

# КАЧЕСТВЕНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА РЕГИОНАЛНАТА ДАНЪЧНА СВОБОДА

Доц. д-р Людмил Найденов  
*Икономически университет - Варна*

## Увод

Въпросите на регионалната приходна (в т.ч. данъчна) свобода обикновено се анализират през призмата на един от двата основни методологични подхода (и съответните допускания, изследвани въпроси, изводи и препоръки): нормативен и позитивен. Нормативната концепция може да се сведе до традиционна теория за фискалния федерализъм (Musgrave, 1983; Oates, 1999) и теория на обществения избор (Brennan and Buchanan, 1983). В рамките на позитивния подход са възможни различни интерпретации на проблема относно местните данъчни правомощия, а именно: институционален анализ (Mikesell, 2003; Krane and Bartle, 2005) и анализ от позициите на политическата икономика (Peltzman 1992). Характеристиките на нормативната и позитивната концепции разкриват сходство при интерпретация на необходимостта от местна данъчна автономност, като същевременно подчертават наличието на алтернативни варианти за реализация на политиката към разширяване на регионалната приходна самостоятелност.

Основните методологични концепции (нормативен и позитивен подход) представят в най-общ вид теоретичните конструкции относно необходимостта и вариантите за изграждане на децентрализирана данъчна система. Те, от своя страна, се нуждаят от доразвитие. За тази цел е необходимо да се анализират редица *конкретни въпроси*, в т.ч. свързани с обхвата на категориите данъчна автономност и местен данък и с проблемите по определяне на основните параметри на една децентрализирана данъчна политика (налагане на данъка, дефиниране на базата за облагане и данъчната ставка и др.). Важно значение има и анализът на вариантите за разпределение на данъчните правомощия и формите на местно облагане. Изследването на посочените въпроси, при отчитане на обстоятелството, че моделите за разпределение на данъчните правомощия са в основата на приходната автономност на регионалните структури, определя актуалността и основната цел на настоящата разработка. Последната може да бъде систематизирана, както следва: на основата на авторово дефиниране на понятията местен данък и данъчна автономност да се изследват теоретичните основи на вариантите за разпределение на данъчните правомощия и на тази база да се направи сравнителен анализ на техните предимства и недостатъци от гледна точка на регионалната приходна автономност и финансовата независимост на юрисдикциите. Конкретните цели са:

- Да се прецизират съдържанието, обхватът и спецификата на понятието местен данък;
- Да се дефинира понятието регионална данъчна автономност и се изведат качествените характеристики на местната данъчна свобода;
- Да се анализират качествените аспекти на регионалната данъчна автономност и финансова независимост на българските юрисдикции.

### **1. Характеристики и обхват на данъчната свобода (автономност) на регионите**

Местната приходна автономност е основен компонент на политиката към фискална децентрализация. Оценката на тази автономност е комплексен процес (Ненкова, 2021) и безспорно изисква анализ на степента на регионалната данъчна свобода и уточняване обхвата на понятието *собствени общински приходи*. В общия случай последните се дефинират като ресурси, с които местните власти могат да разполагат свободно в рамките на делегираните им правомощия (Европейска харта за местно самоуправление, 1985). Споделяйки подобно разбиране, характеристиките на собствените местни приходи може да се обобщят в три основни направления (Swianiewicz, 2003):

- Местните власти разполагат с тях безусловно, в пълен размер и за неограничено време;
- Собствените приходи са обвързани със стопанския потенциал на региона и са в права зависимост от динамиката на местната икономика;
- Местните власти притежават известна автономност при решаване на въпроси, свързани със собствените приходи.

Наличието на конституционно гарантирани собствени приходоизточници позволява на регионалните власти да осъществяват адекватно своите разходни отговорности. Едновременно с това се създават условия за постигане на фискална еквивалентност (равенство между платените данъци и такси и получените ползи от потреблението на публични блага), подобрява се кредитният капацитет на регионите и се укрепва макроикономическата стабилност на национално равнище<sup>1</sup>. „От друга страна, собствените

---

<sup>1</sup> В теорията на фискалния федерализъм съществуват редица изследвания на връзката между приходната самостоятелност на регионите и фискалната стабилност. Теоретичните аргументи, индикиращи негативно влияние на децентрализацията върху бюджетните цели на централното правителство, обикновено се свеждат до: 1) възможно е местните власти да заобикалят централните регулации (например по отношение кредитни лимити или ограничения върху бюджетния дефицит) и така да компрометират

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“ (Павлова-Бънова, 2021, с. 377). Не на последно място изричната законодателна регламентация на собствените местни приходи съдейства за подобряване на контрола и отчетността.

Имайки предвид посоченото, категорията собствени местни приходи следва да се дефинира като *законодателно регламентираны постъпления в регионалните бюджети, чиито източници, обем и насоки на изразходване се контролират в значителна степен от местните власти с цел реализиране на ползите от налагане принципите на фискалния федерализъм (ефективност, отчетност, отговорност)*. Ролята на собствени приходоизточници обикновено изпълняват налагани и администрирани от регионалните власти местни данъци и такси, постъпления от отдаване под наем или продажба на общинска собственост, приходи от концесии, лихви, глоби и имуществени санкции.

В структурата на регионалните приходи, мястото и значението на постъпленията от местни данъци са първостепенни. Това е така, защото те са „най-добрият, ако не единственият, начин за трайно решаване на трудния проблем относно вертикалните дисбаланси и проблемите, свързани с несъвпадението между разходни нужди и приходоизточници на различните нива от публичния сектор“ (Martinez-Vazques, 2007, с. 5). Местните данъци, обаче, не следва да се идентифицират с налозите, постъпващи в приход на регионалните (в България - общинските) бюджети. Често законодателно дефинираните като „местни“ данъци всъщност са форма на трансфер от централното правителство. Така например в развиващите се (и не само) страни съществува практиката, т.н. локални (регионални) данъци да се налагат и събират от централната власт, като последната разполага и с правомощия да определя размера и базата за облагане. Макар че постъпленията (на база произход или формула) да се предоставят на регионалните бюджети, то коментираните данъци трудно могат да се причислят към категорията на местните. Така въпросът относно принадлежността на даден данък към собствените регионални приходи, когато същият притежава само част от необходимите характеристики, остава открит.

---

резултатите от правителствената фискална политика; 2) особеностите на политическия процес на местно равнище (непосредствен контакт с избирателите) затрудняват провеждането на рестриктивни мерки, водят до свръхпредлагане на публични блага и формиране на дефицити, които предпоставят насоките на правителствената фискална политика. 3) в условията на местна приходна автономност големите провинции имат допълнителен стимул към дефицитно финансиране, защото разчитат на централно подпомагане при фалит. Независимо от посоченото, практиката показва, че приходната самостоятелност на общините има позитивно влияние върху макроикономическата стабилност. (Huther and Shah 1998; Shah, 2014; Martinez-Vazques, 2007).

Точното дефиниране на анализираната категория е първа стъпка към изграждане на работеща и ефективна децентрализирана данъчна система, защото позволява избор на модел за разпределение на данъците и уточняване изискванията, на които трябва да съответстват данъците, за да се прилагат на местно равнище. За целите на настоящото изследване *категорията местен данък* се разглежда като обобщаващо понятие, което включва:

- 1) *Изключително местни данъци* (местни данъци в тесен смисъл);
- 2) *Типично местни данъци* (традиционни или автономни местни данъци);
- 3) *Квази местни данъци* (местни надбавки върху национални данъци).

В първия случай един данък се дефинира като местен, ако отговаря на следните критерии (Bird, 2010; Bahl and Bird, 2008; King, 2007):

- Регионалните власти разполагат с правомощия да налагат съответния данък;
- Регионалните власти административират данъка;
- Регионалните власти дефинират базата за облагане с данък;
- Регионалните власти определят самостоятелно размера на данъка;
- Постъпленията от данъка остават в разпореждане на регионалните власти и се използват (изразходват) по тяхно усмотрение.

*Основните характеристики на типично местните данъци* (автономни местни налози) включват:

- Регионалните власти разполагат с правомощия да административират данъка;
- Регионалните власти разполагат с правомощия за влияние върху базата за облагане;
- Регионалните власти определят размера на данъка;
- Постъпленията от данъка остават в разпореждане на регионалните власти и се използват (изразходват) по тяхно усмотрение.

*При паралелно облагане* централното правителство и местните власти едновременно експлоатират една и съща данъчна база. Използването на такива квази местни данъци предполага следните правомощия на регионалните органи за управление:

- Влияние върху ставката на облагане (автономно дефиниране или съобразяване с централно наложени ограничения);
- Акумулиране на пълния размер на приходите и приоритетното им изразходване в съответствие с регионални цели.

Дефинирането на изследваната категория в тесен смисъл поражда два проблема. *На първо място*, подобни данъци (които в настоящата разработка се определят като изключително местни), макар и да отразяват в известна степен практиката на ограничен кръг федерални държави, са изключение в данъчните системи на повечето развити и развиващи се страни. Следователно подобна трактовка на категорията локален данък *има преди*

всичко общопознавателно значение и не кореспондира с целите на настоящото изследване.

На второ място, определението на анализираното понятие в тесен смисъл имплицитно налага разбирането, че всеки от горните критерии има еднаква тежест при разграничение по оста местен – централен данък. Подобна теза обаче е некоректна – изискването регионалните власти да налагат или администрират данъка е желателно, но възможността да се дефинира ставката на облагане безспорно е по-важно условие за определяне на данъка като местен. Правомощията по отношение ставките на облагане са от фундаментално значение, защото дефинирането и изменението им позволява на регионалните власти да въздействат директно върху обема на приходите и да посрещат специфичните местни потребности. Участието на местните власти при определяне на данъчните размери става основно по два начина:

- Местните власти дефинират напълно самостоятелно (без централни регулации) данъчната ставка;
- Местните власти дефинират данъчната ставка в граници, определени от централното правителство. Последното може да фиксира минимална или максимална ставка или да уточни и двете.

При равни други условия изискванията в областта на регламентирането на данъчната база могат да се разглеждат като второстепенни. Разбира се, по отношение на данъците, традиционно възприемани като местен приходоизточник (които в настоящата разработка се определят като типично местни – например данъците върху собствеността), ролята на локалните власти включва администрирането и въздействието върху базата за облагане<sup>2</sup>.

Местното администриране на данъчните постъпления не е безспорно решение<sup>3</sup>. Независимо от това, практиката илюстрира следните ползи от подобна организация на постъпленията от изключително местните и типично местните налози: повишава се политическата отговорност на локалните мениджъри, подобрява се отчетността, съкращават се разходите на данъкоплатците при необходимост от личен контакт с представители на адми-

<sup>2</sup> Местното самоуправление и фискалната автономност на регионите логично трябва да се обвържат с „възможността, те да определят ставката и/или облагаемата основа на някои от данъците, постъпления от които имат значителна тежест в консолидираните данъчни приходи“ (Ненкова, 2021, с. 118). Под въздействие върху базата за облагане обаче не следва задължително да се разбира пълна свобода на местните власти да дефинират обхвата ѝ.

<sup>3</sup> От позициите на икономическата ефективност местното администриране може да се окаже неподходящо, защото регионалните власти не могат да се възползват от евентуални икономии от мащаба. Това, от една страна. От друга, местното администриране на приходите от облагане на фирмени печалби и потребителски разходи е спорно както от позициите на данъчната справедливост, така и поради липса на адекватен административен потенциал на общинско ниво.

нистрацията, създават се условия за по-точно прогнозиране на бъдещите постъпления, съкращава се времето за предоставяне на събраните средства в разположение на властите. Изрично следва да се подчертае, че независимо от регионалното администриране на изключително местните и типично местните налози са необходими централни служби с правомощия по събиране и контрол на националните, споделените и паралелните данъци.

Въпросът относно принадлежността на централните трансфери, споделените данъци или надбавките върху националните налози е спорен. *Приходите от споделени (между централното правителство и регионите) данъци* трудно могат да се разглеждат като собствени местни постъпления. Проблемните моменти следва да се обобщят в няколко посоки. *На първо място*, самият факт, че местните власти не разполагат с правомощия по администрирането, не могат да определят структурата на споделените данъци или да дефинират ставките и са лишени от възможност да влияят върху базата за облагане, налага заключението, че анализирания постъпления следва да се разглеждат като специфични трансфери (а не като собствени приходи). *На второ място*, при централно администриране на тези данъци (каквато е практиката) са необходими гаранции за добросъвестното и отговорно събиране на приходите от централното правителство, както и гаранции, че постъпленията своевременно и в пълен размер се предоставят на местните органи. Както показва практиката, цитираните предпоставки по правило не отразяват действителността. *Трето*, основната цел на споделените данъци е да се коригират хоризонталните фискални дисбаланси (т.е. фискалните различия между отделните региони). По тази причина, приходите от анализирания данъци често се предоставят на местните власти по начин, който не отчита спецификите на регионалната икономическа база. Независимо от изразените съмнения, обективно следва да се признае, че „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 (известно - Л.Н.) повишаване автономността (самостоятелността) на местната власт“ (Павлова-Бънова, 2021, с. 377).

*Системата на надбавки върху националните данъци* осигурява висока степен на независимост в сравнение с практиката на споделените налози. В рамките на разглеждания метод правителството определя данъчен размер, постъпленията от който са централен приходоизточник. Местните власти имат свободата да налагат надбавка над базисната ставка. Националната данъчна администрация събира както приходите, предназначени за централно разходване, така и приходите за регионите. Съществуват достатъчно основания да се твърди, че методът на регионалните надбавки не ограничава значително местната автономия, защото не изключва възможността за междурегионална данъчна конкуренция. Нещо повече, логиката на този подход подсказва практическата приложимост на вариант, при

който централното правителство определя нулева ставка и оставя в правомощията на регионите дефинирането на данъчната тежест. При положение че местните власти разполагат с правомощия по отношение размера на надбавката, то в широк смисъл анализирания данъци могат да се причислят към групата на регионалните. Обективно следва да се отчита фактът, че липсата на правомощия във връзка с администрирането остава проблем (подобно на ситуацията със споделените данъци).

*Трансферите от централното правителство* или от други висшестоящи нива на публичния сектор трудно могат да се интерпретират като собствените местни приходи. За тази цел те трябва да отговарят на редица условия, в т.ч. да се определят въз основа на обективна формула, която отчита динамиката на местната икономическа база, да са нецелевы, размерите им да са гарантирани от законодателството и да не подлежат на преговаряне в рамките на бюджетната година, методът за изчисление да се прилага в дългосрочен период и др. Веднага следва да се отбележат два спорни момента.

*На първо място*, очертаните изисквания рядко намират практическа реализация, защото от позициите на централното правителство, трансферите позволяват контрол върху регионалното развитие, разпределението на доходите и състоянието на важни сфери в публичния сектор (образование, здравеопазване, социално подпомагане). По тази причина субсидиите обикновено не са безусловни, намират се в обратна, а не в права зависимост от състоянието на местната икономика и търпят чести изменения в методиката за изчисление.

*На второ място*, за да бъдат причислени към категорията на местните приходи, обемът, структурата и насоките за изразходване на трансферите следва да се съобразяват (а не просто да се консултират) с представители на регионалните власти. Последните трябва да разполагат с правомощия по определяне формулата или принципите за предоставяне на субсидиите, но подобно изискване ограничава властта на централното правителство и по тази причина е трудно постижимо. Проблемите във връзка с постигането на консенсус между отделните региони по повод трансферите са допълнителен аргумент за ограничаване влиянието им върху методиката за изчисляване. Независимо от конкретната организация на системата от трансфери, изрично следва да се подчертае, че общите субсидии са за предпочитане пред целевите, защото в известна степен „запазват автономията на местните власти, като им предоставят по-голяма свобода при изразходване на получените средства (Ненкова, 2021, с. 114)“.

Имайки предвид посоченото по-горе, *данъчната автономност на общинските власти следва да се интерпретира като право и реална възможност за провеждане на относително самостоятелна политика в областта на дефинираните три групи местни налози (изключително локални, типично местни, паралелни) с цел ефективно производство и предлагане на публични блага с характеристики (количествен обем и качествени пока-*

затели), които отразяват местните предпочитания и регионалните фискални възможности.

Дискусията относно обхвата на категориите собствени общински приходи и местни данъци може да се обобщи по следния начин:

1. Ефективното осъществяване на разходните отговорности на местните власти е невъзможно без наличие на собствени приходоизточници. Такива безспорно са местните такси, цените на предоставяни от региона услуги, постъпленията от общинска собственост, както и приходите от глоби, лихви, дарения и други, макар последните да имат незначителна фискална роля;
2. Данъчните постъпления са най-важният компонент в структурата на собствените общински приходи. Източниците на данъчни постъпления, които могат да се определят като местни, са:
  - *Изключително местните данъци* (местни данъци в тесен смисъл) – преди всичко теоретична конструкция, в рамките на която общинските власти разполагат с правомощия да налагат и администрират данъка, да дефинират базата и размера на облагане, да получават пълния размер на приходите и да използват постъпленията по свое усмотрение;
  - *Типично местните данъци* (автономни местни налози) – по отношение на тях местните власти разполагат с правомощия да администрират данъка, да определят базата (налице са определени ограничения) и ставката на облагане (най-често самостоятелно), да получават пълния размер на приходите и да използват постъпленията по свое усмотрение;
  - *Паралелни данъци* (квази местни данъци) – система на разпределение на данъчните правомощия между вертикалните нива на публичния сектор, при която местните власти разполагат с правомощия да определят ставката на облагане (напълно самостоятелно или и по-често в определени граници), да получават пълния размер на приходите и да изразходват постъпленията в съответствие с регионалните приоритети (по изключение насоките на изразходване могат да се определят от централното правителство);
3. Споделените данъци имат позитивно влияние в посока коригиране на хоризонтални и вертикални фискални дисбаланси. Същите не могат да се причислят към групата на собствените местни приходи, защото регионалните власти не разполагат с правомощия по дефиниране размера на данъка. В случай че постъпленията се предоставят на регионите на база произход (а не въз основа на формула), то споделените данъци се приближават до характеристиките на паралелното облагане. Така обаче се задълбочават хоризон-



талните фискални различия и поради тази причина по-често се използва подходът за изчисляване на база формула.

4. Трансферната политика на централното правителство обикновено не подлежи на пряк контрол от страна на юрисдикциите. Следователно приходите от този източник не следва да се разглеждат като собствени за региона. Независимо от това, препоръчително е, въпросите относно величината и вида на субсидиите, както и методиката за определянето им, да се съгласуват с местните власти.

## 2. Качествени показатели за оценка на регионалната данъчна свобода: данъчни правомощия на местните власти

Данъчната автономност на юрисдикциите е ключов елемент на политиката за разширяване на местното самоуправление и регионалната фискална отговорност. Същата обаче не следва да се разглежда като самоцел и *крие своите рискове*. Поради тази причина, както гаранциите за местна самостоятелност, така и наличието на най-обща правила и ограничения за нейното прилагане, трябва да бъдат закрепени конституционно. Това, от една страна. От друга – данъчната автономност не следва да се интерпретира като ситуация, при която местните данъчни приходи са в състояние да покрият общия размер на всички регионални разходи<sup>4</sup>. Последното е практически невъзможно и поради тази причина теорията на фискалния федерализъм препоръчва, данъчните постъпления да осигуряват преобладаващата част от приходите в бюджетите на най-добре осигурените във фискално отношение региони (McLure and Martinez-Vazques, 2000).

За реализация на политиката към нарастване на регионалната фискална свобода е необходимо да се изгради набор от показатели за оценка и анализ на приходната (в т.ч. данъчна) обезпеченост на регионите. За целите на настоящото изследване индикаторите следва да се обобщят в две основни групи – качествени и количествени. Извършеното (след подробна аргументация) разделение на регионалните данъчни постъпления, отграничавайки *характеристиките на изключително местните, автономните и паралелните данъци, може да се разглежда като опит за формулиране и анализ на един от качествените показатели за оценка на локалната данъчна независимост*<sup>5</sup>. Тук е мястото да се отбележи, че методиката за кла-

<sup>4</sup> В практиката на повечето развити и развиващи се страни степента на разходна децентрализация е по-висока в сравнение с приходната самостоятелност (Eyraud and Lusinyan (2011); Stoilova (2011); Ненкова (2005); Ненкова и Ангелов (2019); Ненкова (2021).

<sup>5</sup> Анализът на количествените показатели за регионална данъчна свобода в общо-теоретичен аспект и от позициите на българската практика излиза извън обхвата на настоящата разработка. За подобни изследвания вж. Ненкова (2021); Prodanov and Naydenov (2020); Павлова-Бънова (2018); Захариев (2017); Stoilova (2013).

сифициране на постъпленията в местните бюджети (в т.ч. данъчни постъпления), използвана от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (OECD, 2020), е различна (вж. Таблица 1).

Таблица 1

Обхват на данъчните правомощия на местните власти

Показатели на ОИСР	Съдържание на показателите на ОИСР	Предложена качествена класификация
A1 и A2	Местните власти разполагат с правомощия по определяне на данъчните ставки и облекченията без необходимост от консултации (A1) или след консултации (A2) с централното правителство. Предоставянето на облекчения включва и правомощия за влияние върху данъчната база.	<b>Изключително местни данъци</b> (за разлика от ОИСР, тук експлицитно се включват правомощия във връзка с налагането и администрацията на данъците)
B1, B2 и B3	Местните власти разполагат с правомощия по определяне на данъчните ставки без ограничение (B1) или в рамките на централни регулации под формата на минимални и максимални размери (B2) или в рамките на лимити по отношение на годишните постъпления от данъка (B3). Регионите не разполагат с правомощия по отношение на облекченията (в т.ч. за влияние върху данъчната база).	<b>Типично местни и паралелни данъци</b> (за разлика от ОИСР се отчитат различията в правомощията по отношение базата за облагане и администрацията на данъците)
C1, C2 и C3	Местните власти разполагат с различна степен на автономност, но само по отношение на данъчните преференции. Регионите нямат правомощия за влияние върху данъчните ставки или върху данъчната база.	<b>Споделени данъци</b>
D1, D2, D3 и D4	Споделяне на данъчни приходи между централното правителство и регионите. D1 – местните власти определят обхвата на споделените данъци; D2 – обхватът на споделените данъци може да се променя само със съгласието на регионите; D3 – законодателно дефинираният обхват на споделените данъчни приходи може едностранно да се променя от правителството, но това не става всяка година; D4 – правителството променя обхвата всяка година.	<b>Споделени данъци или трансфери</b>
E	Други варианти за разпределение на данъчните правомощия, при които централното правителство дефинира ставката и базата за облагане.	<b>Централни данъци и трансфери</b>
F	Нито едно от посочените по-горе.	

Информацията, поместена в горната таблица, ясно индикира възможностите за усъвършенстване на методиката, прилагана от ОИСР. Същите могат да се обобщят така:

- По отношение на данъците, групирани в категориите А1 и А2, липсва яснота относно значението и тежестта на консултациите между централното правителство и регионалните власти. Същевременно е невъзможно да се установят местните правомощия по отношение на администрацията и налагането на данъците. Сходни са проблемите и при интерпретация на регионалната самостоятелност относно налозите, включени в групи В1 и В2 – отговорностите по администрирането остават неизвестни;
- Въпросът за данъчните облекчения има пряка връзка с местната самостоятелност по определяне на данъчната база и данъчната ставка. Изграждането на специална група данъци (С1, С2 и С3), при които регионалните власти имат определени правомощия във връзка с облекченията, без това да се обвързва с възможностите им за влияние върху ставките и базата, може да се определи като необосновано. При положение че местните власти нямат правомощия да дефинират ставките, то анализиранияте данъци логично следва да се интерпретират като споделени;
- Начинът, по който са формулирани правомощията на местните власти във връзка с използването на данъците от група D, не позволява категорично разграничение между споделени налози и централни трансфери.

Посочените несъвършенства на използваната от ОИСР методика не позволяват, същата да се разглежда като единствено подходящ (недвусмислен и изчерпателен) инструментариум за качествен анализ на местната данъчна автономност. Предложеното в настоящата разработка разделение на източниците на регионални данъчни постъпления, от своя страна, има това предимство, че отчита по-широка група от фактори, детерминиращи степента на независимост на облагането, като при това акцентира върху местните налози, а не върху споделените данъци и трансферите.

Извършеният по-горе анализ на съдържанието, обхвата, възможностите за класификация и характеристиките на постъпващите в местните бюджети данъчни приходи позволява качествена оценка на националната практика в тази област. Правомощията на българските общински органи за управление следва да се обобщят така:

- Те са лишени от възможност да налагат нови данъци и/или да отменят вече съществуващи налози. Налице е законодателно закрепен (в специален Закон за местните данъци и такси – ЗМДТ) списък от местни данъци. Към края на 2022 г. такива са (ЗМДТ, чл.1) данък върху недвижимите имоти, данък върху наследствата, данък върху даренията, данък при възмездно придобиване на имущество, данък

върху превозните средства, патентен данък, туристически данък и данък върху таксиметров превоз на пътници;

- Напълно самостоятелно администрират своите данъчни постъпления. Българският законодател изрично уточнява (ЗМДТ, чл.4), че установяването, обезпечаването и събирането на местните данъци се извършват от служители на общинската администрация, като същите имат правата и задълженията на органи по приходите, а в производствата по обезпечаване на данъчни задължения – на публични изпълнители;
- Общинските власти са лишени от каквито и да е правомощия за пряко или косвено влияние върху базата за облагане с местни налози. Всички характеристики на данъчната основа се дефинират законодателно в ЗМДТ;
- Дефинират размера на съответния местен данък в условията на централни регулации. По-точно общинският съвет определя с наредба размера на данъците при условията, по реда и в границите, определени от ЗМДТ (чл. 1);
- Общинските власти са лишени от каквито и да е правомощия за предоставяне на данъчни облекчения. Последните се дефинират законодателно в ЗМДТ;
- Постъпленията от данъка остават на разположение на регионалните власти и се използват (изразходват) по тяхно усмотрение;
- В практиката на България отсъстват паралелни и споделени данъци.

Както вече беше уточнено по-горе, *собствените приходи на местните* власти трябва да съответстват на две условия. От една страна, да са изрично закрепени по законодателен път, а от друга – общинските органи за управление да контролират в значителна степен източниците, обема и насоките за изразходване на акумулираните средства. Конкретните правомощия на локалните власти в България позволяват да се заключи, че *дефинираните в ЗМДТ местни налози могат да се интерпретират като собствени общински постъпления*. Фактът, че данъците в нашата страна се налагат от централната власт и последната е единствено отговорна за определяне базата и облекченията при облагане не следва да се абсолютизира и коментира в подчертано негативна светлина. От съществена важност е друго: общинският съвет е оторизиран да определя размерите на местните налози в достатъчно широки граници<sup>6</sup> и следователно регламентацията по този въпрос е такава, че позволява междурегионална конкуренция. Право-

<sup>6</sup> Така например общинският съвет може да определи размера на данъка върху недвижимите имоти в граници от 0,1 до 4,5 на хиляда върху данъчната оценка на имота (ЗМДТ, чл. 22). При възмездно придобиване на имущество минималната възможна ставка е 0,1%, а максималната е 3% върху оценката на прехвърляното имущество, а при замяна - върху оценката на имуществото с по-висока стойност (ЗМДТ, чл. 47).

моцията относно ставките и отговорностите по администрация на данъците създават (потенциални) условия за повишаване на отговорността и ефективността на местните власти, както и предполагат съобразяване с предпочитанията на регионалните данъкоплатци. Тук трябва ясно да се подчертае, че става въпрос за регламентация на конкретни данъчни правомощия. Реалната липса на фискална конкуренция между българските общини (Найденов, 2017) и проблемите пред стопанската ефективност и политическата отговорност (Захариев, 2017) са следствие влиянието на други (извън обхвата на данъчните правомощия) фактори. *В тази връзка изрично следва да се подчертае обстоятелството, че данъчният микс в разположение на общинските власти в нашата страна не генерира значителни постъпления.*

Анализът на откроената проблематика би бил непълен, ако не се направи опит за отнасяне на използваните в българската практика данъци към теоретично дефинираните групи на изключително местните, типично местните и паралелни (квази местни) налози. С известна доза условност (поради обстоятелството, че местните власти у нас са лишени от възможност да влияят върху данъчната база) *общинските данъци в България може да се причислят към категорията на типично местните.* Липсата на изключително регионални налози не следва да се драматизира, защото същите са откровено неподходящи в условията на малка унитарна държава. Отсъствието на паралелни данъци (по-добрият вариант) или споделяне на приходи с централното правителство (second best решение) не подлежи на обосновка от теоретични позиции, не съответства на европейската практика и заслужава негативна оценка.

### **3. Качествени показатели за оценка на регионалната данъчна свобода: модели за разпределение на данъчната власт**

Уточняването на същността и обхвата на категориите местен данък и регионална данъчна автономност осигурява теоретичната база за анализ на възможните *модели за разпределение на данъчната власт (между вертикалните равнища на публичния сектор) като друг качествен показател за оценка на регионалната данъчна свобода* (King, 1992; McLure and Martinez-Vazques, 2000). Най-общо те могат да се сведат до три:

- Крайно децентрализиран вариант;
- Крайно централизирано решение;
- Смесен модел за разпределение.

В съответствие с *първия вариант*, който може да бъде определен като крайно децентрализиран, липсва разграничение между местни и централни данъци. Регионалните власти имат пълна свобода при дефиниране и регулиране на всички налози, постъпващи от съответната територия. Част от

акумулираните приходи се предоставят на централното правителство за осъществяване на неговите ангажименти по повод производството на национални публични блага (отбрана, външна, монетарна и търговска политики, правораздаване). Предполага се, че тази система позволява пълно обхващане на данъчната база и стимулира ефективното изразходване на средствата, поради непосредствения контакт между данъкоплатците и приходната администрация. Негативите на подобна организация са очевидни. От една страна, създават се условия за недопредлагане на услуги в сферата на стабилизационната и преразпределителната политика, а от друга – създават се предпоставки за задълбочаване на регионалните фискални дисбаланси. Налице са и проблеми от административен характер. Разгледаният децентрализиран подход е практически неприложим в условията на еднонационална държава, защото не предвижда данъчни правомощия за централната власт. Разбира се, подобен модел е реалистична алтернатива за наднационални образувания (ЕС).

Липсата на разграничение по оста местни – централни данъци е характерна черта и на *втория вариант* за организация. Последният може да бъде определен като крайно централизиран. При такъв подход местните власти не разполагат с данъчни правомощия, а въпросите, свързани с облагането, се решават еднолично от централното правителство. Веднъж акумулирани на равнище централна власт, част от данъчните постъпления (и постъпления от други източници) се предоставят на местните органи под формата на трансфери. Субсидиите за регионите, от своя страна, се изчисляват въз основа на формули, като размерът на трансферите се поставя в зависимост от броя на населението в региона, данъчния капацитет или разходните потребности. Така описаната система се отличава с административна простота и позволява централен контрол върху макроикономическата стабилност. Отличителна особеност, изтъквана като позитивна характеристика на подобно разпределение, е възможността да се провежда преразпределителна политика. Същевременно разглежданият модел предполага силен субективизъм и икономическа неефективност. Неефективността е пряко следствие от липсата на връзка между разходните отговорности и приходните правомощия на местно равнище. Централизираният вариант на организация е препоръчителен за страни с едноръчна бюджетна структура и ограничен териториален обхват.

*На трето място*, възможен е смесен подход, при който постъпленията от определени данъци законодателно се определят като местен приходоизточник. В случая се изхожда от презумпцията, че някои данъци се администрират по-лесно на локално равнище и/или позволяват облагане в съответствие с получаваните ползи и следователно постъпленията от тях следва да се използват за производство на местни публични блага. От позициите на административната и икономическата ефективност други налози се определят като национални и се насочват в разпореждане на централното

правителство. Евентуалният недостиг на средства в разположение на регионите се компенсира от централни трансфери или чрез споделяне на приходите от национални данъци. Целесъобразно е да се отбележи, че подобна смесена организация, при която е налице разпределение на правомощия между централната и местните власти, намира широко приложение в световната практика. Именно *в рамките на анализирания смесен подход въпросът относно обхвата на категориите местен данък и данъчна автономност придобива смисъл и актуалност.*

В рамките на горепосочения смесен подход за разпределение на данъчните постъпления са възможни множество вариации (вж. Таблица 2), отнасящи се до определянето на данъчната база и ставките на облагане, фактическото администриране и др. По-важните алтернативи могат да се сведат до:

**1. Модели, базирани на местни данъци:**

- Пълна регионална (местна) данъчна независимост (организация, базирана на изключително местни данъци);
- Децентрализирано разделение на данъчните правомощия (организация, приоритетно базирана на типично местни данъци);
- Централизирано разделение на данъчните правомощия (регионални надбавки към национални данъци и частично използване на типично локални налози);
- Унифицирано децентрализирано разделение на данъчните правомощия.

**2. Организация, базирана на формално разделение на данъчните приходи и/или използване на споделени данъци.**

*Пълната регионална данъчна независимост* се основава на прилагането на изключително местни данъци и предоставя пределно широка фискална свобода на местните власти. В рамките на разглеждания подход локалната независимост се ограничава единствено от необходимостта да се гарантира свободата на движение на труда и капитала и да се защити единният вътрешен пазар. Напълно отсъства централна регламентация под формата на минимални (максимални) размери на регионалните данъци. Последователното прилагане на този модел е свързано с редица негативи, в т.ч. административни проблеми, несъгласуваност, дублиране на усилията по събиране на данъчните приходи, икономическа неефективност. Цитираните затруднения възникват „ако отделните юрисдикции изберат радикално различни данъци (например ако някои наложат данък върху продажбите на дребно, докато други използват ДДС), дефинират данъчната база по различен начин... или администрират едни и същи данъци по различен начин“ (McLure, 1999, с. 13). Анализът налага заключението, че подобна организация създава условия за свободна и неограничена данъчна кон-

курения между регионите. Ползите и затрудненията на този подход се илюстрират от практиката на ограничен кръг федерални държави.

*Децентрализираното разделение на данъчната власт* е модел, който предполага широко прилагане на типично местни данъци. Както вече беше посочено, това означава, че регионалните органи разполагат с властови ресурс за влияние върху данъчната база и определят ставките на облагане. Обикновено приложението на този подход предполага и изграждане на локална данъчна администрация, способна да прилага специфичните местни регулации. В сферата на отговорностите на централното правителство е дефинирането на общите правила за определяне на данъчната основа. Децентрализираното разделение на данъчните правомощия стимулира междурегионалната конкуренция и позволява провеждането на локална данъчна политика. Същевременно приложението на този подход спомага за частично преодоляване на негативите от пълната данъчна независимост, тъй като централното правителство унифицира правилата за определяне на данъчната база.

Таблица 2

*Сравнителен анализ на моделите за разпределение на данъчната власт в рамките на смесения подход*

Варианти	Основни характеристики	Преимущества	Недостатъци
Пълна местна данъчна независимост.	В рамките на най-общи конституционни ограничения местните власти имат правомощия за провеждане на самостоятелна данъчна политика	Местен избор на данъчна база и данъчни размери. Местен контрол върху данъчната администрация	Дублиране на усилията по администриране. Силна вероятност от не-лоялна данъчна конкуренция. Отсъства централно изравняване на фискалните позиции на регионите. Потенциални междурегионални изкривявания поради наличие на различни данъчни бази/ставки
Децентр. разделение на данъчните правомощия	В рамките на централни правила за определяне на данъчната база местните власти имат правомощия за провеждане на самостоятелна данъчна политика	Местен избор на данъчни размери Местен контрол върху данъчната администрация	Дублиране на усилията по администриране. Отсъства централно изравняване на фискалните позиции на регионите. Потенциални междурегионални изкривявания поради наличие на различни данъчни ставки



Централиз. разделение на данъчните правомощия	В рамките на централни правила за определяне на данъчната база и контрол върху данъчните ставки местните власти имат правомощия за провеждане на данъчна политика	Местен избор на данъчни размери Не се допускат значителни разлики в данъчните размери Използване на паралелно облагане Единно (централизирано) администриране	Местните власти не определят данъчната база. Трудности при взаимодействието между местните власти и централната данъчна администрация. Отсъства централно изравняване на фискалните позиции на регионите
Унифицир. децентрал. разделение на данъчните правомощия	В рамките на най-общи конституционни ограничения местните органи имат правомощия за провеждане на самостоятелна данъчна политика, но независимо от този факт регионалните власти договарят единни правила за облагане и единни ставки	Данъчните правомощия на регионите са законодателно регламентирани и гарантирани. Отказ от нелоялна данъчна конкуренция. Унифицирано (но не централизирано) администриране	Отказ от упражняване на самостоятелна данъчна политика и следователно отказ от поемане на политическа отговорност. Отсъства централно изравняване на фискалните позиции на регионите
Формално разделение на данъчните приходи	В рамките на пълен централен контрол върху данъчната политика на страната на регионите се предоставят приходите (в пълен размер) от формално определени като местни данъци	Единно (централизирано) администриране	Местните власти не разполагат с данъчни правомощия. Отсъства централно изравняване на фискалните позиции на регионите
Споделяне на данъчни приходи	В рамките на пълен централен контрол върху данъчната политика на страната на регионите се предоставят част от данъчните приходи	Единно (централизирано) администриране. Изравняване на фискалните позиции на регионите	Местните власти не разполагат с данъчни правомощия

**Източник:** Таблицата е адаптирана по Revenue Assignment and Fiscal Gap Analysis of Local Bodies in Nepal. (2005), p. 21.

*Централизираното разделение на данъчните правомощия ограничава отговорностите на местните власти в сравнение с анализирания по-горе подход. В рамката на моделите, базирани на местни данъци, политиката*

на регионални надбавки преодолява в най-голяма степен неблагоприятните последици от пълната данъчна автономия. Аргументите за това заключение се основават на факта, че в прерогативите на централното правителство се включват дефинирането на данъчната основа, контролът върху данъчните размери (обикновено чрез фиксиране на минимални и максимални ставки) и администрирането на облагането. Негативите на централизираното разделение са пряко следствие от ограничената местна данъчна автономност.

В определени случаи отделните региони могат да сключат споразумение за уеднаквяване на практиката си в областта на облагането. Унифицираното децентрализирано разделение е вариант, при който няма формални ограничения за провеждане на самостоятелна локална данъчна политика. Независимо от това отделните региони договарят единни правила за облагане и единни ставки. Мотивите за регионално сътрудничество обикновено са продиктувани от фактори като липсата на административен капацитет, наличието на ограничена данъчна база, опасения от нелоялна конкуренция и др.

Формалното разделение на данъчните приходи предполага пълен контрол на централното правителство върху данъчната политика на страната. Централната власт е оторизирана да налага, събира и администрира данъците и да определя базата и ставките на облагане. Независимо от това приходите от определени данъци се предоставят на местните власти в пълен размер или частично във фиксирана пропорция. Напълно се преотстъпват постъпленията от тези данъци, които се дефинират като „местни“. Сумата от националните данъци, която се предоставя частично (под формата на споделени данъци), се определя като фиксиран процент от събраните на дадена територия приходи или по формула. Съществена характеристика на този модел е свободата на местните власти да изразходват получените средства по начин, желан от тях. Отделните юрисдикции обаче нямат правомощия и влияние върху размера и структурата на получаваните данъчни постъпления. Този факт води до икономическа неефективност и демотивира местните власти за разкриване на нови приходоизточници. Същевременно се компрометират усилията по адекватното задоволяване на потребителските предпочитания. Разглежданата система на разделение на данъчните приходи изключва възможността за регионална данъчна конкуренция и на практика води до приходна централизация.

Справедливо би било да се отбележи, че разгледаните по-горе варианти за разпределение на данъчната власт не изключват изцяло регулиращата и координираща роля на централното правителство. Подобно заключение се отнася и до модела на пълната регионална данъчна независимост, защото в рамките на този подход са налице конституционни ограничения върху данъчната автономност. Изборът на подходящ модел за разпределение на правомощията в областта на облагането зависи както от

чисто икономически фактори (предполагаема роля на юрисдикциите в управленската и финансова система на държавата, регионален административен капацитет, организация на разходните отговорности), така и от нефискални обстоятелства (форма на държавно устройство, история на облагането, политическа система, степен на развитие на институциите на гражданското общество).

Отчитайки обективните трудности при формулиране на „идеален“ модел за разпределение на правомощията, *в настоящата разработка се отстоява позицията, че практиката на децентрализирано разделение на данъчните правомощия в най-висока степен удовлетворява изискванията на финансова система, подкрепяща местното самоуправление.* Същевременно в условията на унитарна държава с нисък административен капацитет на местно равнище, системата на регионални надбавки към националните данъци следва да се разглежда като възможен вариант.

Практиката на България в анализираната област не се различава съществено от изведените теоретични предписания. *Прилаганият метод за разпределение на данъчната власт* (между централното правителство и местните органи за управление) логично може да се отнесе към смесения подход (Prodanov and Naydenov, 2020). *Налице са известни основания да се постулира, че националната практика залага на модела на централизирано разпределение на правомощията.* Последният обаче се прилага частично и заимства важна черта на друго решение – метода на децентрализирано разпределение на данъчната власт. Аргументите за направеното уточнение включват две съществени обстоятелства:

1. в нашата страна няма паралелни данъци (както изисква модела за централизирана алокация);
2. местните власти в нашата страна самостоятелно администратират постъпленията от местни налози (важна характеристика на модела за децентрализирана алокация).

В своята цялост анализът на обхвата и характеристиките на регионалната приходна автономност, на възможните (и препоръчителни) данъчни правомощия в разположение на централната и местните власти и на моделите за разпределение на данъчната власт между вертикалните нива на публичния сектор налага заключението, *че от позициите на дефинираните в разработката качествени показатели автономността на българските общини в областта на облагането е в значителна степен осигурена.*

Коректността на анализа изисква да се отбележи, че данъчната свобода на локалните власти зависи и от други фактори (извън изведените в разработката два качествени показателя). В тази връзка от безспорна важност са използваните форми на общинско данъчно облагане. От количествена гл. т. местната данъчна система в България е широкообхватна (Павлова-Бънова, 2018), но всички рентабилни налози (корпоративни данъци, данъци върху доходите от трудови правоотношения на физически

лица, ДДС и акцизи) се налагат от централното правителство, което еднолично дефинира базата за облагане, ставките, облекченията и акумулира в пълен размер приходите от тях. Общините са лишени от пряк или косвен (по линия на споделяне на постъпленията) достъп до средствата, акумулирани от цитираните налози. В този пункт следва да се отправят сериозни критики<sup>7</sup> и да се потърсят пътища за реформа.

## Заклучение

Анализът на теоретичните основи и практическите аспекти на регионалната приходна (преди всичко данъчна) автономност и възможностите за нейната качествена оценка дава основание да се направят следните изводи:

*Първо.* Собствените местни приходи, дефинирани като законодателно регламентирани постъпления в регионалните бюджети, чиито източници, обем и насоки на изразходване се контролират в значителна степен от местните власти с цел реализиране на ползите от налагане принципите на фискалния федерализъм (ефективност, отчетност, отговорност), са в основата на регионалната приходна автономност. В тяхната структура мястото и значението на постъпленията от местни данъци е първостепенно. В съответствие с изведените в разработката критерии като общински се интерпретират следните налози: изключително местни данъци, типично местни данъци и квази (паралелни) местни данъци. Аргументира се тезата, че споделените данъци и трансферите не се отнасят към групата на собствените местни приходи.

*Второ.* Извършеното разделение на регионалните данъчни постъпления, отграничавайки характеристиките на изключително местните, автономните и паралелни данъци, позволява качествена оценка на локалната данъчна независимост. Моделите за разпределение на данъчните правомощия (в ролята си на друг качествен показател) се систематизират в три групи: крайно децентрализиран вариант, крайно централизиран вариант и смесен модел за разпределение на данъчните правомощия. Всяка от изброените алтернативи има силни и слаби страни. Конкретният избор зависи както от икономически фактори, така и от нефискални обстоятелства (например формата на държавно устройство). Отчитайки обективните

---

<sup>7</sup> Ограниченият обхват и конкретният избор на местни данъци в нашата страна има няколко по-важни негатива. От една страна, така се предпоставя ситуация, при която общините са фискално зависими от централни трансфери и следователно властите по места са лишени от стимули (и реални възможности) за ефективно и отговорно управление в интерес на резидентите. От друга, известна част от приходите в общинските бюджети са относително автономни спрямо качеството на местното управление и така допълнително се компрометират ползите от децентрализацията на публичния сектор. За сегнатите въпроси излизат извън рамките на настоящото изследване.

трудности при формулиране на „идеален“ модел за разпределение на данъчните правомощия между вертикалните нива на публичния сектор, целесъобразно би било да се отбележи, че практиката на децентрализирано разделение на данъчните правомощия в най-висока степен удовлетворява изискванията на една реално децентрализирана финансова система в условията на унитарно устройство.

*Трето.* Общинските данъци в България съответстват на повечето от формулираните критерии за отнасяне към групата на автономните (типично местни) налози. Конкретните законодателни решения ориентират използвания в нашата страна метод за разпределение на данъчните правомощия (между вертикалните нива на публичния сектор) към групата модели, част от т.н. смесен подход. През призмата на извършения в разработката анализ следва да се уточни, че в България се прилагат елементи на два модела. Приоритетно се залага на централизираното разпределение на правомощията, но същевременно се имплементират и характеристики на децентрализираната алокация. Следователно може да се постулира, че настоящото разделение на данъчните отговорности, макар и нелишено от слабости, създава в достатъчна степен предпоставки за реализация на ползите от децентрализираното предлагане на публични блага.

*Четвърто.* Цялостният анализ на формулираните в разработката качествени показатели и тяхното отнасяне към българската практика недвусмислено налагат заключението, че проблемните моменти в областта на общинската данъчна свобода у нас следва да се търсят другаде (извън конкретните данъчни правомощия на централното правителство и местните власти и извън възприетия модел за тяхното разпределение). Основният негатив на националната практика е крайно ограниченият достъп на общините до фискално значими източници на данъчни постъпления.

### Използвани източници

- Европейска харта за местно самоуправление, Страсбург, 1985.  
<https://www.mrrb.bg/bg/evropejska-harta-za-mestno-samoupravlenie>
- Закон за местните данъци и такси, обн. ДВ. бр. 117 от 10 Декември 1997 г.; посл. изм. ДВ, бр. 17 от 01 Март 2022 г. <https://nra.bg/wps/portal/nra/taxes/mestni-danatsi-i-taksi>
- Захариев, А. (2017). Фискална децентрализация и финансово управление на общините в България, Свищов: АИ „Ценов“. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2915415>
- Найденов, Л. (2017). В търсене на междуобщинска данъчна конкуренция – случаят на България. Народностопански архив, №4, с. 16-29. <https://dlib.uni-svishtov.bg/handle/10610/3391>
- Ненкова, П. и Ангелов, А. (2019). Вертикален фискален дисбаланс в България в периода 2003 – 2017 г., Диалог, №3, с. 40-59. <https://dlib.uni-svishtov.bg/handle/10610/4175>
- Ненкова, Пр. (2005). Приходната част на общинските бюджети: постигане на устойчиво икономическо развитие на местно ниво във Фискалната децентрализация в

- България – за по-голяма самостоятелност на местните власти, Център за икономическо развитие, София.
- Ненкова, Пр. (2021). Фискална децентрализация в България. Вертикално несъответствие и хоризонтални различия, София: „Издателски комплекс УНСС“.
- Павлова-Бънова, М. (2021). Фискална позиция на общините в условията на децентрализация в публичния сектор – актуални проблеми и възможности за растеж, Алманах Научни изследвания, том 29, с. 369-405. <https://dlib.uni-svishtov.bg/handle/10610/4442>
- Павлова-Бънова, М. (2018). Фискалната децентрализация в Европа: ефекти върху данъчната автономност на местното самоуправление, Народностопански архив, №3, с.3-16. <https://dlib.uni-svishtov.bg/handle/10610/3922>
- Павлова-Бънова, М. (2016). Фискалната децентрализация в България – финансови ефекти и регионални аспекти, Народностопански архив, №4, с. 26-46. <https://nsarhiv.uni-svishtov.bg/title.asp?title=615>
- Bahl, R. and R. Bird. (2008). Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward, Public Budgeting & Finance, Vol. 28, №4, p. 1-25, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-5850.2008.00914.x>
- Bird, R. (2010). Subnational Taxation in Developing Countries: a Review of the Literature, World Bank Policy Research Working Paper №5450. <https://ssrn.com/abstract=1694929>
- Blöchliger, H. and D. King. (2006). Less than You Thought: The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments, OECD Economic Studies, №43. [https://doi.org/10.1787/eco\\_studies-v2006-art12-en](https://doi.org/10.1787/eco_studies-v2006-art12-en)
- Brennan, G. and J. Buchanan. (1983). Normative Tax Theory for a Federal Polity: Some Public Choice Preliminaries, in C. McLure (Ed.) Tax Assignment in Federal Countries, Australian National University, Centre for Research on Federal Fiscal Relations, Canberra.
- Eyraud, L. and L. Lusinyan. (2011). Decentralizing Spending More than Revenue: Does It Hurt Fiscal Performance? IMF Working Paper, WP/11/226. <https://ssrn.com/abstract=1940812>
- Huther, J. and A. Shah. (1998). Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization, Policy Research Working Papers, № 1894, World Bank. <https://ssrn.com/abstract=620584>
- King, D. (1992). Local Government Economics in Theory and Practice, London: „Routledge“.
- King, D. (2007). Allocation of Taxing Powers, OECD Journal on Budgeting, Vol. 6, №3, p. 1-33. <https://doi.org/10.1787/budget-v6-art18-en>
- Krane, D. and J. Bartle (2005). Should We Follow the Normative Theories of Tax Assignment, or Move Toward a Positive Theory? Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Washington, 01-04.09. 2005. [https://www.researchgate.net/publication/333666264\\_Should\\_We\\_Follow\\_the\\_Normative\\_Theories\\_of\\_Tax\\_Assignment\\_or\\_Move\\_toward\\_a\\_Positive\\_Theory](https://www.researchgate.net/publication/333666264_Should_We_Follow_the_Normative_Theories_of_Tax_Assignment_or_Move_toward_a_Positive_Theory)
- Martinez-Vazques, J. (2007). Revenue Assignment in the Practice of Fiscal Decentralization, International Studies Working Papers 07-09, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University. [https://www.researchgate.net/publication/4983788\\_Revenue\\_Assignments\\_in\\_the\\_Practice\\_of\\_Fiscal\\_Decentralization](https://www.researchgate.net/publication/4983788_Revenue_Assignments_in_the_Practice_of_Fiscal_Decentralization)
- McLure, C. (1999). Tax Assignment Problem: Conceptual and Administrative Considerations in Achieving Subnational Fiscal Autonomy, Proceedings Washington, D.C.: World Bank Group, World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/817561468329437517/The-tax->

- assignment-problem-conceptual-and-administrative-considerations-in-achieving-subnational-fiscal-autonomy
- McLure, C. and J. Martinez-Vazques (2000). The Assignment of Revenues and Expenditure in Intergovernmental Fiscal Relations, World Bank. (PDF) The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations (researchgate.net)
- Mikesell, J. (2003). Critical Choices for Design and Operation of Public Revenue Systems, in B. Peters and J. Pierre (Eds.), Handbook of Public Administration, London.
- Musgrave, R. (1983). Who Should Tax, Where and What? Tax Assignment in Federal Countries, ed. C. McLure, Australian National University, Centre for Research on Federal Fiscal Relations.
- Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism, Journal of Economic Literature, Vol. 37, №3. p. 1120-1149.
- Peltzman, S. (1992). Voters as a Fiscal Conservatives, Quarterly Journal of Economics, Vol. 107, №2, p. 327-361. <https://doi.org/10.2307/2118475>
- Prodanov, St. and Naydenov, L. (2020). Theoretical, Qualitative, and Quantitative Aspects of Municipal Fiscal Autonomy in Bulgaria, Economic studies, №1, p. 20-42. 8\_S.Prodanov\_f-f.pdf (bas.bg)
- Revenue Assignment and Fiscal Gap Analysis of Local Bodies in Nepal, Local Body Fiscal Commission Secretariat/Decentralization Advisory Support Unit (DASU), 2005.
- Rodriguez, R. and I. Kochi. (2016). Optimal Formulas for Subnational Tax Revenue Sharing. Theoretical Economics Letters, №6, p. 808-818. <http://dx.doi.org/10.4236/tel.2016.64085>
- Shah, A. (2014). Fiscal federalism and macroeconomic governance: for better or for worse? Annals of Economics and Finance, Society for AEF, vol. 15, №1, p. 243-282. <http://down.aefweb.net/AefArticles/aef150106Shah.pdf>
- Stoilova, D. (2011). Local Government Finance in Times of Crisis: The Case of Bulgaria, in Local Government Finance in Times of Crisis: An Early Assessment, Bratislava: NISPAcee Press. [https://www.researchgate.net/publication/305754868\\_Local\\_Government\\_Finance\\_in\\_Times\\_of\\_Crisis\\_The\\_Case\\_of\\_Bulgaria](https://www.researchgate.net/publication/305754868_Local_Government_Finance_in_Times_of_Crisis_The_Case_of_Bulgaria)
- Stoilova, D. (2013). Financial Decentralization in Bulgaria: An Outlook, Journal Management, Vol. 8, №2, p. 91-104. [https://www.researchgate.net/publication/276920355\\_Financial\\_Decentralization\\_in\\_Bulgaria\\_An\\_Outlook](https://www.researchgate.net/publication/276920355_Financial_Decentralization_in_Bulgaria_An_Outlook)
- Swianiewicz, P. (2003). Local Tax in Poland, NISPAcee Annual Conference in Bucharest, April 2003. [https://www.nispa.org/files/conferences/2003/wg\\_5/swianiewicz.pdf](https://www.nispa.org/files/conferences/2003/wg_5/swianiewicz.pdf)
- Święcick, L. (2019). Local Self-Government as a Problem of Political Theory, Polish Political Science Yearbook, vol. 48, №4, p. 531–542.
- Tax Autonomy Survey: Methodological Guide. (2020). OECD Fiscal Federalism Network. <https://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database>

## КАЧЕСТВЕНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА РЕГИОНАЛНАТА ДАНЪЧНА СВОБОДА

Доц. д-р Людмил Найденов  
*Икономически университет - Варна*

**Резюме:** В разработката се изследват въпросите, свързани с теоретичните основи на понятията собствени местни приходи, местен данък и регионална данъчна свобода и се очертават вариантите за разпределение на данъчните правомощия – между вертикалните нива на публичния сектор. Извеждат се критерии, на базата на които общинските данъци се класифицират в дефинирани от автора три групи (изключително местни, типично местни и квази (паралелни) местни данъци) и се очертават специфичните характеристики на всяка от групите. Анализират се силните и слабите страни на крайно децентрализирания вариант, крайно централизираният вариант и смесеният модел за разпределение на данъчни правомощия между централната и местните власти. Уточнява се, че децентрализираното разделение на приходните правомощия в най-висока степен удовлетворява изискванията за регионална финансова свобода, като се посочват и ограниченията на подобен модел. Изследва се българската практика в областта на местната данъчна автономност и се прави качествена оценка на общинската приходна свобода. Обобщава се, че всяка данъчната система, която съответства на нормативно заложените изисквания за налагане принципите на местното самоуправление и гарантира правомощия на местните власти при определяне размера на общинските данъци, следва да се разглежда като удачен вариант за уреждане на вертикалните фискални взаимоотношения. Фактът, че местната данъчна свобода (автономност) е основен компонент на политиката към фискална децентрализация, определя актуалността на изследването и неговото значение в теоретико-приложен аспект. На тази основа като обект на настоящата разработка се определя данъчната самостоятелност на регионите. Предмет на разработката са качествените параметри на регионалната приходна свобода и ефектите от различните модели за разпределение на данъчните правомощия върху обекта на изследване. Аргументира се тезата, че местните налози и децентрализираното разпределение на данъчните приходи, като важни компоненти на регионалната приходна автономност, са в основата на политиката към реална финансова независимост на местните юрисдикции (в т.ч. в България).

**Ключови думи:** данъчна свобода, регионална данъчна автономност, собствени местни приходи, местен данък, модели за разпределение на данъчните правомощия.

**JEL:** H71, H72.



## QUALITATIVE CHARACTERISTICS OF REGIONAL TAX FREEDOM

**Assoc. Prof. Lyudmil Naydenov, Ph.D.**  
*University of Economics – Varna*

**Abstract:** This study examines the issues related to the theoretical foundations of the concepts of local own-source revenues, local tax and regional tax freedom and outlines the options for the allocation of taxing powers between the vertical levels of the public sector. It also derives criteria on the basis of which municipal taxes are classified into three groups defined by the author (exclusively local, typically local and quasi (parallel) local taxes) and highlights the specific characteristics of each of the groups. An analysis is made of the strengths and weaknesses of the highly decentralized version, the highly centralized version, and the mixed model for the allocation of taxing powers between the central and local governments. The study argues that the decentralized division of revenue powers satisfies to the highest degree the requirements for regional financial freedom, identifying the limitations of such a model. The Bulgarian practice in the field of local tax autonomy is investigated and a qualitative assessment of municipal revenue freedom is made. The conclusion is that any tax system that conforms to statutory requirements for enforcing the principles of local self-government and guarantees the local authorities powers in determining the amount of municipal taxes should be considered as a suitable option for settling vertical fiscal relationships. The fact that local tax freedom (autonomy) is a main component of the policy towards fiscal decentralization determines the relevance of the study and its importance in a theoretical-applied aspect. On this basis, tax autonomy of the regions is identified as the object of the current study. The subject of the study are the qualitative parameters of regional revenue freedom and the effects of the different models for the allocation of taxing powers on the object of study. The thesis argued is that local levies and the decentralized allocation of tax revenues, as important components of regional revenue autonomy, are the basis of the policy towards real financial independence of local jurisdictions (including in Bulgaria).

**Key words:** tax freedom, regional tax autonomy, local own-source revenues, local tax, models for the allocation of taxing powers.

**JEL:** H71, H72.

## Съдържание

Увод .....	39
1. Характеристики и обхват на данъчната свобода (автономност) на регионите .....	40
2. Качествени показатели за оценка на регионалната данъчна свобода: данъчни правомощия на местните власти .....	47
3. Качествени показатели за оценка на регионалната данъчна свобода: модели за разпределение на данъчната власт.....	51
Заклучение.....	58
Използвани източници.....	59

ТОМ СХХV

СТОПАНСКА АКАДЕМИЯ "Д. А. ЦЕНОВ"  
СВИЦОВ



ГОДИШНИК

ТОМ СХХV

2022

СТОПАНСКА АКАДЕМИЯ „Д. А. ЦЕНОВ“  
Свищов, ул. Ем. Чакъров, 2

АКАДЕМИЧНО ИЗДАТЕЛСТВО „ЦЕНОВ“  
Свищов, ул. Ц. Церковски, 11А

**ГОДИШНИК**  
**ТОМ СХХV**

Даден за печат на 19.04.2023 г.  
Печатни коли 22,5; формат 16/70/100; тираж 40 бр.  
Излязъл от печат на 21.04.2023 г.

**ISSN 0861-8054**

## Съдържание

<b>Трифенова, С.</b> Тенденции в изменението на външните макроикономически дисбаланси на България.....	7
<b>Найденев, Л.</b> Качествени характеристики на регионалната данъчна свобода .....	39
<b>Христова, Д., Паламарова, П.</b> Изследване на приложенията на маркетинговия микс в културния сектор в България .....	65
<b>Йорданов, А.</b> Трансформация към гъвкаво управление на проекти – предизвикателства пред ИТ индустрията .....	94
<b>Борисов, Т.</b> Развитие на нисковъглеродния транспорт в Европа: данъчни облекчения и стимули за покупка .....	122
<b>Монева, Г.</b> Технологиите в подкрепа на ревеню мениджмънта на ресторантьорския бизнес .....	136
<b>Тодоров, Л., Шопова, М., Иванова, З., Александрова, А.</b> Кръговата икономика в контекста на релацията Индустрия 4.0 – Общество 5.0.....	159