

ПЪТЯТ КЪМ ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ:

Споделяне на данък общ доход с общините

Автори:

Петър Ганев, Явор Алексиев

Редактор:

д-р Десислава Николова

Април 2018 г.

Изследването е част от проекта „Регионални профили: показатели за развитие“ и е изготвено с подкрепата на фондация „Америка за България“. Разберете повече за проекта на <http://www.regionalprofiles.bg/>.

Съдържание

Въведение.....	3
1. Състояние на общинските финанси.....	5
1.1 Макроикономически поглед към общинските бюджети.....	5
1.2 Общински дълг, задължения и просрочия.....	7
1.3 Структура на приходите в общинските бюджети.....	9
1.4 Фокус върху данъчните приходи на общините.....	10
2. Процедура за финансово оздравяване на общини.....	11
2.1 Какви са условията?.....	11
2.2 Планове за финансово оздравяване и безлихвени заеми през 2017 г.....	12
2.3 Устойчивост на общинските бюджети и ефект от безлихвените заеми.....	13
2.4 Роля на министъра и възможност за „опростяване“ на безлихвения заем.....	14
2.5 Финансовото оздравяване и регионалното развитие.....	15
3. Пътят към фискална децентрализация.....	17
3.1 Теоретична основа.....	17
3.2 Защо е необходима фискална децентрализация в България.....	19
3.2.1 Приходи на местните власти в България и ЕС.....	19
3.2.2 Фискалната децентрализация и нейното значение за успешна административно-териториална реформа.....	21
3.2.3 Посоката към по-високи местни данъци няма да доведе до стабилност.....	23
4. Как може да се случи фискалната децентрализация в България.....	26
4.1 Преотстъпване на данъчни постъпления – данък върху доходите.....	26
4.2 Особенности на фискалната децентрализация.....	28
4.2.1 Каква част от постъпленията от данък общ доход следва да бъде споделена с общините?.....	28
4.2.2 Трябва ли общините да получат правомощието да определят нивото на данък общ доход в предварително зададени граници?.....	29
4.2.3 Какво ще означава това за текущите трансфери от централния бюджет?.....	29
4.3 Директен ефект върху бюджетите на общините.....	30
5. Изводи.....	32
Използвана литература.....	33
Приложение.....	34

Въведение

Няма да бъде пресилено, ако кажем, че както в обществото, така и в политическите среди е налице неразбиране относно възможностите, които крие фискалната децентрализация. В общия случай тя се разглежда като нишов въпрос на регионалното развитие и административното устройство – сравнително рядка и непопулярна спирка за доминирания от централната власт публичен дебат.

Последните значителни стъпки¹ в тази посока бяха направени през далечната вече 2007 г., когато след конституционни поправки и промени в Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ), общинските съвети получиха право да определят размера на местните данъци и такси в предварително зададени граници.

Единствената значима дискусия по въпроса за по-нататъшна фискална децентрализация се състоя през есента на 2014 г. Тогава, в навечерието на последните редовни избори за кметове и общински съветници, беше направено неформално предложение общините да получат правото да добавят до 2 процентни пункта към събирания вече данък върху доходите на физическите лица (ДДФЛ). Така евентуалната децентрализация беше обвързана с повишаване на общата данъчна тежест, което дискредитира самата концепция на децентрализацията.

Макар че до реални законодателни промени не се стигна, **централната власт ясно демонстрира нежеланието си да отстъпи от заетите вече позиции**. Възприемането на подход за децентрализация чрез увеличаване на данъчното бреме ще създаде значителни трудности пред по-нататъшното задълбочаване на самата децентрализация. Това е не само трудно продаваема на гласоподавателите, но и контрапродуктивна мярка за насърчаване на икономическото развитие и конкурентоспособността на местно ниво.

Отказът на българските правителства да преследват отдавна поетия ангажимент за фискална децентрализация се коментира² в приетата с Решение № 735 на Министерския съвет от 08.09.2016 г. [Стратегия за децентрализация 2016 – 2025 г.](#):

„Процесът на децентрализация бе блокиран и при изпълнението на Стратегическа цел 1. Това се изразяваше в отказа на централната власт да прехвърли част от приходите от данъка върху доходите на физическите лица (ДДФЛ) като собствени приходи на общините.

В условията на криза, засегнала сериозно собствените приходи на общините (намаление с 260 млн.лв. през 2009 г.) централната власт не изпълни включени в Програмата мерки, които частично биха облекчили финансовото състояние на общините. През 2010 г. централната власт направи точно обратното като съкрати държавните трансфери за общините с 400 млн. лв.”

Крайната оценка от прилагането на предходната [Стратегия за децентрализация \(2004-2015\)](#) показва изпълнение на едва 39,07% от предвидените в нея мерки.

На фона на това не е изненадващо, че дори по-активната данъчна политика на местно ниво вследствие на разширените през 2007 г. правомощия не доведе до съществена промяна в структурата на приходите и по-голяма самостоятелност:

¹ През 2017 г. общинските съвети получиха правото да определят и годишен данък върху таксиметровия превоз на пътници (в предварително зададени граници). Този нов приходоизточник обаче е крайно ограничен и реално касае само по-големите и курортните общини.

² [Стратегия за децентрализация 2016 – 2025 г.](#), стр. 26

- Бюджетите на повечето български общини остават в силна зависимост от държавните трансфери – повече от половината от общинските разходи се финансират чрез държавни трансфери;
- Общинският бюджет продължава да е по-скоро абстрактно, отколкото функционално свързан с икономическите процеси (например инвестиции и пазар на труда), протичащи на общинската територия – с изключение на пазара на недвижими имоти;
- Провеждането на самостоятелна фискална политика е силно затруднено от липсата на достатъчно собствени приходи, което ограничава ролята на общинските съвети като проводници на демократичната воля на избирателите и ги лишава от необходимите инструменти за формиране на местни политики;
- Достъпът до европейските средства на българските общини едновременно прикри и задълбочи липсата на собствени ресурси, а нарасналите задължения на местните власти от изискване за съфинансиране на проектите доказаха значимостта на проблема;
- Съществуват примери за фискално обезкървени общини с нарастващи дългове, периодично запорирани сметки и неработещи администрации, изпаднали в невъзможност да посрещнат каквито и да е извънредни разходи или затрудняващи се да осигурят съфинансиране за дадени проекти.

Фокусирането на публичния дебат в посока по-голяма финансова независимост на общините е по-актуално от всякога, защото близо 60% от 1,9-те млрд. лв., предвидени за обезпечаване на политиките в [Програмата за изпълнение на стратегията за децентрализация за периода 2016-2019 г.](#), се очаква да се материализират именно през последната година от периода.

Целта на това изследване, обобщаващо дългогодишната работа на Института за пазарна икономика (ИПИ) по темите на регионалното развитие и местните финанси, е да изложи аргументите в подкрепа на фискалната децентрализация в България. Направен е преглед на текущото състояние на общинските бюджети, оценени са резултатите от въвеждането и прилагането на Процедурата за финансово оздравяване на общини и са анализирани възможните алтернативи за фискална децентрализация и техните ефекти.

1. Състояние на общинските финанси

Местните финанси са обект на множество промени през последните 10 години. През 2007 г. бяха приети промени в Конституцията на Република България, които дадоха повече правомощия на общините да определят размера на местните данъци в определени граници, които впоследствие се разшириха. Тази стъпка към повече данъчни правомощия беше последвана и от насочването на някои данъци към общините – патентен данък (2008 г.), туристически данък (2011 г.) и последно данък върху таксиметровия превоз (2017 г.). Тези стъпки обаче имаха ограничен ефект върху приходната структура на общинския бюджет.

След влизането на страната в ЕС водеща роля за местните финанси започнаха да имат и европейските средства. Тяхната тежест се засили изключително много след 2011/2012 г., като на практика **европейските данъкоплатци финансират почти изцяло капиталовите разходи** на общините в България. Макар вливането на този ресурс отвън да се усеща от местните общности – било то чрез нова пречиствателна станция или обновени градски пространства, растящата зависимост на общинските власти от европейските помощи носи и негативи за финансовата самостоятелност и устойчивост на общинските финанси.

В последните 5 години наблюдаваме и опити за насочване на допълнителен ресурс към общините, но **под форма, която поставя местните власти в зависимост от държавата**. Най-отчетливият пример беше публичната инвестиционна програма „Растеж и устойчиво развитие на регионите“ през 2014 г., която разкри изключително тежки политически зависимости при разпределението на средствата³ и повече не се повтори. За сметка на това през последните години сме свидетели на най-голямата регионална програма в новата история на страната – „Националната програма за енергийна ефективност на многофамилните жилищни сгради“, която през 2016 и 2017 г. насочи огромен ресурс към общините, зад който отново стои държавата⁴.

В структурно отношение последното развитие при общинските бюджети беше приемането на промените в Закона за публичните финанси от 2016 г., които регламентираха финансовото оздравяване на общини. Процедурата е от особен интерес за текущия анализ, тъй като 1) има директно отношение към стабилността на общинските финанси и 2) често бива възприемана като някаква алтернатива на фискалната децентрализация. Именно затова сме посветили отделна глава на финансово оздравяване на общини.

Всички тези развития от последните години – стъпки към повече данъчни правомощия на общините, засилена роля на европейските средства, държавни програми за регионално развитие и процедурата за финансово оздравяване на общини, са ключови за разбирането на отношението към финансовата децентрализация през последните 10 години. Последното десетилетие беше период, в който бяха постигнати изключително ограничени резултати по отношение както на финансовата самостоятелност и устойчивост на общинския бюджет, така и на възможностите за влияние на общинския бюджет върху регионалното развитие извън рамките на държавните трансфери и европейските средства.

1.1 Макроикономически поглед към общинските бюджети

Разходите по общинските бюджети традиционно съставляват около 5-6% от БВП на страната. В периода 2014-2017 г. средногодишните разходи по общинските бюджети са 5 141 млн. лв., като се наблюдава постепенно нарастване от 4 921 млн. лв. през 2014 г. до 5 482 млн. лв. през

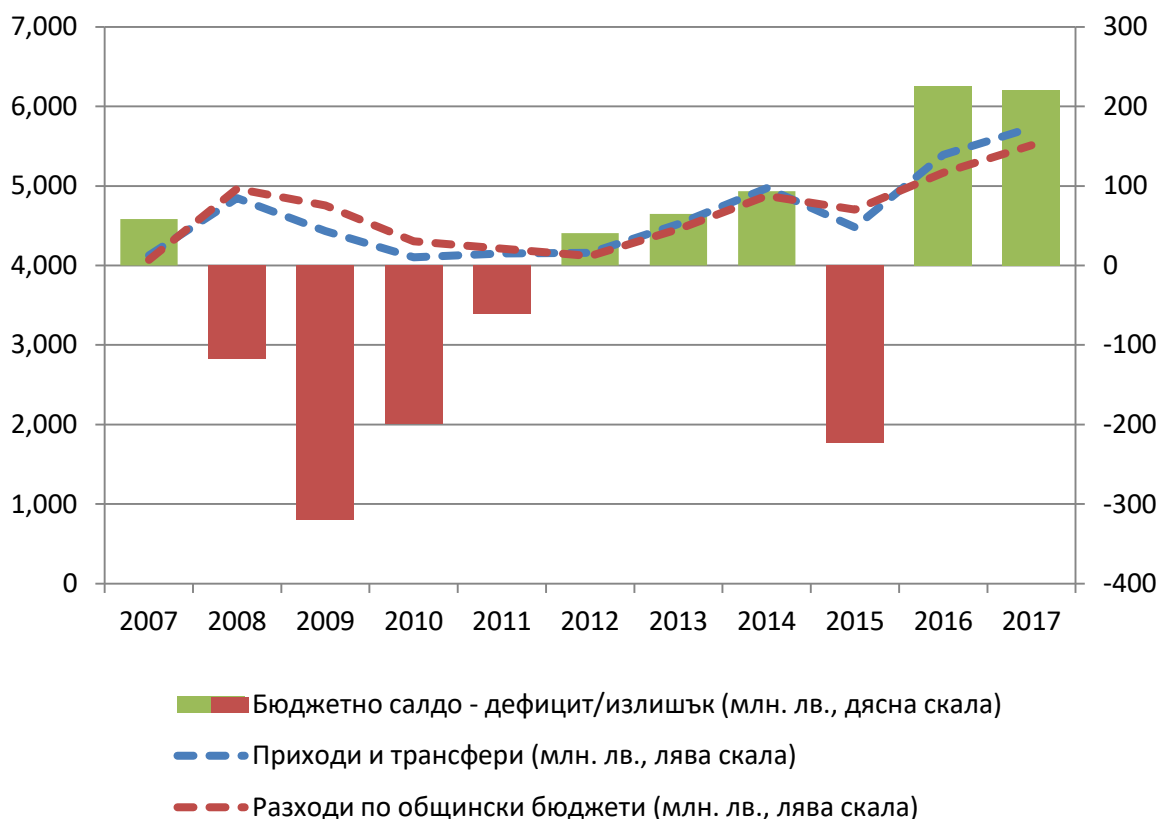
³ Виж Петър Ганев, „[Пари за регионите – прозрачно и на наши хора](#)“ (февруари 2014 г.)

⁴ Виж Петър Ганев, „[Санирането вече струва 2 млрд. лв. на данъкоплатците](#)“ (декември 2016 г.)

2017 г. В случая използваме детайлните данни за финансовото състояние на общините, публикувани от Министерство на финансите⁵.

Бюджетното салдо по общинските бюджети варира доста през годините, но все пак през последните две години се наблюдава излишък в рамките на 220-225 млн. лв., който отразява както подобрението в приходната част на общинските финанси, така и покачването на трансферите в резултат на по-доброто състояние на държавните финанси – през 2016 и 2017 г. беше формиран излишък по консолидираната фискална рамка.

Фигура 1: Общински бюджети* 2007-2017 г.



Източник: Министерство на финансите, ИПИ

*Използвани са данните от месечните отчети на общинските бюджети, тъй като са налични за по-дълъг период. Последните имат някои леки разминавания с публикуваните обобщени данни по финансовите показатели на общините.

Тенденциите в приходната и разходната част на общинските бюджети вървят ръка за ръка, като причината е липсата на буфери и на достатъчно инструменти за покриване на шокове в фискално отношение. На практика общинските бюджети са много по-уязвими от външни шокове от държавния бюджет, включително и заради голямата си зависимост от решенията на централната власт. В периода 2008-2012 г., например, има номинален спад на общия размер на общинските разходи, което не се наблюдава на национално ниво. Подобен спад се наблюдава и през 2015 г. спрямо 2014 г., при това предизвикан изцяло заради спад в трансферите от държавния бюджет.

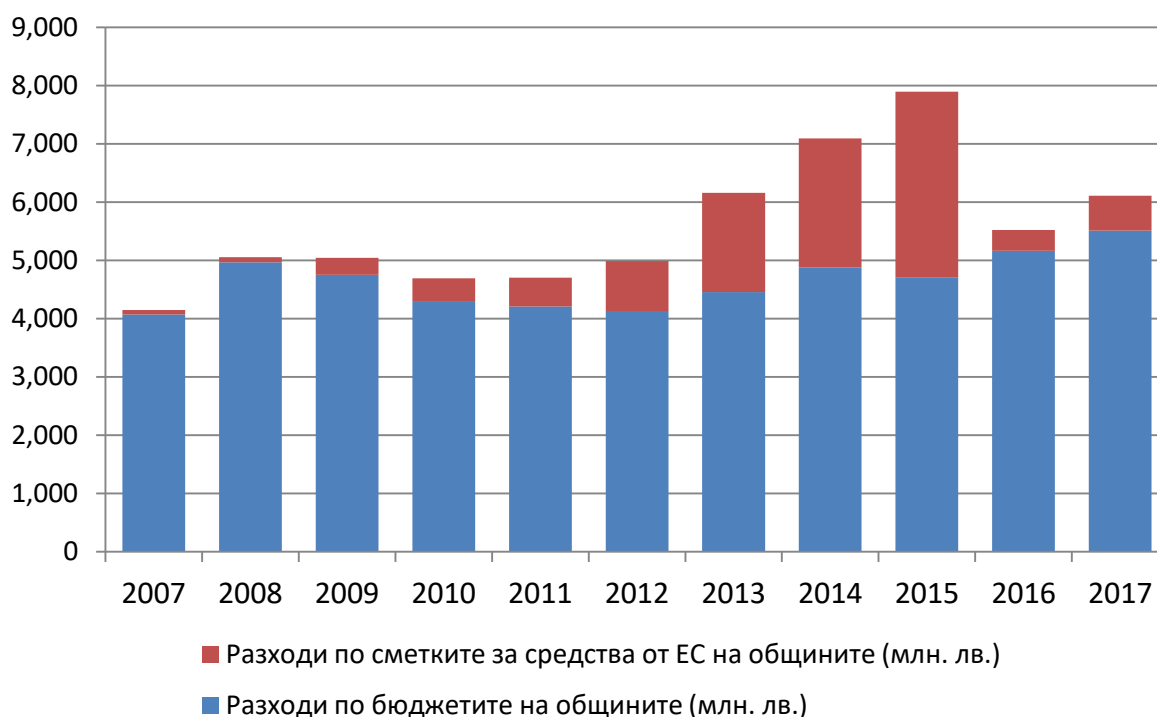
Огромната роля на европейските средства на общинско ниво е видима през т. нар. местни бюджети, които включват общинските бюджети и средствата от Европейския съюз. През 2014 и

⁵ Виж Министерство на финансите, „[Финансови показатели на общините](#)”

2015 г. се наблюдава огромен ръст в изразходваните европейски средства, като през 2015 г. те достигат над 3 млрд. лв. на фона на разходи по общинските бюджети в размер на под 5 млрд. лв. Това е свързано с края на предишния програмен период и възможността да се усвояват средства по него най-късно до 2015 г., което доведе до мобилизация от страна на администрациите на централно и местно ниво и пик в разходите по европейски средства през тази година. През 2016 и 2017 г. спадът в разходваните европейски средства е огромен, което е свързано с тромавото начало на новия програмен период.

Движението на местните бюджети ясно показва, че степента на усвояване на европейски средства не е директно обвързана със стабилността на общинските бюджети. Напротив, в подобрите години за общинските бюджети (2016 и 2017 г.) има огромен спад в европейските средства. Европейските средства не носят стабилност на общинските финанси, но от тях зависят почти изцяло капиталовите разходи на местно ниво. Например спадът в капиталовите разходи по местните бюджети за 2016 г. спрямо 2015 г. е близо 2,9 млрд. лв. Това е период, в който състоянието на общинските бюджети леко се е подобрило, но на местно ниво почти няма инвестиции заради пълната зависимост от грантовете от европейския бюджет.

Фигура 2: Разходи по общинските бюджети и по сметките за средства от ЕС на общините*



Източник: Министерство на финансите, ИПИ

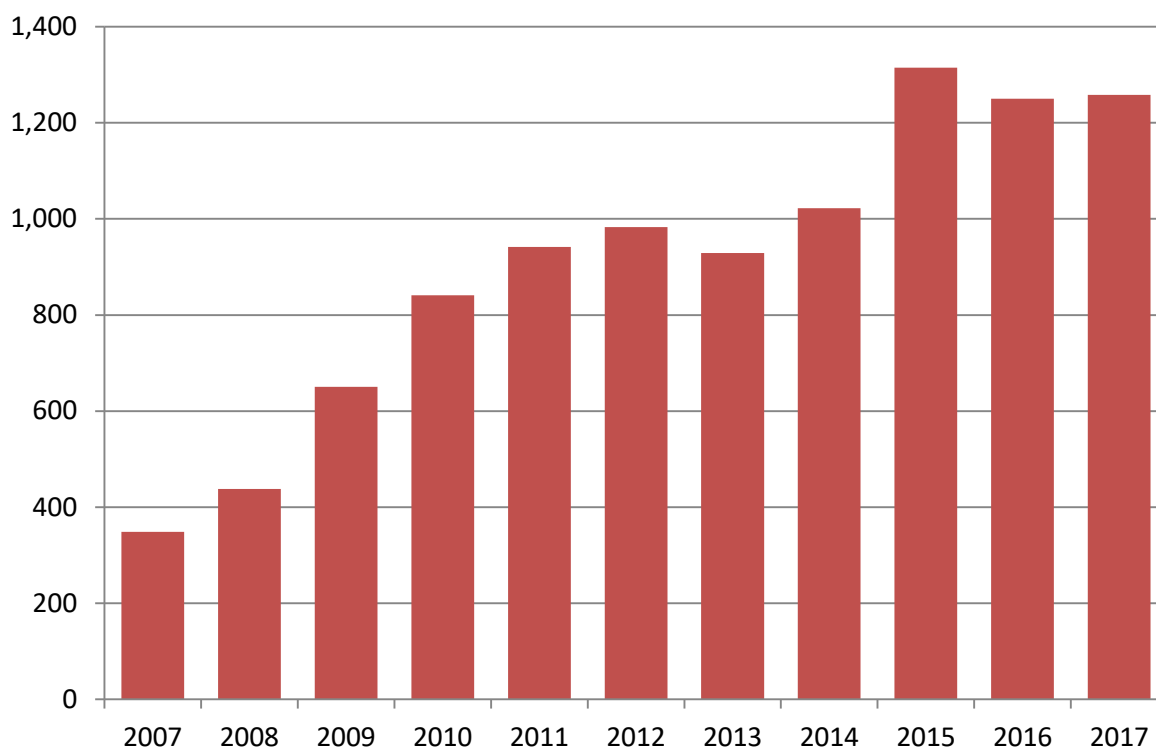
*Разходите по сметките за средства от Европейския съюз на общините са взети като разлика между разходите по т. нар. „местни бюджети“ в консолидираната фискална програма и разходите по общинските бюджети.

1.2 Общински дълг, задължения и просрочия

През годините се наблюдава обща тенденция към по-голямо задлъжняване на общините. Общинският дълг е в рамките на около 350-450 млн. лв. през 2007-2008 г., 850-950 млн. лв. през 2010-2011 г. и 1,2-1,3 млрд. лв. през последните три години (2015-2017 г.). През 2016 и

2017 г. общинският дълг е 48-49% от планираните приходи и изравнителната субсидия в общинските бюджети⁶.

Фигура 3: Общински дълг 2007-2017 г. (млн. лв.)



Източник: Министерство на финансите, ИПИ

Задълженията на общините обаче не се измерват само с общинския дълг. Важни показатели са поетите ангажименти и задълженията за разходи към края на годината, както и просрочените задължения. Всички тези показатели са част и от индикаторите по процедурата за финансово оздравяване на общини. Поетите ангажименти за разходи към края на 2017 г. са над 1,7 млрд. лв. (33,7% от средногодишните разходи на общините), а задълженията за разходи към края на 2017 г. са 369 млн. лв. (7,2% от средногодишните разходи на общините). Просрочените задължения, които заслужават специално внимание, към края на 2017 г. са 146 млн. лв. (2,7% от средногодишните разходи на общините). Последните намаляват от 184 млн. лв. през 2016 г., като причината е основно в предоставените безлихвени заеми от държавата по процедурата за финансово оздравяване.

Важното тук е, че 1) общият размер на дълговете и задълженията на общините, въпреки спада в просрочията, не е малък на фона на общия размер на общинските бюджети, в т.ч. взимайки предвид ограничените собствени ресурси на общините, както и неравномерното разпределение на тези задължения по общини и 2) фискалната тежест на общинския дълг и просрочията е поносима на фона на държавните финанси, като в някои години (например 2016 г.) бюджетният излишък по консолидираната фискална програма надвишава общия размер на общинския дълг. Казано с други думи, при евентуално реструктуриране на данъчните приходи и повишаване на собствените приходи на общините, както и при ясна рамка за фискална устойчивост и намеса на държавата в оздравяването на общини, покриването на финансовите проблеми на общините е съвсем решима задача.

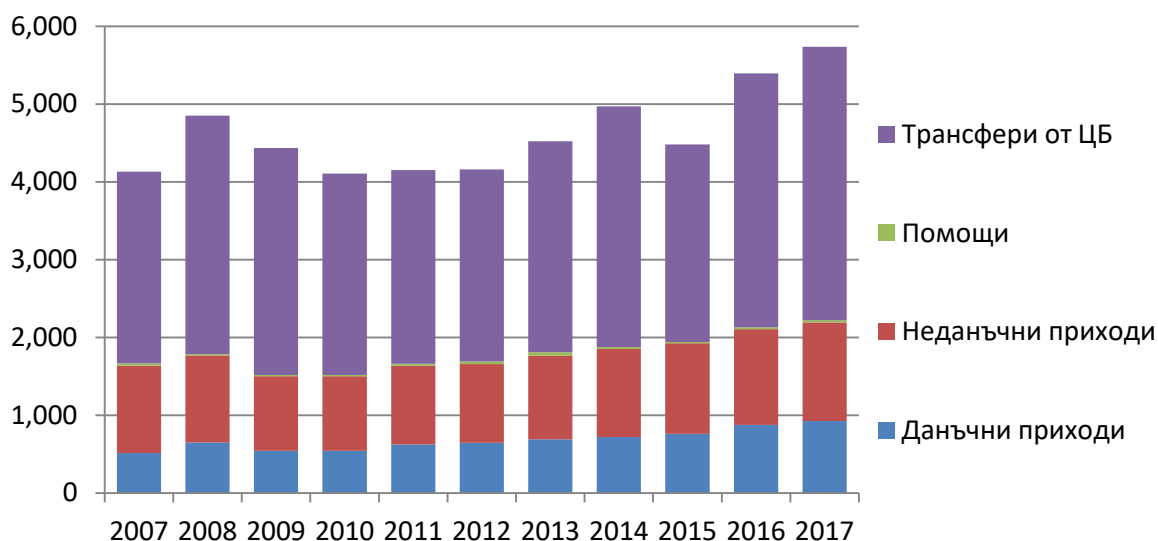
⁶ Този показател се следи от Министерство на финансите и може да бъде намерен в таблиците „[Финансови показатели на общините](#)“ на страницата на министерството.

1.3 Структура на приходите в общинските бюджети

Конституционните промени от 2007 г. дадоха възможност на общините да определят нивата на местните данъци в определени граници, които постепенно се разшириха. Трябва да се отбележи и появата на нови местни данъци – прехвърлянето на патентния данък към общините през 2008 г., въвеждането на туристическия данък през 2011 г. и въвеждането на данъка върху таксиметровия превоз през 2017 г. През годините наблюдаваме сравнително активна данъчна политика от страна на общините, но без крайности – общините избягват шокови увеличения на данъчните ставки и остават далеч от максималните нива по закон. Все пак, особено през 2016 и 2017 г. се наблюдава ясна тенденция на покачване на местните данъци⁷.

Въпреки всичко това общините продължават да разчитат предимно на трансферите от държавния бюджет. За 2017 г., например, трансферите от държавата към общините (коментираме само общинските бюджети, без европейските средства) са в рамките на 3,5 млрд. лв., а общо собствените приходи на общините са едва 2,2 млрд. лв. Разбивката на тези 2,2 млрд. лв. показва, че по-голяма част са неданъчни приходи – близо 1,3 млрд. лв., спрямо едва 925 млн. лв. данъчни приходи. Тази структура на общинските приходи и трансфери е относително постоянна през годините, която означава, че всички стъпки за повече данъчни правомощия и малки нови общински данъци са имали ограничен ефект.

Фигура 4: Приходи и трансфери в общинските бюджети (млн. лв.)



Източник: Министерство на финансите, ИПИ

Разбивката на собствените приходи ясно показва, че те са фокусирани в няколко конкретни пера. При данъчните приходи на общините (876 млн. лв. за 2016 г.) водещи са данъкът върху недвижимите имоти (306 млн. лв.), данъкът върху превозните средства (281 млн. лв.) и данъкът при възмездно придобиване на имущество (253 млн. лв.). Тези имуществени данъци носят над 95% от всички данъчни приходи, докато другите местни данъци остават далеч назад – патентен (17 млн. лв.) и туристически (19 млн. лв.). Неданъчните приходи (1,2 млрд. лв. за 2016 г.) пък са доминирани от таксата за битови отпадъци (553 млн. лв.), следвана от приходите и доходите от общинска собственост (260 млн. лв.). На практика, собствените приходи на общините са силно зависими от имуществените данъци и такси – данъци върху собствеността и сделките с имущество, както и от таксата върху битовите отпадъци, която отново е обвързана с имуществото.

⁷ Виж Явор Алексиев, „[Още по-високи местни данъци през 2017 г.](#)“ (юли 2017 г.)

1.4 Фокус върху данъчните приходи на общините

Структурата на приходите в общинските бюджети разкрива и определени зависимости, в най-голяма степен от пазара на недвижимо имущество. Докато на макроикономическо ниво данъчните приходи на общините са в рамките на 16-17% от бюджетите им, разбивката по общини показва големи различия⁸. Докато в най-големите общини – например община София, данъчните приходи могат да достигнат 20-25% от общия бюджет на общината, то в останалите, в т.ч. по-малки областни центрове, делът на данъчните приходи често е в рамките на 10-15% от общинския бюджет. В по-малките общини, в т.ч. градове, които не са областни центрове, делът на данъчните приходи може да бъде в рамките на 5% от общинския бюджет. Изключение са ясно изразените курортни общини, в които данъчните приходи достигат 30-40% от общинския бюджет.

Видно е, че можем да говорим за известна данъчна самостоятелност само в много големите градове и курортните общини – там, където стойността на имотите е висока и имотният пазар е силен, тоест има сделки, в т.ч. с новопостроени сгради. Дори и при тези общини обаче, се наблюдава невъзможност да се посрещнат всички разходи, свързани с инфраструктурната осигуреност на новите квартали – такъв, например, е случаят със столицата, където общината не успява да финансира изцяло инвестиционната си програма конкретно в новите квартали. Дори и да приемем, че могат да се направят определени промени при имуществените данъци – по отношение на данъчната основа и оценките на имотите, то този инструмент едва ли може да изиграе решаващата роля за повишаване финансовата самостоятелност на общините.

Прегледът на финансовото състояние на общините потвърждава, че въпреки предприетите стъпки през последните години за повече данъчни правомощия на общините, основните проблеми остават. Сред тях са: 1) доминиране на държавните трансфери в общинските бюджети, 2) зависимост от европейските средства за инвестиционните разходи, 3) силно ограничени данъчни приходи и липса на гъвкавост по отношение на собствените средства и 4) липса на връзка между икономическото развитие на общината (изключвайки имотния пазар) и общинския бюджет. Тези проблеми са не просто предпоставка за изпадане във финансови затруднения, но което е по-важно – пречка пред възможностите за растеж на регионите.

⁸ Виж ИПИ, „[Данъчна политика на местно ниво](#)” (2013 г.)

2. Процедура за финансово оздравяване на общини

В отговор на проблемите с финансите на местните власти, в началото на 2016 г. бяха приети промени в Закона за публичните финанси (ЗПФ), които касаят общините с финансови затруднения. Новите текстове задават условията, при които дадена община попада в списъка на „общините с финансови затруднения“, откриването на процедура и подготвянето на план за финансово оздравяване, както и възможността за временен безлихвен заем за неговото изпълнение. Има няколко елемента в този механизъм, които заслужават повишено внимание – това са например условията, ролята на министъра и самото отпускане на безлихвен заем, който може да се превърне в помощ.

2.1 Какви са условията?

По смисъла на ЗПФ общини с финансови затруднения са тези, за които са налични три или повече от общо шест условия за финансова стабилност/устойчивост. Условията са разписани конкретно в закона⁹, а данни и оценка за всички общини се предоставят от Министерство на финансите (МФ) на всяко тримесечие и са публично достъпни¹⁰. По-долу са представени условията, както и представянето на общините спрямо тях според последните данни:

1. Условие за дълга, което е разделено на две:
 - Годишният размер на плащанията по общинския дълг за всяка община не може да надвишава 15 на сто от средногодишния размер на собствените приходи и общата изравнителна субсидия за последните три години – **11 общини не отговарят** на това условие към края на 2017 г. (при 23 към края на 2016 г.);
 - Номиналният размер на издадените през текущата бюджетна година общински гаранции не може да надвишава 5 на сто от общата сума на приходите и общата изравнителна субсидия по последния годишен отчет за изпълнението на бюджета на общината – **само една община не отговаря** (но е близо до границата) на това условие към края на 2017 г.;
2. Наличните към края на годината задължения за разходи по бюджета на общината не може да надвишават 15 на сто от средногодишния размер на отчетените разходи за последните 4 години – **27 общини не отговарят** на това условие към края на 2017 г. (при 37 към края на 2016 г.);
3. Наличните към края на годината поети ангажименти за разходи по бюджета на общината не може да надвишават 50 на сто от средногодишния размер на отчетените разходи за последните 4 години – **13 общини не отговарят** на това условие към края на 2017 г. (при 36 към края на 2016 г.);
4. Наличните към края на годината просрочени задължения по бюджета на общината не може да надвишават 5 на сто от отчетените за последната година разходи на общината – **53 общини не отговарят** на това условие към края на 2017 г. (при 58 към края на 2016 г.);
5. Бюджетното салдо по бюджета на общината през последните три години не може да е отрицателна величина за всяка една от трите години – **6 общини не отговарят** на това условие към края на 2017 г. (при 7 към края на 2016 г.);

⁹ Виж от чл. 130а до чл. 130л от Закона за публичните финанси

¹⁰ Виж Министерство на финансите, [„Финансови показатели на общините“](#)

- б. Осредненото равнище на събираемост за данъка върху недвижимите имоти и данъка върху превозните средства не може да е под осреднената събираемост на двата данъка за всички общини, отчетена за последната година – **112 общини не отговарят** на това условие към края на 2017 г. (при 119 към края на 2016 г.). Средното равнище на събираемост на двата данъка през 2017 г. е 70,7%, като събираемостта при данъка върху недвижимите имоти е малко по-висока от тази при превозните средства.

Неизпълнението на три от тези условия означава, че съответната община попада в списъка на общините с финансови затруднения и се открива процедура по финансово оздравяване. Последната може да включва и искане за временен безлихвен заем от централния бюджет, но в този случай планът за финансово оздравяване се съгласува с министъра на финансите. Вече имаме наблюдения и данни за този процес през цялата 2017 г., в рамките на която 32 общини изготвиха планове за финансово оздравяване и 10 получиха безлихвени заеми.

2.2 Планове за финансово оздравяване и безлихвени заеми през 2017 г.

На база на данните от 2016 г. общо 32 общини бяха обявени в началото на 2017 г. за общини с финансови затруднения. В най-голяма степен натежаха три условия, по които почти всички от тези 32 общини бяха в нарушение – налични задължения (т.2), просрочени задължения (т. 4) и ниска събираемост на данъците (т. 6). От тези 32 общини само 10 бяха извън условието за дълга (т. 1) и едва 2 извън условието за бюджетното салдо (т. 5).

Практиката от 2017 г. показва, че всички 32 общини съгласуваха своите планове за финансово оздравяване с министъра на финансите, макар че този процес вървеше сравнително непрозрачно. Това съгласуване означава, че всички общини с финансови затруднения най-вероятно са търсили възможност за получаване на безлихвен заем от държавата, който би решил краткосрочните им финансови затруднения. Търсенето на подобен заем, особено при наличната възможност той да бъде опростен, е напълно логично.

Прегледът на плановете за финансово оздравяване на общините разкрива сходни черти. В почти всички планове се предвиждат **както приходни, така и разходни мерки** – покачване на местни данъци и такси, подобряване на събираемостта, ограничаване на разходи, в т.ч. преразглеждане на някои дейности, договори и т.н. Много от мерките – може би с изключение покачването на данъци и такси, имат и известен пожелателен характер, тоест спорно е дали биха довели до очаквания финансов резултат. Най-вероятно поради такива съображения плановете бяха връщани от финансовия министър и преработвани с по-конкретни мерки.

Общият ефект от плановете изглежда е в голяма степен съобразяван с размера на просрочените задължения, които са и най-належащият проблем на общините с финансови затруднения. Размерът на поисканите безлихвени заеми също е сходен с размера на просрочените задължения, тоест общата логика на общините явно е следната – държавата предоставя безлихвен заем, с който да се покрият просрочените задължения, а планът за финансово оздравяване на общините търси сходен ефект в средносрочен план (обикновено 2 години), с което да бъдат стабилизирани местните финанси и да бъде върнат безлихвеният заем на държавата.

В крайна сметка през 2017 г. безлихвен заем са получили 10 общини на обща сума от близо 27 млн. лв. Тук отново съществува проблемът с прозрачността, тъй като липсва всякаква публична обосновка за избора на общините, които да получат безлихвени заеми¹¹, както и яснота за

¹¹ Очевидно това са общините, които успешно са съгласували своите планове с финансовото министерство, но няма пълна яснота какви са пречките пред останалите, водят ли се още разговори с

начина на определяне на размера на предоставена сума¹². По-долу са предоставени данни за 10-те общини и размера на отпуснатите безлихвени заеми.

Фигура 5: Отпуснати безлихвени заеми към общини с финансови затруднения през 2017 г.

Община	Дата на отпускане на заема	Краен срок на погасяване	Размер на предоставения безлихвен заем (в лева)	Размер на просрочените задължения и др. плащания (в лева)	Общ очакван ефект от изпълнение на мерките от общината (в лева)
Перник	25.01.2017 г.	01.12.2019 г.	4,000,000	26,002,481	26,568,188
Белово	07.02.2017 г.	01.12.2019 г.	2,000,000	3,006,401	3,204,321
Тетевен	22.03.2017 г.	01.12.2019 г.	1,096,545	1,445,784	2,564,952
Септември	05.04.2017 г.	01.12.2019 г.	3,352,625	5,476,614	5,792,113
Велинград	10.04.2007 г.	01.12.2019 г.	3,000,000	6,663,455	6,916,252
Сливен	30.05.2017 г.	01.12.2019 г.	5,000,000	19,779,778	25,268,841
Сунгурларе	22.08.2017 г.	01.12.2019 г.	1,500,000	2,143,979	2,759,386
Симитли	22.12.2017 г.	01.12.2020 г.	3,500,000	4,574,903	4,731,803
Видин	22.12.2017 г.	01.12.2019 г.	2,959,245	5,209,451	7,463,139
Мизия	22.12.2017 г.	01.12.2019 г.	440,000	544,301	558,305
Общо:			26,848,415	74,847,147	85,827,300

Източник: [Финансови показатели на общините](#), Министерство на финансите

2.3 Устойчивост на общинските бюджети и ефект от безлихвените заеми

В рамките на 2017 г. общата картина на общинските финанси се подобрява по всички показатели – сравнявайки с края на 2016 г. най-голямо подобрене има на първите три условия – нарушаващите условието за дълга (т. 1) намаляват от 23 на 12, нарушаващите условието за задълженията (т. 2) намаляват от 37 на 27, а нарушаващите условието за поетите ангажменти (т. 3) намаляват от 36 на едва 13.

Това обуславя и намаляването на общините с финансови затруднения от 32 на 13¹³ към началото на 2018 г. (на база фискалната 2017 г.). Причините за намаляването на броя общини с финансови затруднения са разнообразни – при някои се свиват плащанията по общинския дълг или поетите ангажменти за разходи, при други намаляват наличните задължения за разходи или просрочията, а трети просто са подобрили събираемостта на данъците. С други думи няма едно условие, което да доминира над всички останали и да предопределя по-малкия брой общини с финансови затруднения.

Въпросните 13 общини с финансови затруднения спрямо 2017 г. попадат в списъка почти изцяло заради три условия – всички са извън правилото за задълженията за разходи (т. 2), всички са извън правилото за просрочените задължения (т. 4) и почти всички са извън правилото за събираемостта на данъците (т. 6). И ако при събираемостта смисълът на

финансовия министър за плановете им и т.н. С две думи, този процес на съгласуване е на ръчно управление при финансовия министър.

¹² Тъй като това са пари от държавния бюджет, би следвало да има конкретна обосновка за отпуснатата сума, както и информация дали се предвиждат други трансове в случаите, когато отпуснатият заем е далеч от размера на просрочените задължения.

¹³ От въпросните 32 общини през 2017 г. отпадат 21 общини, а нови 2 влизат в списъка – новите са общините Грамада и Рила.

правилото предполага голям брой общини, неотговарящи на условието – тъй като няма как всички да са над средната стойност за страната, то основният проблем пред общините спрямо процедурата по финансово оздравяване очевидно са висящите задължения, в т.ч. просрочените задължения.

Този огромен спад на общините с финансови затруднения изглежда впечатляващ, но в структурно отношение трудно можем да говорим за драматично подобрене в местните финанси. Макроикономическите показатели на общините се подобряват, но основните предизвикателства остават в сила:

- Поетите ангажименти за разходи по общинските бюджети към края на годината спадат от 1,884 млн. лв. към края на 2016 г. на 1,732 млн. лв. към края на 2017 г. Това е спад от близо 152 млн. лв., като едва около 20 млн. лв. от този спад (13%) е концентриран в 32-те общини, които са с планове за оздравяване през 2017 г.;
- Задълженията за разходи към края на годината спадат от 414 млн. лв. към края на 2016 г. на 369 млн. лв. към края на 2017 г. Това е спад от 45 млн. лв., като тук вече цели 37 млн. лв. (82%) са концентрирани във въпросните 32 общини и близо 34 млн. лв. са конкретно в 10-те общини, получили безлихвени заеми;
- За същия период (2017 спрямо 2016 г.) просрочените задължения на общините спадат от 184 млн. лв. до 146 млн. лв. или с 38 млн. лв., от които близо 28 млн. лв. (74%) са концентрирани в 32-те общини с планове за оздравяване и цели 25 млн. лв. - конкретно в 10-те общини, получили безлихвени заеми.

Видимо е, че по-сериозното подобрене във финансовите показатели на общините – основно свиването на задълженията за разходи и просрочените задължения към края на годината, е обвързано с отпуснатите от държавата безлихвени заеми. На практика има отпуснати заеми за близо 27 млн. лв., които са покрили част от просрочени задължения на 10-те общини, получили заемите. Дългът на същите 10 общини се е увеличил с над 22 млн. лв. за същия период, тоест е налице преформатиране на просрочени общински задължения в дълг към държавата.

В общ план се потвърждава наблюдението, че процедурата за финансово оздравяване на общини има дисциплиниращ характер – както за тези, които получават безлихвени заеми, така и за всички останали. Всъщност повечето общини, които излизат от списъка на общини с финансови затруднения, не са получили безлихвен заем, тоест измъкват се от списъка сами¹⁴. Самото излизане от списъка обаче не гарантира финансова стабилност. На база на представените данни трудно можем да твърдим, че само 13 общини в страната изпитват проблеми. По-скоро общините намират варианти да отговорят на едно или друго условие, което формално да ги изтегли от списъка, без подобрието в общата рамка да е качествено – цитираните данни за състоянието на общинските финанси в началото показваха, че промените са положителни, но не и значителни.

2.4 Роля на министъра и възможност за „опростяване“ на безлихвения заем

Важна част от процедурата за финансово оздравяване на общини с финансови затруднения е новата роля на финансовия министър в местните финанси. Въвеждането на условия за финансова стабилност и автоматичното поставяне в списъка на общините с финансови затруднения при неизпълнението на три или повече от тези условия, означава, че приемането на план за оздравяване е неизбежно, тоест не може да бъде пренебрегнато от местните

¹⁴ Общо 21 общини отпадат от списъка – 7 общини от 10-те получили безлихвен заем и 14 общини, които не са получавали безлихвен заем.

власти¹⁵. В това отношение механизмът има силно дисциплиниращ характер – при неспазване на определени финансови правила общините са задължени да открият процедура по финансово оздравяване.

По-голямата роля на финансовия министър е при евентуалната възможност за отпускане на безлихвен заем. В този вариант, планът за оздравяване се съгласува с министъра, тоест той има крайната дума, а впоследствие се осъществява строг контрол по изпълнението на плана – кметът на общината докладва на финансовия министър на всяко тримесечие. При неизпълнение или отклонение от плана финансовият министър може да преустанови финансирането (ако има още траншове) или дори да поиска предсрочното му възстановяване.

Това означава, че механизмът за оздравяване с отпускането на безлихвен заем дава много сериозни правомощия на финансовия министър и на практика централизира допълнително системата. Макар от финансова гледна точка това да има своята логика – „предоставящият заем осъществява строг контрол“, то не бива да се забравя, че това също така прави местната власт зависима от централното правителство във времеви период на оздравителния план.

Важна част от механизма, която рядко се коментира, е възможността безлихвеният заем от държавата да бъде опростен. По предложение на финансовия министър и с решение на Министерски съвет на общините, получили безлихвен заем, може да бъде отпусната допълнителна субсидия, с която заемът да бъде погасен. С други думи всяка община с отпуснат безлихвен заем е поставена и в подобна деликатна ситуация – да очаква допълнителна субсидия, тоест опрощаване на заема. Съдейки от опита на взаимодействие на централна и местна власт, можем да предположим, че вероятността тези заеми да бъдат опростени е сравнително голяма.

Към момента 9 от 10-те отпуснати безлихвени заеми са с краен срок на погасяване 1 декември 2019 г. В края на следващата година вече ще е ясно как ще процедира финансовото министерство с този казус, което ще зависи и от състоянието и изпълнението на бюджета през 2019 г. Политическият момент тук е, че през октомври 2019 г. ще бъдат проведени и местни избори, тоест за въпросните 9 общини този казус ще бъде на дневен ред и ще има значима роля. Политическата надпревара на местно ниво няма как да не вземе под внимание факта, че общинските финанси са зависими от едно решение на централната власт няколко седмици след местния вот.

2.5 Финансовото оздравяване и регионалното развитие

По-горе вече коментирахме двата основни момента в процедурата по финансово оздравяване на общини – дисциплиниращият характер на процедурата от една страна и политическите дефекти от повишената зависимост на местните власти от централното правителство от друга. Често обаче се пренебрегва един друг въпрос – помага ли тази процедура за развитието на общините или регионите в по-общ план? Този въпрос е важен, тъй като в общественото пространство се наблюдава изкривяване на дебата за общинските бюджети и липсата на собствен финансов ресурс в посока процедурата по финансово оздравяване и инструментите на държавата да контролира и подпомага местните финанси.

Прегледът на състоянието на общинските финанси ясно показва, че водещият проблем пред местните власти е липсата на адекватен собствен ресурс и въобще скъсаната връзка между местната икономика (обороты и печалби, работни места и заплати) и състоянието на

¹⁵ В член 130в от ЗПФ се разписват правомощията на финансовия министър да осъществява наблюдение на общините за въпросните условия за финансова стабилност и при неизпълнение на три или повече от условията да уведомява кмета на общината да открие процедура по финансово оздравяване.

общинския бюджет. Това е проблем, който е систематичен, тоест той се наблюдава във всички общини, дори и в тези, които отговарят на всички критерии за финансова стабилност. Процедурата за финансово оздравяване на общини има отношение към фискалната дисциплина в общинския бюджет, но няма отношение към системната липса на собствен ресурс.

Можем да дадем пример с община София, която е и най-богатата община в страната. Дори и в столицата, липсата на собствени приходоизточници води до невъзможност на общината на изпълни собствената си инвестиционна програма. Фискално разумното решение да не се предприема подобна инвестиционна програма при липсата на ресурс¹⁶, което би довело до задлъжняване, евентуално просрочия и т.н., отговаря на условията по механизма за финансово оздравяване на общини, но не решава реалния проблем – липсата на ресурс и невъзможност за инвестиции в местното благоустройство.

Финансовото оздравяване на общини не бива да се възприема като някакъв лек срещу липсата на ресурс в общините. Процедурата по финансово оздравяване може да гаси пожари чрез предоставянето на безлихвен заем, с който да се погасят просрочени задължения, както и да допринесе за финансовата дисциплина, насърчавайки общините да отговарят на съответните условия. Всичко това, разбира се, идва със съответната политическа цена – зависимост от централната власт. Процедурата за финансово оздравяване обаче няма отношение към дългосрочното развитие на общините и не решава основните предизвикателства и фундаментални причини за изпадането в финансови затруднения.

¹⁶ Потенциално е налична възможността да се покачат имуществените данъци в столицата, но това е решение, което също има негативи – както икономически, така и политически. Към момента Столична община очевидно вижда повече негативи от подобно решение и запазва равнището на местните данъци.

3. Пътят към фискална децентрализация

3.1 Теоретична основа

Самостоятелност на база на добре функционираща финансова среда няма как да бъде осъществена, ако местните власти продължават да бъдат зависими от централната власт. Какъвто и механизъм за оздравяване и контрол на приходната и разходната част на местните власти да бъде прилаган, той няма да адресира причините за проблемите със структурата на общинските бюджети и стимулите, които тя създава. Ако местните власти са лишени от способността сами да събират средства и съответно да носят отговорност за тяхното разходване, то е под въпрос дали могат успешно да провеждат политика на общинско ниво в интерес на своите граждани.

Прекомерното разчитане на достъпа до „общи ресурси“ (трансфери от централната власт) от страна на местните власти крие редица рискове пред фискалната стабилност. Резултатът от подобни практики (както се вижда и в България), е че местните управляващи не припознават цената на местните разходи и съответно политическата отговорност за тях като свои, тъй като разчитат на общи приходи, финансирани от данъкоплатци в други части на страната.

Подобни системи могат да доведат до:

- прекомерни харчове и злоупотреби с обществен ресурс (както поради липса на инструменти за набиране на собствени приходи, така и поради липса на граждански натиск и съответно – политическа отговорност при тяхното разходване);
- отслабване на стимулите за събираемост на данъците на местно ниво, защото местните администрации разчитат предимно на средства от централната власт;
- склонност към дефицитно харчене и трупане на задължения, отново поради невъзможност за осигуряване на достатъчно собствени средства и същевременно размиването на политическа отговорност.
- форма на „търсене на ренти“ от страна на местните политици с адресат политиките от централната власт, тъй като първите имат изкривения стимул не да привличат и задържат инвеститори и граждани на своята територия, а да са в близки отношения с „разпределящите“ трансферите от централния бюджет и европейските програми.

Ползи от фискалната децентрализация

Фискалната децентрализация се основава на два принципа - „местно самоуправление“ и „субсидиарност“. Първото понятие се свързва с правото и реалната възможност на местните власти да управляват съществена част от обществените дела на своя отговорност, а второто – със схващането, че проблемите се решават най-бързо, лесно и ефективно на максимално най-ниското ниво, на което могат да бъдат решени.

В скорошно изследване¹⁷ на Международния валутен фонд (МВФ) се посочва, че фискалната децентрализация може да доведе до подобряване на фискалната дисциплина. Една от причините за това е по-силният натиск, оказван на местните власти да предоставят публични стоки и услуги чрез по-ограничени ресурси.

Сред положителните черти на фискалната децентрализация теорията откроява още:

- Географската близост до бенефициентите на публичните разходи (данъкоплатци и гласоподаватели) насърчава прозрачността при провеждане на политиките.

¹⁷ Sow, M., Razafimahefa, I. [Fiscal Decentralization and Fiscal Policy Performance](#). IMF Working Paper WP/17/64, 2017

- Местните власти имат по-ясна представа за приоритетите на местните общности, т.е. имат информационно предимство¹⁸ пред централната власт, когато трябва да решат кои политики са от значение и кои - не.
- Децентрализацията насърчава конкуренцията между местните власти, тъй като създава стимули последните да се стремят към разширяване на съществуващата данъчна база. От гледна точка на икономическата теория, фискалната децентрализация ограничава данъчния монопол на централната власт, което води до възникване на данъчна конкуренция между местните власти с цел привличане/запазване на труд и капитал.
- Това не само създава стремеж за оптимизиране на данъчното бреме върху гражданите и бизнеса, но и създава условия, насърчаващи възприемането на иновативни, спестяващи разходи подходи за предоставяне на местни публични услуги¹⁹. Резултатът е спад на корупционните практики и насърчаване на ефективността на публичните разходи и на икономическия растеж²⁰, както и подобряване на фискалната позиция²¹.

Рискове от фискална децентрализация

Основната част от аргументите срещу фискалната децентрализация се основават на концепцията за постигане на „икономии от мащаба“. Такива могат да бъдат генерирани по отношение на редица публични проекти и политики, макар да не е задължително това винаги да става на национално ниво, стига да са налице законови и икономически предпоставки за това.

- Децентрализацията теоретично би могла да доведе до ненужно мултиплициране на административни процедури, поради което специално в случая с българската данъчна система е важно преобладаващата част от администрирането на данъчните политики да бъде запазено в настоящия си вариант. В допълнение, местните власти могат да бъдат затруднени в опитите си да привлекат качествени служители (заради по-слабите си финансови възможности и ограничения достъп до квалифициран труд в някои общини), което да доведе до по-ниска производителност в сравнение с централната власт.
- Към тази група спада и аргументът, че централната власт в общия случай има **улеснен достъп до облигационните пазари**, макар той да е валиден дотолкова, доколкото сме склонни да приемем, че нетният благоприятен ефект от разликата във финансовите условия (лихвите по заемите) е по-значителен от загубите по линия на неефективност, фаворитизъм и корупция;
- Друг от основните рискове пред фискалната децентрализация (по-голямата близост на местните властимащи до заинтересовани групи) се явява директен противовес на

¹⁸ Виж още: Oplotnik, Ž., Finžgar, M. [EU Member States and Fiscal Decentralization – Empirical Comparison](#). Innovative Issues and Approaches in Social Sciences, Vol. 6, No. 3, pp. 39-68

¹⁹ Виж още: Makreshanska, S., Petrevski, G. [Fiscal Decentralization and Government Size across Europe](#). MPRA Paper No. 82472, 2016

²⁰ Положителната връзка между фискалната децентрализация, икономическия растеж, прозрачността и ефективността на харчовете е ясно видима в работата на Rodríguez-Pose, A., Krøijer, A. [Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe](#). LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series, LEQS Paper No. 12/2009, p. 29

²¹ Към настоящия момент понятието „фискален буфер“ (разбирано като възможност за посрещане на непредвидени разходи) е лишено от смисъл на общинско ниво, тъй като около две трети от бюджетните наличности, с които общините обикновено приключват финансовата година, представляват неразходвани средства с целеви характер.

възможността за по-близък граждански контрол. Ако последният отсъства, е възможно увеличената роля и собствени ресурси на местните власти да ги направят по-податливи на лобистки и корупционни практики, което да доведе до неправомерно или неефективно разходване на местни средства.

Дизайнът и обхватът на фискалната децентрализация трябва да бъде съобразен със специфичните характеристики на всяка една отделна икономика, като максимални ползи могат да бъдат извлечени най-вече от страни, които са успели да създадат стабилна система за отчетност пред местното население²².

3. 2 Защо е необходима фискална децентрализация в България

3.2.1 Приходи на местните власти в България и ЕС

Практиката на данъчно облагане на местно ниво в ЕС е сходна с тази в България, като голяма част от данъчните приходи се генерира от **облагане на недвижимото имущество**²³. В ЕС има само 7 държави, в които повече от половината приходи от данъци върху недвижимите имоти отиват към централната власт (Чехия, Дания, Хърватия, Холандия, Финландия, Швеция и Великобритания). България се нарежда сред страните, в които всички данъци върху недвижимата собственост са насочени към местните власти, заедно с Естония, Латвия, Литва, Полша и Словения. Над 80% от тези средства се насочват към местните власти в Португалия, Словакия, Румъния, Италия, Франция и Ирландия. Сходна е ситуацията още в страните с двустепенна структура на регионално устройство като Германия и Испания, където обаче средствата се разпределят почти поравно между различните нива на местно самоуправление.

Преотстъпването на данъчни правомощия на общините във връзка с **подходното облагане** далеч не е безпрецедентно в рамките на ЕС. Такива правомощия имат местните власти в Италия, Дания, Швеция, Финландия, като във всички случаи това става в рамките на предварително заложен граници. В същото време в близо една трета от европейските страни местните власти имат право на **част от приходите от данъците върху доходите на физическите лица**, макар да не могат да оказват влияние върху размера на данъчната ставка или данъчната база. Именно споделянето на част от постъпленията²⁴ от данъците върху доходите на физическите лица е най-често използваният способ за децентрализиране на фиска, следван от споделяне на част от приходите от **корпоративен данък и ДДС**. Средно за ЕС през 2016 г. едва 36% от приходите на местните власти се формират от трансфери²⁵ от централната власт, докато делът за България е около 60%.

През 2016 г. приходите на местните власти като съотношение към БВП у нас достигат едва 7% при средно 15,6% за ЕС (Фигура 6). Подобни нива се наблюдават още в Словакия, а по-ниски –

²² В противовес на това, въведената през 2016 г. процедура за оздравяване на общини прави по-скоро обратното – държи местните власти отговорни пред централната власт, като наред със създаването на по-нататъшна зависимост посредством възможности за безлихвени заеми насърчава мерки за увеличаване на местните данъци.

²³ Подробен преглед прави Maličká, L. [The Role of Immovable Property Taxes in the EU Countries – Taxes on Land, Buildings and Other Structure in Sub-National Tax Revenues under the Conditions of Tax Decentralization](#). Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis, 65(4): 1383–1392, 2017.

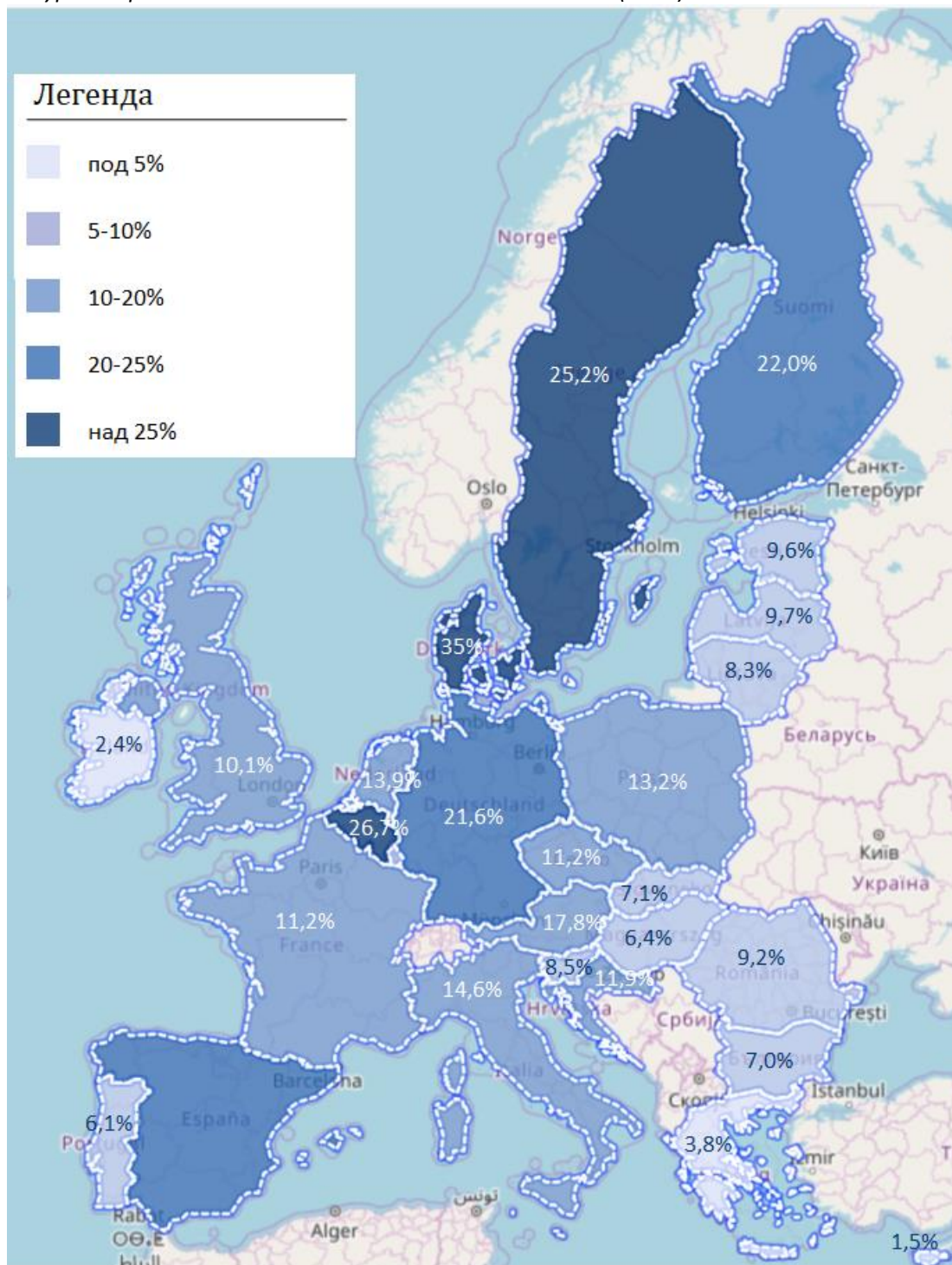
²⁴ Разбира се подобно сравнение не взема предвид разходната част (включително делегирани от държавата дейности), а само приходната част на общинските бюджети.

²⁵ European Commission. [Report on Public Finances in EMU 2017](#). Institutional Paper 069. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018. p. 143.

в само 7 страни, между които многократно по-малките по територия Кипър и Малта и силно централизираните във фискално отношение Гърция и Кипър. В Румъния и Прибалтийските страни стойностите варират между 8 и 10%, а в почти всички държави от Централна и Западна Европа те са над 10%.

Дори ако вземем предвид разликата в общите публични приходи (като част от БВП), разликата остава чувствителна. В ЕС към местното ниво се насочват над една трета от всички публични приходи (включително чрез трансфери от държавата), а у нас – по-малко от една пета.

Фигура 6: Приходи на местната власт като % от БВП (2016)



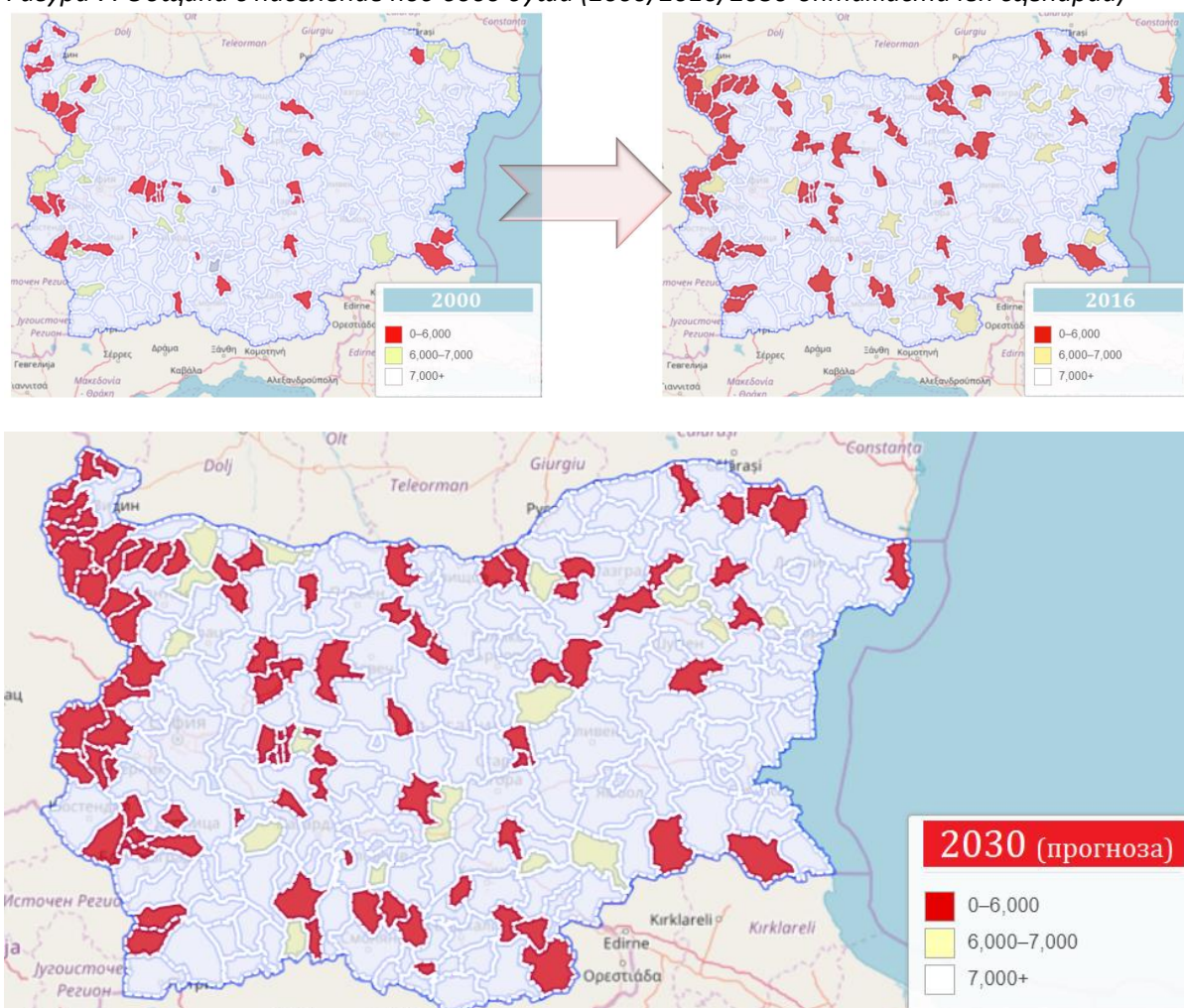
Източник: Евростат

Неблагоприятните фискални резултати на българските общини и ръстът на тяхната задължнялост не са без precedent в ЕС. Сравнителен анализ²⁶ на Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) за периода 2006-2014 г. показва, че на практика няма страна от Югоизточна Европа, в която дългът на местните власти да не е нараснал през последното десетилетие. В общия случай това се обяснява с необходимостта от по-високи капиталови разходи (заради по-ниското ниво на инфраструктурно развитие) и сравнително ограничените данъчни правомощия на местните власти в сравнение с тези в повечето други европейски страни.

3.2.2 Фискалната децентрализация и нейното значение за успешна административно-териториална реформа

Негативните демографски процеси в страната през последните десетилетия правят все по-актуален въпроса за провеждане на териториално-административна реформа. Между 2000 г. и 2016 г. броят на общините с население под 6 хиляди души (минималното население за създаване на община по чл. 8 от Закона за административно-териториалното устройство на Република България (ЗАТУРБ)) се увеличава от 32 на 70.

Фигура 7: Общини с население под 6000 души (2000/2016/2030-оптимистичен сценарий)



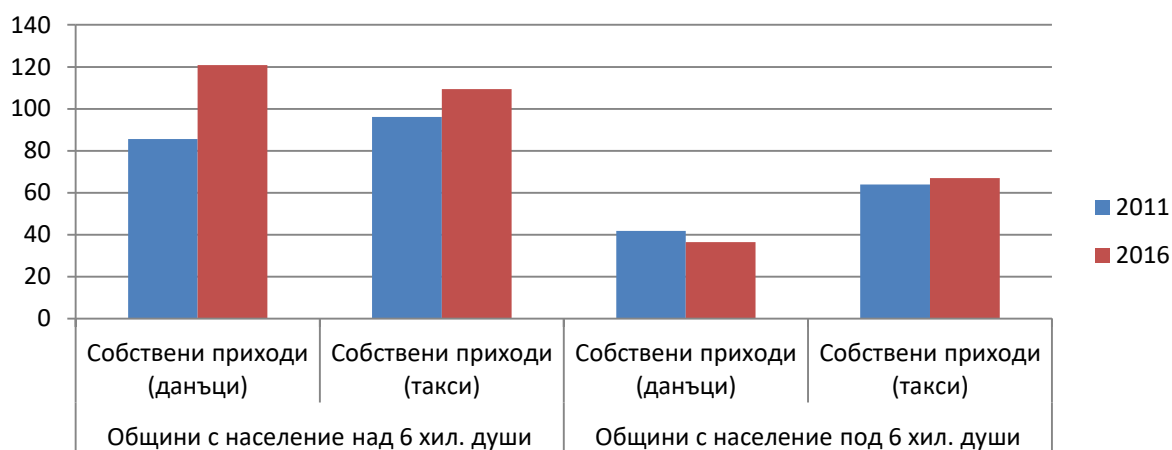
Източник: НСИ, Евростат, изчисления на ИПИ

²⁶ Национално сдружение на общините в Република България. Показатели за развитието на фискалната децентрализация в Югоизточна Европа: 2006-2014 г. 2015.

Нашите изчисления показват, че ако наблюдаваните в периода 2001-2016 г. демографски тенденции се запазят до 2030 г., този брой общини ще нарасне до между 87 (при оптимистичен сценарий²⁷ за развитие на населението) и 92 (при песимистичен сценарий²⁸). Допълнително²⁹, в между 18 и 22 общини броят на населението ще бъде над 6 хиляди, но под 7 хиляди души, т.е. с тенденция след 2030 г. също да падне под тази граница.

Поставянето на начало на процеса на фискална децентрализация преди провеждането на териториално-административната реформа може да помогне за обособяването на дълготрайни и функционално устойчиви административни единици, които да се намират в по-добра връзка с протичащите на тяхна територия социални и икономически процеси.

Фигура 8: Собствени приходи на глава от населението (лв.)



Източник: МФ, НСИ, бюджети на общините, изчисления на ИПИ

Данните за развитието на общинските бюджети в периода 2011-2016 показват, че се наблюдава връзка между негативните демографски процеси в по-малките общини и техните фискални резултати. Данъчните приходи на общините с население под 6 хиляди души намаляват от 42 на 36 лв. на човек от населението, докато при останалите общини се наблюдава ръст – от 85 на 121 лв. на човек от населението. Подобна динамика не е изненадваща предвид тясната връзка на общинските данъчни приходи с недвижимото имущество, но показва ясно, че текущата система поставя обективни ограничения пред приходния капацитет на местните власти.

²⁷ При изграждането на своите демографски прогнози НСИ и Евростат правят допускания за бъдещето на естествения прираст, миграционните процеси и икономическото развитие. На база на това статистиката разглежда три възможни сценария: 1) прогнозно население при запазване на настоящите демографски тенденции; 2) при тяхното подобряване и 3) при тяхното влошаване.

²⁸ Най-чувствително свиване на населението се очаква именно в общини, които вече са сред тези с най-малобройно население като Невестино, Бойница и Макреш.

²⁹ Тъй като статистиката публикува проекции за населението само на областно ниво, но не и за отделните общини, то тук се налага да направим собствена прогноза за тяхното развитие и демографски тенденции в рамките на следващото десетилетие. Въз основа на средния ръст/спад за периода 2001-2016 г. сме извели коефициент на изменение, въз основа на който е изчислена „сурова“ прогноза за населението на всяка отделна община през 2030 г. След това, на база проекцията на трите официални сценария на областно ниво, са изведени коригиращи коефициенти, чиято цел е да приблизят максимално нашите общински прогнози до областните прогнози на НСИ.

Макар чисто нормативно прагът от 6 хиляди души да се отнася за създаването на нови общини и да са налице някои възможности за заобикалянето му³⁰, той не е лишен от функционален смисъл както по отношение създаването на нови общини, така и по отношение на продължаващото им самостоятелно съществуване. Прекомерната административна разпокъсаност на територията води до редица неблагоприятни ефекти:

- Превръщане на общини и общински предприятия във водещ местен работодател, което създава рискове пред местния демократичен процес;
- Практическа невъзможност от провеждане на политики (вкл. успешна реализация на европейски проекти) поради липса на административен капацитет (заради ограничения достъп до човешки ресурси);
- Недостатъчен капацитет за генериране на собствени средства, дори в условията на увеличени данъчни правомощия;
- Достигане на изключително високи нива на съотношението между броя на общинските служители и местното население³¹, което води до неефективно разходване на публични средства.

3.2.3 Посоката към по-високи местни данъци няма да доведе до стабилност

Тежкото финансово състояние на общинските бюджети, липсата на реални стъпки в посока фискална децентрализация и императивите на механизма за оздравяване на общини водят до стимули за увеличаване на съществуващите местни данъци.

В периода 2012-2017 г. ИПИ проведе 6 отделни годишни изследвания на нивата на местните данъци и такси като част от проекта „[Регионални профили: показатели за развитие](#)”. Данни за изследването бяха събрани чрез ежегодно изпращане на заявления по Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) до всички общини в страната, а в неговия обхват влизат четири от ключовите местни данъци:

- данък върху недвижимите имоти - нежилищни имоти на юридически лица (%)
- данък върху превозните средства и леките автомобили – с мощност от 74 kW до 110 kW (лв./kW)
- годишен патентен данък за търговия на дребно до 100 кв.м. търговска площ – при най-добро местонахождение на обекта (лв./кв.м.)
- данък за прехвърляне на собственост (%)

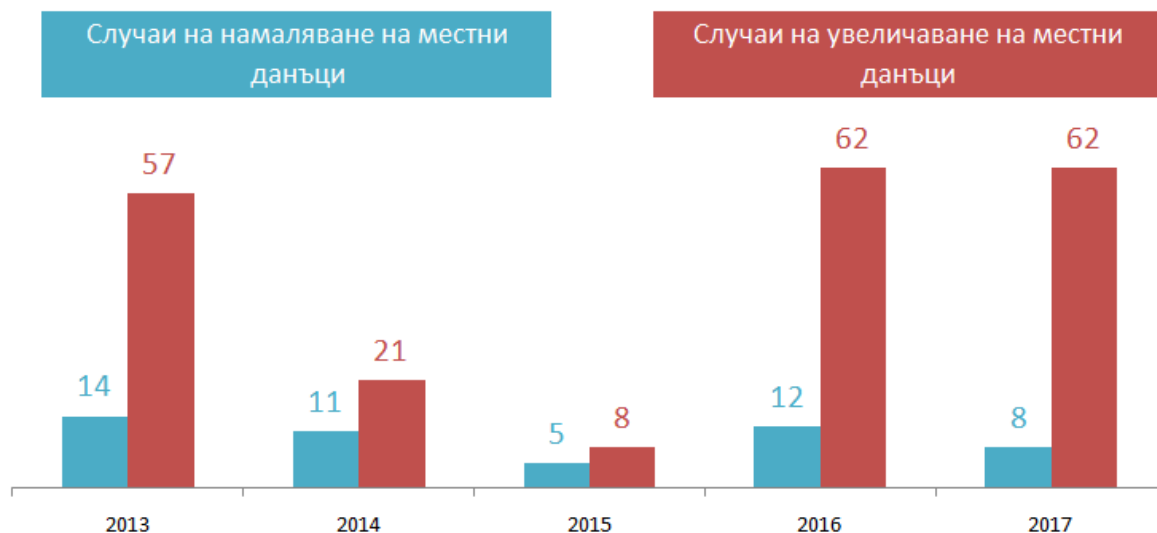
Получените резултати са недвусмислени³²: случаите на увеличение на наблюдаваните местни данъци са в пъти по-многобройни от случаите на намаляване на такива, като тенденцията става особено ясно изразена през последните години от периода.

Фигура 9: Брой промени в нивото на местните данъци и такси през годините (2013-2017)

³⁰ Основно провеждането на местен референдум и решение на Министерски съвет.

³¹ В повечето общини в страната на всеки 1000 души население се падат средно между 3 и 5 общински служители. В по-големи общини като Столична община, Русе, Пловдив и Бургас те са под 2, но в страната има близо 40 общини, в които съотношението е над 10 общински служителя на всеки 1000 души население.

³² Най-вероятно действителните промени (и в двете посоки) са повече от регистрираните в това изследване, но достъпна официална информация за това липсва, а тенденцията в данните, с които ИПИ разполага, е достатъчно ясна, за да бъде поставяна под съмнение. Събраните данни покриват над 80% от общините и дават достатъчно добра представа за промените в основни данъци на местно ниво.



Източник: ИПИ на база заявления по ЗДОИ до общините

Случаите на регистрирано³³ увеличение през 2016 и 2017 г. са общо 124, а намаленията - едва 20. Общо за периода 2013-2016 г. са регистрирани 210 случаи на увеличения и 50 случаи на намаления на тези четири данъка.

Фигура 10: Случаи на увеличаване или намаляване на избрани местни данъци (2013-2017)



Източник: ИПИ на база заявления по ЗДОИ до общините

От данните се вижда, че:

- Точно половината от идентифицираните случаи на намаляване на някои от разглежданите данъци са в периода 2013-2014 г.
- Близко 60% от идентифицираните случаи на повишаване на разглежданите данъци са в периода 2016-2017 г.
- За всеки случай на намаление на един от четирите местни данъка в периода 2013-2016 г. сме станали свидетели на 4 увеличения.

Важно е да посочим, че механичното увеличаване на нивото на местните данъци е неефективен способ за децентрализиране на публичните приходи и съответно – разходи. Причините за това са следните:

³³ ИПИ извършва проверка за актуалното ниво на данъците при общините, които са подали информация за покачване или намаляване на разглежданите данъци.

- Тъй като огромната част от данъчните задължения на гражданите и бизнеса е към централната власт, промяната в структурата на данъчните приходи посредством увеличаването на нивото на местните данъци оказва значително по-малък ефект върху относителния дял на местните приходи отколкото преотстъпването на вече събирани данъци от централната власт;
- В комбинация с нормативните ограничения пред нивото на местните данъци, това води до ограничаване на възможностите за данъчна конкуренция между отделните общини;
- При равни други условия увеличаването на местните данъци без намаление в нивата на данъците, събирани от централната власт, може да доведе до загуба на външна конкурентоспособност за местния бизнес заради относителен ръст на данъчното бреме в икономиката в сравнение със ситуацията в други страни.

4. Как може да се случи фискалната децентрализация в България

Преотстъпването на част от постъпленията от ДДФЛ към общините не може и не трябва да бъде изолирана, самоцелна и безусловна промяна в структурата на данъчната система. За да може да бъде гарантиран успехът на една такава промяна, е необходимо да бъдат предприети редица допълнителни стъпки, между които:

- Преминаване към ефективно програмно бюджетиране³⁴ на местно ниво, което да доведе до по-голяма ефективност и прозрачност на местно ниво;
- Подобряване на ефективността и прозрачността на финансите и управлението на общинските предприятия и общинската собственост;
- Териториално-административна реформа, която да гарантира дългосрочната устойчивост на териториалното устройство.

4.1 Преотстъпване на данъчни постъпления – данък върху доходите

Реална промяна по отношение на финансовата самостоятелност на българските общини е възможна единствено чрез реструктуриране на съществуващата данъчната система. Налагането на нови данъци (например върху оборота) крие риска от дублиране на данъчното облагане, а увеличаването на съществуващите местни налози няма да реши проблема със стимулите за местните власти и предполага цялостен ръст на данъчната тежест в икономиката.

Споделянето на приходите от косвени данъци като ДДС изглежда трудно приложимо, а даването на правомощия на общините да определят неговото ниво или дори данъчната база на този данък би довело до абсолютен административен хаос и би създавало предпоставки за възникване на данъчен арбитраж, при който потреблението бива изкуствено насочвано към общини с по-ниска данъчна тежест.

Така стигаме до най-вероятния и широко прилаган в ЕС модел на фискална децентрализация под формата на **директно споделяне на приходи или отдаването на правомощия по отношение на съществуващи вече преки данъци** - върху доходите на физическите лица (данък общ доход) или върху печалбата (корпоративен данък).

Като основен проблем пред споделянето на част от приходите³⁵ от **корпоративния данък** се очертава масовата практика на т.нар. „творческо счетоводство“ (creative accounting) и съответно традиционното недеклаиране на печалба с години от множество фирми, включително и големи такива. Това би направило планирането на общинския бюджет изключително трудно и не би позволило прогнозируемост на приходите от този данък.

В търсенето на връзка между благосъстоянието на местното население и общинския бюджет, работните места и заплатите в дадена община изглеждат много по-релевантни спрямо печалбите на фирмите. Приходите от облагането на доходите, които са резултат от заетостта и

³⁴ В унисон с мярка 3 („Създаване на предпоставки за въвеждане на програмно бюджетиране“) по Приоритет 1 („Разширяване на собствената приходна база на общините“) от Стратегическа цел 2 („Установяване на оптимално разпределение на ресурси между централно и местно ниво“) в Програмата е предвидено финансиране по ОП „Добро управление“ с цел изготвянето на анализ и разработването на модел за програмно бюджетиране, но без да е определен размерът на необходимите средства.

³⁵ Към тези резерви можем да добавим и още един аргумент срещу децентрализацията на корпоративния данък, а именно че приходите от него са традиционно по-ниски от тези върху доходите на физическите лица. Тъй като приходите от корпоративен данък възлизат на около 70% от тези от данъка върху доходите на физическите лица, споделянето на този тип постъпления би имало относително по-малък ефект върху данъчните приходи на общините.

заплатите, са доказано по-стабилни през годините – особено във времена на криза, спрямо приходите от облагането на печалбите. Тази стабилност дава много по-добра основа за дългосрочно планиране на общинския бюджет.

Огромната част от политическите предизвикателства и административните пречки изглеждат лесно преодолими при споделянето на приходите или даването на правомощия на местните власти по отношение на **данъците върху доходите на физическите лица**:

- Получената в резултат на промяната връзка между данъчното облагане и демократичното представителство на местно ниво ще създаде стимули у местните власти да работят за създаването на работни места (основно чрез привличането на инвестиции) и ще обвърже финансовото състояние на общините със социалните и икономически процеси, протичащи на тяхна територия.
- Стимулите за данъчен арбитраж могат да бъдат премахнати при прилагане на принципа „парите следват личната карта“, при който приходите от данъците върху доходите на физическите лица се разпределят между отделните общини на база постоянния адрес на лицата.
- Връзката между данъчно облагане и демократично представителство при данъците върху доходите на физическите лица е много по-ясно изразена от тази при корпоративното облагане и създава стимули за реална данъчна конкуренция между общините.
- Огромната част от постъпленията от данъците върху доходите на физическите лица представляват месечни трансфери от работодателите към данъчните служби. Своевременното пренасочване на тези средства към общинските власти ще осигури допълнителен източник на ликвидност и може да помогне при посрещането на извънредни разходи.
- Законодателното усилие и последващите мерки, свързани с прилагането на една такава система, са чувствително по-леки от съществуващите алтернативи. Данъците върху доходите на физическите лица могат да бъдат събирани по същия ред (от НАП), след което съответната част от тях да бъде пренасочвана по сметките на общините.

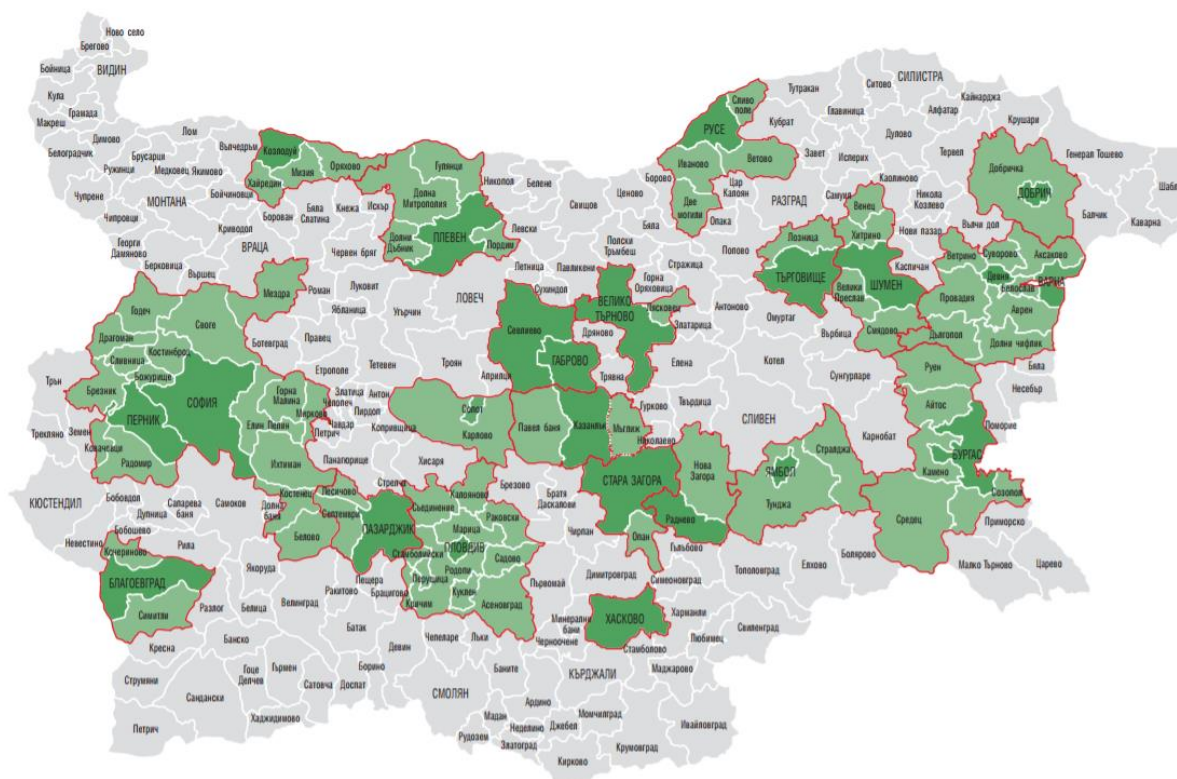
Споделянето на постъпленията от данъка върху доходите на физическите лица би имало и други преразпределителни ефекти, като водещо място сред тях заема ефектът на ежедневната трудова миграция. Последната оценка за броя на ежедневните трудови мигранти е от Преброяване 2011 г. – 400,3 хиляди души, от които над 286 хиляди напускат не само населеното място, но и общината, в която по принцип живеят. Данните на НСИ показват, че 190 от 265-те общини в страната имат отрицателно миграционно салдо, което означава, че повече работници ежедневно отиват да работят на територията на друга община, отколкото идват да работят на тяхна. Този ефект е особено ясно изразен по отношение на големите общини с най-силен ежедневен миграционен поток като столицата, в която броят на ежедневните трудови мигранти е над 50 хиляди души, което е близо 7 пъти повече от изходящия поток. При прилагането на принципа „парите следват личната карта“, приходите от данъка върху доходите на тези лица ще бъдат разпределени по техния постоянен адрес.

Това ще спомогне за естествената кохезия на българските общини, особено в рамките на обособените от ИПИ икономически центрове³⁶ в страната. Това са компактните клъстери от общини около основните икономически ядра в страната като столицата, Пловдив, Варна, Русе и други силни икономически общини. Всички те се характеризират с висок обем на

³⁶ Николов, А., Николова, Д., Ганев, П., Алексиев, Я. [Икономическите центрове в България](#). Институт за пазарна икономика, 2017

произведената продукция, висока положителна ежедневна трудова миграция от близки общини (формиращи периферията на икономическите ядра) и висока гъстота на наетите лица спрямо територията.

Фигура 11. Водещи икономически центрове и техните периферии



Източник: ИПИ

4.2 Особенности на фискалната децентрализация

Ключовите въпроси, на които бъдещата фискална децентрализация трябва да отговори са три:

1. Каква част от постъпленията от данък общ доход следва да бъде „споделена“ с общините?
2. Трябва ли общините да получат правомощие да определят нивото на данък общ доход в предварително зададени граници?
3. Какво ще означава това за текущите трансфери от централния бюджет?

4.2.1 Каква част от постъпленията от данък общ доход следва да бъде споделена с общините?

Отговорът на този въпрос зависи в голяма степен от това колко бързо и в каква степен държавата е склонна да преследва стратегическия ангажимент за децентрализация. Трудно е да си представим ситуация, в която изведнъж всички постъпления от данък общ доход ще бъдат прехвърлени директно към общините. Това първо би било непосилен трус за държавния бюджет (загуба от близо 3,4 млрд. лв.) и второ – би било неразумен ход предвид проблемите с прозрачността на бюджетния процес на местно ниво.

Фискалната децентрализация е не еднократно решение, а процес. Споделянето на данък общ доход с общините предполага и промяна на демократичния модел чрез засилване на

политическата отговорност на местно ниво и активното включване на гражданското общество в процеса на правене на местни политики.

С това предвид решаването на въпроса за структурата на местните бюджети и стимулите, които тя създава, са от първостепенно значение, а обхватът на самата реформа трябва едновременно да бъде достатъчно широк, за да бъде катализатор на промяна, и в същото време достатъчно консервативен, за да може евентуални проблеми да бъдат идентифицирани и решени своевременно.

В експертните среди е налице известен консенсус, че добра първа стъпка в посока фискална децентрализация би било споделянето на **една пета от приходите** от данък общ доход с общините. При заложен в бюджет 2018 г. приходи от данъка върху доходите на физическите лица в рамките на 3,372 млн. лв., преотстъпването на такава част от постъпленията би увеличило собствените приходи на общините с близо 675 млн. лв. или с 30,4%. За голямата част от общините този ресурс би следвало да е освободен от насрещни задължения – тоест общините трябва да могат да разполагат с него спрямо нуждите си. В същото време идеята за преходен „оздравителен“ за общинските бюджети период, в който общините ползват новите средства за намаляване на своите съществуващи задължения и финансови ангажименти, не е лишена от фискална логика. Това пък може да наложи преформулиране на процедурата за финансово оздравяване на общините.

4.2.2 Трябва ли общините да получат правомощието да определят нивото на данък общ доход в предварително зададени граници?

Възприемането на подобен подход би позволило на общините да влязат в реална данъчна конкуренция помежду си, особено ако те получат правото на значителна част от постъпленията от данък общ доход (например 50% или 75% от него). Малко вероятно е, обаче, отдаването на подобно правомощие за определяне на данъчната ставка³⁷ да бъде част от първия пакет промени във връзка с фискалната децентрализация. Много по-целесъобразно би било един такъв ход да бъде предприет след определен тестови период, в който общините вече са имали право на споделени приходи от данък общ доход.

Преотстъпването на данъчни правомощия на общините би имало смисъл, ако тяхното последващо прилагане може да доведе до чувствителна промяна в конкурентоспособността им. Ако общините имат право на споделени приходи и данъчни правомощия в размер на 2 процентни пункта от данък общ доход, то при равни други условия един процентен пункт намаление на данъка би довел до свиване с 50% на очакваните нови данъчни постъпления, без в същото време да доведе до чувствителна промяна в конкурентоспособността на местната икономика. Ефектът би бил коренно различен, ако общините получат правомощия да определят размера на преотстъпления им данък в някакви по-широки граници, например в диапазона между 0 и 5% или (в по-дългосрочен план) при пълно преотстъпване на приходите от данъците върху доходите и възможност за определянето му в рамките на 0 до 10%.

4.2.3 Какво ще означава това за текущите трансфери от централния бюджет?

Възприемането на реални ходове в посока фискална децентрализация не предполага промяна в краткосрочен или средносрочен план на съществуващите трансферни отношения между

³⁷ В настоящото изследване се разглежда единствено възможността за отдаване на право на общините да определят нивото на данъчната ставка. Допълнителни правомощия по отношение на данъчната основа (облагаемите доходи) или данъчната база (облагаемите данъчни единици) биха довели до ненужно усложнение на съществуващата данъчна система и са в голяма степен нецелесъобразни не само на най-ниското ниво на управление, но и по принцип.

държавата и общините. При липса на промени по отношение на обхвата и характера на делегираните дейности, средствата, отпуснати за тази цел, следва да се запазят непроменени.

Въпреки че няма как при прилагането на новата система една община да получи по-малък от настоящия си ресурс, в страната има редица общини, в които позитивният от финансова гледна точка ефект от преотстъпването на данък общ доход би бил минимален. В общия случай това са общини с нисък брой на заетите лица, както и с високо ниво на безработица, чиито бюджети разчитат почти изцяло на държавни трансфери. Финансовата немощ на тези общини, следствие от тяхното негативно социално и икономическо развитие, означава, че дори преотстъпването на постъпления от данък общ доход и отдаването на правомощия за неговото определяне няма да има особен ефект върху тяхната фискална самостоятелност.

В общия случай повечето от тези общини ще бъдат обхванати от една бъдеща териториално-административна реформа. Споделянето на част от постъпленията от данък общ доход с общините и анализът на получените впоследствие резултати е важна предпоставка за провеждането на ефективна и устойчива във времето промяна на териториалното устройство на страната. В комбинация с резултатите от предстоящото през 2021 г. преброяване на населението, натрупаната информация ще даде възможност за прекрояване на картата на общините така че тя да отговаря в по-голяма степен на естествените социални и икономически процеси.

4.3 Директен ефект върху бюджетите на общините

Общият ефект от преотстъпването на една пета от постъпленията от данъка върху доходите на физическите лица би бил в рамките на 675 млн. лв. повече данъчни приходи в общинските бюджети. Ефектът³⁸ от споделянето на данъка по общини ще е различен, като собствените средства ще се увеличат с около 5% в курортни общини като Приморско, Царево и Созопол и с над 50% в неголеми, но силни икономически общини като Пирдоп, Козлодуй, Раднево и Сопот, в които има големи структуроопределящи предприятия.

По-малкият ефект, който може да се очаква по отношение на курортните общини, следва от вече съществуващите особености на местното данъчно облагане (ролята на данъците върху недвижимите имоти, патентните и туристическите данъци). Малките курортни общини и в момента генерират значителен дял собствени приходи, като същевременно се отличават със сравнително нисък средногодишен брой на заетите лица. Принципът „парите следват личната карта“ всъщност ще разпрости приходите от данъците върху доходите на наетите в туризма върху голям брой не-курортни общини.

Най-голям ръст в номинално отношение ще отбележат собствените приходи на столицата. На база данните на НСИ за броя на наетите лица и средното ниво на заплащане, очакваме постъпления от ДДФЛ в Столична община от близо 292 млн. лв., следвана от Пловдив (37 млн. лв.), Варна (37 млн. лв.), Бургас (21 млн. лв.) и Русе (14 млн. лв.).

От тези пет общини обаче, четири се очаква да загубят средства вследствие на ефекта от ежедневната трудова миграция:

³⁸ Изчисленията на ИПИ се базират на данните на НСИ за броя на наетите и размера на средната заплата в отделните общини през 2015 г., като данните са коригирани спрямо очакваните постъпления от ДДФЛ за 2018 г. и спрямо оценката на ИПИ за относителния дял на генерираните в предишни периоди постъпления от територията на всяка община. В настоящите изчисления не са включени само две общини – Чавдар и Мирково, за които НСИ не предоставя данни за броя на наетите и средната брутна заплата. Икономически дейности, за броя на наетите и размера на средните заплати, за които НСИ не предоставя данни поради съображения за конфиденциалност, също са изключени от изчисленията.

- От столицата по постоянен адрес по лична карта на работещите ще бъдат пренасочени близо 21 млн. лв. от очакваните 292 млн. лева преотстъпен данък (т.е. около 7%), от които 4 млн. лв. ще отидат в община Перник. Над 1 млн. лв. вследствие на ежедневната трудова миграция ще постъпят още в бюджетите на общините Елин Пелин, Костинброд и Своге, а 700 хил. лв. – в този на Божурище.
- От Варна по постоянен адрес по лична карта на работещите ще бъдат пренасочени 3,75 млн. лв. или около 10% от очакваните приходи от преотстъпен данък, от които 870 хил. лв. ще отидат в община Аксаково, 433 хил. лв. - в Белослав и над 330 хил. лв. - в община Добрич.
- От Бургас по постоянен адрес по лична карта на работещите ще бъдат пренасочени близо 2,4 млн. лв., от които близо 490 хил. лв. ще отидат в община Айтос, по над 200 хил. лв. в общините Камено, Поморие, Руен и Средец, както и 186 млн. лв. в Созопол.
- От Русе по постоянен адрес по лична карта на работещите ще бъдат пренасочени над 1 млн. лв., близо половината от които ще бъдат поделени между общините Иваново и Сливо поле.
- Единствената от 5-те общини с най-високи очаквани номинални приходи от ДДФЛ, която ще спечели от ежедневната трудова миграция, е Пловдив (близо 1,6 млн. лв.), което може да се обясни с малката територия на общината и големия брой на работещите местни жители на територията на съседни общини.

Най-малко увеличение в номинално отношение на приходите се очаква в общини като Бобошево (под 50 хил. лв.), Антон, Бойница, Ковачевци (около 30 хил. лв.), Макреш, Маджарово (около 25 хил. лв.) и Трекляно (под 20 хил. лв.). Пълна разбивка на очакваните ефекти върху бюджетите на общините вследствие на споделянето на една пета от приходите от ДДФЛ е достъпна в приложението на настоящото изследване.

5. Изводи

Фискалната децентрализация в България, макар и официално заложена като стратегическа цел пред страната, все още остава повече пожелание, отколкото реалност. Общинските бюджети са силно зависими както от държавните трансфери, така и от европейските средства, което ограничава възможностите за провеждане на успешна местна политика. Липсата на адекватен собствен ресурс в общините не просто води до често изпадане във финансови затруднения и трупане на текущи задължения или просрочия, но и което е по-важно – ограничава потенциала за развитие на общините.

В настоящия анализ коментирахме не само финансовото състояние на общините, но и последните развития в местните финанси като процедурата за финансово оздравяване на общини и тенденцията за покачване на местни данъци. Тези теми са важни за общинските финанси, но те не могат да отменят дебата за фискалната децентрализация. Процедурата за финансово оздравяване на общини може отчасти да дисциплинира и да „гаси пожари“ – например в общини с големи просрочия, но тя няма отношение към липсата на собствени средства и инструменти в местната власт да провежда политики. Промените по отношение на местните данъци, основно имуществени такива, също не са в състояние да променят чувствително структурата на общинските бюджети.

Решението на структурните предизвикателства пред местните финанси минава през реструктуриране на данъчната система и пренасочване на данъчни приходи от централната власт към общините. Анализът защитава позицията, че това е най-добре да се случи по отношение на доходното облагане и конкретно чрез преотстъпване на 1/5 от приходите от данък общ доход към общините. Това би се равнявало на 675 млн. лв. за 2018 г. или ръст с близо 1/3 на собствените приходи в общинските бюджети. Подобна стъпка е фискално постижима на фона на състоянието на държавния бюджет през последните години.

Преотстъпването на част от доходното облагане би обвързало състоянието на общинските финанси с развитието на местната икономика, тоест част от обложения доход на местното население ще остава в общината, което е логично както от икономическа, така и от демократична гледна точка. Предложението ни е този механизъм да бъде максимално опростен, като се приложи правилото парите да следват личната карта, тоест преотстъпеният данък да отива в общината по местоживееене, а не тази по месторабота (ако са различни). Това би стимулирало развитието на по-малките общини и особено на периферните такива, разположени в близост до най-силните икономически общини.

Важно е да се отбележи, че от фискалната децентрализация ще спечелят всички общини, тоест всяка една ще отчете повишаване на собствените си приходи. По-големият ефект ще бъде концентриран там, където има повече работни места и по-високи заплати, но точно така и трябва да бъде – механизмът просто ще следва естествените процеси. Подобно преотстъпване на данък общ доход не отменя държавните трансфери и държавната политика към слаборазвитите територии, но самият процес на децентрализация предполага и паралелна административно-териториална реформа, включително и окрупняване на общини.

Използвана литература

- Алексиев, Я. [Финансова децентрализация: състояние и перспективи](#). 1-2/49/2017, стр. 64-74, Социологически проблеми, Институт за изследвания на обществата и знанието при БАН
- Ганев, П. [Данъчна политика на местно ниво](#). Институт за пазарна икономика, 2014
- Ганев, П. [Фискална политика и регионално развитие: препоръки за промени в подходното облагане](#). Институт за пазарна икономика, 2014
- Николов, А., Николова, Д., Ганев, П., Алексиев, Я. [Икономическите центрове в България](#). Институт за пазарна икономика, 2017
- Министерски съвет. [Стратегия за децентрализация 2006 – 2015](#)
- Министерски съвет. [Стратегия за децентрализация 2016 - 2025](#)
- Национално сдружение на общините в Република България. *Анализ на изпълнението на общинските бюджети за 2015 г.* 2016
- Национално сдружение на общините в Република България. *Показатели за развитието на фискалната децентрализация в Югоизточна Европа: 2006-2014 г.* 2015
- European Commission. [Report on Public Finances in EMU 2017](#). Institutional Paper 069. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018. p. 143
- Makreshanska, S., Petrevski, G. [Fiscal Decentralization and Government Size across Europe](#). MPRA Paper No. 82472, 2016
- Maličká, L. [The Role of Immovable Property Taxes in the EU Countries – Taxes on Land, Buildings and Other Structure in Sub-National Tax Revenues under the Conditions of Tax Decentralization](#). Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis, 65(4): 1383–1392, 2017
- Oplotnik, Ž., Finžgar, M. [EU Member States and Fiscal Decentralization – Empirical Comparison](#). Innovative Issues and Approaches in Social Sciences, Vol. 6, No. 3, pp. 39-68
- Rodríguez-Pose, A., Krøijer, A. [Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe](#). LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series, LEQS Paper No. 12/2009
- Sow, M., Razafimahefa, I. [Fiscal Decentralization and Fiscal Policy Performance](#). IMF Working Paper WP/17/64, 2017

Приложение

Оценка на ефектите от преотстъпване на една пета от постъпленията от ДДФЛ на общините по принципа „парите следват личната карта“

Община	Собствени приходи за 2017 г. (хил. лв.)	Очаквани нови постъпления без ефекта на трудовата миграция (хил. лв.)	Промяна (%)	Ефект на ежедневната трудова миграция
Аврен	4,165	349	8	+
Айтос	4,706	662	14	+
Аксаково	5,731	1,013	18	+
Алфатар	584	90	15	-
Антон	235	32	14	-
Антоново	658	95	14	+
Априлци	889	134	15	+
Ардино	1,644	317	19	+
Асеновград	13,429	2,405	18	+
Балчик	13,051	1,581	12	-
Баните	663	106	16	+
Банско	11,624	961	8	-
Батак	1,267	382	30	-
Белене	1,914	345	18	-
Белица	930	187	20	+
Белово	2,084	329	16	+
Белоградчик	1,560	176	11	+
Белослав	1,978	803	41	+
Берковица	2,238	685	31	+
Благоевград	21,197	6,552	31	-
Бобов дол	2,369	1,277	54	-
Бобошево	361	46	13	+
Божурище	3,493	641	18	-
Бойница	359	31	9	-
Бойчиновци	958	170	18	+
Болярово	1,431	106	7	-
Борино	587	111	19	+
Борован	607	87	14	+
Борово	1,144	156	14	+
Ботевград	7,393	3,219	44	+
Братя Даскалови	1,401	236	17	+
Брацигово	1,483	186	13	+
Брегово	651	110	17	+
Брезник	1,432	187	13	+
Брезово	1,327	238	18	+
Брусарци	459	64	14	+
Бургас	89,279	21,488	24	-
Бяла (Русе)	3,108	666	21	-
Бяла (Варна)	3,149	194	6	-
Бяла Слатина	3,016	651	22	+
Варна	143,589	36,202	25	-
Велики Преслав	2,088	452	22	+
Велико Търново	27,511	7,648	28	-
Велинград	6,592	1,435	22	+
Венец	1,119	126	11	+
Ветово	3,198	619	19	+
Ветрино	1,366	167	12	+
Видин	9,936	2,501	25	+
Враца	16,207	3,913	24	+
Вълчедръм	1,619	236	15	+
Вълчи дол	1,819	329	18	+
Върбица	1,321	168	13	+

Вършец	1,722	250	15	+
Габрово	13,792	4,625	34	+
Генерал Тошево	4,454	587	13	-
Георги Дамяново	479	75	16	+
Главиница	2,519	220	9	+
Годеч	1,947	371	19	+
Горна Малина	1,627	140	9	+
Горна Оряховица	8,690	2,717	31	+
Гоце Делчев	5,446	2,539	47	-
Грамада	646	61	9	-
Гулянци	1,614	200	12	+
Гурково	650	295	45	-
Гълъбово	7,841	3,349	43	-
Гърмен	1,702	333	20	+
Две могили	1,627	257	16	+
Девин	2,355	771	33	+
Девня	5,073	2,314	46	-
Джебел	1,166	360	31	+
Димитровград	14,112	2,731	19	+
Димово	1,135	130	11	-
Добрич	18,919	4,657	25	+
Добрич-селска	4,274	738	17	+
Долна Баня	827	162	20	-
Долна Митрополия	2,979	489	16	+
Долни Дъбник	1,852	434	23	+
Долни Чифлик	3,787	409	11	-
Доспат	1,382	394	29	+
Драгоман	1,933	249	13	+
Дряново	1,680	592	35	+
Дулово	3,332	603	18	+
Дупница	7,302	2,284	31	+
Дългопол	1,719	309	18	+
Елена	1,589	325	20	+
Елин Пелин	7,599	2,971	39	+
Елхово	2,683	521	19	+
Етрополе	4,495	497	11	+
Завет	1,549	251	16	+
Земен	401	66	16	+
Златарица	878	79	9	+
Златица	2,298	170	7	+
Златоград	1,548	626	40	+
Ивайловград	1,619	184	11	-
Иваново	2,133	233	11	+
Искър	1,478	119	8	-
Исперих	3,801	987	26	+
Ихтиман	3,786	627	17	+
Каварна	5,786	832	14	+
Казанлък	14,702	6,020	41	+
Кайнарджа	1,069	101	9	-
Калояново	1,580	352	22	+
Камено	3,616	418	12	+
Каолиново	3,422	176	5	+
Карлово	7,727	1,628	21	+
Карнобат	5,041	1,961	39	+
Каспичан	1,543	572	37	-
Кирково	2,144	464	22	+
Кнежа	3,465	537	15	+
Ковачевци	420	30	7	+
Козлодуй	6,999	4,725	68	-
Копривщица	2,032	71	3	-

Костенец	3,373	456	14	+
Костинброд	5,025	1,941	39	+
Котел	2,347	335	14	+
Кочериново	504	98	20	-
Кресна	844	200	24	+
Криводол	894	191	21	+
Кричим	1,155	287	25	+
Крумовград	4,831	423	9	+
Крушари	1,175	106	9	-
Кубрат	3,558	479	13	+
Куклен	1,543	286	19	-
Кула	624	159	25	+
Кърджали	21,092	4,329	21	+
Кюстендил	10,368	2,493	24	+
Левски	2,578	620	24	+
Лесичово	694	115	17	+
Летница	962	367	38	-
Ловеч	9,787	3,313	34	+
Лозница	1,567	181	12	+
Лом	3,694	1,153	31	+
Луковит	3,107	607	20	+
Лъки	618	331	54	-
Любимец	1,624	213	13	+
Лясковец	2,943	1,156	39	+
Мадан	1,731	667	39	+
Маджарово	325	25	8	-
Макреш	264	26	10	-
Малко Търново	1,033	125	12	-
Марица	8,616	3,257	38	+
Медковец	478	72	15	+
Мездра	3,125	647	21	+
Мизия	1,055	162	15	+
Минерални Бани	2,979	123	4	+
Мирково	2,128	без оценка	без оценка	+
Момчилград	3,038	565	19	+
Монтана	11,879	3,427	29	+
Мъглиж	1,570	274	17	+
Невестино	397	65	16	-
Неделино	784	131	17	+
Несебър	49,626	3,351	7	+
Никола Козлево	1,449	117	8	+
Николаево	420	79	19	-
Никопол	1,448	247	17	-
Нова Загора	7,813	1,265	16	+
Нови пазар	3,300	677	21	+
Ново село	358	55	15	+
Омуртаг	3,053	508	17	+
Опака	669	147	22	+
Опан	1,200	66	6	-
Оряхово	2,149	287	13	+
Павел баня	2,003	547	27	-
Павликени	4,203	951	23	+
Пазарджик	23,013	6,051	26	+
Панагюрище	7,981	2,764	35	+
Перник	20,825	4,679	22	+
Перушица	618	184	30	-
Петрич	9,143	2,885	32	+
Пещера	3,546	1,231	35	-
Пирдоп	2,249	1,370	61	+
Плевен	30,280	9,377	31	+

Пловдив	123,947	37,178	30	+
Полски Тръмбеш	2,801	303	11	+
Поморие	12,762	1,117	9	+
Попово	4,843	1,307	27	+
Пордим	1,354	201	15	-
Правец	2,094	344	16	+
Приморско	12,142	426	4	-
Провадия	3,374	729	22	+
Първомай	4,221	1,034	24	+
Раднево	8,989	6,343	71	+
Радомир	3,744	830	22	+
Разград	15,006	4,210	28	+
Разлог	5,636	1,059	19	+
Ракитово	1,765	306	17	+
Раковски	4,563	1,893	41	+
Рила	600	122	20	+
Родопи	7,021	943	13	+
Роман	668	166	25	+
Рудозем	920	439	48	+
Руен	2,328	535	23	+
Ружинци	614	50	8	+
Русе	41,780	14,353	34	-
Садово	2,483	466	19	+
Самоков	17,065	1,614	9	+
Самуил	1,071	211	20	-
Сандански	7,176	1,901	26	+
Сапарева баня	2,705	169	6	-
Сатовча	1,289	576	45	+
Свиленград	5,476	1,130	21	-
Свищов	7,463	1,911	26	+
Своге	4,882	635	13	+
Севлиево	9,162	3,920	43	-
Септември	3,809	875	23	+
Силистра	10,269	2,843	28	+
Симеоновград	1,036	126	12	+
Симитли	1,978	345	17	+
Ситово	990	166	17	-
Сливен	24,632	6,441	26	+
Сливница	2,123	327	15	+
Сливо поле	3,079	420	14	+
Смолян	9,810	2,943	30	+
Смядово	844	115	14	-
Созопол	14,146	648	5	+
Сопот	1,480	1,284	87	+
Средец	5,376	596	11	-
Стамболийски	3,177	665	21	+
Стамболово	1,048	111	11	+
Стара Загора	42,706	12,770	30	+
Столична	639,846	292,170	46	-
Стражица	2,540	511	20	+
Стралджа	2,287	337	15	+
Стрелча	1,381	112	8	+
Струмяни	1,367	155	11	+
Суворово	1,814	313	17	+
Сунгурларе	1,519	262	17	+
Сухиндол	532	79	15	-
Съединение	1,776	1,029	58	+
Твърдица	2,169	289	13	+
Тервел	2,958	602	20	-
Тетевен	4,199	578	14	+

Тополовград	1,847	229	12	+
Трекляно	90	19	21	+
Троян	7,873	2,190	28	+
Трън	2,019	96	5	+
Трявна	2,126	629	30	+
Тунджа	4,674	840	18	+
Тутракан	3,059	492	16	+
Търговище	11,469	4,373	38	-
Угърчин	1,205	153	13	+
Хаджидимово	1,017	356	35	+
Хайредин	703	90	13	+
Харманли	5,343	831	16	+
Хасково	24,047	5,363	22	+
Хисаря	2,925	510	17	-
Хитрино	3,079	133	4	+
Цар Калоян	512	126	25	+
Царево	8,665	379	4	-
Ценово	1,292	116	9	+
Чавдар	3,030	без оценка	без оценка	+
Челопеч	7,634	862	11	-
Чепеларе	3,635	607	17	-
Червен бряг	3,494	803	23	+
Черноочене	1,014	173	17	+
Чипровци	648	143	22	+
Чирпан	2,834	810	29	+
Чупрене	537	53	10	-
Шабла	2,429	201	8	-
Шумен	28,711	7,658	27	-
Ябланица	1,017	308	30	-
Якимово	587	105	18	-
Якоруда	954	184	19	+
Ямбол	16,318	5,700	35	+

Източник: Изчисления на ИПИ на база данни на НСИ и МФ