

## АКТУАЛНИ ПРОБЛЕМИ НА ФИНАНСОВАТА САМОСТОЯТЕЛНОСТ НА ОБЩИНИТЕ В БЪЛГАРИЯ

Гл. ас. д-р Дияна Иванова

Стопанска академия „Д. А. Ценов“ - Свищов, България

e-mail: d.ivanova@uni-svishtov.bg

**Резюме:** За изпълнение на широкия спектър от обществени услуги, възложени им от законодателството, общините се нуждаят от стабилна местна приходна база. Нейното постигане и поддържане предполага подходящи управленски решения и действия, основани на системно наблюдение и изследване на състоянието и тенденциите в развитието на собствените им финансови ресурси. В настоящата разработка фокусът е насочен към конкретни източници на общински приходи, а именно данък върху недвижимото имущество и данък върху превозните средства, като се изследват тяхната събираемост и тенденциите в развитието ѝ.

**Ключови думи:** публичен сектор, местно самоуправление, приходи на общините, местни данъци.

**JEL: H72, H83.**

## CURRENT PROBLEMS OF FINANCIAL INDEPENDENCE OF THE MUNICIPALITIES IN BULGARIA

Head Assist. Prof. Diyana Ivanova, PhD

D.A.Tsenov Academy of Economics – Svishtov, Bulgaria

e-mail: d.ivanova@uni-svishtov.bg

**Abstract:** In order to carry out the wide range of public services assigned to them by legislation, municipalities need a stable local revenue base. Achieving and maintaining it presupposes appropriate managerial decisions and actions based on systematic monitoring and studying the state and trends in the development of their own financial resources. The present paper focuses on specific sources of municipal revenue, namely real estate tax and vehicle tax, and examines their collectability and the trends in its development.

**Keywords:** public sector, local self-government, municipal revenues, local taxes.

**JEL: H72, H83.**

## 1. Въведение

Общините са основните административно-териториални единици, в които се осъществява местното самоуправление (Закон за местното самоуправление и местната администрация, 2024, чл. 2) и ежегодно със Закона за държавния бюджет на Република България се приемат размерите на бюджетните взаимоотношения между централния бюджет и общинските бюджети (Закон за държавния бюджет на Република България за 2024 г., 2023). Постигането на добро финансово управление на публичните средства на бюджетните организации на местно ниво предполага подходящи управленски решения и действия, основани на системно наблюдение и изследване на развитието на финансовото им състояние, в т. ч. и на финансовата им самостоятелност. Достигнатото ниво на финансова самостоятелност на общините се измерва посредством дела на собствените приходи в общите постъпления и покритието на местни дейности със собствени приходи (Методика за оценка на финансовото състояние на общините, 2013, с. 2-3). В контекста на намаляващата финансова самостоятелност на общините, в рамките на настоящата разработка вниманието е насочено към приходната част на общинските бюджети<sup>1</sup>, като *обект* на изследване са данъчните приходи. *Предмет* на изследването са приходите от данъка върху недвижимото имущество и данъка върху превозните средства, като *целта* е да се анализира тяхната събираемост и да се изведат тенденциите в нейното развитие. Поставеният акцент е аргументиран както от наблюдението и анализа на събираемостта на двата данъка във връзка с финансовото здраве на общините по смисъла на чл. 130а от Закона за публичните финанси (Закон за публичните финанси, 2020, чл. 130а), така и от намаляващия дял на собствените приходи в общите постъпления на общините през последните години, което отслабва тяхната финансова автономност и ги поставя в зависимост от държавните трансфери и субсидии.

За постигане на поставената цел се анализира динамиката на следните показатели (Методически указания по прилагането на чл. 130а, ал. 1 от Закона за публичните финанси, 2016, с. 3):

---

<sup>1</sup> В общинския бюджет постъпват следните местни данъци: данък върху недвижимите имоти; данък върху наследствата; данък върху даренията; данък при възмездно придобиване на имущество; данък върху превозните средства; патентен данък; туристически данък; данък върху таксиметров превоз на пътници; други местни данъци, определени със закон. Общинският съвет определя с наредба размера на данъците при условията, по реда и в границите, определени със ЗМДТ (Закон за местните данъци и такси, 2023, чл. 1).

*първо, осреднено равнище на събираемост на данъка върху недвижимите имоти и данъка върху превозните средства, което се изчислява като средно аритметична величина на отчетената събираемост на двата данъка<sup>2</sup>;*

*второ, събираемост на данъка върху превозните средства, която е процентно съотношение между събраната сума и начислените задължения за съответната година (намалени с ползваната отстъпка) за този данък;*

*трето, събираемост на данъка върху недвижимото имущество, която е процентно съотношение между събраната сума и начислените задължения за съответната година (намалени с ползваната отстъпка) за данъка върху недвижимото имущество.*

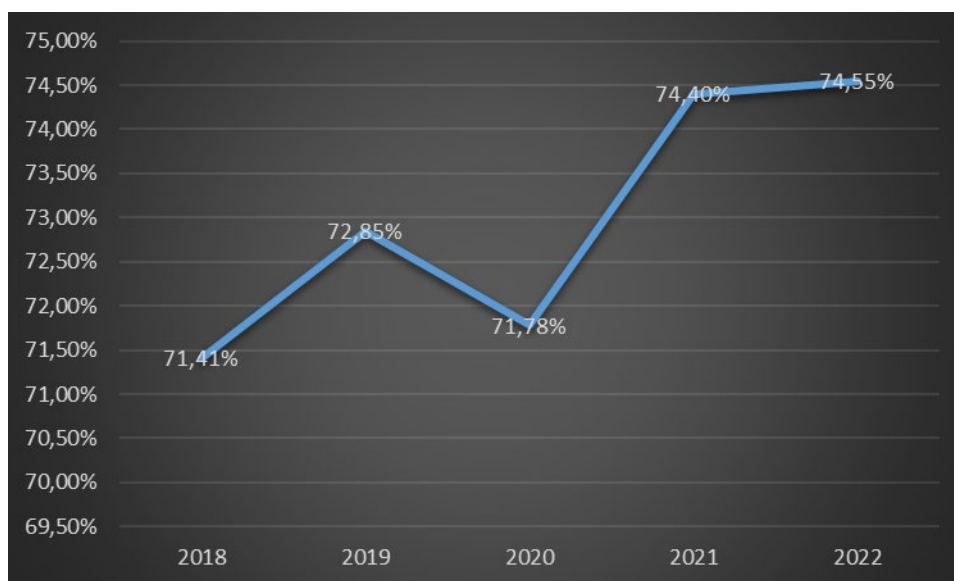
На база анализа на динамиката на тези показатели в рамките на петгодишен период се оценява събираемостта на данъка върху превозните средства (ДПрС) и данъка върху недвижимото имущество (ДНИ) както общо, така и поотделно и се извеждат тенденциите в развитието ѝ, като се конкретизират областите, в които най-силно са изразени проблемите със събираемостта на тези данъци. Периодът обхванат в рамките на изследването е 2018-2022 г.

## ***2. Анализ на динамиката на осредненото равнище на събираемост на данъка върху недвижимото имущество и данъка върху превозните средства***

Средните стойности на първия от изследваните показатели (осреднено равнище на събираемост на ДНИ и ДПрС), изчислени на база индивидуалните показатели на всички общини за всяка от годините на периода, са представени на Фигура 1. През първата година средното равнище на показателя е 71,41%. При 116 от общо 265 общини стойностите на показателя са под средното ниво за страната. През 2019 г. стойността на показателя се покачва до 72,85%, като при 117 от общините осредненото равнището на събираемост на ДНИ и ДПрС е под средното за страната ниво, отчетено за годината. Осредненото равнището на събираемост на ДНИ и ДПрС за 2020 г. е под средното за страната (71,78%) при 115 общини. През последните две години изследваният показател бележи ръст съответно до 74,40% и 74,55%, като броят на общините, които отчитат осреднена събираемост на ДНИ и ДПрС под достигнатото средно ниво за страната, е съответно 114 и 116.

---

<sup>2</sup> Стойността на показателя за съответната община е приемлива ако е над осреднената събираемост на двата данъка за всички общини, отчетена за последната година (Методически указания по прилагането на чл. 130а, ал. 1 от Закона за публичните финанси, 2016, с. 3).

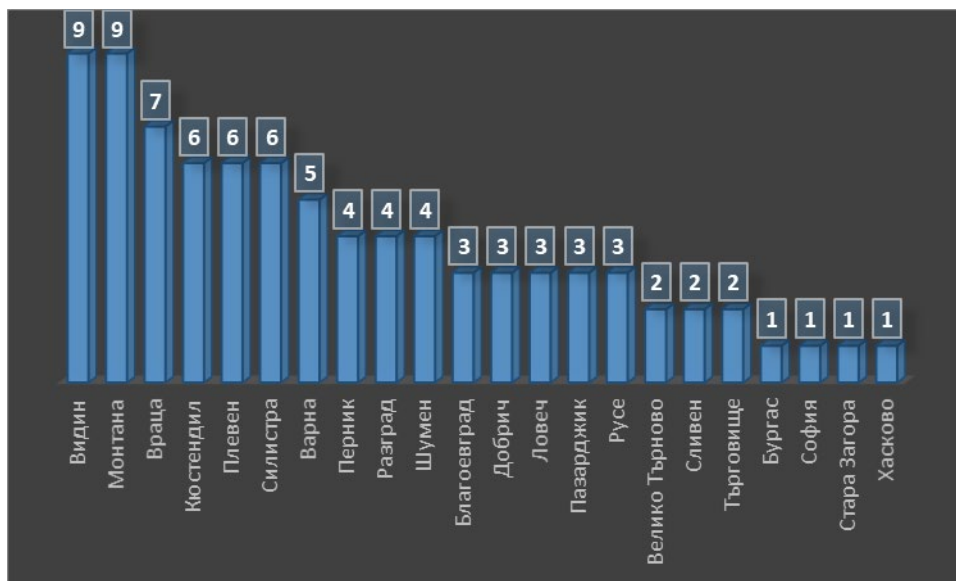


*Фигура 1. Осреднено равнище на събираемост на данъка върху недвижимите имоти и данъка върху превозните средства за периода 2018-2022 г.*

*Източник: Изчисления на автора на база данни на МФ*

Средните стойности на показателя се движат в диапазона от 71% до 75% и с изключение на 2020 г., темпът на прираст на наблюдаваната величина е положителен, но не може да се определи като значителен. Като значителен може да се определи относителният дял на общините, при които осредненото равнище на събираемост на двата данъка е под осредненото равнище на събираемост на ДНИ и ДПрС за съответната година. Ежегодно техният относителен дял е приблизително 44% от общините в България.

Проследяването в хронология на стойностите на изследвания показател по отделни общини и техният анализ показват, че при 85 от общо 265 общини у нас, за всяка от годините на петгодишния период, осредненото равнище на събираемост на ДПрС и ДНИ е под осреднената събираемост на двата данъка за страната, отчетена за съответната година. Анализът на индивидуалните показатели на общините позволява да се конкретизират областите, в които най-категорично са изразени проблемите с достигнатото ниво на събираемост на ДПрС и ДНИ като част от общинските приходи (виж Фигура 2).



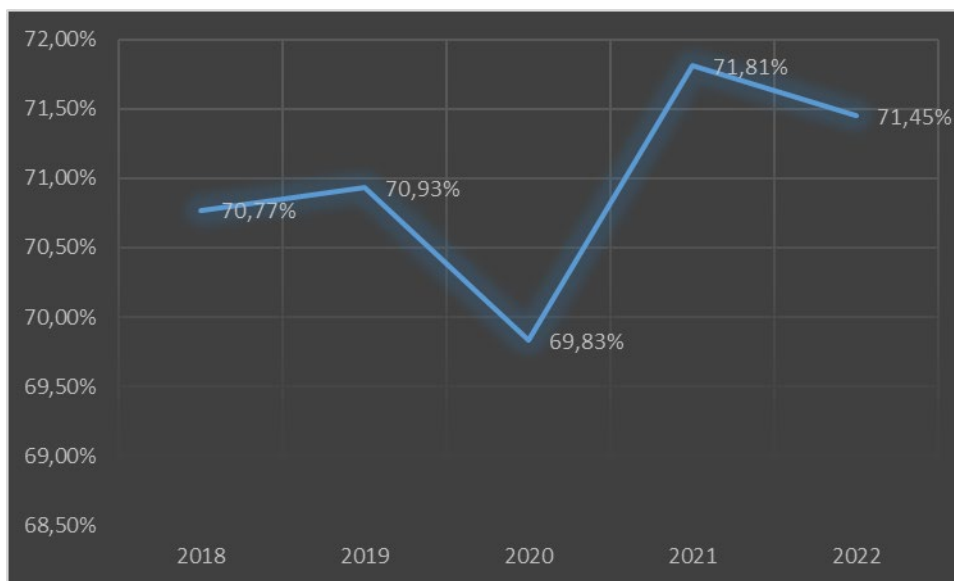
Фигура 2. Брой общини с осреднено равнище на събираемост на ДПрС и ДНИ под осреднената събираемост на двата данъка, отчетена за последната година (2018-2022 г.)

Източник: Изчисления на автора на база данни на МФ

Водещи по брой общини с осреднено равнище на събираемост на ДПрС и ДНИ под средната му стойност за страната са областите Видин, Монтана, Враца, Кюстендил, Плевен, Силистра. Най-малко общини с осреднено равнище на събираемост на двата данъка под средната му стойност за страната има в областите Бургас, София, Стара Загора и Хасково – само по една община (виж Фигура 2).

### 3. Анализ на динамиката на събираемостта на данъка върху превозните средства

Средната събираемост на данъка върху превозните средства, изчислена от индивидуалните показатели на отделните общини за всяка от годините на периода, е представена на Фигура 3.



*Фигура 3. Средна събираемост на данъка върху превозните средства за периода 2018-2022 г.*

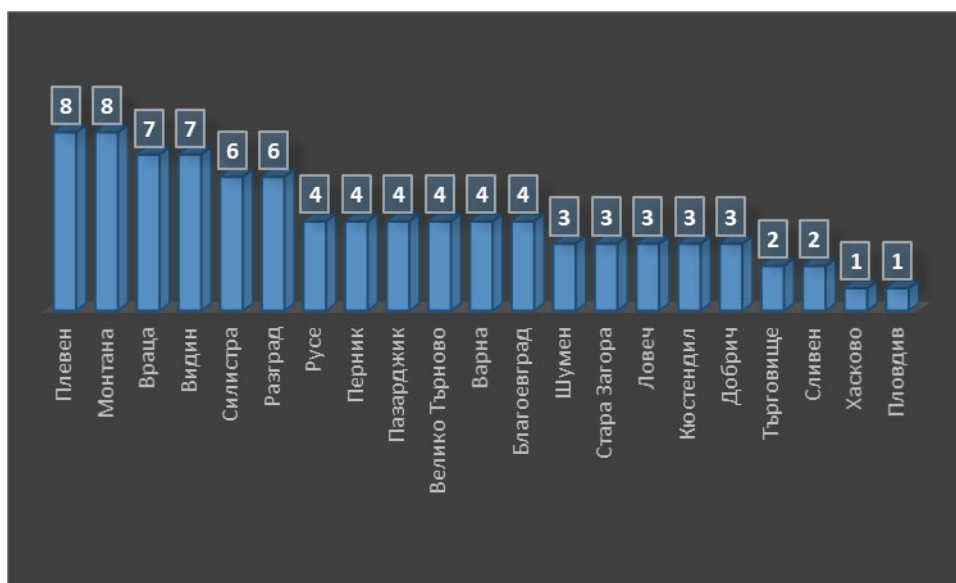
*Източник: Изчисления на автора на база данни на МФ*

През първата година на периода стойността на изследвания показател е 70,77%, а през 2019 г. тя достига 70,93%. През 2020 г. средната събираемост на данъка върху превозните средства бележи спад до 69,83% и през последните две години има приблизително еднакви стойности, съответно 71,81% за 2021 г. и 71,45% за 2022 г. Индивидуалните показатели на отделните общини се движат в широки диапазони. През 2018 г. най-висока събираемост е отчетена при община Мирково (92,93%) и най-ниска при община Цар Калоян (34,91%). През 2019 г. и 2020 г. двете общини отново са съответно на първо и последно място по събираемост на ДПрС със стойности на показателя 87,70% при община Мирково и 37,32% при община Цар Калоян за 2019 г. и 88,28% при община Мирково и 37,55% при община Цар Калоян за 2020 г. През 2021 г. община Стара Загора е с най-високото индивидуално ниво на събираемост на ДПрС, а именно - 100%, а най-ниското ниво отново е на община Цар Калоян, при която събираемостта на ДПрС е 39,79%. През последната година от периода община Лъки отчита най-висока събираемост на ДПрС в размер на 87,64% и отново община Цар Калоян с най-ниска събираемост на ДПрС (40,48%).

Броят на общините, чиято събираемост на този местен данък е под средната събираемост, изчислена на база индивидуалните показатели на общините, е еднакъв за първата и втората година, а именно 109 общини. През 2020 г. броят на общините, чиято събираемост на ДПрС е под средната за страната е 114 общини. През 2021 г. и 2022 г.

общините със събираемост на ДПрС под средното ниво за страната е съответно 112 и 115 общини.

Данните показват, че средната събираемост на данъка върху превозните средства не бележи съществено изменение през периода и че нараства броят на общините, чиято събираемост на ДПрС е под средната събираемост на ДПрС за всички общини, отчетена за съответната година. В 21 от областите у нас има общини, при които събираемостта на ДПрС през целия период е под средната за страната. Те са общо 87 общини (виж Фигура 4).



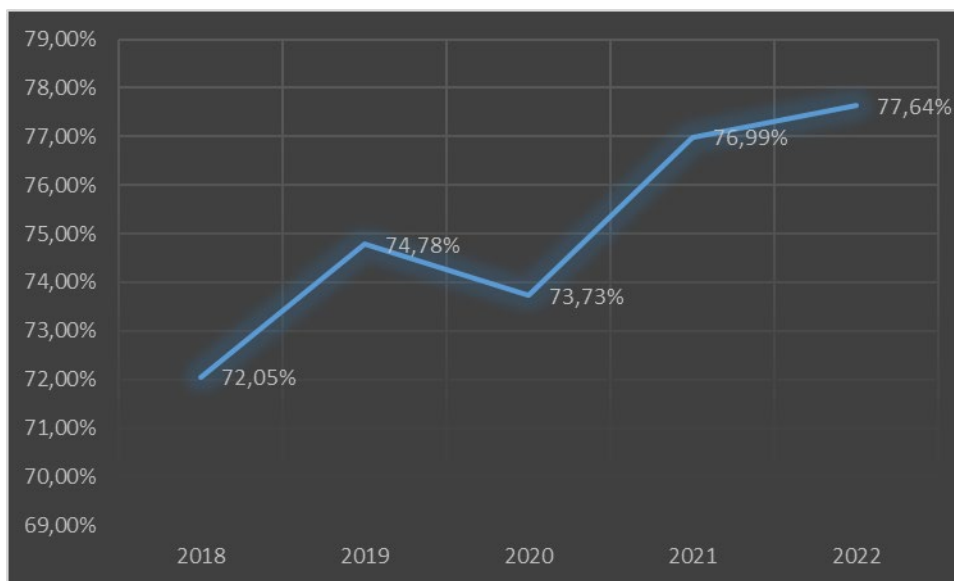
Фигура 4. Брой общини със събираемост на ДПрС под средната събираемост на ДПрС за всички общини, отчетена за съответната година (2018-2022 г.)

Източник: Изчисления на автора на база данни на МФ

Областите, които се отличават с най-висок брой общини с трайно ниска събираемост на ДПрС са Монтана, Плевен, Видин, Враца, Разград и Силистра. Най-слабо представена е тази група общини в областите Хасково и Пловдив (виж Фигура 4).

#### **4. Анализ на динамиката на събираемостта на данъка върху недвижимите имоти**

Средната събираемост на данъка върху недвижимите имоти, изчислена от индивидуалните показатели на всички общини за всяка от годините на изследвания период, е както следва: 72,05% за 2018 г., 74,78% за 2019 г., 73,73% за 2020 г., 76,99% за 2021 г. и 77,64% за последната година от периода (виж Фигура 5).



*Фигура 5. Средна събираемост на данъка върху недвижимите имоти за периода 2018-2022 г.*

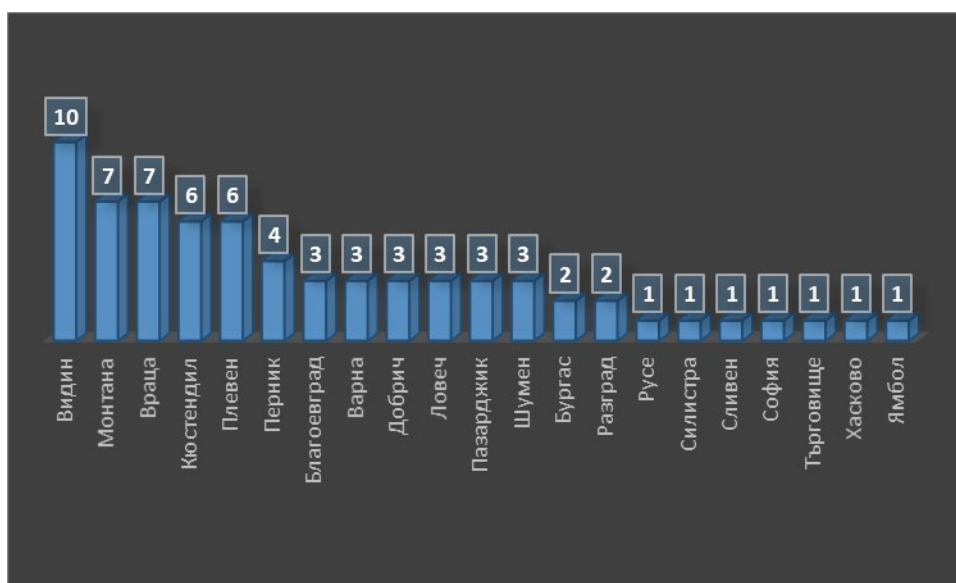
*Източник: Изчисления на автора на база данни на МФ*

Индивидуалните показатели на общините се движат в широки диапазони от стойности, както и при предходно разглеждания местен данък. През 2018 г. най-висока събираемост на ДНИ е отчетена при община Златица, а именно 95,58% и най-ниска при община Бобов дол (20,11%). През 2019 г. на първо място по събираемост на ДНИ са общините Сандански и Хисаря със 100% събираемост, а община Бобов дол отново е с най-ниска събираемост на ДНИ (41,08%). През 2020 г. община Козлодуй е с най-висока събираемост на ДНИ, а именно 95,40%, а с най-ниска събираемост е община Ветрино с 35% събираемост на ДНИ. През 2021 г. общините Девин и Стара Загора са със 100% събираемост на този местен данък, а с най-ниска събираемост на ДНИ е община Якимово с 50,63%. През 2022 г. с най-висока събираемост на ДНИ е община Козлодуй с 95,92% и с най-ниска събираемост е община Търговище с 37,63% събираемост на данък недвижими имоти.

Броят на общините, чиято събираемост на този местен данък е под средната събираемост за годината, изчислена на база индивидуалните им показатели, е 122 общини през първата година от периода и достига 120 общини през втората година. През 2020 г. броят на общините, чиято събираемост на ДНИ е под средната събираемост на ДНИ за страната е 122. Техният брой намалява до 115 през 2021 г. През 2022 г. 112 общини имат събираемост под средното ниво на събираемост на ДНИ за всички общини.



Събираемостта на ДНИ нараства по-осезаемо в сравнение със събираемостта на ДПрС. Темповете ѝ на прираст са положителни с изключение на 2020 г. и броят на общините, които отчитат събираемост на ДНИ под средната събираемост на ДНИ за съответната година, намалява от 122 общини през 2018 г. до 112 общини през 2022 г., но 69 общини отчитат събираемост на ДНИ под средната за страната през целия изследван период. Анализът на индивидуалните показатели на общините в рамките на периода позволява да се конкретизират областите, в които най-категорично са изразени проблемите със събираемостта на ДНИ като част от общинските приходи (виж Фигура 6).



Фигура 6. Брой общини със събираемост на ДНИ под средната събираемост на ДНИ за всички общини, отчетена за съответната година (2018-2022 г.)

Източник: Изчисления на автора на база данни на МФ

Водещи по брой общини с трайно ниска събираемост на ДНИ са областите Видин, Враца, Монтана, Кюстендил и Плевен (виж Фигура 6). С най-малко общини от тази група са областите Русе, Силистра, Сливен, София, Търговище, Хасково и Ямбол (по една община с трайно по-ниска от средната събираемост на ДНИ).

## 5. Заключение

Въз основа на всичко казано до тук относно динамиката на изследваните показатели могат да се направят следните *обобщаващи изводи*:

*първо*, по-висока и с положителен темп на прираст е събираемостта на данъка върху недвижимото имущество, а данъкът върху превозните средства се отличава с по-ниска събираемост, при която динамиката е незначителна. Разликата в събираемостта на двата данъка нараства и е най-осезаема през последната година на изследвания период. Осреднената събираемост на двата местни данъка като цяло за общините бележи незначителен ръст, което в контекста на намаляващите собствени приходи в общия размер на постъпленията им, индикира потребност от предприемане на реципрочни действия на ниво община за повишаване събираемостта на приходите;

*второ*, получените резултати от изследването на динамиката на събираемостта на двата данъка обуславят потребност от преразглеждане на финансовата политика на общините по отношение на изследвания аспект. Анализът и оценката на адекватността и ефективността на системата за управление на приходите и в частност на данъчните приходи на ниво отделни общини, както и на активността на общините при събиране на приходите, би очертало насоките и областите, в които има обективна потребност от въздействие и би позволило да се идентифицират причините за невъзможността събраните суми от двата данъка да се доближат максимално до начислените задължения за съответната година;

*трето*, освен планиране и изпълнение на мерки за оптимизиране на приходите и повишаване на събираемостта (в т. ч. изпращане на съобщения за доброволно плащане на задължения към общината и др.), полезен би бил и анализът на намаляващата събираемост на данъка върху превозните средства в контекста на обвързаността на този данък със задължителния годишен технически преглед на превозните средства (Наредба № Н-32 от 16.12.2011 г. за периодичните прегледи за проверка на техническата изправност на пътните превозни средства, 2020).

Финансовата самостоятелност на общините е тясно свързана със способността им да генерират собствен ресурс и да покриват възложените им разходни отговорности за местни дейности с него. Постигането на баланс между собствените финансови ресурси на общините и възложените им местни отговорности е предизвикателство за немалка част от разпоредителите с бюджет. Предприемането на действия с цел подобряване на този аспект от финансовото състояние на общините е обективна потребност на практиката по финансово управление и контрол на местно ниво. Увеличаването на

събираемостта на данъците не е универсален алгоритъм за цялостно решение на проблема с ниския дял на собствените приходи на общините в общите им постъпления, но би повлияло положително върху размера на собствените приходи, респективно върху финансовата самостоятелност на общините, както и би създадо условия за укрепване на местното самоуправление и повишаване качеството на услугите предоставяни на данъкоплатците.

#### **БИБЛИОГРАФИЯ**

Закон за държавния бюджет на Република България за 2024 г., ДВ, бр. 108 (30 декември 2023 г.).

Закон за местните данъци и такси, Обн. ДВ бр. 106 (22 декември 2023, чл. 1 г.).

Закон за местното самоуправление и местната администрация, ДВ. бр. 8 (26 януари 2024, чл. 2 г.).

Закон за публичните финанси, ДВ, бр. 97 (17 ноември 2020, чл. 130а г.).

Методика за оценка на финансовото състояние на общините, Министерство на финансите (2013, с. 2-3).

Методически указания по прилагането на чл. 130а, ал. 1 от Закона за публичните финанси (7 юни 2016, с. 3 г.).

Наредба № Н-32 от 16.12.2011 г. за периодичните прегледи за проверка на техническата изправност на пътните превозни средства, ДВ бр. 84 (29 септември 2020 г.).

[www.minfin.bg](http://www.minfin.bg)