

ВЕРТИКАЛЕН ФИСКАЛЕН ДИСБАЛАНС В БЪЛГАРИЯ В ПЕРИОДА 2003-2017г.

Доц. д-р Пресияна Стойкова Ненкова, pnenkova@unwe.bg
Катедра „Финанси“

Университет за национално и световно стопанство – София

д-р Ангел Георгиев Ангелов, angelov@unwe.bg
Катедра „Финанси“

Университет за национално и световно стопанство - София

Резюме: Целта на настоящето изследване е да се проследят тенденциите в изменението на вертикалния фискален дисбаланс в България, като се обособи приносът на приходната и разходната децентрализация за това изменение и се отчетат усилията на местните власти за генериране на допълнителни собствени приходи. В тази връзка, първо е извършен преглед на прилаганите подходи за измерване на вертикалния фискален дисбаланс. Направена е оценка на състоянието на вертикалния фискален дисбаланс в България в периода 2003-2017г., като са изведени факторите, които оказват въздействие в посока увеличение или намаление на неговия размер. Резултатите показват, че през изследвания период е налице обща тенденция на намаление в стойностите на показателя за вертикален фискален дисбаланс. Въпреки това, вертикалният фискален дисбаланс в България продължава да бъде твърде голям в сравнение с дисбалансите при разпределяне на разходните отговорности и финансовите ресурси в публичния сектор в други страни в ЕС.

Ключови думи: фискална децентрализация, вертикален фискален дисбаланс, местни финанси, собствени приходи

JEL: H70, H72, H77

VERTICAL FISCAL IMBALANCE IN BULGARIA IN THE PERIOD 2003- 2017

Assoc. Prof. Presiana Stoykova Nenkova, PhD, pnenkova@unwe.bg
Department of Finance

University of National and World Economy – Sofia

Angel Georgiev Angelov, PhD, angelov@unwe.bg
Department of Finance

University of National and World Economy - Sofia

Abstract: The aim of the study is to present the evolution of vertical fiscal imbalance in Bulgaria, considering the contribution of revenue decentralization and expenditure decentralization as well as local governments' revenue effort. With this respect we first reviewed and discussed the indicators of vertical fiscal imbalance applied. We then performed an assessment of vertical fiscal imbalance in Bulgaria during the period 2003-2017 in order to reflect the impact of its determinants. The results demonstrate that the vertical fiscal imbalance in Bulgaria has been generally

narrowing. Regardless of that, the fiscal imbalance remains considerably large in comparison with the imbalances between expenditure and revenue assignment in public sectors of other EU countries.

Key words: fiscal decentralization, vertical fiscal imbalance, local finance, own revenues

JEL: H70, H72, H77

**ВЕРТИКАЛЕН ФИСКАЛЕН ДИСБАЛАНС В БЪЛГАРИЯ В ПЕРИОДА
2003-2017 Г.**

Доц. д-р Пресияна Стойкова Ненкова, pnenkova@unwe.bg

Катедра „Финанси“

Университет за национално и световно стопанство

д-р Ангел Георгиев Ангелов, angelov@unwe.bg

Катедра „Финанси“

Университет за национално и световно стопанство

Въведение

Последните две десетилетия на ХХ век се характеризират със значителни промени в начина на управление на икономическите системи, а оттам и на публичните финанси. От една страна, тенденцията е към преход от планова икономика към пазарно стопанство, а от друга - към децентрализация на публичните финанси и прехвърляне на повече отговорности по доставяне на публични блага към местните нива на управление. Процесът на фискална децентрализация обикновено се аргументира с очакваните ползи – постигане на по-голяма ефективност, прозрачност и отговорност при изразходване на ресурсите в публичния сектор (Tiebout, 1956; Oates, 1972). Освен ползи, децентрализацията на публичните финанси може да създаде и специфични проблеми, каквито са липсата на балансираност между разходните отговорности на местните власти и възможностите им за генериране на достатъчни по размер финансови ресурси за покриване на тези отговорности. Формиралото се несъответствие е известно в теорията и практиката като „*вертикален фискален дисбаланс*“.

Вертикалният фискален дисбаланс е следствие от това, че степента на децентрализация по отношение на разходните отговорности в публичния сектор е по-висока от тази по отношение на финансовите ресурси. Затова причините за появата и неговото съществуване следва да се търсят основно и най-вече в начина на цялостното проектиране на политиката по децентрализиране на публичните финанси в конкретната държава. В научната литература се посочват четири обстоятелствата, водещи до вертикален дисбаланс: неподходящо разпределение на отговорностите между различните нива на публично управление, при което разходните потребности на местните власти не могат да бъдат посрещнати с местните приходи; централизиране на данъчните правомощия; неефективно разпределение на ресурсите в резултат на данъчна конкуренция и невъзможност на местните власти да набират данъчни приходи поради високото данъчно бреме на централно наложени данъци (Shah, 2006). Провежданата политика на децентрализация може не само да доведе до създаването на такива дисбаланси, но и да поддържа тяхното съществуване. Така в резултат на централизацията на данъчните приходи (в основата, на която може и да стоят обективни фактори) нараства необходимостта от по-големи по размер трансфери от централната власт, което от своя страна може да създаде погрешни сигнали за местните власти и те да намалят усилията си за генериране на собствени приходни постъпления като разчитат на преобладаващо финансиране от централната власт, а това ще води до нарастване на вертикалният дисбаланс. (Di Liddo, Longobardi and Porcelli, 2015).

Съществуването на вертикален фискален дисбаланс е неизбежно, а и донякъде желателно. Централната власт е тази, която приоритетно осъществява функции като преразпределителна и стабилизационна политика, което предполага и че приходите от данъци като тези облагащи индивидуалните и корпоративните доходи следва да се акумулират на централно ниво. Ако, като съображение при определяне на подходящите данъци за налагане на местно ниво се добави мобилността на облагаемата основа и опасността от данъчна конкуренция с негативни последици, изразяващи се във фискална миграция на бизнеса и опит за избягване на данъчната тежест, то кръгът от тези данъци изключително се стеснява и се свежда до „най-нискодоходните“ такива (Bird, 1999).

Централизирането на финансовите ресурси във вертикалния публичен сектор и резултатното значително несъответствие между приходни и разходни отговорности на местно ниво може обаче да доведе до сътресения не само при управлението на бюджетите на местно ниво, но и за публичните финанси като цяло. Затова и въпросите, свързани с вертикалния фискален дисбаланс са предмет на дискусия както от теорията, така и от практиката. По-голяма част от научните изследвания по тази тематика очертават динамиката в процесите, протичащи в публичния сектор, така че да се изведат проблемните аспекти, водещи до формирането на вертикален фискален дисбаланс, както и да се представят положителните и отрицателните страни от проведените реформи, касаещи фискалната децентрализация. От една страна, в част от тези изследвания се търсят каналите на въздействие на вертикалния фискален дисбаланс върху стабилността на публичния сектор (Matier, Wu and Jackson, 2001; Karpowicz, 2012; Eyraud and Lusinyan, 2013; Aldasoro and Seiferling, 2014). От друга страна, като основен акцент на изследване е връзка между вертикалния фискален дисбаланс и промените във фискалната и в частност данъчната структура (Ruggeri, Van Wart, Robertson and Howard, 1993; Grewal, 1995; Karpowicz, 2012). Някои от изследванията имат значително по-мощен обхват и включват разглеждане на проблемите с дисбалансите не само във вертикална, но и в хоризонтална посока (Bird and Tarasov, 2004; Neyapti, 2005) като анализират доколко справянето с вертикалните дисбаланси не създава предпоставки за формиране на хоризонтални такива.

В България, успоредно с провежданите реформи в публичните финанси след 2003 г. нарастват и анализите, свързани с фискалната децентрализация. Съществуващите изследвания проучват и разглеждат възможностите за постигане на добро финансово управление на местно ниво (Захариев, 2012), разширяване на финансовата самостоятелност на местните власти (Найденев, 2012), основните етапи на процеса на фискална децентрализация и последиците от кризата (Stoilova, 2010). Обикновено в тях се поставя акцент върху силната зависимост на местните власти от предоставяните държавни трансфери и резултатното влошаване на финансовата дисциплина на местно ниво, без да се търси решение на проблема със сериозното разминаване между общински разходни отговорности и налични общински ресурси за тяхното покриване, от една страна, и големите финансови различия между самите общини, от друга страна. Интерпретирането на проблемите, свързани с вертикалния фискален дисбаланс и съпътстващ процеса на децентрализация нямат богата история в България, въпреки че в някои изследвания, анализиращи процеса на децентрализация, се споменават определени проблеми на действащата система на държавните трансфери.

Обект на настоящето изследване е процесът на фискална децентрализация в Република България, а **предмет** - формирането се несъответствие или дисбаланс между разходни отговорности и собствени финансови ресурси на местно ниво. **Целта** на изследването е да се проследят тенденциите в изменението на вертикалния фискален дисбаланс в България, като се обособи приноса на приходната и разходната децентрализация за това изменение. Статията е структурирана в 4 части. В първа част е извършен преглед на подходите при измерване на вертикалния дисбаланс. Втората част представя динамиката в стойностите на вертикалния дисбаланс в България. В третата част е анализиран приносът на приходната и разходната децентрализация. Четвъртата част отчита усилията на общините за акумулиране на собствени приходи като допълнителен фактор, който оказва въздействие в посока на намаление или увеличение на размера на вертикалния дисбаланс.

1. Подходи за измерване на вертикалния фискален дисбаланс.

Оценката на вертикалния фискален дисбаланс изисква да се конструира система от показатели, чрез които този дисбаланс да бъде измерен. Един от първите изследователи, чиито научни интереси се концентрират върху измерването на вертикалния фискален дисбаланс през 70-те години на миналия век е Hunter (1974). На база на предложената от него концепция днес в изследователската практика в областта на публичните финанси могат да бъдат открити редица показатели (коефициенти), чрез които се измерва и оценява вертикалния фискален дисбаланс.

От концептуална гледна точка, значимостта на вертикалния фискален дисбаланс следва да се изследва на база на сравнителен анализ със системата, когато тя се намира в състояние на баланс. Балансираното (бюджетно, фискално) състояние изисква с помощта на местните (собствените) приходи да се финансират разходните ангажименти на местните власти. От своя страна, дисбалансът се изразява в това, че част от тези разходи в местните бюджети се финансира чрез трансфери от централната власт, т.е. в случая е налице неравновесие в системата и зависимост от други форми на източници за финансиране на бюджетите на местните териториални единици. Оттук може да се изведе и основният показател за измерване на вертикалния фискален дисбаланс (VFI_1):

$$VFI_1 = 1 - \frac{ORLG}{TELG} \quad (1)$$

Където:

VFI_1 — вертикален фискален дисбаланс

$ORLG$ — размер на собствените приходи на местно ниво

$TELG$ — общ размер на разходите на местно ниво

Колкото по-висока е резултатната стойност на коефициента VFI_1 , толкова по-зависима е местната териториална единица от трансферите от централната власт, а оттам и по-голям е вертикалният фискален дисбаланс. Следователно, в тази ситуация, провежданата политика по фискална децентрализация не осигурява балансираност между прехвърлените към местните власти отговорности и техните възможности за генериране на собствени ресурси.

В горепосочения индикатор VFI_1 за определянето на размера на вертикалния фискален дисбаланс е от особена важност да се уточни начинът на отразяване на

споделените или преотстъпените данъчни приходи, ако се използва такава форма на постъпления в местните бюджети. Когато споделените данъчни приходи (SHT) се третират като част от трансферите, които централната власт предоставя на местните власти, уравнение (1) няма да претърпи съществена корекция, тъй като в стойността на собствените приходи на общините в числителя не следва да се включат постъпленията от споделени данъци. От друга страна, ако приходите от споделени данъци, постъпващи в бюджетите на местно ниво, се разглеждат като собствен приходоизточник извън размера на трансферите, уравнение (1) по-горе ще се модифицира и представи по следния начин:

$$VFI_2 = 1 - \frac{ORLG + SHTAX}{TELG} \quad (2)$$

Където:

VFI₂ — вертикален фискален дисбаланс

ORLG — размер на собствените приходи на местната власт

SHTAX — размер на приходи от споделените данъци

TELG — общ размер на разходите на местната власт

VFI₁ ще бъде равен на VFI₂ в случаите, когато централната власт не споделя (преотстъпва) данъчни приходи за целите на финансирането на местните бюджети, както е практиката в България след 2007 година. Обратното, ако държавата преотстъпва такава част от националните данъчни приходи, в зависимост от начина на тяхното третиране ще е налице разлика между двата показателя. За по-коректен и по-точен начин на изчисляване на вертикалния фискален дисбаланс се приема VFI₁, но в определени случаи може да се използва и VFI₂.

От чисто методологична гледна точка, в литературата не съществува единно мнение за критериите при отнасянето на приходите от споделените данъци към собствените приходи на местно ниво или към държавните трансфери. Доминиращото становище е, че за да се класифицират приходите от един данък като собствени, местната власт трябва да има правомощия поне по отношение на данъчните ставки. Доколкото практиката обаче предлага голямо разнообразие на вариантите за споделяне или преотстъпване на данъчни приходи, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) извежда четири критерия, които да служат при вземането на решение кои данъчни приходи, постъпващи в местните бюджети, да бъдат отнесени към собствените приходи и кои към държавните трансфери (Blochlinger and Petzold, 2009). Тези критерии са следните: а) количеството постъпления от споделени данъци представляват определен дял (процент) от националните данъчни постъпления, т.е. дали местните власти понасят риска от колебанията в тези приходи; б) местните власти могат свободно, по собствено усмотрение да ползват приходите от тези данъци, т.е. доколко споделените данъчни приходи имат или нямат целево предназначение; в) начинът на разпределение на приходите от споделени данъци между централната и местните власти е предварително определен и не се променя в течение на фискалната година; г) постъпленията от споделени данъци са тясно свързани с територията, на която възникват, т.е. постъпват в бюджета на общината, под чиято юрисдикция е тази територия и няма хоризонтално преразпределяне на средствата. В случаите, в които приходите от споделени данъци отговарят на първите три критерия те се класифицират като собствени данъчни приходи, а ако

не отговарят на тези три критерия се отнасят към групата на държавните трансфери.

Стойността на коефициента на вертикален фискален дисбаланс може да бъде изчислена като съотношение между приходите и разходите на местните териториални единици, както и чрез реципрочна на тази стойност. Neuyart (2005) представя три подхода за изчисляване на база съотношения между разходите и приходите на местната териториална единица. В първия случай съотношението е между общия размер на разходите и приходите (VFI_3), след което знаменателят се модифицира и ограничава или до собствените приходи на местната власт (VFI_4), или до приходите от споделени данъци (VFI_5). Целта е да се подчертае значимостта на собствените приходи в общата стойност на приходите на местната власт. Последното може да е от ползва при допълващ анализ за възможността за повишаване на приходите на местно ниво в търсене на доближаване до оптималния приходен (данъчен) капацитет.

$$VFI_3 = \frac{TELG}{TRLG} \quad (3)$$

$$VFI_4 = \frac{TELG}{ORLG} \quad (4)$$

$$VFI_5 = \frac{TELG}{SHTAX} \quad (5)$$

Където:

VFI_3, VFI_4, VFI_5 — вертикален фискален дисбаланс

$TELG$ — общ размер на разходите на местната власт

$TRLG$ — общ размер на приходите на местната власт

$ORLG$ — размер на собствените приходи на местната власт

$SHTAX$ — размер на споделените данъци

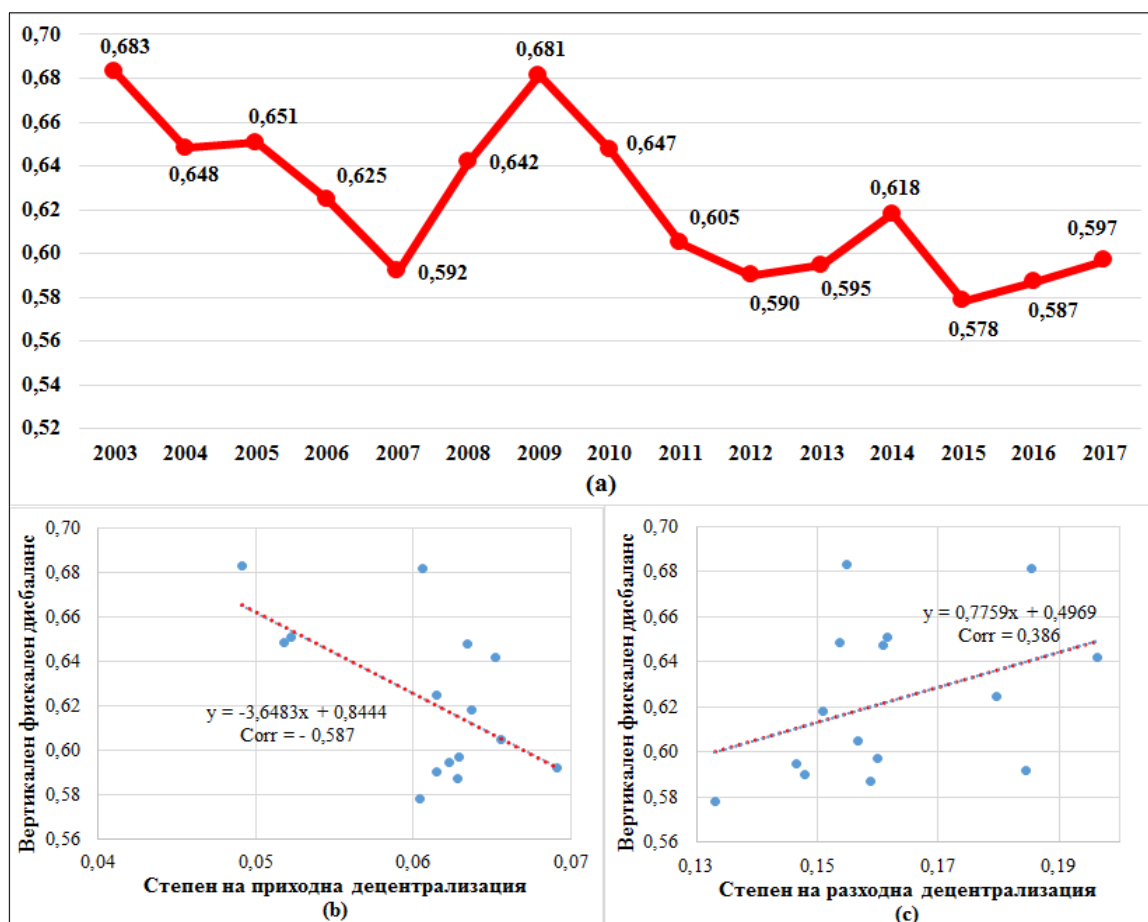
Някои автори (Khemani, 2006; Rodden and Wibbels, 2002) разглеждат вертикалния фискален дисбаланс повече като измерител на зависимостта на местната власт от трансферите на фиска, а не толкова като несъответствие между разходна отговорност и приходни правомощия.

2. Вертикален фискален дисбаланс в България.

Условия за провеждане на фискална децентрализация в България се създават още в средата на 90-те години на миналия век с утвърждаването на нова административно-териториална организация и нормативното регламентиране на имуществените и финансови основи на местното самоуправление. Реален старт на процеса на децентрализация на публичните финанси се поставя през 2003 г. с одобрената от правителството през предходната година Концепция за фискална децентрализация и Програма за нейното изпълнение. Предприети са множество действия, насочени към изясняване на общинските отговорности и определяне на източниците за тяхното финансиране, постигане на по-голяма прозрачност и обективност при определяне и разпределяне на субсидиите за общините, предоставяне на по-висока финансова самостоятелност на последните и разширяване на общинската приходна база.

Въпреки декларираната политика на фискална децентрализация през годините и предприетите реформи най-вече до 2008 г., измененията в

стойностите на вертикалния фискален дисбаланс не са съществени. На фигура 1 (а) по-долу е представена динамиката на вертикалния фискален дисбаланс в България за периода 2003-2017 г. Анализът се позиционира само върху дела на собствените приходи на общините спрямо общите им разходи (т.е. с прилагане на коефициент VFI_1). Прилагането на коефициент VFI_2 се обезсмисля тъй като след 2007 година, стойността на VFI_1 и VFI_2 се изравняват поради липсата на постъпления в местните бюджети от споделени данъци. До 2007 г. включително, в общинските бюджети постъпват приходи от данъка върху общия доход, но те имат целеви характер и са част от механизма за финансиране на делегираните дейности заедно с общата допълваща субсидия. Както беше отбелязано по-горе в статията, измерването на вертикалния фискален дисбаланс, базирано на данните за приходите и разходите не винаги може върно да отрази действителната степен на финансова самостоятелност на местните власти. Такава е ситуацията със споделените или преотстъпените данъчни приходи. Въпреки, че през 2003 г. постъпленията по Закона за облагане на доходите на физическите лица се класифицират като собствени приходи, в Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г. ясно е посочено, че с тях се финансират разходите за делегираните от държавата дейности, което според критериите на ОИСП (Blochlinger and Petzold, 2009) ги причислява към групата на държавните трансфери.



Фигура 1. Вертикален фискален дисбаланс в България за периода 2003 - 2017 г.
Източник: Национално сдружение на общините в Република България;
Министерство на финансите; изчисления на авторите

През следващите години постъпленията от тези данъци вече се включват в групата на държавните трансфери до 2008 г. когато с изменения в Закона за общинските бюджети от категорията държавни трансфери за общините отпадат преотстъпените държавни приходи, т.е. приходите от данъците върху доходите на физическите лица вече не представляват преотстъпени приходи.

От 2003 г. е налице тенденция на намаление на вертикалния фискален дисбаланс в България до 2008 г., когато започва отново да нараства и през 2009г. достига стойности от 0,68. Подобна стойност на коефициента на вертикален фискален дисбаланс в този период има в страни-членки на ЕС като Великобритания, Ирландия и Холандия, което е значително по-високо спрямо страни като Франция, Австрия, Финландия, Португалия, Люксембург и Чехия, където коефициентът на вертикален фискален дисбаланс е под и около 0,4 или Швеция – около 0,2 (Eugaud and Lusinyan, 2013). От 2010 до 2017 година отново се наблюдават плавни темпове с тенденция към намаляване, с изключение на 2014 г., но със средно равнище около 0,6.

Върху величината на вертикалния фискален дисбаланс оказват влияние степента на приходна и разходна децентрализация и бюджетния баланс (Eugaud and Lusinyan (2013). По правило, вертикалният фискален дисбаланс нараства, когато към местните власти се прехвърлят повече разходни отговорности, които не могат да бъдат финансирани с разполагаемите собствени ресурси на местно ниво. Също така обаче, това ще бъде и резултатът, ако при равни други условия намаляват усилията на местните власти да акумулират собствени приходи.

На фигура 1 (b) и (c) по-горе е представена връзка между изменението в стойността на вертикалния фискален дисбаланс и изменението в степента на приходна и разходна децентрализация за разглеждания период. От фигурата се вижда, че връзката между дисбаланса и приходната децентрализация е значително по-силна (коефициентът на корелация е -0,587) в сравнение с връзката между стойността на дисбаланса и разходната децентрализация (0,386). От коефициентите на корелация може да се изведе не само силата, но и посоката на взаимовръзка на единия или други вид децентрализация с дисбаланса. При приходната децентрализация е налице обратна зависимост със стойността на вертикалния фискален дисбаланс, което ще рече, че нарастването на децентрализацията по отношение на приходите, води до намаляване на дисбалансите и обратното, с нарастване на разходната децентрализация се генерира и по-голям дисбаланс.

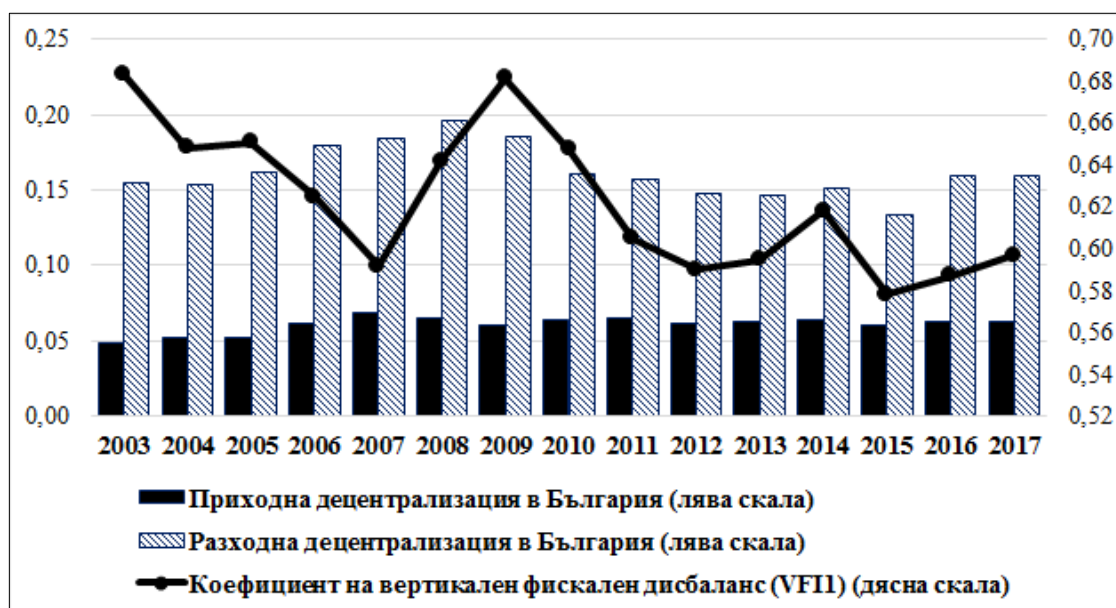
Интерес за анализа представлява и това, доколко динамиката, която настъпва в бюджетното салдо на централно ниво оказва въздействие върху вертикалния дисбаланс, т.е. дали фискалната тежест на местно ниво не се прехвърля през трансферната политика върху салдото на бюджета на централно ниво. Прилагането на подобен подход за публичните финанси в България показва, че получените резултати са напълно идентични с тези, съдържащи се във фигура 1 по-горе. Затова в настоящето изследване основният акцент ще бъде поставен върху значението за формирането на вертикален фискален дисбаланс, което оказват приходната и разходната децентрализация, и усилията на местните власти да акумулират повече собствени приходи.

3. Детерминанти на вертикалния фискален дисбаланс в България

Информацията представена на фигура 2 показва, че степента на приходна децентрализация в България, измерена като съотношение между собствените приходи на общините и държавните приходи по Консолидираната фискална

програма (КФП), е значително по-ниска в сравнение с тази на разходната децентрализация, измерена като съотношение между общите разходи на общините в България и разходите по Консолидираната фискална програма.

До 2008 г. стойностите на показателя за приходна децентрализация плавно нарастват (фиг.2), което е показателно за успеха на реформите в процеса на фискална децентрализация у нас. Въпреки тази тенденция, долната фигура ясно илюстрира ниската степен на децентрализация на българския публичен сектор. Дори и през 2008г., когато делът на общинските разходи в общите публични разходи достига най-високите си стойности – 19,9 %, собствените местни приходи достигат дял от само 6,6 % от общите публични приходи. Тези стойности са с 4-5 п.п. по-ниски в сравнение със средните за страните-членки на Европейския съюз.



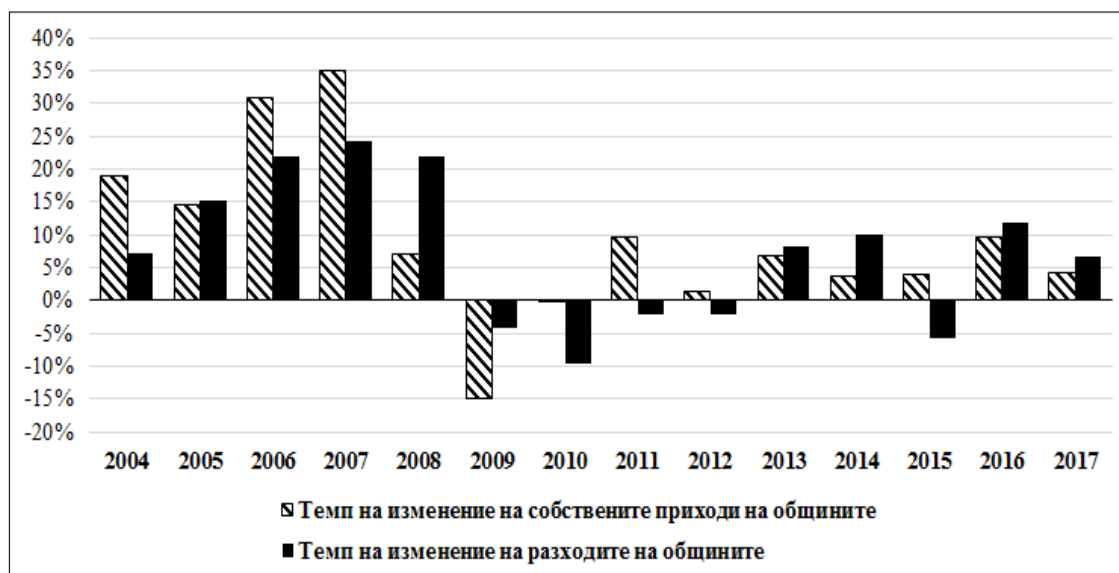
Фигура 2. Приходна децентрализация, разходна децентрализация и вертикален фискален дисбаланс в България за периода 2003-2017 година
Източник: Министерство на финансите; изчисления на авторите

Наред с благоприятната икономическа ситуация, предоставянето на по-големи приходни правомощия позволява на местните власти да увеличат собствените си приходи в почти двоен размер в периода 2003–2008 г. Това от своя страна води до увеличение на степента на приходна децентрализация и съответно до положителен ефект върху вертикалния фискален дисбаланс в посока на намаление на неговите стойности.

Началото на приходната децентрализация се поставя през 2003 г. – общините вече самостоятелно решават кои услуги ще предоставят срещу заплащане, определят размера на таксите и цените на услугите, като също така и събират приходите от такси. През 2006 г. се създават общинските данъчни администрации, извършена е актуализация на данъчните оценки на недвижимите имоти след дълга липса на такава, в следствие на което облагаемата основа на данъка върху недвижимата собственост се доближава значително до нарасналите пазарни цени на имотите. Положителен ефект върху постъпленията от данъка върху недвижимата собственост има също увеличеният коефициент на местоположение през 2009 г., а високите обеми на продажба на имущество на

територията на различни общини в България водят до съществен ръст в постъпленията от данъка при възмездно придобиване на имущество.

През 2008 г. българските общини получават правото да определят размерите на прилаганите местни данъци (в рамките на законоустановените лимити), но евентуалните положителни ефекти от тази промяна не могат изцяло да се открийт поради неблагоприятните последици от кризата. През 2009 г. общините губят значителна част от собствените си приходи - основно от данъка при възмездно придобиване на имущество и приходи от продажби. Едва през 2011 г. се отчита увеличение, макар и маргинално на собствените приходи (фигура 3), дължащо се на повишената събираемост на приходите от глоби, санкции и наказателни лихви в резултат от дадените правомощия на служителите на общинската администрация на публични изпълнители по обезпечаване на задължения по Закона за местните данъци и такси. Ниският дял на този приходоизточник в общия обем на постъпленията дава обаче незначителен принос за общото нарастване на общинските приходи. Всъщност собствените приходи са тези, чийто устойчив, макар и нисък ръст (дължащ се основно на подобрена събираемост) слага началото на възстановяването на общинските бюджети и през 2014 г. собствените общински приходи успяват да надхвърлят предкризисното ниво от 2008 г. с почти 5 %.



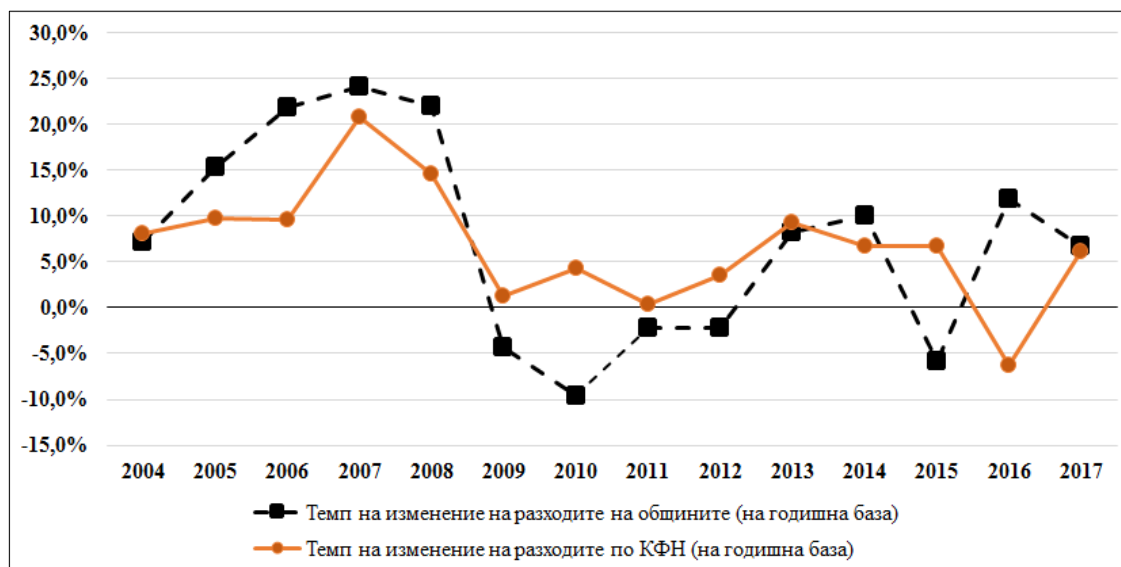
Фигура 3. Темпове на изменение на приходите и разходите на общините в България за периода 2004-2017 година (%)

Източник: Национално сдружение на общините в Република България; Министерство на финансите; изчисления на авторите

Освен чрез анализ на приходните правомощия на местните власти, процесите на децентрализация на публичния сектор изискват и анализ на техните разходни отговорности. Въпреки, че през периода 2003-2007г. едновременно с нарастване на степента на приходна децентрализация е налице и нарастване на степента на разходна децентрализация се отчита намаление в стойността на вертикалния фискален дисбаланс и причините за това са в изпреварващото нарастване на общинските приходи спрямо общинските разходи. През 2008 г. изменението на разходите на местно ниво (22 %) е значително по-голямо от изменението на разходите на национално ниво (14,6 %), което от своя страна довежда до повишаване на разходната децентрализация. Това повишение на

децентрализирането на разходите значително изпреварва децентрализацията на приходите (приходите на местно ниво се повишават със 7,1 %, докато на национално ниво увеличението е 13,5 %), респ. стойността на вертикалния фискален дисбаланс се повишава. В резултат на това, намаляват възможностите на общините в Република България за финансиране на дейностите на местно ниво със средства, които се акумулират на местно ниво.

Година по-късно, през 2009 г., вертикалният фискален дисбаланс продължава да расте. Въпреки че стойността и на разходната, и на приходната децентрализация намалява (фигура 2), степента на централизиране на приходите за тази година е значително по-висока. По-голямата степен на разходна децентрализация на практика се финансира с допълнителен трансфер от държавния бюджет, в т.ч. в резултат на направени корекции в бюджетните взаимоотношения на общините с централната власт и предоставяне на допълнителни средства на местните власти. В първите години след кризата, до 2012 година, продължава централизацията на публичните разходи (фигура 4). Причина за това е замразяването на субсидията за делегираните дейности. Отделно, общините намаляват своите разходи на местно ниво в резултат на кризата и преди всичко в резултат на свиване на собствените приходи. По този начин, степента на централизация на разходите доминира над централизирането на приходите (в периода 2010–2011 г. дори може да се твърди, че се наблюдава децентрализиране на приходите, ако бъде съпоставена динамиката на местно и на национално ниво), което от своя страна способства за намаляване на стойността на вертикалния фискален дисбаланс.



Фигура 4. Темп на изменение на публичните разходи на местно и национално равнище за периода 2004-2017 година (%)

Източник: Национално сдружение на общините в Република България; Министерство на финансите; изчисления на авторите

След 2013 година динамиката в степента на разходната децентрализация е в посока и към увеличение (2014, 2016 и 2017 г.) и към намаление (2015 г.). Сходна тенденция се забелязва и при децентрализацията на приходите. През 2014 г. стойността на вертикалния фискален дисбаланс се повишава в резултат на доминиращото влияние на децентрализацията по отношение на разходите спрямо тази при приходите. Причините за това могат да бъдат анализирани в няколко

насоки. Налице е увеличаване на общата субсидия за делегирани от държавата дейности, както и на целевата субсидия за капиталовите разходи. Същевременно, общините получават над 650 млн. лв. допълнителни средства под формата на трансфер над първоначално бюджетирани в ЗДБРБ за 2014 година.

През 2015 година трансферите от държавата значително се свиват. Едновременно с това намаляват и разходите на общините. Собствените приходи на общините растат, макар да изостават като нарастване от приходите по КФП. Въпреки това, приходната децентрализация намалява с по-ниски темпове от тази на разходите. Докато местните разходи се свиват, тези на национално ниво растат. Макар показателите за степента на децентрализация (и приходна, и разходна) да намаляват, по-високата степен на намаляване на разходната децентрализация довежда до понижаване в стойността на вертикалния фискален дисбаланс в България.

В периода 2016–2017 г. показателите за степен на децентрализация се подобряват. Собствените приходи на местно ниво нарастват с по-голям темп (9,61 %) в сравнение с приходите на национално ниво (5,47 %). Аналогично, разходите на местно ниво също изпреварват динамиката на национално ниво. През 2016 г., докато разходите на българските общини нарастват на годишна база с 11,9 %, на национално ниво разходите намаляват с 6,3 %. По-ясно изразената децентрализация на разходите за разглеждания подпериод е причината коефициента на вертикален фискален дисбаланс да нарасне до около с 2 п.п. спрямо 2015 година и да достигне до около 0,60.

Като цяло може да бъде направен изводът, че разходната децентрализация в България изпреварва приходната в периода 2003-2007 г., но това не води до нарастване на вертикалния фискален дисбаланс. По-големите разходни отговорности, които се прехвърлят към местните власти в България не са съпроводени със съответната децентрализация на финансовите ресурси в публичния сектор, като данъчна децентрализация например (напротив налице е данъчна централизация), но вертикалния дисбаланс се стеснява в този период, защото темпът на нарастване на собствените местни приходи изпреварва този на разходите, и в същото време разходите на сектор „Държавно управление“ нарастват с по-бавни темпове от приходите. Динамиката на национално ниво е с по-ниски темпове на изменение, което предопределя нарастване на общата децентрализация в страната с акцент върху децентрализацията на приходите. След кризата от 2008–2009 г. вертикалният фискален дисбаланс отново е с тенденция към намаляване, макар и с не големи темпове, което се дължи преди всичко на централизирането на разходите. През последните години от анализирания период са налице нови темпове на нарастване на разходната децентрализация, които значително изпреварват степента на правомощията за собствено финансиране от страна на общините. В резултат на това делът на трансферите от страна на държавата продължават да доминират в структурата на приходите на общините в България.

4. Клъстерен анализ на общините съобразно степента им на финансова зависимост от държавните трансфери

Предвид, че една от последните по-осезаеми промени в местните финанси и стъпка към фискална децентрализация е предоставянето на правомощия на общините у нас да определят ставките на местните данъци, в границите постановени от закона, по-долу е направена съпоставка на първата година след настъпилите законодателни промени (2008 г.) и последната година от

анализирания период (2017 г.). Целта е да се проследи доколко общините са успели да насочат усилията си към генериране на допълнителни собствени приходи и да увеличат своя приходен капацитет в периода 2008–2017 г., и по този начин да окажат положително въздействие върху вертикалния фискален дисбаланс в България в посока на неговото намаление. Обект на изчислителната процедура са 264 от общо 265 общини и тяхната зависимост от трансферите от централната власт. Единствено град Сърница не е част от съпоставителния анализ, тъй като придобива статут на община през 2014 г. и няма данни за сравнение за годините преди това.

Изчисленията показват, че от общо 264 общини, 211 са успели да увеличат дела на собствените приходи спрямо общите им разходи, т.е. станали са финансово по-независими от централната власт. При останалите 53 общини, трансферната зависимост се е увеличила през 2017 г. спрямо 2008 г. Средно за 264 общини, степента на финансова зависимост от държавните трансфери е намаляла с около 0,06. За сравнение, през 2008 г. броят на общините, чийто коефициент на зависимост от трансфери има стойност над 0,9 е значително по-голям.

Най-голямо намаление на степента на зависимост от държавните трансфери е налице в общините Челопеч (-0,95), Чавдар (-0,7), Мирково (-0,53), Опан (-0,34), Минерални бани (-0,3) и др. Необходимо е да се отбележи, че общините Чавдар и Челопеч през 2017 г. отчитат превишение на собствените приходи над размера на общите им разходи, т.е. при тях коефициентът на зависимост има отрицателна стойност. Същевременно, в групата на общините, характеризиращи се с най-голямо нарастване на финансова зависимост от държавни трансфери попадат Куклен (+0,65), Поморие (+0,41), Разлог (+0,32), Каварна (+0,23), Долна баня (+0,19), Хасково (+0,17) и др.

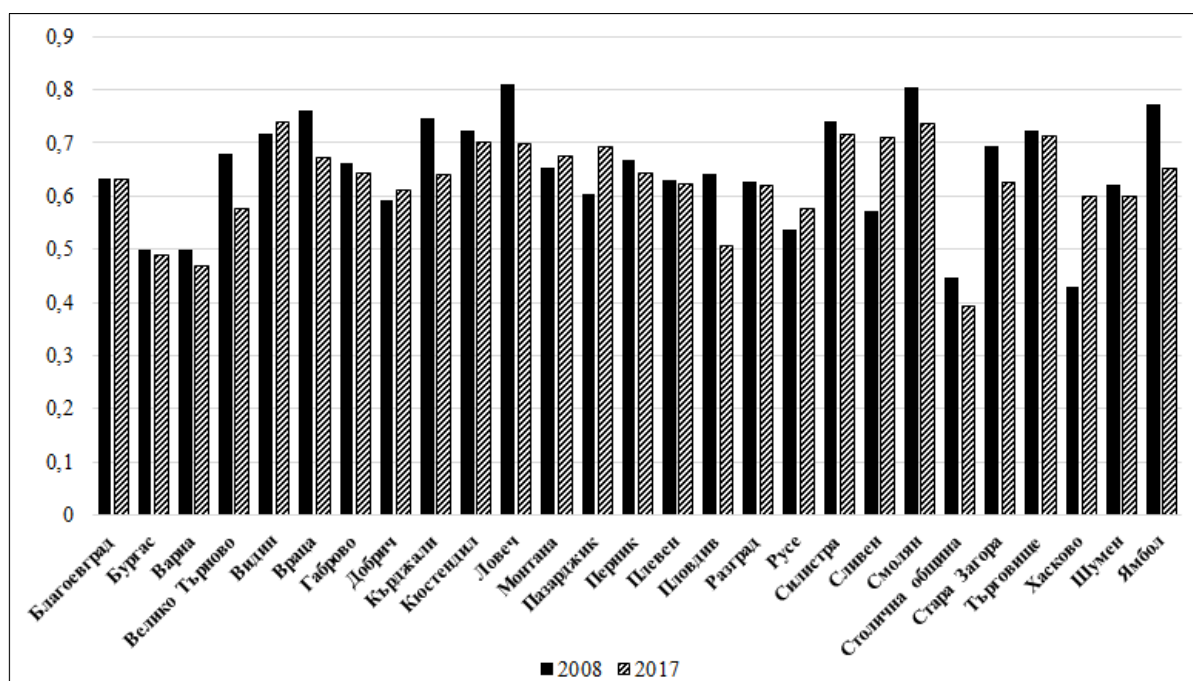
Анализът на степента на зависимост от трансферите от централната власт на местно ниво в България е допълнен чрез формиране на 4 клъстерни групи. Всеки от тези клъстери се характеризира с определена степен на автономност на общините в България. Клъстер 1 обхваща общините с много висока степен на зависимост от държавни трансфери (респ. общини с най-ниска степен на автономност). Клъстер 2 обхваща общини с висока степен на зависимост. Клъстер 3 обхваща общини със средна степен на зависимост от трансфери от държавата. В клъстер 4 попадат общините, които показват най-висока степен на автономност, респ. най-ниска степен на зависимост от трансфери. Клъстеризацията е направена на базата само на един признак, а именно – стойността на коефициента на финансова зависимост на общините от държавни трансфери. Съответно, процедурата е проведена за 2008 г. и за 2017 г. с цел да се провери как общините в България се позиционират и до каква степен като сходство се доближава всяка от тях до някоя от останалите териториални единици у нас.

В резултат на проведената клъстеризация на общините (вж. Приложение 1) през 2008 г., в клъстер 1 попадат 151 общини (с финален клъстерен център на коефициента на зависимост равен на 0,867), в клъстер 2 – 82 общини (с финален клъстерен център 0,715), в клъстер 3 – 28 общини (с финален клъстерен център 0,498) и в клъстер 4 – 3 общини (с финален клъстерен център 0,087).

През 2017 г. броят на общините, попадащи в клъстер 1 (136 общини, с финален клъстерен център 0,809) намалява за сметка на общините, които се включват в клъстер 2 (101 общини, с финален клъстерен център 0,667). Клъстер

3 се формира от 26 общини (с финален клъстерен център 0,443), а клъстер 4 – само от 2 общини (с финален клъстерен център -0,23).

На фигура 5 по-долу е проследена промяната в степента на финансова зависимост от държавни трансфери в 27-те градове-областни центрове в страната, като данните са отчетени на ниво община. В 20 от тези общини (Благоевград, Бургас, Варна, Велико Търново, Враца, Габрово, Кърджали, Кюстендил, Ловеч, Перник, Плевен, Пловдив, Разград, Силистра, Смолян, Столична община, Стара Загора, Търговище, Шумен и Ямбол) през 2017 г. е налице намаляване на зависимостта, а в останалите 7 (Видин, Монтана, Добрич, Пазарджик, Русе, Сливен и Хасково) – нарастване на тази зависимост. Най-голям спад в степента на зависимост е налице в общините Пловдив (-0,13), Ямбол (-0,12), Ловеч и Кърджали (-0,11), Велико Търново (-0,10) и др. От друга страна, както и по-горе беше посочено, община Хасково е сред общините в България, където е налице най-осезаемо увеличение на степента на финансова зависимост от трансферите (+0,17). Сливен и Пазарджик са други по-големи общини, където също се отчита нарастване през 2017 г. спрямо 2008 г. (+0,13 в Сливен и +0,09 в Пазарджик).



Фигура 5. Коефициент на финансова зависимост от държавни трансфери в 27-те областни центрове в България за 2008 и 2017 г.

Източник: Национално сдружение на общините в Република България; Министерство на финансите; изчисления на авторите

От големите по население (областни центрове) общини най-силно зависими от държавните трансфери през 2017 година са общините Видин и Смолян (0,78), а най-автономни – Столична община (0,39). За сравнение през 2008 година най-силно зависими са общините Смолян и Ловеч (0,8), а в групата на по-автономните попадат общините Хасково (0,42) и Столична (0,44).

Следователно, на базата на проведената клъстеризационна процедура, както и на базата на съпоставимостта на степента на зависимост в рамките на 27-те областни центрове в България, може да се направи извод, че българските общини за успели в рамките на периода 2008–2017 година да станат малко по-независими

от трансферите, които получават от държавния бюджет. Въпреки това, броят на общините, попадащи в клъстерите (групите) с висока и много висока степен на зависимост (клъстер 1 и клъстер 2) продължава да доминира, което е показателно, че местната власт в България продължава да е финансово зависима от бюджетните взаимоотношения с централната власт.

5. Заключение

Проведеното изследване извежда на преден план сериозността на проблема, отнасящ се до зависимостта на общините от трансферите от централната власт и другите форми на финансиране, които са извън техния контрол и/или върху които те имат твърде малка възможност за влияние. Въпреки че през последните години тенденцията е към намаляване на зависимостта и повишаване на автономността на общините, то на този етап трудно може да се говори за коренна промяна. Основна част от общините продължават да формират преобладаваща част от своите приходи чрез трансфери от централната власт. Клъстеризацията на общините ясно показва, че повече от половината от тях попадат в групата с много висока степен на зависимост от държавните трансфери. В допълнение, ако се добавят към клъстер 1 общините от клъстер 2, с което да се оформи един по-голям обем от общини, които като цяло се характеризират с висока степен на зависимост, то общият им дял ще достигне над 88 на сто от всички териториални единици в България. Това е съществен аргумент за недостатъчните собствени приходи, с които разполагат общините в България, за реализирането на дейностите на местно ниво, както и доказателство за големия по размер вертикален фискален дисбаланс в страната. Въпреки подобряването на показателите за дисбаланса и зависимостта от държавните трансфери, процесите по децентрализация на този етап продължават да се характеризират с липса на балансираност между правомощия и отговорности. Подобреното в изчислените показатели до голяма степен се дължи на динамика в разходната децентрализация и по-големите усилия на общините в събирането на данъчните и неданъчните постъпления. В бъдеще вниманието трябва да се насочи към търсене на баланс през приходната страна на бюджетите на местната власт.

Цитирана литература

1. Захариев, А. (2012). *Фискална децентрализация и финансово управление на общините в България*. Свищов: Академично издателство „Ценов“
2. Найденов, Л. (2012). *Данъчна автономност на местните власти*. Варна: СТЕНО
3. Aldasoro, I., Seiferling, M. (2014). Vertical fiscal imbalances and the accumulation of government debt, Sustainable Architecture for Finance in Europe (SAFE) Working Paper, No. 61, Goethe University, Frankfurt am Main. Retrieved from: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/98746/1/790420600.pdf>. Accessed 11 April 2019
4. Bird, R. (1986). On measuring fiscal centralization and fiscal balance in federal states. *Environment and Planning C: Government and Policy*, volume 4, pages 389-404. Retrieved from: https://www.researchgate.net/publication/23542718_On_Measuring_Fiscal_Centralization_and_Fiscal_Balance_in_Federal_States. Accessed 24 March 2019
5. Bird, R. (1999). Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment. IMF Working Paper No. 99/165, pp. 1-54, 1999. Retrieved

from: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp99165.pdf>. Accessed 24 April 2019

6. Bird, R., Tarasov, A.V. (2004). Closing the gap: fiscal imbalances and intergovernmental transfers in developed federations. *Environment and Planning C: Government and Policy*, volume 22, Issue: 1, pages 77-102. Retrieved from: https://www.researchgate.net/publication/23542397_Closing_the_gap_fiscal_imbalances_and_intergovernmental_transfers_in_developed_federations. Accessed 24 March 2019

7. Blöchliger, H., Petzold, O. (2009). Finding the dividing line between tax sharing and grants: a statistical investigation. *OECD working papers on fiscal federalism No. 10*, OECD Publishing. Retrieved from: <https://www.oecd.org/tax/federalism/43072896.pdf>. Accessed 25 April 2019

8. Boadway, R., Tremblay, J.F. (2005). A Theory of Vertical Fiscal Imbalance. Institute for Federalism & Intergovernmental Relations (IFIR) Working Paper No. 2006-04

9. Di Liddo, G., Longobardi, E., Porcelli, F. (2015). Fiscal imbalance and fiscal performance of local governments: empirical evidence from Italian municipalities. Retrieved from: <http://www.siecon.org/online/wp-content/uploads/2015/10/Porcelli.pdf>. Accessed 24 March 2019

10. Eyraud, L., Lusinyan, L. (2013). Vertical fiscal imbalances and fiscal performance in advanced economies. *Journal of Monetary Economics*, Volume 60, Issue 5, pp. 571-587. Retrieved from: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304393213000615>. Accessed 24 March 2019

11. Grewal, B. (1995). Vertical fiscal imbalance in Australia: A problem for tax structure, not for revenue sharing. *Centre for Strategic Economic Studies (CSES) Working Paper No. 2*, Melbourne. Retrieved from: http://vuir.vu.edu.au/68/1/wp2_1995_grewal.pdf. Accessed 24 March 2019

12. Hunter, J.S.H. (1974). Vertical Intergovernmental Financial Imbalance: A Framework for Evaluation. *FinanzArchiv / Public Finance Analysis New Series*, Bd. 32, H. 3, pp. 481-492. Retrieved from: <https://www.jstor.org/stable/40911083>. Accessed 24 March 2019

13. Karpowicz, I. (2012). Narrowing Vertical Fiscal Imbalances in Four European Countries. *International Monetary Fund Working Paper/12/91*. Retrieved from: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Narrowing-Vertical-Fiscal-Imbalances-in-Four-European-Countries-25808>. Accessed 14 April 2019

14. Khemani, S. (2006). Can Delegation Promote Fiscal Discipline in a Federation? Evidence from fiscal performance in the Indian states. In *Institutions and Norms in Economic Development*, ed. Mark Gradstein and Kai A. Konrad, CESifo Seminar Series

15. Kowalik, P. (2016). Measurement of vertical fiscal imbalance in Germany. *Argument Oeconomica*, No 2 (37), pp. 131-146. Retrieved from: <https://www.dbc.wroc.pl/dlibra/editions-content?id=38478>. Accessed 24 March 2019

16. Martinez-Vazquez, J., Boex, J. (2006). *The design of equalization grants: Theory and applications*. World Bank Institute

17. Matier, C., Wu, L., Jackson, H. (2001). Analysing Vertical Fiscal Imbalance in a Framework of Fiscal Sustainability. *Working Paper (2001/23)*, Ottawa: Department of Finance. Retrieved from: <https://www.fin.gc.ca/pub/pdfs/wp2001-23e.pdf>. Accessed 14 April 2019

18. Neyapti, B. (2005). Equalization via Fiscal Decentralization. *Discussion Paper, No. 2005/11*, Turkish Economic Association, Ankara. Retrieved from:

https://www.econstor.eu/bitstream/10419/83253/1/dp_2005-11.pdf. Accessed 24 March 2014

19. Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. New York, Harcourt Brace Jovanovich
20. Rodden, J., Wibbels, E. (2002). Beyond the fiction of Federalism: Macroeconomic management in Multitiered systems. *World politics*, 54(4), 494-531. Retrieved from: <https://sites.duke.edu/wibbels/files/2014/10/wp02.pdf> . Accessed 24 March 2019
21. Ruggeri, G.C., Van Ward, D., Robertson, G.K., Howard, R. (1993). Vertical fiscal imbalance and the reallocation of tax fields in Canada. *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*, Vol. 19, No. 2, pp. 194-215. Retrieved from: <https://www.jstor.org/stable/pdf/3551682>. Accessed 24 March 2019
22. Shah, A. (2006). A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers, Policy Research Working Paper Series 4039, The World Bank.
23. Sharma, K.C. (2007). Rescuing the Concept of Vertical Fiscal Imbalance. *Munich Personal RePEc Archive No. 39343*. Retrieved from: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/39343/1/MPRA_paper_39343.pdf. Accessed 24 March 2019
24. Slukhai, S. (2003). Fiscal Equalization in Transition Countries: Searching for the Right Policy. In *Dilemmas and compromises: fiscal equalization in transition countries*, ed. Sergii Slukhai, Local Government and Public Service Reform Initiative. Budapest: Open Society Institute, pp. 11-32. Retrieved from: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN013812.pdf>. Accessed 24 March 2019
25. Stoilova, D. (2010). Financial Decentralization and Downturn: Evidence from Bulgaria. *Scientific Annals of the "Alexandru Ioan Cuza" University of Iasi, Economic Sciences Section, Volume 57, pp. 261-275*. <http://anale.feaa.uaic.ro/anale/resurse/fin14stoilova.pdf>. Accessed: 12 September 2019
26. Tiebout, C.M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, pp. 416-424. Retrieved from: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdfplus/10.1086/257839>. Accessed 15 April 2019
27. Wallich, C. (1982). State Finances in India. Revenue Sharing. Volume 1. *World Bank Staff Working Paper No. 523*, The World Bank, Washington, D.C., USA. Retrieved from: <http://documents.worldbank.org/curated/en/566621468752714092/pdf/multi0page.pdf> . Accessed 31 March 2019

Приложение 1. Клъстерно разпределение на общините съобразно степента им на финансова зависимост от държавния трансфер за 2008 и 2017 г.

№	Община	Клъстер		№	Община	Клъстер		№	Община	Клъстер	
		2008	2017			2008	2017			2008	2017
1	Банско	3	3	53	Видин	2	2	105	Угърчин	1	1
2	Белица	1	1	54	Грамада	1	2	106	Ябланица	1	1
3	Благодеевград	2	2	55	Димово	1	1	107	Берковица	1	1
4	Гоце Делчев	1	1	56	Кула	1	1	108	Бойчиновци	1	1
5	Гърмен	1	1	57	Макреш	1	1	109	Брусарци	1	1
6	Кресна	1	1	58	Ново село	1	1	110	Вълчедръм	1	1
7	Петрич	1	2	59	Ружинци	1	1	111	Вършец	1	2
8	Разлог	3	2	60	Чупрене	1	1	112	Георги Дамяново	1	1
9	Сандански	2	1	61	Борован	1	1	113	Лом	2	1
10	Сатовча	1	1	62	Бяла Слатина	1	1	114	Медковец	1	1
11	Симитли	1	1	63	Враца	2	2	115	Монтана	2	2
12	Струмяни	1	2	64	Козлодуй	2	2	116	Чипровци	1	1
13	Хаджидимово	1	1	65	Криводол	1	1	117	Якимово	1	1
14	Якоруда	1	1	66	Мездра	2	1	118	Батак	1	1
15	Айтос	1	1	67	Мизия	1	1	119	Белово	2	1
16	Бургас	3	3	68	Оряхово	1	2	120	Брацигово	1	1
17	Камено	2	2	69	Роман	1	1	121	Велинград	1	1
18	Карнобат	2	2	70	Хайредин	1	1	122	Лесичово	1	1
19	Малко Търново	2	1	71	Габрово	2	2	123	Пазарджик	2	2
20	Несебър	4	3	72	Дряново	1	1	124	Панагюрище	2	3
21	Поморие	4	3	73	Севлиево	2	2	125	Пещера	2	2
22	Приморско	3	3	74	Трявна	2	2	126	РаKITОВО	1	1
23	Руен	1	1	75	Балчик	3	3	127	Септември	1	1
24	Созопол	3	3	76	Генерал Тошево	2	2	128	Стрелча	1	2
25	Средец	2	2	77	Добрич	3	2	129	Брезник	1	2
26	Сунгурларе	1	1	78	Добричка	1	2	130	Земен	1	1
27	Царево	3	3	79	Каварна	3	2	131	Ковачевци	2	1
28	Аврен	3	3	80	Крушари	1	1	132	Перник	2	2
29	Аксаково	3	2	81	Тервел	1	2	133	Радомир	2	2
30	Белослав	2	1	82	Шабла	2	2	134	Трън	1	2
31	Бяла-Варна	2	3	83	Ардино	1	1	135	Белене	3	2
32	Варна	3	3	84	Джебел	1	1	136	Гулянци	1	1
33	Ветрино	1	2	85	Кирково	1	1	137	Долна Митрополия	1	2
34	Вълчидол	1	1	86	Крумовград	1	2	138	Долни Дъбник	1	1
35	Девня	2	3	87	Кърджали	2	2	139	Искър	1	2
36	Долни Чифлик	1	2	88	Момчилград	1	2	140	Левски	2	1
37	Дългопол	1	1	89	Черноочене	1	1	141	Никопол	2	1
38	Провадия	1	1	90	Бобовдол	2	2	142	Плевен	2	2
39	Суворово	2	1	91	Бобошево	1	1	143	Пордим	1	1
40	Велико Търново	2	2	92	Дупница	3	2	144	Червен бряг	2	1
41	Горна Оряховица	2	2	93	Кочериново	2	1	145	Кнежа	2	2
42	Елена	1	1	94	Кюстендил	2	2	146	Асеновград	2	3
43	Златарица	1	1	95	Невестино	1	1	147	Брезово	1	1
44	Лясковец	2	2	96	Рила	2	1	148	Калояново	2	1
45	Павликени	1	2	97	Сапарева баня	3	3	149	Карлово	1	1
46	Полски Тръмбеш	1	2	98	Трекляно	1	1	150	Кричим	1	1
47	Свищов	2	2	99	Априлци	1	2	151	Лъки	1	1
48	Стражица	1	1	100	Летница	1	2	152	Марица	3	2
49	Сухиндол	1	1	101	Ловеч	1	2	153	Перущица	1	1
50	Белоградчик	1	1	102	Луковит	1	1	154	Пловдив	2	3
51	Бойница	1	1	103	Тетевен	2	2	155	Първомай	1	1
52	Брегово	1	1	104	Троян	2	2	156	Раковски	2	1

№	Община	Клъстер		№	Община	Клъстер		№	Община	Клъстер	
		2008	2017			2008	2017			2008	2017
157	Родопи	2	3	194	Златоград	1	1	231	Раднево	2	3
158	Садово	1	1	195	Мадан	1	1	232	Стара Загора	2	2
159	Стамболийски	2	2	196	Неделино	1	1	233	Чирпан	2	1
160	Съединение	1	2	197	Рудозем	1	1	234	Антоново	1	1
161	Хисаря	2	2	198	Смолян	1	2	235	Омуртаг	1	1
162	Куклен	4	2	199	Чепеларе	3	2	236	Опака	1	1
163	Сопот	1	1	200	Столична община	3	3	237	Попово	2	1
164	Завет	1	1	201	Антон	1	1	238	Търговище	2	2
165	Исперих	1	1	202	Божурище	3	3	239	Димитровград	3	2
166	Кубрат	1	2	203	Ботевград	3	2	240	Ивайловград	2	1
167	Лозница	1	1	204	Годеч	1	2	241	Любимец	2	1
168	Разград	2	2	205	Горна Малина	2	1	242	Маджарово	1	1
169	Самуил	1	1	206	Долна Баня	2	1	243	Минерални бани	1	2
170	Цар Калоян	1	1	207	Драгоман	1	2	244	Свиленград	2	2
171	Борово	1	2	208	Елин Пелин	3	3	245	Симеоновград	1	1
172	Бяла-Русе	2	2	209	Етрополе	2	2	246	Стамболово	2	1
173	Ветово	1	2	210	Златица	2	2	247	Тополовград	1	1
174	Две могили	1	1	211	Ихтиман	2	2	248	Харманли	2	2
175	Иваново	1	2	212	Копривщица	2	3	249	Хасково	3	2
176	Русе	3	2	213	Костенец	2	2	250	Велики Преслав	1	2
177	Сливо поле	2	2	214	Костинброд	3	2	251	Венец	1	1
178	Ценово	1	2	215	Мирково	1	3	252	Върбица	1	1
179	Алфатар	1	1	216	Пирдоп	2	2	253	Каолиново	1	2
180	Главиница	1	1	217	Правец	1	1	254	Каспичан	1	1
181	Дулово	1	1	218	Самоков	2	3	255	Никола Козлево	1	1
182	Кайнарджа	1	1	219	Своге	2	2	256	Нови пазар	1	1
183	Силистра	2	2	220	Сливница	2	2	257	Смядово	1	1
184	Ситово	1	1	221	Чавдар	3	4	258	Хитрино	1	2
185	Тутракан	1	1	222	Челопеч	3	4	259	Шумен	2	2
186	Котел	1	1	223	Братя Даскалови	1	1	260	Болярново	2	2
187	Нова Загора	2	2	224	Гурково	1	1	261	Елхово	1	2
188	Сливен	3	2	225	Гълъбово	2	3	262	Стралджа	1	1
189	Твърдица	1	1	226	Казанлък	2	2	263	Тунджа	1	2
190	Баните	1	1	227	Мъглиж	1	1	264	Ямбол	2	2
191	Борино	1	1	228	Николаево	1	1	265	Сърница	-	1
192	Девин	1	1	229	Опан	1	3				
193	Доспат	1	1	230	Павел баня	1	1				