана	8810,0	9569,2	10380,7	11121,9
Плевен	18466,6	20008,4	21642,6	23691,9
<b>Северен централен</b>	73505,5	80410,4	88007,2	93285,8
Велико Търново	21649,3	23657,5	25649,0	26980,6
Габрово	13491,5	14634,9	16276,0	17666,0
Разград	8901,5	10038,1	10907,1	11555,7
Русе	23226,8	25433,6	27958,6	29447,1
Силистра	6234,8	6649,7	7218,3	7631,2
<b>Североизточен</b>	95358,2	103230,7	113079,0	123373,5
Варна	59576,5	64058,9	70308,7	77240,5
Добрич	12852,7	14004,4	15256,8	16288,4
Търговище	8881,7	10188,3	10939,8	11819,0
Шумен	14078,6	15004,9	16610,6	18058,4
<b>Югоизточен</b>	108585,4	116456,3	126868,4	134597,2
Бургас	44147,9	46401,7	49894,3	53355,2
Сливен	11504,8	12430,9	14079,3	14913,9
Стара Загора	42568,4	46348,3	51081,0	53722,4
Ямбол	10363,9	11266,8	11792,1	12584,7
<b>Югозападен</b>	470343,6	519277,0	580277,7	636398,0
Благоевград	25172,3	27000,3	29338,3	30880,6
Кюстендил	9081,6	9476,8	10014,0	10599,2
Перник	8130,3	9050,6	10042,1	11021,3
София	24501,8	26944,8	29821,4	33160,7
София (столица)	403509,0	446872,8	501147,4	550831,4
<b>Южен централен</b>	127582,1	142159,1	157085,2	170839,8
Кърджали	9157,4	10063,5	11249,0	12575,3
Пазарджик	19214,0	21283,1	23064,8	25346,3
Пловдив	74534,5	84040,2	93615,0	100705,3
Смолян	9389,6	10479,9	11432,6	12308,3
Хасково	15282,6	16290,7	17718,1	19900,8

*Данните са в хил. лв. Собствени изчисления по данни за данъците върху дохода на НСИ*

Анализът по региони позиционира по-добре Североизточния, Югоизточния и Югозападния спрямо Северозападния, Северния централен и Южния централен регион по признак фискална позиция през 2018 г. Позитивна тенденция на повишаване фискалната позиция се наблюдава в 20 от 27-те единици на анализа, а с негативни резултати са: Ловеч (-9,7%), Силистра (-14,6%), Варна (-2,7%), Стара Загора (-9,4%), Перник (-8,4%), Кърджали (-2,9%) и Пазарджик (-1,5%). В сравнителен план със средните за страната резултати по-висока фискална позиция през 2018 г. отчитат седем от единиците на анализа: Русе, Добрич, Варна, Бургас, София – област и София – столица и Пловдив. Четири години по-рано, през 2015 г., същите отново са седем, като Стара Загора измества Русе. Фактът, че повечето от областните центрове в нашата страна отчитат стойност на фискалната си позиция, по-ниска от средната за страната, означава, че помалките като население и бюджетни параметри общини притежават значително по-висока фискална позиция, което също се разглежда като индикация за фискален дисбаланс. Съблюдавайки принципа „парите следват личната карта“ по преотстъпването на данъка върху доходите на физическите лица, тези населени места, които съумеят да предложат на своите граждани повече възможности за трудова реализация, биха подобрили във времето състоянието на фискалната си позиция. Както е видно от Таблица 2, при изпълнение на хипотезата за преотстъпване на 20 на 100 от ДДФЛ, тя нараства в 100% от анализирания случаи, като през 2018 г. стойностите варират в рамките на 0,28 до 1,2 съответно за област Видин и София – град. Стойности над средните за страната отбелязват следните общини: Русе, Варна, Бургас, Стара Загора, София – град, София – област и Пловдив, като в София – град коефициентът превишава единица, т.е. бюджетните разходи изцяло се покриват от собствени приходи. Преодолява се и очертаната негативна тенденция на изменение във фискалната позиция в посока надолу при три от седемте общини – обект на анализ: Варна, Кърджали и Пазарджик.

Таблица 2

*Фискална позиция – ефекти от преотстъпването на централни приходи*

Фискална позиция	2015	2016	2017	2018	2015*	2016*	2017*	2018*
<b>Северозападен</b>	<b>0,26</b>	<b>0,28</b>	<b>0,28</b>	<b>0,28</b>	<b>0,36</b>	<b>0,39</b>	<b>0,41</b>	<b>0,40</b>
Видин	0,18	0,18	0,21	0,20	0,24	0,25	0,29	0,28
Враца	0,23	0,30	0,29	0,30	0,35	0,43	0,44	0,44
Ловеч	0,32	0,31	0,31	0,29	0,44	0,44	0,44	0,42
Монтана	0,24	0,23	0,27	0,27	0,34	0,33	0,38	0,38
Плевен	0,33	0,37	0,34	0,35	0,45	0,51	0,48	0,49
<b>Северен централен</b>	<b>0,31</b>	<b>0,34</b>	<b>0,34</b>	<b>0,32</b>	<b>0,45</b>	<b>0,48</b>	<b>0,49</b>	<b>0,48</b>
Велико Търново	0,33	0,36	0,35	0,35	0,47	0,50	0,50	0,51
Габрово	0,31	0,37	0,33	0,33	0,50	0,58	0,53	0,54
Разград	0,28	0,29	0,31	0,31	0,37	0,40	0,44	0,44
Русе	0,37	0,41	0,42	0,40	0,54	0,61	0,63	0,60

Силистра	0,27	0,26	0,26	0,23	0,35	0,34	0,35	0,31
<b>Североизточен</b>	<b>0,34</b>	<b>0,38</b>	<b>0,40</b>	<b>0,37</b>	<b>0,47</b>	<b>0,52</b>	<b>0,56</b>	<b>0,51</b>
Варна	0,49	0,50	0,53	0,48	0,68	0,69	0,74	0,69
Добрич	0,33	0,37	0,41	0,42	0,42	0,48	0,53	0,54
Търговище	0,25	0,30	0,28	0,26	0,36	0,43	0,43	0,41
Шумен	0,29	0,34	0,38	0,29	0,40	0,46	0,52	0,42
<b>Югоизточен</b>	<b>0,34</b>	<b>0,38</b>	<b>0,40</b>	<b>0,37</b>	<b>0,47</b>	<b>0,52</b>	<b>0,56</b>	<b>0,51</b>
Бургас	0,50	0,51	0,53	0,55	0,62	0,63	0,66	0,69
Сливен	0,25	0,31	0,27	0,26	0,35	0,42	0,37	0,37
Стара Загора	0,41	0,48	0,30	0,37	0,62	0,70	0,54	0,60
Ямбол	0,28	0,34	0,34	0,35	0,41	0,48	0,49	0,50
<b>Югозападен</b>	<b>0,40</b>	<b>0,40</b>	<b>0,42</b>	<b>0,42</b>	<b>0,58</b>	<b>0,60</b>	<b>0,62</b>	<b>0,63</b>
Благоевград	0,29	0,31	0,32	0,30	0,42	0,43	0,45	0,43
Кюстендил	0,26	0,28	0,32	0,30	0,37	0,39	0,45	0,43
Перник	0,39	0,35	0,37	0,36	0,50	0,46	0,50	0,48
София	0,43	0,43	0,47	0,46	0,57	0,58	0,63	0,62
София (столица)	0,60	0,65	0,61	0,67	1,04	1,13	1,08	1,20
<b>Южен централен</b>	<b>0,29</b>	<b>0,32</b>	<b>0,33</b>	<b>0,31</b>	<b>0,41</b>	<b>0,44</b>	<b>0,46</b>	<b>0,45</b>
Кърджали	0,23	0,23	0,28	0,22	0,31	0,31	0,37	0,31
Пазарджик	0,29	0,32	0,31	0,28	0,40	0,45	0,45	0,41
Пловдив	0,44	0,44	0,44	0,45	0,63	0,63	0,66	0,67
Смолян	0,17	0,23	0,24	0,23	0,25	0,34	0,35	0,35
Хасково	0,35	0,37	0,37	0,37	0,44	0,47	0,48	0,48

*Източник: собствени изчисления на базата на извършената оценка на постъпленията от ДДФЛ*

Нарастването на собствените приходи благоприятства както бюджетните показатели, така и тези за финансова самостоятелност<sup>7</sup>, един от които измерва именно фискалната позиция. Сравнителният анализ показва, че тя изменя стойността си с 6 до 52 процента в различните единици на анализ, следователно ефектът от споделянето на данъка ще е различен по места. Според изчисленията в областите Силистра, Видин и Кърджали, където по правило темповете на икономически растеж са по-ниски, фискалната позиция нараства с до 10% през четирите изследвани години. В останалите случаи изменението е до 20%, с изключение на Стара Загора (нарастване с 21% до 23%) и София – град (нарастване с 44% до 52%). Предложената промяна ще доведе до пряк ефект за подсектор „Местно самоуправление“, изразяващ се в нарастване на собствените приходи, съвкупно за подсектора в размер на 4 317 047 хил. лв. за четирите изследвани години. Разпределен по области, този финансов ресурс съставлява до 78% от собствените приходи на местната власт. Например, в област Перник преотстъпеният в полза на бюджетите на шестте прилежащи общини

<sup>7</sup> Според Найденов, Л. те се измерват чрез коефициентите за приходна и разходна децентрализация, значимост на местните приходи и разходи, данъчна самостоятелност.

данък върху доходите на физическите лица през 2018 г. следва да е 35,9% от акумулираните собствени приходи, в област Хасково – 31,9%, а в София - град 77,7%. Установява се, че в областите с голяма концентрация на структуроопределящи предприятия (например Стара Загора, Бургас, София) ефектът от реформата би бил по-силно изразен. От друга страна, в областите с добре развит туристически сектор като Благоевград, Варна, Бургас, Пловдив ефектът ще се трансферира към други общини, респ. области, поради сезонния характер на заетостта. Трудовата миграция също би повлияла при разпределението на преотстъпения финансов ресурс, въпреки че справката в НСИ показва, че обикновено тя се ограничава в рамките на областта<sup>8</sup>.

### Заклучение

В хода на третото десетилетие от началото на стартирането на процесите, свързани с фискалната децентрализация в България, нерешените или нововъзникващите проблеми възпрепятстват реализирането на реформата. Постигнатите резултати в периода след 1991 г. са неоспорим факт, но заедно с тях все по-остро се усещат пропуските, недостатъците и негативните ефекти от взетите решения. Силната централизация на данъчните приходи и непрекъснато разрастващите се разходни отговорности на общините, вменени от централната власт или наложени от конюнктурни събития, както и законово ограничените възможности за собствено финансиране, поставят местната власт в подчинение спрямо централната в изпълнението на своите ангажименти. В настоящото изследване авторът защитава позицията за необходимост от провеждането на данъчна реформа в България, която е ключов момент за налагане принципите на фискалната децентрализация и повишаване автономността на местната власт. В подкрепа на тезата, че провеждането на данъчна реформа в посока преотстъпване на определена част от данъка върху доходите на физическите лица в полза на всяка единица на местната власт ще намери резултат в повишаване нейната фискална позиция, до нарастване на възможностите съществуващите проблеми да бъдат решавани на местно ниво, до постигането на по-висока степен на фискална децентрализация и приближаване на измерителите до средноевропейските стойности се посочват следните изводи и констатации:

- Европейската практика показва, че местните власти разчитат на разнообразни източници на бюджетни средства за осъществяване на разходните си програми, а принципът за делегиране на повече правомо-

---

<sup>8</sup> Изключение са областите София и Перник, където ежедневно голям брой жители на гр. Перник и областта пътуват до столицата и обратно поради трудова ангажираност.

щия в ръцете на общините посредством споделяне на данъчни приходи, акумулирани от централните бюджети, се използва широко.

- Изследването на състоянието на бюджетните приходи в българските общини подчертава съществуващия проблем на силна зависимост на местната спрямо централната власт: 68% от общините в България разчитат приоритетно на централно финансиране при изпълнението на разходната си програма. Това оказва пряко влияние върху ниските стойности на фискалната позиция на отделните единици на местната власт и е аргумент в подкрепа на твърдението за отсъствието на достатъчни успехи при налагане принципите на финансова автономност.

- Анализът на бюджетните разходи в българските общини показва, същите ежегодно са приходно обезпечени, извеждайки бюджетните взаимоотношения като главен източник на финансов ресурс. С висока финансова самостоятелност се определят 26 от 265-те общини в България през 2018 г. Това, наред с липсата на доказателства за подобряване финансовите показатели през периода на анализ, е аргумент за съществуващ проблем, който поставя под въпрос успешността на целия процес по фискална децентрализация в България и подчертава нуждата от възприемането на нови подходи в „управлението на местните дела“.

- В търсенето на механизми за разширяване правомощията на органите на местната власт се изследва подходът на преотстъпване на фискални постъпления в полза на местните бюджети, който успешно се прилага в редица европейски страни, и в частност данъка върху доходите на физическите лица, един от водещите приходоизточници в България. Като резултат от възприемането на реформата в подсектор „Местно самоуправление“ за четиригодишния период на анализ постъпват съвкупно 4 317 047 хил. лв. Това, от своя страна, намира пряк ефект в нарастването на собствените приходи на местната власт и благоприятства състоянието на бюджетните показатели и тези за финансова самостоятелност, включително и фискалната позиция на 100% от единиците на анализа.

На финалния етап се извеждат и по-съществените научни приноси, в резултат от реализираното научно изследване:

Първо: въз основа на теоретично изследване и анализ е изготвена хронологична карта, позиционираща страната ни спрямо останалите в Европейския съюз в хода на протичащите процеси по децентрализация на публичния сектор. Конкретно за България е изведена и нормативната рамка, явяваща се база за развитието горепосочените процеси.

Второ: детерминирана е структурата на бюджетни приходи за обезпечаване разходната програма на местните органи на управление в страните – членки на Европейския съюз и в резултат на вертикален анализ се установява широко приложение на подхода по делегиране на повече правомощия в ръцете на местните органи на управление посредством споделяне на данъчни приходи, акумулирани от централните бюджети.

Трето: на основата на коефициентен и клъстерен анализ е оценено състоянието на местните финанси по бюджетни компоненти на отделните единици на местната власт – 265 общини за период от четири години, и са определени актуалните проблеми на местното самоуправление България.

Четвърто: предложен е нов за българската практика подход за децентрализиране на фиска и управление на местните финанси, състоящ се в разширяване на съществуващата база от собствени данъчни приходи посредством ресурса на данъка върху доходите на физическите лица и преотстъпването му в полза на местната власт. Въз основа оценка на постъпленията от данъка върху доходите на физическите лица в полза на избрани единици за анализ са изследвани и потвърдени положителни ефекти за собствените приходи, респ. за състоянието на бюджетните показатели и фискалната позиция на 100% от единиците на анализа.

### Използвани източници

- Aristovnik, A. (2012). Fiscal decentralization in Eastern Europe: a twentyyear perspective. *Munich Personal RePEc Archive, Paper No. 39316*.
- Council of European Municipalities and Regions, C. (2013). *Decentralisation at a crossroads - territorial reforms in Europe in times of crisis*.
- Bordas, P. Fiscal decentralization in Hungary, *CURRENTUL JURIDIC*, (2016), pp 88-96, [Online] [https://www.researchgate.net/publication/341173288\\_The\\_Fiscal\\_Decentralization\\_in\\_Hungary](https://www.researchgate.net/publication/341173288_The_Fiscal_Decentralization_in_Hungary), [Accessed 18/08/2020]
- Kostytsky, V. (2020), Local self-government as a separate branch of power in Ukraine: theoretical and methodological issues, *State-legal sciences and international law*, №12/2020, pp. 45-54. [Online] Достъп: <https://repository.mruni.eu/handle/007/16179> [Accessed 13/09/2020]
- Lilova, R. Radulova & A., Aleksandrova, A. (2017) Fiscal Responsibility – Necessity vs. Obligation. *The EU Case, Espacios*, Vol. 38 (№ 51), pp. 31 – 39
- Maličká, L. The Role of Immovable Property Taxes in the EU Countries – Taxes on Land, Buildings and Other Structure in Sub National Tax Revenues under the Conditions of Tax Decentralization. *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, 65(4): 1383-1392, 2017
- Milenkovski, A., Kozuharov, S & Ristovska, N. (2016), Financing possibilities of the local government, *UTMS Journal of Economics* 7 (1), pp 1-11
- Oplotnik, Z, Finžgar, M, (2013), EU member states and fiscal decentralization– empirical comparison, *Innovative Issues and Approaches in Social Sciences*, vol. 6, No. 3, pp 39-64, [Online] Достъп: <http://www.iiass.com/pdf/IIASS-volume6-number3-article3.pdf>



- Prodanov, St. & Naydenov, L. (2020). Theoretical, Qualitative, and Quantitative Aspects of Municipal Fiscal Autonomy in Bulgaria, *Economic studies*, vol. 1, pp. 20-42.
- Sow, M., Razafimahefa, I. Fiscal Decentralization and Fiscal Policy Performance. IMF Working Paper WP/17/64, 2017.
- Świącicki, L. (2019), Local Self-Government as a Problem of Political Theory, *Polish Political Science Yearbook*, vol. 48(4) (2019), pp. 531–542
- Zahariev, A., Zveryakov, M., Prodanov, St., Zaharieva, G., Angelov, P., Zarkova, S. & Petrova, M. (2020), Debt management evaluation through support vector machines: on the example of Italy and Greece, *Entrepreneurship and Sustainability Issues*, Volume 7, Number 3 (March), pp. 2382 – 2392
- Zahariev, A. et al, (2020) The bank insolvency: from Lehman brothers to Covid-19 (international remarks and national peculiarities), *Economic and Social Development*, vol.58, Varazdin Development and Entrepreneurship Agency, 2020, pp.44-59
- Ганев, П., Алексиев, Я., (2018). Пътят към фискална децентрализация, Институт за пазарна икономика, [Online] Достъп: <https://www.regionalprofiles.bg/bg/research-2018/> [Accessed 13/09/2020]
- Захариев, А. (2017), Фискална децентрализация и финансово управление на общините в България, АИ „Ценов“, Свищов.
- Найденев, Л. (2019). Личното и корпоративното подоходно облагане като източници на местни приходи – възможности и предизвикателства, *Сп. Икономика* 21, 2019, с. 18-36, АИ „Ценов“ – Свищов.
- Найденев, Л. (2012). Данъчна автономност на местните власти, Първо издание, Стено.
- Найденев, Л. & Павлова – Бънова, М. (2020). Заетост на туристическите структури за настаняване – емпирични и нормативни аспекти, *e-Journal VFU*, 2020, бр. 13, с. 1-28, [Online] Достъп: <https://ejournal.vfu.bg/bg/administrationandmanagement.html> [Accessed 18/08/2020]
- Ненкова, П. & Ангелов, А. (2019). Вертикален фискален дисбаланс в България в периода 2003 - 2017 г., *Диалог - E-Journal of Tsenov Academy*, issue 3, pp. 40-60.
- 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, [Online] Достъп: <https://bjournal-bfu.bg/bg/2018/broy-2> [Accessed 09/09/2020]
- Европейска харта за местно самоуправление (1985), [Online] Достъп: <https://www.mrrb.bg/bg/evropejska-harta-za-mestno-samoupravlenie/> [Accessed 18/08/2020]
- Закон за местното самоуправление и местната администрация (1991), [Online] Достъп: <https://lex.bg/laws/ldoc/2132580865> [Accessed 18/08/2020]
- Закон за публичните финанси (2014), [Online] Достъп: <https://www.minfin.bg/bg/4> [Accessed 18/08/2020]

*Приложение 1*

*Състояние на коефициента „Собствени приходи – бюджетни взаимоотношения“ на общините в България*

№	Община	2015	2016	2017	2018
1	Банско	1,92	1,75	1,80	1,47
2	Белица	0,65	0,18	0,16	0,17
3	Благоевград	0,54	0,59	0,65	0,62
4	Гоце Делчев	0,43	0,37	0,34	0,31
5	Гърмен	0,40	0,26	0,21	0,20
6	Кресна	0,38	0,40	0,29	0,27
7	Петрич	0,31	0,44	0,43	0,40
8	Разлог	0,26	0,65	0,58	0,51
9	Сандански	0,22	0,39	0,38	0,36
10	Сатовча	0,20	0,16	0,16	0,16
11	Симитли	0,20	0,46	0,28	0,32
12	Струмяни	0,18	0,19	0,37	0,17
13	Хаджидимово	0,17	0,39	0,20	0,23
14	Якоруда	0,16	0,16	0,20	0,18
15	Айтос	5,42	0,45	0,37	0,31
16	Бургас	4,21	1,10	1,14	1,08
17	Камено	3,58	0,62	0,65	0,64
18	Карнобат	2,65	0,56	0,39	0,36
19	М. Търново	1,37	0,41	0,36	0,32
20	Несебър	1,06	5,82	5,59	4,72
21	Поморие	0,72	1,24	1,20	1,09
22	Приморско	0,65	4,59	4,68	4,07
23	Руен	0,54	0,18	0,18	0,18
24	Созопол	0,49	3,11	2,89	2,53
25	Средец	0,48	0,63	0,64	0,53
26	Сунгурларе	0,37	0,25	0,21	0,34
27	Царево	0,17	2,56	2,35	2,52
28	Аврен	1,79	1,17	1,09	0,98
29	Аксаково	1,73	0,63	0,73	0,72
30	Белослав	1,34	0,34	0,31	0,35
31	Бяла	1,25	1,67	1,62	1,31
32	Варна	1,13	1,44	1,33	1,17
33	Ветрино	0,62	0,64	0,56	0,51
34	Вълчидол	0,51	0,32	0,30	0,32
35	Девня	0,35	1,08	1,43	1,59
36	Долни Чифлик	0,34	0,24	0,37	0,23
37	Дългопол	0,33	0,41	0,26	0,24
38	Провадия	0,28	0,31	0,29	0,26
39	Суворово	0,20	0,51	0,41	0,39
40	Велико Търново	0,82	0,85	0,79	0,71
41	Горна Оряховица	0,59	0,47	0,50	0,47
42	Елена	0,52	0,23	0,25	0,25

№	Община	2015	2016	2017	2018
43	Златарица	0,50	0,33	0,30	0,26
44	Лясковец	0,46	0,53	0,65	0,50
45	Павликени	0,45	0,55	0,41	0,40
46	Полски Тръмбеш	0,34	0,59	0,51	0,56
47	Свищов	0,33	0,58	0,56	0,51
48	Стражица	0,32	0,30	0,35	0,36
49	Сухиндол	0,22	0,32	0,27	0,27
50	Белоградчик	0,51	0,31	0,36	0,37
51	Бойница	0,50	0,20	0,22	0,20
52	Брегово	0,48	0,17	0,15	0,14
53	Видин	0,40	0,38	0,42	0,43
54	Грамада	0,34	0,44	0,55	0,25
55	Димово	0,32	0,28	0,27	0,18
56	Кула	0,21	0,21	0,23	0,21
57	Макреш	0,20	0,33	0,23	0,23
58	Ново село	0,18	0,18	0,17	0,17
59	Ружинци	0,18	0,10	0,22	0,14
60	Чупрене	0,16	0,28	0,27	0,41
61	Борован	0,61	0,25	0,19	0,15
62	Бяла Слатина	0,48	0,31	0,26	0,24
63	Враца	0,43	0,53	0,52	0,53
64	Козлодуй	0,39	0,78	0,73	0,66
65	Криводол	0,33	0,24	0,23	0,21
66	Мездра	0,27	0,35	0,34	0,35
67	Мизия	0,27	0,38	0,33	0,48
68	Оряхово	0,27	0,44	0,49	0,54
69	Роман	0,24	0,27	0,16	0,17
70	Хайредин	0,17	0,29	0,25	0,21
71	Габрово	0,62	0,64	0,57	0,54
72	Дряново	0,47	0,34	0,27	0,24
73	Севлиево	0,39	0,49	0,58	0,52
74	Трявна	0,24	0,46	0,39	0,35
75	Балчик	1,31	1,27	1,62	1,34
76	Генерал Тошево	0,95	0,67	0,66	0,55
77	Добрич	0,82	0,57	0,59	0,66
78	Добричка	0,82	0,44	0,40	0,40
79	Каварна	0,58	0,75	0,81	0,68
80	Крушари	0,40	0,28	0,36	0,29
81	Тервел	0,32	0,39	0,39	0,35
82	Шабла	0,25	0,82	0,92	0,86
83	Ардино	0,62	0,33	0,26	0,25
84	Джебел	0,52	0,18	0,23	0,24
85	Кирково	0,34	0,20	0,20	0,16
86	Крумовград	0,27	0,35	0,44	0,37
87	Кърджали	0,23	0,54	0,67	0,45

№	Община	2015	2016	2017	2018
88	Момчилград	0,22	0,39	0,39	0,39
89	Черноочене	0,18	0,23	0,19	0,18
90	Бобов дол	1,18	0,47	0,66	0,39
91	Бобошево	0,63	0,31	0,27	0,27
92	Дупница	0,61	0,42	0,45	0,38
93	Кочериново	0,50	0,23	0,20	0,26
94	Кюстендил	0,44	0,48	0,44	0,42
95	Невестино	0,38	0,21	0,20	0,18
96	Рила	0,30	0,34	0,38	0,35
97	Сапарева баня	0,27	1,03	1,04	1,09
98	Трекляно	0,09	0,11	0,07	0,07
99	Априлци	0,62	0,51	0,46	0,43
100	Летница	0,58	0,39	0,38	0,40
101	Ловеч	0,49	0,53	0,45	0,41
102	Луковит	0,43	0,30	0,34	0,27
103	Тетевен	0,41	0,48	0,41	0,41
104	Троян	0,36	0,60	0,63	0,59
105	Угърчин	0,34	0,33	0,31	0,31
106	Ябланица	0,32	0,26	0,25	0,22
107	Берковица	0,79	0,25	0,23	0,22
108	Бойчиновци	0,53	0,22	0,24	0,20
109	Брусарци	0,44	0,19	0,19	0,17
110	Вълчедръм	0,39	0,40	0,36	0,35
111	Вършец	0,38	0,44	0,44	0,37
112	Георги Дамяново	0,36	0,25	0,21	0,21
113	Лом	0,28	0,27	0,29	0,27
114	Медковец	0,24	0,22	0,22	0,18
115	Монтана	0,24	0,50	0,54	0,53
116	Чипровци	0,22	0,41	0,40	0,63
117	Якимово	0,19	0,30	0,30	0,29
118	Батак	1,01	0,44	0,35	0,39
119	Белово	0,76	0,49	0,59	0,34
120	Брацигово	0,72	0,25	0,33	0,38
121	Велинград	0,57	0,40	0,40	0,37
122	Лесичово	0,48	0,73	0,24	0,25
123	Пазарджик	0,47	0,52	0,52	0,46
124	Панагюрище	0,46	1,00	0,91	0,91
125	Пещера	0,36	0,51	0,48	0,51
126	Ракитово	0,31	0,23	0,24	0,19
127	Септември	0,26	0,37	0,38	0,35
128	Стрелча	0,21	0,79	0,65	0,54
129	Сърница	0,01	0,24	0,24	0,23
130	Брезник	0,74	0,37	0,41	0,31
131	Земен	0,65	0,24	0,24	0,20
132	Ковачевци	0,56	0,31	0,26	0,24

№	Община	2015	2016	2017	2018
133	Перник	0,37	0,74	0,71	0,66
134	Радомир	0,36	0,48	0,44	0,47
135	Трън	0,33	0,49	0,57	0,46
136	Белене	0,73	0,54	0,56	0,51
137	Гулянци	0,72	0,38	0,36	0,30
138	Долна Митрополия	0,71	0,41	0,41	0,42
139	Долни Дъбник	0,62	0,71	0,34	0,33
140	Искър	0,47	0,56	0,53	0,49
141	Левски	0,45	0,47	0,36	0,39
142	Никопол	0,44	0,46	0,39	0,39
143	Плевен	0,40	0,74	0,66	0,63
144	Пордим	0,37	0,37	0,37	0,33
145	Червен бряг	0,36	0,31	0,30	0,30
146	Кнежа	0,31	0,89	0,57	0,50
147	Асеновград	2,27	0,56	0,59	0,58
148	Брезово	1,13	0,42	0,36	0,33
149	Калояново	1,00	0,38	0,35	0,33
150	Карлово	0,80	0,33	0,37	0,34
151	Кричим	0,79	0,35	0,33	0,37
152	Лъки	0,66	0,32	0,30	0,30
153	Марица	0,60	0,78	0,83	0,84
154	Перушица	0,56	0,28	0,22	0,24
155	Пловдив	0,45	1,19	1,05	0,95
156	Първомай	0,43	0,39	0,39	0,34
157	Раковски	0,40	0,57	0,48	0,46
158	Родопи	0,39	0,72	0,75	0,76
159	Садово	0,37	0,44	0,37	0,45
160	Стамболийски	0,37	0,42	0,43	0,41
161	Съединение	0,35	0,54	0,52	0,49
162	Хисаря	0,32	2,18	0,62	0,62
163	Куклен	0,25	0,72	0,57	0,70
164	Сопот	0,25	0,36	0,34	0,70
165	Завет	0,78	0,45	0,35	0,30
166	Исперих	0,50	0,41	0,33	0,30
167	Кубрат	0,38	0,45	0,44	0,46
168	Лозница	0,34	0,31	0,30	0,30
169	Разград	0,34	0,70	0,67	0,62
170	Самуил	0,26	0,17	0,22	0,17
171	Цар Калоян	0,22	0,20	0,19	0,22
172	Борово	0,75	0,39	0,39	0,34
173	Бяла	0,72	0,62	0,58	0,55
174	Ветово	0,69	0,54	0,66	0,42
175	Две могили	0,54	0,46	0,38	0,36
176	Иваново	0,53	0,72	0,68	0,64
177	Русе	0,50	0,73	0,75	0,65

№	Община	2015	2016	2017	2018
178	Сливо поле	0,48	0,71	0,71	0,80
179	Ценово	0,38	0,70	0,57	0,57
180	Алфатар	0,97	0,24	0,30	0,25
181	Главиница	0,50	0,38	0,45	0,40
182	Дулово	0,48	0,27	0,25	0,25
183	Кайнарджа	0,40	0,25	0,24	0,19
184	Силистра	0,30	0,48	0,47	0,41
185	Ситово	0,28	0,62	0,34	0,30
186	Тутракан	0,23	0,46	0,46	0,34
187	Котел	0,49	0,28	0,26	0,26
188	Нова Загора	0,47	0,57	0,46	0,41
189	Сливен	0,22	0,50	0,48	0,45
190	Твърдица	0,21	0,24	0,24	0,22
191	Баните	0,94	0,27	0,29	0,46
192	Борино	0,43	0,34	0,35	0,28
193	Девин	0,39	0,40	0,41	0,34
194	Доспат	0,37	0,36	0,32	0,22
195	Златоград	0,31	0,27	0,28	0,25
196	Мадан	0,30	0,31	0,30	0,28
197	Неделино	0,27	0,14	0,21	0,11
198	Рудозем	0,26	0,27	0,17	0,22
199	Смолян	0,16	0,51	0,47	0,45
200	Чепеларе	0,10	1,00	0,97	0,86
201	Столична община	8,13	1,82	1,77	1,65
202	Антон	3,46	0,31	0,23	0,24
203	Божурище	1,51	0,82	1,05	1,21
204	Ботевград	1,51	0,53	0,54	0,61
205	Годеч	1,30	0,52	0,71	0,51
206	Горна Малина	1,05	0,39	0,52	0,43
207	Долна Баня	0,90	0,27	0,23	0,22
208	Драгоман	0,87	0,46	0,60	0,47
209	Елин Пелин	0,86	0,84	0,86	0,82
210	Етрополе	0,79	0,62	0,67	0,60
211	Златица	0,76	1,02	0,77	0,71
212	Ихтиман	0,66	0,48	0,46	0,46
213	Копривщица	0,63	1,28	1,23	0,95
214	Костенец	0,62	0,64	0,64	0,51
215	Костинброд	0,62	0,86	0,80	0,80
216	Мирково	0,54	1,43	1,77	2,35
217	Пирдоп	0,50	0,55	0,65	0,77
218	Правец	0,47	0,32	0,30	0,35
219	Самоков	0,37	0,98	1,14	0,83
220	Своге	0,36	0,49	0,59	0,56
221	Сливница	0,35	0,94	0,56	0,84
222	Чавдар	0,23	2,84	3,88	2,60

№	Община	2015	2016	2017	2018
223	Челопеч	1,77	5,70	7,11	4,93
224	Братя Даскалови	1,50	0,41	0,37	0,31
225	Гурково	1,23	0,29	0,25	0,25
226	Гълъбово	0,96	2,55	1,47	1,37
227	Казанлък	0,81	0,58	0,52	0,47
228	Мъглиж	0,74	0,39	0,29	0,29
229	Николаево	0,50	0,11	0,14	0,11
230	Опан	0,47	0,73	0,86	0,52
231	Павел баня	0,37	0,28	0,31	0,39
232	Раднево	0,28	2,46	1,14	1,01
233	Стара Загора	0,26	0,78	0,42	0,67
234	Чирпан	0,10	0,31	0,29	0,26
235	Антоново	0,49	0,22	0,16	0,14
236	Омуртаг	0,46	0,27	0,31	0,27
237	Опака	0,30	0,21	0,22	0,22
238	Попово	0,23	0,59	0,36	0,37
239	Търговище	0,21	0,50	0,46	0,43
240	Димитровград	1,26	0,84	0,81	0,77
241	Ивайловград	0,87	0,32	0,36	0,35
242	Любимец	0,78	0,37	0,36	0,37
243	Маджарово	0,69	0,33	0,21	0,20
244	Минерални Бани	0,66	1,14	1,18	0,91
245	Свиленград	0,35	0,70	0,55	0,54
246	Симеоновград	0,34	0,39	0,25	0,23
247	Стамболово	0,30	0,43	0,28	0,42
248	Тополовград	0,26	0,29	0,34	0,27
249	Харманли	0,26	0,64	0,54	0,50
250	Хасково	0,24	0,78	0,70	0,63
251	Велики Преслав	0,67	0,39	0,38	0,36
252	Венец	0,59	0,31	0,33	0,21
253	Върбица	0,41	0,30	0,27	0,24
254	Каолиново	0,37	0,58	0,59	0,33
255	Каспичан	0,35	0,38	0,39	0,37
256	Никола Козлево	0,34	0,46	0,37	0,40
257	Нови пазар	0,30	0,33	0,33	0,29
258	Смядово	0,29	0,22	0,20	0,18
259	Хитрино	0,21	0,68	1,05	0,53
260	Шумен	0,21	0,70	0,78	0,63
261	Болярово	0,53	0,50	0,40	0,34
262	Елхово	0,48	0,35	0,37	0,36
263	Стралджа	0,43	0,35	0,33	0,33
264	Тунджа	0,41	0,48	0,49	0,47
265	Ямбол	0,34	0,62	0,55	0,55

*Приложение 2*

*Състояние на коефициента „Трансфери – Общи бюджетни разходи“  
на общините в България*

	Община	2015	2016	2017	2018
1	Банско	0,29	0,32	0,36	0,35
2	Белица	0,69	0,72	0,68	0,70
3	Благоевград	0,52	0,58	0,57	0,50
4	Гоце Делчев	0,63	0,66	0,64	0,63
5	Гърмен	0,80	0,79	0,77	0,76
6	Кресна	0,71	0,77	0,69	0,69
7	Петрич	0,65	0,68	0,66	0,64
8	Разлог	0,54	0,55	0,51	0,60
9	Сандански	0,65	0,66	0,68	0,66
10	Сатовча	0,79	0,78	0,81	0,69
11	Симитли	0,70	0,64	0,53	0,55
12	Струмяни	0,76	0,77	0,75	0,82
13	Хаджидимово	0,71	0,72	0,73	0,61
14	Якоруда	0,62	0,74	0,63	0,67
15	Айтос	0,65	0,72	0,69	0,63
16	Бургас	0,40	0,40	0,45	0,44
17	Камено	0,56	0,59	0,58	0,50
18	Карнобат	0,59	0,63	0,70	0,73
19	М. Търново	0,63	0,62	0,69	0,64
20	Несебър	0,14	0,14	0,15	0,18
21	Поморие	0,36	0,40	0,40	0,35
22	Приморско	0,17	0,18	0,18	0,20
23	Руен	0,82	0,83	0,85	0,72
24	Созопол	0,15	0,20	0,23	0,27
25	Средец	0,57	0,59	0,61	0,60
26	Сунгурларе	0,53	0,64	0,70	0,68
27	Царево	0,25	0,27	0,28	0,25
28	Аврен	0,34	0,43	0,43	0,31
29	Аксаково	0,47	0,56	0,55	0,50
30	Белослав	0,72	0,74	0,61	0,66
31	Бяла	0,38	0,34	0,30	0,37
32	Варна	0,38	0,42	0,40	0,39
33	Ветрино	0,48	0,59	0,61	0,58
34	Вълчидол	0,58	0,62	0,70	0,69
35	Девня	0,44	0,49	0,40	0,28
36	Долни Чифлик	0,75	0,74	0,69	0,71
37	Дългопол	0,71	0,60	0,64	0,62
38	Провадия	0,65	0,74	0,76	0,78
39	Суворово	0,49	0,62	0,64	0,59
40	Велико Търново	0,52	0,51	0,54	0,53
41	Горна Оряховица	0,54	0,61	0,59	0,64
42	Елена	0,74	0,81	0,71	0,75



	Община	2015	2016	2017	2018
43	Златарица	0,60	0,70	0,65	0,55
44	Лясковец	0,66	0,63	0,56	0,61
45	Павликени	0,59	0,50	0,69	0,71
46	Полски Тръмбеш	0,62	0,62	0,62	0,62
47	Свищов	0,58	0,62	0,61	0,60
48	Стражица	0,54	0,68	0,70	0,60
49	Сухиндол	0,67	0,73	0,74	0,74
50	Белоградчик	0,60	0,80	0,73	0,67
51	Бойница	0,80	0,64	0,71	0,66
52	Брегово	0,83	0,82	0,80	0,79
53	Видин	0,68	0,66	0,62	0,67
54	Грамада	0,68	0,67	0,63	0,56
55	Димово	0,68	0,73	0,72	0,66
56	Кула	0,75	0,74	0,67	0,75
57	Макреш	0,61	0,73	0,63	0,74
58	Ново село	0,56	0,83	0,66	0,76
59	Ружинци	0,43	0,63	0,69	0,81
60	Чупрене	0,64	0,72	0,72	0,64
61	Борован	0,68	0,71	0,61	0,59
62	Бяла Слатина	0,65	0,67	0,76	0,65
63	Враца	0,61	0,67	0,62	0,64
64	Козлодуй	0,53	0,55	0,52	0,50
65	Криводол	0,68	0,73	0,67	0,74
66	Мездра	0,62	0,68	0,73	0,72
67	Мизия	0,66	0,67	0,51	0,62
68	Оряхово	0,56	0,52	0,61	0,40
69	Роман	0,75	0,80	0,78	0,77
70	Хайредин	0,65	0,70	0,67	0,37
71	Габрово	0,60	0,55	0,62	0,62
72	Дряново	0,77	0,77	0,73	0,78
73	Севлиево	0,62	0,59	0,57	0,52
74	Трявна	0,72	0,69	0,71	0,69
75	Балчик	0,39	0,36	0,32	0,46
76	Генерал Тошево	0,51	0,58	0,59	0,63
77	Добрич	0,60	0,63	0,65	0,63
78	Добричка	0,62	0,69	0,67	0,72
79	Каварна	0,47	0,59	0,55	0,57
80	Крушари	0,65	0,82	0,68	0,52
81	Тервел	0,70	0,76	0,72	0,64
82	Шабла	0,47	0,35	0,49	0,44
83	Ардино	0,70	0,69	0,66	0,68
84	Джебел	0,59	0,73	0,71	0,78
85	Кирково	0,70	0,70	0,67	0,68
86	Крумовград	0,66	0,69	0,65	0,71
87	Кърджали	0,50	0,57	0,55	0,58

	Община	2015	2016	2017	2018
88	Момчилград	0,39	0,45	0,67	0,65
89	Черноочене	0,68	0,64	0,71	0,71
90	Бобов дол	0,50	0,63	0,60	0,63
91	Бобошево	0,68	0,68	0,73	0,65
92	Дупница	0,63	0,69	0,65	0,60
93	Кочериново	0,67	0,76	0,78	0,80
94	Кюстендил	0,56	0,67	0,67	0,66
95	Невестино	0,70	0,76	0,79	0,84
96	Рила	0,57	0,59	0,63	0,66
97	Сапарева баня	0,32	0,42	0,49	0,42
98	Трекляно	0,81	0,77	0,90	0,91
99	Априлци	0,56	0,67	0,70	0,65
100	Летница	0,60	0,74	0,72	0,68
101	Ловеч	0,60	0,63	0,68	0,67
102	Луковит	0,58	0,64	0,73	0,65
103	Тетевен	0,66	0,63	0,65	0,63
104	Троян	0,62	0,62	0,59	0,61
105	Угърчин	0,73	0,61	0,50	0,63
106	Ябланица	0,72	0,79	0,77	0,77
107	Берковица	0,64	0,78	0,79	0,76
108	Бойчиновци	0,71	0,77	0,68	0,69
109	Брусарци	0,73	0,77	0,79	0,64
110	Вълчедръм	0,63	0,71	0,59	0,68
111	Вършец	0,62	0,66	0,69	0,58
112	Георги Дамяново	0,49	0,67	0,76	0,63
113	Лом	0,72	0,76	0,72	0,73
114	Медковец	0,68	0,58	0,68	0,73
115	Монтана	0,53	0,57	0,60	0,58
116	Чипровци	0,58	0,65	0,57	0,40
117	Якимово	0,66	0,74	0,67	0,65
118	Батак	0,65	0,65	0,51	0,61
119	Белово	0,53	0,46	0,40	0,51
120	Брацигово	0,66	0,81	0,71	0,72
121	Велинград	0,59	0,70	0,61	0,65
122	Лесичово	0,77	0,49	0,58	0,58
123	Пазарджик	0,61	0,56	0,59	0,65
124	Панагюрище	0,43	0,58	0,54	0,53
125	Пещера	0,62	0,60	0,66	0,60
126	Ракитово	0,77	0,82	0,66	0,75
127	Септември	0,68	0,64	0,48	0,68
128	Стрелча	0,54	0,56	0,60	0,63
129	Сърница	548,87	0,73	0,70	0,64
130	Брезник	0,66	0,75	0,66	0,70
131	Земен	0,63	0,68	0,71	0,52
132	Ковачевци	0,66	0,69	0,79	0,85

	Община	2015	2016	2017	2018
133	Перник	0,47	0,52	0,51	0,56
134	Радомир	0,61	0,64	0,67	0,67
135	Трън	0,63	0,69	0,59	0,61
136	Белене	0,57	0,66	0,64	0,61
137	Гулянци	0,61	0,73	0,69	0,71
138	Долна Митрополия	0,66	0,71	0,68	0,64
139	Долни Дъбник	0,61	0,59	0,68	0,64
140	Искър	0,51	0,60	0,61	0,60
141	Левски	0,60	0,63	0,61	0,66
142	Никопол	0,65	0,62	0,65	0,62
143	Плевен	0,56	0,55	0,58	0,60
144	Пордим	0,80	0,65	0,65	0,67
145	Червен бряг	0,65	0,73	0,69	0,64
146	Кнежа	0,47	0,54	0,60	0,62
147	Асеновград	0,55	0,61	0,66	0,65
148	Брезово	0,62	0,68	0,69	0,75
149	Калояново	0,69	0,71	0,70	0,67
150	Карлово	0,63	0,70	0,68	0,62
151	Кричим	0,75	0,76	0,77	0,69
152	Лъки	0,55	0,52	0,62	0,57
153	Марица	0,36	0,51	0,48	0,53
154	Перушица	0,60	0,70	0,78	0,74
155	Пловдив	0,42	0,45	0,48	0,48
156	Първомай	0,57	0,65	0,62	0,69
157	Раковски	0,58	0,58	0,51	0,49
158	Родопи	0,47	0,67	0,62	0,59
159	Садово	0,65	0,68	0,68	0,59
160	Стамболийски	0,71	0,65	0,69	0,57
161	Съединение	0,48	0,62	0,64	0,56
162	Хисаря	0,50	0,57	0,62	0,63
163	Куклен	0,46	0,54	0,56	0,49
164	Сопот	0,73	0,77	0,68	0,59
165	Завет	0,67	0,65	0,67	0,65
166	Исперих	0,65	0,63	0,74	0,73
167	Кубрат	0,63	0,62	0,68	0,62
168	Лозница	0,61	0,62	0,71	0,59
169	Разград	0,44	0,60	0,57	0,62
170	Самуил	0,65	0,70	0,73	0,77
171	Цар Калоян	0,64	0,77	0,69	0,62
172	Борово	0,72	0,79	0,71	0,72
173	Бяла	0,63	0,61	0,56	0,32
174	Ветово	0,59	0,73	0,62	0,71
175	Две могили	0,53	0,65	0,68	0,65
176	Иваново	0,55	0,67	0,55	0,42
177	Русе	0,56	0,53	0,57	0,58

	Община	2015	2016	2017	2018
178	Сливо поле	0,61	0,65	0,57	0,46
179	Ценово	0,51	0,63	0,56	0,55
180	Алфатар	0,65	0,59	0,60	0,61
181	Главиница	0,56	0,66	0,54	0,49
182	Дулово	0,67	0,66	0,72	0,69
183	Кайнарджа	0,46	0,55	0,61	0,67
184	Силистра	0,60	0,65	0,60	0,67
185	Ситово	0,46	0,55	0,60	0,70
186	Тутракан	0,60	0,55	0,55	0,64
187	Котел	0,78	0,72	0,62	0,71
188	Нова Загора	0,63	0,61	0,67	0,66
189	Сливен	0,67	0,57	0,60	0,62
190	Твърдица	0,74	0,78	0,75	0,76
191	Баните	0,56	0,60	0,58	0,52
192	Борино	0,55	0,66	0,43	0,27
193	Девин	0,57	0,53	0,52	0,61
194	Доспат	0,52	0,57	0,53	0,47
195	Златоград	0,51	0,67	0,76	0,66
196	Мадан	0,65	0,67	0,71	0,59
197	Неделино	0,80	0,70	0,57	0,64
198	Рудозем	0,60	0,71	0,55	0,61
199	Смолян	0,50	0,47	0,56	0,62
200	Чепеларе	0,38	0,46	0,40	0,45
201	Столична община	0,34	0,32	0,34	0,35
202	Антон	0,80	0,76	0,80	0,74
203	Божурище	0,43	0,42	0,50	0,50
204	Ботевград	0,64	0,65	0,58	0,60
205	Годеч	0,59	0,58	0,41	0,66
206	Горна Малина	0,51	0,64	0,48	0,63
207	Долна Баня	0,54	0,65	0,66	0,72
208	Драгоман	0,69	0,50	0,58	0,58
209	Елин Пелин	0,50	0,56	0,53	0,53
210	Етрополе	0,51	0,55	0,58	0,49
211	Златица	0,30	0,28	0,43	0,56
212	Ихтиман	0,63	0,64	0,66	0,61
213	Копривщица	0,36	0,40	0,41	0,39
214	Костенец	0,56	0,43	0,50	0,60
215	Костинброд	0,53	0,50	0,54	0,54
216	Мирково	0,37	0,32	0,38	0,22
217	Пирдоп	0,60	0,65	0,60	0,59
218	Правец	0,70	0,68	0,70	0,64
219	Самоков	0,48	0,48	0,47	0,51
220	Своге	0,54	0,63	0,60	0,51
221	Сливница	0,44	0,51	0,61	0,55
222	Чавдар	0,21	0,27	0,29	0,26

	Община	2015	2016	2017	2018
223	Челопеч	0,11	0,14	0,19	0,25
224	Братя Даскалови	0,66	0,73	0,68	0,72
225	Гурково	0,75	0,77	0,69	0,63
226	Гълъбово	0,34	0,31	0,36	0,39
227	Казанлък	0,59	0,61	0,61	0,65
228	Мъглиж	0,54	0,64	0,67	0,56
229	Николаево	0,78	0,93	0,78	0,74
230	Опан	0,53	0,60	0,59	0,56
231	Павел баня	0,69	0,77	0,66	0,72
232	Раднево	0,52	0,45	0,42	0,41
233	Стара Загора	0,51	0,51	0,52	0,59
234	Чирпан	0,63	0,72	0,70	0,75
235	Антоново	0,57	0,82	0,80	0,68
236	Омуртаг	0,70	0,74	0,74	0,65
237	Опака	0,79	0,66	0,72	0,62
238	Попово	0,59	0,71	0,66	0,74
239	Търговище	0,59	0,65	0,63	0,66
240	Димитровград	0,43	0,55	0,51	0,55
241	Ивайловград	0,67	0,72	0,68	0,59
242	Любимец	0,60	0,58	0,61	0,55
243	Маджарово	0,65	0,61	0,67	0,54
244	Минерални Бани	0,38	0,46	0,34	0,34
245	Свиленград	0,56	0,49	0,52	0,55
246	Симеоновград	0,56	0,56	0,74	0,71
247	Стамболово	0,67	0,69	0,63	0,54
248	Тополовград	0,58	0,67	0,69	0,69
249	Харманли	0,44	0,61	0,65	0,55
250	Хасково	0,52	0,55	0,57	0,61
251	Велики Преслав	0,64	0,68	0,67	0,68
252	Венец	0,65	0,68	0,62	0,60
253	Върбица	0,76	0,61	0,66	0,66
254	Каолиново	0,58	0,60	0,53	0,67
255	Каспичан	0,66	0,73	0,65	0,56
256	Никола Козлево	0,50	0,72	0,69	0,70
257	Нови пазар	0,64	0,64	0,73	0,68
258	Смядово	0,61	0,83	0,75	0,73
259	Хитрино	0,31	0,56	0,31	0,36
260	Шумен	0,59	0,59	0,52	0,58
261	Болярово	0,53	0,59	0,67	0,66
262	Елхово	0,69	0,77	0,72	0,68
263	Стралджа	0,69	0,76	0,76	0,69
264	Тунджа	0,54	0,64	0,65	0,62
265	Ямбол	0,63	0,61	0,63	0,65