

Analysis of the state of municipal revenues in Bulgaria – regional aspects

Анализ на състоянието на общинските приходи в България – регионални аспекти

Въведение

Общинските приходи са основна съставна част на общинските бюджети. Чрез приходната политика, провеждана на местно равнище, общините се стремят да решават редица специфични за тях социално-икономически проблеми. От организацията на дейността на общинската администрация зависи доколко ефективно протича процесът на планиране и изпълнение на постъпленията от собствените приходи на общините. Важно условие за тяхното устойчиво икономическо развитие е постигането на еднопосочност и баланс на интересите между бизнеса, местното население и органите на местната власт. През последните години ролята на общинските приходи за финансирането на текущите и капиталовите разходи на общините става все по-значима. Ето защо актуалността на настоящата научна разработка е безспорна. Обект на изследване в нея са бюджетните приходи на общините, а предмет на изследване са съставът и структурата на приходите на общините Пловдив, Русе, Сливен, Пазарджик, Велико Търново и Силистра през 2018 година чрез използването на методите на сравнителния и структурния анализ. Целта е да се открият ролята и значението на общинските приходи за финансовото състояние на българските общини.

В научната разработка са характеризирани подробно същността и особеностите на общинските приходи. Чрез използването на методите на сравнителния и структурния анализ е извършено задълбочено емпирично изследване на състава и структурата на приходите на избрани общини в България през последната година. Отчетени са ролята и значението на общинските приходи за финансовото състояние на българските общини.

Същност, класификация и структура на общинските приходи

Общинските приходи са система от парични отношения, която е свързана с формирането на финансовите ресурси на органите на местното самоуправление [1]. Най-често те се дефинират като част от брутният вътрешен продукт, която се акумулира в общинските бюджети и се използва за финансирането на различни публични блага, чрез които се удовлетворяват потребностите на местните общности.

В специализираната научна литература се срещат разнообразни класификации на общинските приходи, в основата на които стоят различни признаци, отразяващи техните специфични особености. *В зависимост от източниците и механизмите на тяхното формиране* общинските приходи се разграничават на собствени приходи, държавни трансфери и привлечени средства [6].

Собствените приходи на общините се разделят на данъчни и неданъчни. Към *данъчните приходи* спадат постъпленията от данъка върху недвижимите имоти, данъка върху наследствата, данъка върху даренията, данъка при

възмездно придобиване на имущество, данъка върху превозните средства, патентния данък, туристическия данък и данъка върху таксиметровия превоз на пътници.

Към *неданъчните приходи* на българските общини се включват постъпленията от управление на общинска собственост, приходите от местни такси, приходите от глоби, санкции и наказателни лихви, постъпленията от продажба на нефинансови активи, приходите от концесии, приходите, постъпващи от помощи и дарения, както и другите неданъчни приходи.

Държавните трансфери се формират от общата субсидия за финансиране на делегираните от държавата дейности, от общата изравнителна субсидия, от целевата субсидия за капиталови разходи, от трансфера за зимно поддържане и снегопочистване на общинските пътища и от другите трансфери (финансови компенсации от държавата). Общата субсидия за финансиране на делегираните от държавата дейности се определя въз основа на приети от Министерския съвет стандарти за финансиране и натурални показатели за съответната дейност. Общата изравнителна субсидия за местни дейности е предназначена да осигури минимално равнище на предоставяните местни услуги в общините. Механизмът за разпределението на общата изравнителна субсидия по отделни общини се определя със закона за държавния бюджет за съответната година. Размерът на целевата субсидия за капиталови разходи (вкл. за основен ремонт на общинската пътна мрежа) и механизмът за неговото разпределение по общини се определят със закона за държавния бюджет за съответната година [9].

Привлечените средства на общините се формират от получените банкови заеми, от емитираните облигационни заеми [10], от безлихвените заеми, отпуснати по реда на Закона за публичните финанси, от финансовия лизинг, от привлечените средства по оперативни програми и от други привлечени средства. Необходимо е да се отбележи, че привлечените средства могат да се използват за финансиране на бюджетния дефицит на общините, но също така и за рефинансиране на поети от тях по-рано дългове, за финансиране на инвестиционни проекти, включително и такива, финансирани със средства от ЕС, за плащания по изискуеми общински гаранции и др.

В зависимост от организационната форма на своето акумулиране общинските приходи се разделят на бюджетни и извънбюджетни.

Бюджетните приходи се отчитат по бюджетните сметки на общините.

Извънбюджетните приходи (средства) се разделят на средства от Европейския съюз и чужди средства. За тях се използват специални сметки. Средствата от Европейския съюз и свързаното с тях национално съфинансиране се администрират и управляват от общините и техните разпоредители с бюджети чрез *сметки за средства от Европейския съюз*. Чрез тези сметки общините могат да получават авансово финансиране по европейски проекти под формата на безлихвени заеми, гласувани от общинския съвет. Чуждите средства се администрират и управляват от общините чрез *сметки за чужди средства*. Те са финансово-правна форма за получаване, съхраняване, разпределяне и разходване от общините на чужди средства и се прилагат, доколкото операции с чужди средства не се извършват чрез съответните бюджети и сметки за средствата от Европейския съюз [9]. Сметките за чужди средства не се включват в общинския бюджет и за тях не се съставят и утвърждават бюджети и разчети.

В таблица 1 са представени съставът и структурата на приходите на местните власти у нас през последните осем години. От данните в нея е видно,

че общите приходи на общините нарастват от 5 649,9 млн. лв. през 2010 година до 8 177,1 млн. лв. през 2015 година, след което общата им величина се понижава през последните две години на анализирания период. От друга страна, относителният дял на собствените приходи и помощи спрямо общата сума на общинските приходи (включително и привлечените средства), е бил най-нисък през 2014 година (23,9%) и най-висок през 2016 година (31,4%). Относителният дял на държавните трансфери е преобладаващ, като от 51,9% от общите приходи на общините през 2016 година той достига до 63,4% през 2014 година. Делът на привлечените средства под формата на общински дълг се колебае в интервала от 12,6% през 2013 година до 16,7% през 2016 година.

Таблица 1. Състав и структура на приходите на местните власти в България през периода 2010-2017 година

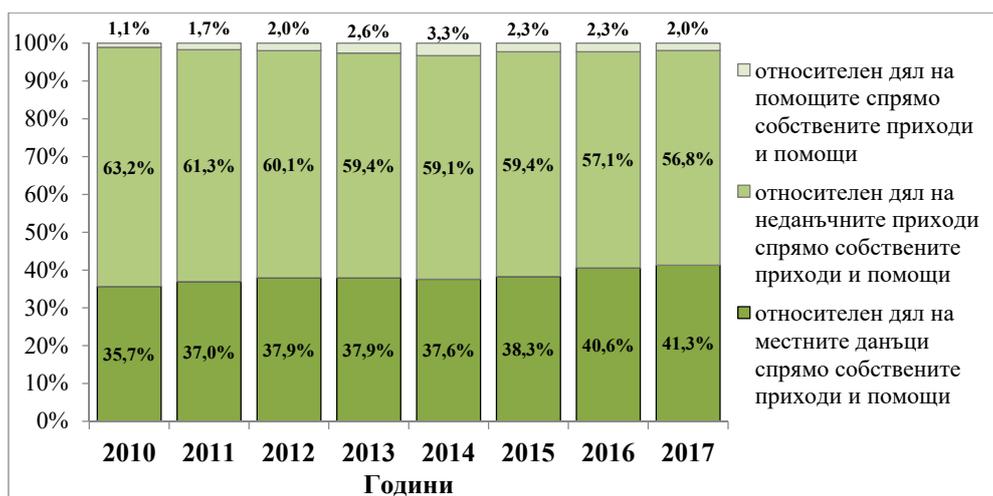
Година	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
собствени приходи и помощи (в млн. лв.)	1 522,3	1 668,5	1 693,3	1 813,1	1 911,8	1 976,5	2 157,4	2 240,5
държавни трансфери (в млн. лв.)	3 257,6	3 064,0	3 612,6	4 652,0	5 081,7	4 982,4	3 562,5	4 202,4
привлечени средства (в млн. лв.)	870,0	941,5	982,8	929,3	1 016,0	1 218,1	1 150,5	1 153,0
общо приходи на общините (в млн. лв.)	5 649,9	5 674,0	6 288,6	7 394,4	8 009,5	8 177,1	6 870,4	7 595,9
<i>относителен дял на собствените приходи и помощи спрямо общите приходи</i>	26,9%	29,4%	26,9%	24,5%	23,9%	24,2%	31,4%	29,5%
<i>относителен дял на държавните трансфери спрямо общите приходи</i>	57,7%	54,0%	57,5%	62,9%	63,4%	60,9%	51,9%	55,3%
<i>относителен дял на привлечените средства спрямо общите приходи</i>	15,4%	16,6%	15,6%	12,6%	12,7%	14,9%	16,7%	15,2%

Източник: Министерство на финансите [11], [12].

На фиг. 1 е представена структурата на собствените приходи на българските общини през периода 2010-2017 година. От информацията, съдържаща се в нея, може да се обобщи, че делът на местните данъци спрямо собствените приходи и помощи на общините в България отбелязва тенденция към нарастване, като се движи в диапазона от 35,7% до 41,3% през анализирания период.

Относителният дял на неданъчните приходи е преобладаващ, с тенденция към плавно понижение, като от 63,2% от общата сума на собствените приходи и помощи през 2010 година той спада до 56,8% през 2017 година, а делът на помощите спрямо общите приходи на общинските бюджети е несъществен и се колебае в интервала от 1,1% до 3,3% през анализирания период.

На равнище отделна община се наблюдават значителни различия във величината и структурата на бюджетните приходи. В таблица 2 са посочени сумите на приходите на общините Пловдив, Русе, Сливен, Пазарджик, Велико Търново и Силистра по отделни приходоизточници и като общ размер в съответствие с бюджетите им за 2018 година.



Фиг. 1. Структура на собствените приходи на общините в България през периода 2010-2017 година

Таблица 2. Справка за приходите на избрани общини в България през 2018 година (в лева)

Общини	Собствени приходи и помощи	Трансфери	Временни безлихвени заеми	Общо приходи
Община Пловдив	150 392 032	129 573 375	328 446	280 293 853
Община Русе	45 829 588	61 445 789	-7 354 962	99 920 415
Община Сливен	33 190 155	54 408 511	-797 350	86 801 316
Община Пазарджик	23 534 142	49 649 133	-120 741	73 062 534
Община В. Търново	26 684 000	39 385 345	-1 007 753	65 061 592
Община Силистра	10 295 714	24 448 972	-154 524	34 590 162

Източник: Официалните интернет страници на общините Пловдив [13], Русе [14], Сливен [15], Пазарджик [16], Велико Търново [17] и Силистра [18].

От данните в таблицата става ясно, че общини, които се характеризират с по-голям брой на населението и които имат по-голям икономически потенциал, реализират по-високи общи приходи в сравнение с по-малките като население и като възможности за развитие на бизнеса общини. От друга страна, с изключение на община Пазарджик, всички останали очакват да реализират по бюджетите си за текущата година отрицателно бюджетно салдо, което няма да им позволи да повишат финансовата си стабилност. Те ще имат по-ограничени възможности да заделят достатъчно собствени финансови ресурси за реализирането на допълнителни инвестиции в населените места на своя територия, както и да кандидатстват с различни проекти по оперативните програми, финансирани от фондовете на ЕС през периода 2014-2020 година.

В таблица 3 е представена структурата на бюджетните приходи на изследваните общини през 2018 година. Тя е специфична за всяка една от тях. С най-високи дялове на собствените приходи и помощи се отличават бюджетите на общините Пловдив (53,66%) и Русе (45,87%), а с най-ниски – бюджетите на общините Пазарджик и Силистра (32,21%, респективно 29,76%). Трансферите от

централния бюджет са най-високи като относителен дял в бюджета на община Силистра (70,68%), а в бюджета на община Пловдив те заемат най-нисък дял, възлизащ на 46,23%.

Таблица 3. Структура на приходите на избрани общини в България през 2018 година (в % спрямо общата им сума)

<i>Общини</i>	<i>Собствени приходи и помощи</i>	<i>Трансфери</i>	<i>Временни безлихвени заеми</i>	<i>Общо приходи</i>
Община Пловдив	53,66%	46,23%	0,12%	100,00%
Община Русе	45,87%	61,49%	-7,36%	100,00%
Община Сливен	38,24%	62,68%	-0,92%	100,00%
Община Пазарджик	32,21%	67,95%	-0,16%	100,00%
Община В. Търново	41,01%	60,54%	-1,55%	100,00%
Община Силистра	29,76%	70,68%	-0,44%	100,00%

За да финансира безпроблемно своята дейност, на временни безлихвени заеми разчита община Пловдив, докато общините Русе, Сливен, Пазарджик, Велико Търново и Силистра изплащат ползвани по-рано временни безлихвени заеми. Колкото по-голям е дялът на собствените приходи на общините спрямо общата им величина, толкова по-голяма е тяхната финансова автономност от централната власт и те могат да провеждат по-независима фискална политика. За да се увеличат собствените приходи на общините, е необходимо да се повиши равнището на фискална децентрализация у нас.

При нея се извършва детайлизирано разпределяне на разходни отговорности и източници на приходи между различните равнища на управление, като се преценява в каква степен и в какъв размер централната власт може да предостави възможност на местните власти сами да административират бюджетния процес на местно ниво, включително и да вземат решения за поемане на дългове. Фискалната децентрализация подобрява ефективността на финансовите взаимоотношения между централната и местните власти и гарантира в по-висша степен финансовата самостоятелност на общините [3].

Сравнителен анализ на състава и структурата на местните данъци и такси в избрани общини в България

Местните данъци и такси са важен приходоизточник в бюджетите на общините и чрез тях те акумулират значителна част от собствените си приходи [2]. Техните размери се определят с решения на общинските съвети при условия, по ред и в граници, установени в Закона за местните данъци и такси и в съответствие с наредби за определянето на размера на местните данъци и наредби за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на съответната община. На тази основа отделните общини могат да провеждат самостоятелна данъчна политика, като се създават условия и за данъчна конкуренция между тях.

Така например, размерът на данъка върху недвижимите имоти може да се определи в диапазона от 0,1 до 4,5 на хиляда върху данъчната оценка на недвижимия имот, размерът на данъка върху наследствата: за братя и сестри и

техните деца – от 0,4 до 0,8 на сто за наследствен дял над 250 000 лв., за други лица – от 3,3 до 6,6 на сто за наследствен дял над 250 000 лв. Данъкът върху даренията се определя в границите от 0,4 до 0,8 на сто от стойността на прехвърляното имущество между братя и сестри и техните деца и от 3,3 до 6,6 на сто от стойността на прехвърляното имущество за други лица, а при възмездно придобиване на имущество данъкът се определя в размер от 0,1 до 3 на сто върху стойността на прехвърляното имущество. Размерът на туристическия данък се определя в границите от 0,20 лв. до 3,00 лв. за всяка нощувка съобразно населените места в общината и категорията на местата за настаняване [7].

В таблица 4 са посочени данъчните размери на част от местните данъци в избрани български общини през 2018 година. Размерът на данъка върху недвижимите имоти е най-нисък в община Силистра (1,5‰ върху данъчната оценка на недвижимия имот) и най-висок в община Сливен (2,7‰ върху данъчната оценка на недвижимия имот). В общините Сливен и Пазарджик размерът на данъка при придобиването на имущества по дарение е определен на долната му граница, а в останалите общини той се доближава до горната си граница. За сметка на това размерът на данъка при придобиване на имущества по възмезден начин е най-нисък в община Русе (2,2% върху стойността на прехвърляното имущество), а в община Пазарджик достига горната си граница от 3,0%. Размерите на туристическия данък са най-ниски в община Силистра, а в общините Пазарджик и Велико Търново са почти двойно по-високи.

Таблица 4. Размери на местните данъци в избрани общини в България през 2018 година

<i>Данък върху недвижимите имоти</i>	<i>Данъчни размери (данъчни ставки)</i>
Община Пловдив	1,8‰ върху данъчната оценка на недвижимия имот
Община Русе	2,0‰ върху данъчната оценка на недвижимия имот
Община Сливен	2,7‰ върху данъчната оценка на недвижимия имот
Община Пазарджик	1,7‰ върху данъчната оценка на недвижимия имот
Община В. Търново	2,5‰ върху данъчната оценка на недвижимия имот
Община Силистра	1,5‰ върху данъчната оценка на недвижимия имот
<i>Данък при придобиване на имущества по дарение</i>	<i>Данъчни размери (данъчни ставки)</i>
Община Пловдив	0,7% от стойността на прехвърляното имущество между братя и сестри 5,0% от стойността на прехвърляното имущество за други лица
Община Русе	0,7% от стойността на прехвърляното имущество между братя и сестри 5,0% от стойността на прехвърляното имущество за други лица
Община Сливен	0,4% от стойността на прехвърляното имущество между братя и сестри 3,3% от стойността на прехвърляното имущество за други лица
Община Пазарджик	0,4% от стойността на прехвърляното имущество между братя и сестри 3,3% от стойността на прехвърляното имущество за други лица
Община В. Търново	0,7% от стойността на прехвърляното имущество между братя и сестри

	5,0% от стойността на прехвърляното имущество за други лица
Община Силистра	0,7% от стойността на прехвърляното имущество между братя и сестри 5,0% от стойността на прехвърляното имущество за други лица
<i>Данък при придобиване на имущества по възмезден начин</i>	<i>Данъчни размери (данъчни ставки)</i>
Община Пловдив	2,5% върху стойността на прехвърляното имущество
Община Русе	2,2% върху стойността на прехвърляното имущество
Община Сливен	2,8% върху стойността на прехвърляното имущество
Община Пазарджик	3,0% върху стойността на прехвърляното имущество
Община В. Търново	2,5% върху стойността на прехвърляното имущество
Община Силистра	2,5% върху стойността на прехвърляното имущество
<i>Туристически данък</i>	<i>Данъчни размери (данъчни ставки)</i>
	категория 1 звезда - 0,20 лв. за нощувка
	категория 2 звезди - 0,40 лв. за нощувка
Община Пловдив	категория 3 звезди - 0,60 лв. за нощувка
	категория 4 звезди - 0,75 лв. за нощувка
	категория 5 звезди - 1,00 лв. за нощувка
	категория 1 звезда - 0,50 лв. за нощувка
	категория 2 звезди - 0,60 лв. за нощувка
Община Русе	категория 3 звезди - 0,70 лв. за нощувка
	категория 4 звезди - 0,80 лв. за нощувка
	категория 5 звезди - 0,90 лв. за нощувка
	категория 1 звезда - 0,30 лв. за нощувка
	категория 2 звезди - 0,60 лв. за нощувка
Община Сливен	категория 3 звезди - 0,80 лв. за нощувка
	категория 4 звезди - 1,00 лв. за нощувка
	категория 5 звезди - 1,20 лв. за нощувка
	категория 1 звезда - 0,60 лв. за нощувка
	категория 2 звезди - 0,80 лв. за нощувка
Община Пазарджик	категория 3 звезди - 1,00 лв. за нощувка
	категория 4 звезди - 1,20 лв. за нощувка
	категория 5 звезди - 1,40 лв. за нощувка
	категория 1 звезда - 0,60 лв. за нощувка
	категория 2 звезди - 0,70 лв. за нощувка
Община В. Търново	категория 3 звезди - 0,80 лв. за нощувка
	категория 4 звезди - 1,00 лв. за нощувка
	категория 5 звезди - 1,50 лв. за нощувка
	категория 1 звезда - 0,30 лв. за нощувка
	категория 2 звезди - 0,40 лв. за нощувка
Община Силистра	категория 3 звезди - 0,50 лв. за нощувка
	категория 4 звезди - 0,60 лв. за нощувка
	категория 5 звезди - 0,70 лв. за нощувка

Източник: Официалните интернет страници на общините Пловдив [13], Русе [14], Сливен [15], Пазарджик [16], Велико Търново [17] и Силистра [18].

В таблица 5 се съдържа информация за размера на данъчните приходи на анализиранияте шест общини в България по уточнен план за 2018 година. Те са най-високи в община Пловдив, където стойността им възлиза на 72,8 млн. лв. и най-ниски в община Силистра, където се очаква да бъдат събрани местни данъци от едва 3,115 млн. лв. Прави впечатление, че община Велико Търново,

която има по-малки общи приходи в сравнение с общините Сливен и Пазарджик, очаква повече данъчни приходи от тях през последната бюджетна година. Причините за това се крият в различията в размерите на отделните видове местни данъци, в различната степен на социално-икономическо развитие на трите общини, в ефективността от работата на общинските администрации и в различните равнища на събираемост на местните данъци.

Таблица 5. Данъчни приходи на избрани общини в България през 2018 година (в лева)

Данъчни приходи	Община Пловдив	Община Русе	Община Сливен	Община Пазарджик	Община В. Търново	Община Силистра
Патентен данък и данък върху таксиметровия превоз на пътници	1 600 000	593 000	267 000	200 000	290 000	105 000
Данък върху недвижимите имоти	25 820 000	7 850 000	5 700 000	2 330 000	5 500 000	830 000
Данък върху превозните средства	21 000 000	5 200 000	4 750 000	4 240 000	3 900 000	1 420 000
Данък при придобиване на имущества по дарение и по възмезден начин	24 000 000	3 400 000	2 100 000	1 800 000	3 100 000	750 000
Туристически данък	380 000	110 000	33 000	30 000	150 000	10 000
Други данъци	0	0	0	4 000	0	0
Общо:	72 800 000	17 153 000	12 850 000	8 604 000	12 940 000	3 115 000

Източник: Официалните интернет страници на общините Пловдив [13], Русе [14], Сливен [15], Пазарджик [16], Велико Търново [17] и Силистра [18].

Структурата на данъчните приходи на изследваните общини у нас през 2018 година е представена в таблица 6.

Таблица 6. Структура на данъчните приходи на избрани общини в България през 2018 година (в % спрямо общата им сума)

Данъчни приходи	Община Пловдив	Община Русе	Община Сливен	Община Пазарджик	Община В. Търново	Община Силистра
Патентен данък и данък върху таксиметровия превоз на пътници	2,20%	3,46%	2,08%	2,32%	2,24%	3,37%
Данък върху недвижимите имоти	35,47%	45,76%	44,36%	27,08%	42,50%	26,65%
Данък върху превозните средства	28,85%	30,32%	36,96%	49,28%	30,14%	45,59%
Данък при придобиване на имущества по дарение и по възмезден начин	32,97%	19,82%	16,34%	20,92%	23,96%	24,08%
Туристически данък	0,52%	0,64%	0,26%	0,35%	1,16%	0,32%
Други данъци	0,00%	0,00%	0,00%	0,05%	0,00%	0,00%
Общо:	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

От нея могат да се направят следните изводи и обобщения. Делът на данъчните приходи, постъпващи от данъка върху недвижимите имоти, е най-висок спрямо общата им сума в общините Русе (45,76%), Сливен (44,36%), Велико Търново (42,50%) и Пловдив (35,47%). За общините Пазарджик и Силистра обаче най-висок дял в структурата на данъчните приходи има данъкът върху превозните средства (49,28%, съответно 45,59%), а данъкът върху недвижимите имоти има значително по-нисък дял (27,08%, респективно 26,65%).

В община Пловдив втори по значимост приходоизточник е данъкът, който се дължи при придобиване на имущества по дарение и по възмезден начин с относителен дял от 32,97%, а в общините Русе, Сливен и Велико Търново данъкът върху превозните средства е втори по значимост в данъчните им приходи с дял от около една трета от общата им сума. Във всички анализирани общини, с изключение на Пловдив, делът на приходите от данъците, с които се облага придобиването на имущества по дарение и по възмезден начин, се колебае в диапазона от 16,34% до 24,08% от общите им данъчни приходи. Относителните дялове на патентния данък, на данъка върху таксиметровия превоз на пътници и на туристическия данък са минимални (между 2,34% и 4,10%).

Необходимо е да се отбележи, че от началото на 2017 година у нас влезе в сила нов местен данък върху таксиметровия превоз на пътници, който спомага за ръста на данъчните постъпления на българските общини. Той се дължи за всеки отделен автомобил, за който е издадено разрешение за извършване на таксиметров превоз на пътници и е в размер от 300 до 1000 лева годишно [7]. Така например за 2018 година в община Пловдив размерът му възлиза на 750 лева, в община Русе той е 500 лева, в община Сливен – 400 лева, в община Пазарджик – 300 лева, в община Велико Търново – 500 лева и в община Силистра – 350 лева.

Местните такси са важен приходоизточник, който формира най-значителната част от собствените неданъчни приходи на общините. Те са характеризирани подробно в глава трета на Закона за местните данъци и такси и включват [7]:

- такса за битови отпадъци;
- такси за ползване на пазари, тържища, панаири, тротоари, площи и улични платна;
- такси за ползване на детски ясли, детски кухни, детски градини, специализирани институции за предоставяне на социални услуги, лагери, общежития и други общински социални услуги;
- такси за технически услуги;
- такси за административни услуги;
- такса за откупуване на гробни места;
- такса за притежаване на куче;
- други общински такси.

Постъпленията от местни такси, които очаква да събере всяка една от анализираните общини съгласно своите бюджетни прогнози през 2018 година, са посочени в таблица 7.

Таблица 7. Приходи от местни такси на избрани общини в България през 2018 година (в лева)

Местни такси	Община Пловдив	Община Русе	Община Сливен	Община Пазарджик	Община В. Търново	Община Силистра
за ползване на детски градини	4 600 000	1 436 400	737 300	660 000	840 000	292 000
за ползване на детски ясли и други по здравеопазването	1 300 000	480 000	221 840	0	280 000	135 000
за ползване на домашен социален патронаж и други общински социални услуги	310 000	452 000	405 000	300 000	192 000	185 000
за ползване на пазари, тържища, панаири, тротоари, улични платна и др.	9 200 000	750 000	407 740	1 500 000	0	135 500
за битови отпадъци	32 480 338	11 100 000	3 600 000	6 550 000	6 100 000	3 332 000
за ползване на общежития и други по образованието	113 000	22 140	0	30 000	6 000	36 000
за технически услуги	2 000 000	580 000	250 000	400 000	440 000	70 000
за административни услуги	1 500 000	210 000	647 240	400 000	280 000	135 000
за откупуване на гробни места	300 000	30 000	66 200	50 000	30 000	10 000
за притежаване на куче	50 000	3 000	7 000	1 000	5 000	1 500
други местни такси	649 800	22 600	142 600	160 000	110 000	80 000
Общо:	52 503 138	15 086 140	6 484 920	10 051 000	8 283 000	4 412 000

Източник: Официалните интернет страници на общините Пловдив [13], Русе [14], Сливен [15], Пазарджик [16], Велико Търново [17] и Силистра [18].

От данните в нея е видно, че като стойност те са най-високи в община Пловдив (52,503 млн. лв.) и най-ниски в община Силистра (4,412 млн. лв.). Община Сливен, в която стойността на общите приходи е по-голяма от тази на общините Пазарджик и Велико Търново, очаква по-малки приходи от местни такси в сравнение с тях. Една от основните причини за това е сравнително по-ниската стойност на таксата за битови отпадъци, а друга е свързана с по-ниските размери на отделните местни такси, които са приети с решения на сливенския общински съвет.

Структурата на приходите от местни такси в изследваните общини през 2018 година е представена в следващата таблица. Тя е специфична за всяка една от тях, но се наблюдават и някои сходни за нея характеристики. Така например таксата за битови отпадъци заема преобладаващ дял от общата стойност на местните такси. В общините Силистра, Велико Търново и Русе тя формира около 75% от приходите от всички местни такси и е структуроопределяща за собствените приходи на тези общини. В останалите общини тя има по-нисък дял, като той възлиза на 55,51% в община Сливен, 61,86% в община Пловдив и 65,17% в община Пазарджик (вж. таблица 8).

Таблица 8. Структура на приходите от местни такси на избрани общини в България през 2018 година (в % спрямо общата им сума)

Местни такси	Община Пловдив	Община Русе	Община Сливен	Община Пазарджик	Община В. Търново	Община Силистра
за ползване на детски градини	8,76%	9,52%	11,37%	6,57%	10,14%	6,62%
за ползване на детски ясли и други по здравеопазването	2,48%	3,18%	3,42%	0,00%	3,38%	3,06%
за ползване на домашен социален патронаж и други общински социални услуги	0,59%	3,00%	6,25%	2,98%	2,32%	4,19%
за ползване на пазари, тържища, панаири, тротоари, улични платна и др.	17,52%	4,97%	6,29%	14,92%	0,00%	3,07%
за битови отпадъци	61,86%	73,58%	55,51%	65,17%	73,64%	75,52%
за ползване на общежития и други по образованието	0,22%	0,15%	0,00%	0,30%	0,07%	0,82%
за технически услуги	3,81%	3,84%	3,86%	3,98%	5,31%	1,59%
за административни услуги	2,86%	1,39%	9,98%	3,98%	3,38%	3,06%
за откупуване на гробни места	0,57%	0,20%	1,02%	0,50%	0,36%	0,23%
за притежаване на куче	0,10%	0,02%	0,11%	0,01%	0,06%	0,03%
други местни такси	1,24%	0,15%	2,20%	1,59%	1,33%	1,81%
Общо:	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Другите местни такси имат по-ниски дялове спрямо общата им стойност, като се забелязват и някои изключения. В община Пловдив например таксата за ползване на пазари, тържища, панаири, тротоари, улични платна и др. има дял от 17,52%, който се дължи основно на приходите от Пловдивския панаир. Таксите за ползване на детски градини имат относително високи дялове спрямо общата сума на местните такси във всички общини, а таксата за притежаване на куче в тях е със символичен дял в общите приходи от общински такси (от 0,01% до 0,11%).

Сравнителен анализ на другите приходоизточници в бюджетите на избрани български общини

Освен местни данъци и такси общините събират и други неданъчни собствени приходи, като допълват приходната си част с държавни трансфери и с привлечени средства.

В таблица 9 са представени данни за приходите от управление на общинска собственост (от продажба на услуги, стоки и продукция, от наеми на имущество, от наеми на земя, от дивиденди, от лихви по текущи банкови сметки и срочни депозити, от лихви по предоставени заеми и др.); глобите, санкциите и наказателните лихви; постъпленията от продажба на нефинансови активи (сгради, нематериални дълготрайни активи и земи); приходите от концесии, помощи, дарения и др. в изследваните общини за 2018 година.

Таблица 9. Други неданъчни собствени приходи на избрани общини в България през 2018 година (в лева)

Други неданъчни собствени приходи	Община Пловдив	Община Русе	Община Сливен	Община Пазарджик	Община В. Търново	Община Силистра
Приходи и доходи от собственост	14 571 834	6 917 466	4 181 733	1 515 000	4 701 000	1 448 487
Глоби, санкции и наказателни лихви	6 100 000	1 068 920	800 000	1 200 000	700 000	202 000
Постъпления от продажба на нефинансови активи	6 500 000	6 192 146	10 820 000	2 034 142	300 000	900 000
Приходи от концесии	755 388	159 700	108 740	380 000	130 000	0
Други приходи, помощи и дарения	603 800	834 080	37 900	350 000	200 000	698 957
Общо:	28 531 022	15 172 312	15 948 373	5 479 142	6 031 000	3 249 444

Източник: Официалните интернет страници на общините Пловдив [13], Русе [14], Сливен [15], Пазарджик [16], Велико Търново [17] и Силистра [18].

Постъпленията от другите неданъчни собствени приходи в отделните общини са твърде различни като стойност. Най-значителен е техният обем в община Пловдив (28 531 022 лв.), следвана от община Сливен (15 948 373 лв.) и община Русе (15 172 312 лв.). Значително по-малки са величините им в община Велико Търново (6 031 000 лв.), община Пазарджик (5 479 142 лв.) и в община Силистра (3 249 444 лв.).

Структурата на другите неданъчни собствени приходи е изложена в таблица 10.

Приходите и доходите от собственост отбелязват най-високи относителни дялове спрямо общата им сума в общините Велико Търново, Пловдив, Русе и Силистра. Тези общини разполагат със значително имущество, което им носи достатъчно високи приходи. Постъпленията от продажба на нефинансови активи са ключови за формирането на другите неданъчни собствени приходи на общините Сливен, Русе и Пазарджик.

Таблица 10. Структура на другите неданъчни собствени приходи на избрани общини в България през 2018 година (в % спрямо общата им сума)

Други неданъчни собствени приходи	Община Пловдив	Община Русе	Община Сливен	Община Пазарджик	Община В. Търново	Община Силистра
Приходи и доходи от собственост	51,07%	45,59%	26,22%	27,65%	77,95%	44,58%
Глоби, санкции и наказателни лихви	21,38%	7,05%	5,02%	21,90%	11,61%	6,22%
Постъпления от продажба на нефинансови активи	22,78%	40,81%	67,84%	37,13%	4,97%	27,70%
Приходи от концесии	2,65%	1,05%	0,68%	6,94%	2,16%	0,00%
Други приходи, помощи и дарения	2,12%	5,50%	0,24%	6,39%	3,32%	21,51%
Общо:	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

В бъдеще обаче ролята на приходите и доходите от собственост в тези общини ще намалява. От друга страна те няма да могат да продават достатъчно сгради, нематериални дълготрайни активи и общински терени поради тяхното изчерпване и фискалният им капацитет ще се влошава, т.е. те няма да бъдат способни да финансират в достатъчна степен публичните услуги, предоставяни на местната общност [4]. Сравнително висок дял в бюджетите на анализираните общини имат постъпленията от глоби, санкции и наказателни лихви, а делът на собствените приходи от концесии, помощи и дарения е незначителен.

Както беше отбелязано по-горе, преобладаващият дял от приходите на анализираните общини се формира за сметка на получени от централния бюджет трансфери. С тези трансфери се финансират основно делегираните на общините държавни дейности. Предоставят се общи изравнителни субсидии за местни дейности и целеви субсидии за капиталови разходи. Техните размери в изследваните общини са посочени в таблица 11.

Таблица 11. Трансфери, получени от избрани общини в България през 2018 година (в лева)

Трансфери	Община Пловдив	Община Русе	Община Сливен	Община Пазарджик	Община В. Търново	Община Силистра
Обща субсидия за делегираните държавни дейности	128 858 284	55 484 905	47 867 853	42 225 333	36 731 346	20 855 975
Обща изравнителна субсидия за местни дейности	4 933 900	6 079 900	6 027 500	6 09 9500	2 112 400	2 813 700
Целева субсидия за капиталови разходи	2 024 200	1 390 200	2 164 700	1 424 300	1 594 700	788 300
Други трансфери (нето)	-6 243 009	-1 509 216	-1 651 542	-100 000	-1 053 101	-9 003
Общо:	129 573 375	61 445 789	54 408 511	49 649 133	39 385 345	24 448 972

Източник: Официалните интернет страници на общините Пловдив [13], Русе [14], Сливен [15], Пазарджик [16], Велико Търново [17] и Силистра [18].

Смисълът от предоставяне на субсидии на общините може да се търси в следните направления [5]:

1. **Чрез субсидиите се преодолява вертикалният дисбаланс**, при който в процеса на разпределение на финансовите ресурси между различните равнища на управление трябва да се осигури достатъчен по размер финансиране на местните органи на властта. Ако този дисбаланс е значителен, се нарушават принципите на бюджетния федерализъм.

2. **Чрез субсидиите се преодолява и хоризонталният дисбаланс, при който** те се разпределят между различните общини по механизъм, който да гарантира, че жителите на всяка една община ще могат да ползват едни и същи публични услуги на достъпна и приблизително еднаква цена. Ако е налице

значителен хоризонтален дисбаланс, размерите на данъците и таксите в бедните общини ще бъдат значително по-високи в сравнение с богатите, а това е недопустимо от социално-икономическа гледна точка.

3. **Чрез субсидиите се осигуряват минимални равнища на предоставяните публични услуги на местно ниво**, като се определят единни разходни стандарти за финансово обезпечаване на такива услуги, като образование, здравеопазване, социално осигуряване и др.

4. **Чрез субсидиите се мултиплицира ефективността на ползваните услуги на територията на една община**, които се предлагат от съответната местна администрация, но достигат и до жителите на съседни общини – например изградената пречиствателна станция за питейни или за отпадни води, наличието на повече училища, зелени площи, улично осветление, музеи, спортни съоръжения и др. ще бъдат от полза и за жителите на околните общини, а не само на тази, в която се намират.

За да финансират безпроблемно своята дейност, местните власти могат да ползват и привлечени средства, които формират размера на **общинския дълг**. Той се поема с решение на общинския съвет и включва емисиите на общински ценни книжа (общински облигации), дългът, поет с договори за общински заеми (от търговски банки, от международни финансови институции, от „Фонда за органите на местно самоуправление в България – ФЛАГ“ ЕАД и др.), изискуемите общински гаранции, безлихвените заеми, отпуснати по реда на Закона за публичните финанси, включително получено възмездно финансиране, финансовия лизинг, търговските кредити и други форми на дълг [8].

Общините могат да поемат **дългосрочен дълг** за финансиране на инвестиционни проекти в полза на местната общност, за рефинансиране на съществуващ дълг, за предотвратяване и ликвидиране на последиците от форсмажорни обстоятелства, за осигуряване на плащания по изискуеми общински гаранции, за финансиране на общински проекти, реализирани при условията на публично-частно партньорство, за финансиране при временни касови разриви по бюджета на общината и за финансиране на проекти чрез финансови инструменти по смисъла на чл. 2, т. 11 от Регламент № 1303/2013 на Европейския парламент от финансови посредници, избрани от "Фонд мениджър на финансови инструменти в България" ЕАД въз основа на открита, прозрачна, пропорционална и недискриминационна процедура [8].

Общините могат да поемат и **краткосрочен дълг** за финансиране предоставянето на публични услуги при временен недостиг на средства, възникнал при временни касови разриви по бюджета на общината, за финансиране на капиталови разходи, за финансиране на неотложни разходи за предотвратяване и ликвидиране на последиците от форсмажорни обстоятелства, за финансиране плащанията по изискуеми общински гаранции, за финансиране плащанията по проекти, финансирани със средства от Европейския съюз и за финансиране на проекти чрез финансови инструменти по смисъла на чл. 2, т. 11 от Регламент № 1303/2013 от финансови посредници, избрани от "Фонд мениджър на финансови инструменти в България" ЕАД въз основа на открита, прозрачна, пропорционална и недискриминационна процедура [8].

В решението на общинския съвет за поемане на общински дълг се съдържа информация за максималния размер на дълга, изразен чрез номиналната му стойност, за валутата на дълга, за вида на дълга, за начина на

неговото обезпечаване, за условията за погасяване на дълга и за максималния размер на лихвения процент, таксите, комисионите и други разходи по дълга [8].

Състоянието на общинския дълг в общините Пловдив, Русе, Сливен, Пазарджик, Велико Търново и Силистра през 2018 година, включително и максималния размер на предоставените общински гаранции, е представено в таблица 12.

Таблица 12. Общински дълг на избрани общини в България през 2018 година (в лева)

<i>Общини</i>	<i>Лимит за поемане на нов общински дълг през 2018 г.</i>	<i>Максимален размер на общинските гаранции през 2018 г.</i>	<i>Максимален размер на общинския дълг към 31.12.2018 г.</i>
Община Пловдив	9 243 000	300 000	39 400 000
Община Русе	6 728 000	5 243 663	16 556 933
Община Сливен	439 982	1 531 513	30 996 495
Община Пазарджик	4 038 175	0	4 038 175
Община В. Търново	8 205 768	0	4 274 258
Община Силистра	670 000	570 000	2 266 000

Източник: Официалните интернет страници на общините Пловдив [13], Русе [14], Сливен [15], Пазарджик [16], Велико Търново [17] и Силистра [18].

През настоящата бюджетна година всяка една от изследваните общини е приела с решение на общинския съвет лимит за поемане на нов общински дълг, максимален размер на предоставените общински гаранции и максимален размер на общинския дълг към края на 2018 година. С изключение на община Сливен, която е в процедура по финансово оздравяване, задлъжнялостта на общините Пловдив, Русе, Пазарджик, Велико Търново и Силистра е относително ниска, те спазват строго финансовата дисциплина, съобразяват се с фискалните правила и избягват да поемат прекомерно големи нови задължения.

Заклучение

В настоящата научна разработка са изследвани същността, състава и промените в структурата на общинските приходи в България през периода 2010-2017 година. Извършен е сравнителен анализ на състоянието на приходите на общините Пловдив, Русе, Сливен, Пазарджик, Велико Търново и Силистра през 2018 година. Въз основа на проведеното емпирично изследване могат да се направят следните изводи и обобщения:

Първо. През последните няколко години на анализирания период финансовата автономност на българските общини се увеличава, тъй като относителния дял на местните данъци спрямо собствените им приходи и помощи нараства, а делът на държавните трансфери в общите им приходи намалява.

Второ. Собствените приходи на община Пловдив заемат преобладаващ дял в общите ѝ приходи, а в останалите общини, включени в изследването, най-висок дял спрямо общите им приходи имат трансферите, поучени от централната власт, което означава, че общините Русе, Сливен, Пазарджик, Велико Търново и Силистра, за разлика от община Пловдив, имат ограничени възможности да провеждат независима фискална политика.

Трето. Очакваните постъпления от местни данъци през 2018 година са основен приходоизточник в бюджетите на общините Пловдив, Русе, Сливен и Велико Търново, а планираните постъпления от местни такси са най-важният

източник на собствени приходи в бюджетите на общините Пазарджик и Силистра. Важна роля в собствените приходи на анализирани общини играят приходите и доходите от собственост и постъпленията от продажба на нефинансови активи.

Четвърто. През текущата бюджетна година всяка една от изследваните общини има намерение да поеме нов дълг, за да обезпечи финансово разходната си политика, като единствено община Сливен, която е в процедура по финансово оздравяване, не разполага с достатъчен дългов капацитет.

Библиография

1. Белоножко, М. Л., А. Л. Скифская. (2014). Государственные и муниципальные финансы, Издательский центр „Интермедия“, Санкт-Петербург, с. 97.
2. Загорчева, Д., Й. Велчева. (2017). Бюджетната децентрализация като фактор за едновременно развитие на общините и индустриалния бизнес. *Народностопански архив*, бр. 3, Свищов, с. 53.
3. Кръстев, Б. (2018). Проблеми и перспективи в развитието на фискалната децентрализация в България, Сборник с доклади от научна конференция „Регионална икономика и устойчиво развитие“, том 1, Издателство „Наука и икономика“, Варна, с. 131-132.
4. Патонов, Н. (2013). Анализ на изграждането на фискален капацитет на местните власти в страните от Европейския съюз, *Икономически и социални алтернативи*, бр. 2, София, с. 106-119.
5. Свяневич, П. (2003). Основы фискальной децентрализации, Институт открытого общества, Издательство „Aktisz Studio“, Будапешт, с. 31-32.
6. Страхилова, К. (2011). Възможности за моделиране на общинския бюджет чрез прилагане на обектно ориентиран подход. *Икономически алтернативи*, бр. 1, София, с. 151-152.
7. Закон за местните данъци и такси, обн. ДВ, бр. 117 от 10 декември 1997 година и неговите изменения и допълнения, чл. 22, чл. 36, чл. 47, чл. 61с, чл. 68ф, чл. 6.
8. Закон за общинския дълг, обн. ДВ, бр. 34 от 19 април 2005 година и неговите изменения и допълнения, чл. 3, чл. 4, чл. 5, ал. 1, чл. 17, ал. 1.
9. Закон за публичните финанси, обн. ДВ, бр. 15 от 15 февруари 2013 г. и неговите изменения и допълнения, чл. 52, ал. 1, чл. 53-55, чл. 8, чл. 9.
10. Assenova, M.G., Some problems with the issue of municipal bonds in Bulgaria, VI Международная конференция „Инновации в технологиях и образовании“ (КузГТУ) г. Белово, 2013, с. 102-104.
11. <http://www.minfin.bg/bg/statistics/13>.
12. <http://www.minfin.bg/bg/page/860>.
13. <http://www.plovdiv.bg/item/budget-and-finance/%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82/%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82-%D0%B7%D0%B0-2018-%D0%B3/>.
14. <http://www.ruse-bg.eu/uploads/files/Budget2018.pdf>.
15. http://www.sliven.bg/doc/budget/2018/Nachalen_biudjet-2018_palna_EBK.pdf.
16. <https://pazardzhik.bg/bg/byudzhnet-2018bg-1>.
17. <https://www.veliko-tarnovo.bg/bg/ikonomika-i-finansi/byudzhnet-i-finansi/byudzhnet-2018/>.
18. http://obs-silistra.com/readarticle.php?article_id=5374.