

ГЕНЕЗИС И РАЗВИТИЕ НА ФИСКАЛНАТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ 1879 – 2025 Г.

Станислав Джинсов¹
e-mail: stanislav.dzhinsov@unwe.bg

Резюме

В своето развитие като отделна и самостоятелна държава след Сан-Стефанския мирен договор, България преминава през различни форми на управление – монархия, комунизъм и демокрация, чиито политически специфики съвсем естествено предопределят формирането и разходването на нейния публичен бюджет. През посочения период от почти век и половина, фискалната позиция на страната се определя както от вътрешния ѝ строй, така и предимно от геополитическата конюнктура, имайки предвид динамичното развитие на процесите на Балканите, в Европа, а и в света. Респективно влиянието, което те оказват включително и на взетите политически, икономически, военни и пр. решения намират израз в едно твърде нееднозначно отражение върху публичните финанси на България, което рефлектира като цяло върху нейния стопански живот. Определяна един път като, „Япония на Европа“ (Wijk, 1915), „Прусия на Балканите“ (Brown, 1917), преминала през две национални катастрофи, световните икономически кризи от 1929 и 2008 г., Перестройката от 1989 г., хиперинфлацията 1997 г., COVID-19 през 2019 г. и т.н., България продължава своето развитие като суверен, демонстрирайки устойчивост и способност за възстановяване. Именно държавният бюджет се превръща в основния инструмент за прогреса на страната по пътя ѝ като стабилна и развиваща се съвременна българска държава, осигурявайки ресурсите и метода за ефективно преразпределение на публичните блага.

Ключови думи: децентрализация, конституция, бюджет, Държавен вестник, публични финанси

JEL: H70

Увод

Децентрализацията, в частност фискалната такава винаги е била изключително актуална тема в Република България, особено по време на обсъжданията на проекто-бюджета на държавата за дадена фискална година. В такъв момент предложенията за конкретни стъпки в посока ефективно намаляване на централизираното управление като цяло – и политическо, и административно и финансово, идват от страна на частния сектор и не-

¹ Докторант, катедра „Икономика“, УНСС

правителствените организации, където подобни похвати дават значително по-прозрачни, ефективни и дългосрочни резултати. Въпреки това и независимо, че в международната литература процесите на децентрализация са обект на множество изследвания, в публичния сектор на Република България липсва систематичен исторически прочит, който да проследи и съпостави еволюцията на фискалната автономия на местните приходи от приемането на Търновската конституция² до наши дни.

Именно това има за **цел** настоящето изследване – освен да разгледа генезиса на фискалната децентрализация ретроспективно, допълнително да съпостави и оцени степента на финансова автономия на местното самоуправление за посочения период.

Обект са публичните финанси на Република България, в контекста на тяхното формиране през съответните закони и възможност за разходване.

Предмет на изследването е фискалната децентрализация през призмата на нормативното ѝ историческо развитие в България и нейната функция като степен на автономност на локалните бюджети.

Методологията на разработката включва историко-правен и сравнителен анализ по периоди, включително и институционален такъв. Първият метод цели да подпомогне еволюцията на нормативната уредба, която рамкира публичните финанси и местното самоуправление в страната за разглеждания период, като акцентира върху основни ключови нормативни актове. Институционалният подход подчертава тясното взаимодействие между централната и местната власт през трите различни форми на управление, а посредством сравнителния анализ може да се съпостави степента на фискалната децентрализация в различните исторически етапи. Допълнително са използвани елементи на описателно-аналитичния метод, както и качествен анализ на вторични източници като научни публикации, официални статистически данни и доклади на национални и международни институции, с цел формулиране на обобщени изводи относно динамиката на фискалната автономия на местните бюджети в България.

Използваният методологичен подход позволява идентифициране на устойчиви тенденции и структурни особености на фискалната децентрализация в българския публичен сектор.

Получените **резултати** показват, че фискалната децентрализация в България преминава исторически през съвършено различни управленски периоди, като през по-голямата част преобладава централизиран модел на публично финансиране. Тази тенденция в голяма степен се запазва и след големите нормативни и институционални промени след 1989 г., когато фискал-

² Приета на 16 април 1879 г. от Учредителното Народно Събрание в Търново, съгласно чл. 4 от Берлинския договор между Великите сили и Османската империя.

ната автономия на местните бюджети остава ограничена, характеризираща се с висока зависимост от трансфери от централния бюджет. Това обуславя заключението, че фискалната децентрализация в страната представлява незавършен процес, с все още неосъществен потенциал на общинските приходи.

Основно изложение

Като продължение на предмета на текущото изследване, следва първо да се направи уточнение за източника на фискалната децентрализация от гледна точка на държавното устройство. В съвременната литература са известни два основни типа на държавно устройство, които предопределят разпределението на финансови ресурси по вертикалната структура на публичния сектор – федеративно и унитарно. Най-общо федеративните държави се характеризират с отделни териториални единици (щати, провинции, кантони), които разполагат с относително високи правомощия – законодателни, административни и финансови. В контраст, унитарната държава предлага единна изцяло овластена централна власт, а местните териториални единици (области, общини) могат да оперират самостоятелно единствено в рамките, предоставени от тази централна власт.

Съвсем естествено, тези два типа държавни структури обуславят и двата основни подхода на фискална организация – **фискален федерализъм и фискална децентрализация**.

Джоузеф Стиглиц (2015) свежда фискалния федерализъм (Stiglitz & Rosengard, 2015) до разпределението на държавните функции и финансовите взаимоотношения между различните равнища на управление в рамките на една държава, като цели постигането на ефективно и справедливо разделение на отговорностите по предоставянето и финансирането на обществени блага и услуги. На тази база, успява да изведе пет основни принципа на фискалния федерализъм:

1. **принцип на ефективното разпределение на функциите** – всяко ниво на управление (национално, регионално, местно) трябва да изпълнява само онези функции, при които може да осигури най-голяма ефективност и най-близко съответствие с нуждите на гражданите;

2. **принцип на местните предпочитания и отговорност** – местните власти са по-добре информирани за предпочитанията на своите граждани и могат по-ефективно да предоставят обществени услуги, стига да разполагат с достатъчно финансова автономия;

3. **принцип на фискалното съответствие (matching principle)** – равнището на управление, което предоставя дадена услуга, трябва да носи и

основната отговорност за нейното финансиране – за да има връзка между ползите и разходите;

4. **принцип на външните ефекти (spillover effects)** – когато дадено благо или услуга има ефекти, които надхвърлят границите на един регион, финансирането и предоставянето ѝ следва да бъдат на по-високо ниво на управление (например национално);

5. **принцип на стабилизационната и преразпределителната функция** – централната власт запазва водеща роля в стабилизацията на икономиката и в преразпределението на доходите, тъй като разполага с по-широки инструменти и възможности за координация.

От друга страна, Ивайло Беев и Лилия Йотова (2021, с. 324), съобразявайки се с унитарната структура на управление в България, отнасят децентрализацията до реструктурирането или реорганизацията на властта, така че да съществува система на ко-отговорност между институциите за управление на централно, регионално и местно ниво съгласно принципа на субсидиарност, като по този начин се повишават цялостното качество и ефективност на системата за управление и същевременно се увеличават властта и капацитетът на поддържано ниво.

По своята същност, систематизират децентрализацията в следните направления:

- **фискална** – измерва се с базисни индикатори за функционалност и автономност като съотношение между субнационалните приходи/разходи към общите приходи/разходи;
- **административна** – определя се като се съпоставят доходите от местни данъци и доходите от трансферите като процент от общите субнационални постъпления;
- **политическа** – индикира се от местните и националните избори в съответната страна.

Като функция на децентрализираното предлагане на публични блага, Чарлз Браун и Патрисия Джаксън обобщават следните няколко принципи на фискалната децентрализация (Джаксън, Браун, 1998):

1. **разнообразие в предлагането на местни публични блага** – публичните блага да се разпределят според предпочитанията на жителите на съответния район;

2. **фискална еквивалентност** – равенство между ползите от потребените местни услуги и платени данъци;

3. **централизирано преразпределение на доходите;**

4. **неутралност в местните данъчни платежи** – важно е да не се допускат големи различия в местните данъци, в противен случай ще влияят върху решенията на местоживееене и инвестиции;

5. **стабилизация на стопанската активност** – местната единица може сама да определя данъчната тежест върху бизнеса, с което да стимулира неговото финансово състояние;

6. **корекции относно преливането на външни ефекти от една община в друга** – възможно е преливане на ресурси и индивиди в междусъседски общини, които ще изискват регулации;

7. **минимално равнище на предлагане на основните местни публични блага** – необходимо е да се наложи някакъв минимален стандарт на потребление на базисни местни публични блага – като полицейска защита, основно образование, здравеопазване и др.

8. **изравняване на фискалните позиции на общините** – поддържането на баланс между фискалните възможности на дадена община и някакъв общо приет национален стандарт за потребление на местни публични блага е важен проблем на фискалната децентрализация.

Генезис на фискалната децентрализация в България (1879 – 1944 г.)

Децентрализацията в България започва своето изграждане върху основите на Търновската конституция, приета на 16 април 1879 г. Още тогава, в чл. 3 на **Глава I „За територията на Княжеството“**, Събранието разделя новообразуваното Княжество на окръжия, околии и общини, но под властта на Княза – **Глава II „Каква е княжеската власт и какви съ нейните предели“** чл. 4. Българското Княжество е монархия наследствена и конституционна, с народно представителство. В унисон с устоите на унитарната държава.

Веднага след приемането на Търновската конституция започват обнародванията на законите, свързани с местното самоуправление. През 1880 г. с Указ на княз Александър Батенберг е утвърден „Закон за административната уредба на Княжеството“³, с който се пре-районира страната на двадесет и един окръжия, разделени на първостепенни, второстепенни и третостепенни. По подобен начин са степенувани и околията, в зависимост от броя на жителите им.

Първи наченки на фискална децентрализация се зараждат с обнародването на „Закон за общините и градското управление“⁴ (ДВ, бр. 117 от 12.10.1882 г.), където в глава V са дефинирани бюджета и счетоводното отчитане на общините, който се съставя от кмета, гласува от общинския съвет и се утвърждава от окръжния управител.

³ Указ № 226 на Княз Александър I, публикуван в Държавен вестник, год. 1, бр. 45 от 28.05.1880 г.

⁴ Указ № 697 на Княз Александър I, обнародван в Държавен вестник, год. 4, бр. 117 от 12.10.1882 г.

В последствие този закон е отменен и са приети последователно „Закона за градските общини“⁵ и „Закона за селските общини“⁶ от юли 1886 г., които регламентират подробно статута на селските и градските общини, подобрявайки значително текстовете и отговорностите по отношение на бюджетите им, вкл. приходите, разходите, бирниците и като цяло на общинската отчетност. Въпреки това, местните общности нямат възможност да се разпореждат по изпълнението на изготвения от тях бюджет, имайки предвид праговете и отговорностите, заложиени в посочените по-горе закони – бюджет с приходи до сто хиляди лева се утвърждава от окръжния управител, а над сто хиляди лева от министъра на вътрешните дела. Установени са и първите вече контролни функции по изпълнението на бюджетите, предвидени са тримесечни отчитания, извънредни ревизии и въобще цялостен контрол под надзора на Върховната сметна палата.

Въпреки положените усилия с приемането на „Правилника за събирането на общинските берии, кантарина и кринина“ през 1904 г. и приемането на Държавния бюджет през 1910 г. в установената вече нормативна уредба на местното самоуправление, реална финансова самостоятелност на общините не се наблюдава. Дори напротив. Динамичните събития в периода 1912 – 1918 г., а именно Балканската, Междусъюзническата и Първата Световна Война (в които България има активно участие) засилват фискална централизация още повече. Централният бюджет се редува на предвоенен – за финансиране на масивните военни разходи, и на следвоенен – за изплащането на огромните репарации и възстановителни процеси от негативните военни последици. Тенденция за засилване на централизацията в държавното управление продължава и в първата четвърт на двадесети век, когато през 1934 г. са обнародвани „Наредба-закон за градските общини“⁷ и „Наредба-закон за селските общини“⁸, с които се изземат всички правомощия на общинските съвети и се прехвърлят на кметовете, а те пък от своя страна вече стават назначаеми от министъра на вътрешните работи и народното здраве по предложение на областния директор. По този начин кметът се определя като директен представител на правителството, а общинския съвет е сведен до съвещателен орган. Установява се централен контрол върху общинските бюджети, а всички ключови финансови решения се утвърждават от Министерството на финансите.

⁵ Указ № 117 на Княз Александър I, обнародван в Държавен вестник, год.8, бр. 69 от 19.07.1886 г.

⁶ Указ № 117 на Княз Александър I, обнародван в Държавен вестник, год.8, бр. 70 от 22.07.1886 г.

⁷ Указ № 100 от Цар Борис III, обнародван в Държавен вестник, бр. 114 от 20.08.1934 г.

⁸ Указ № 74 от Цар Борис III, обнародван в Държавен вестник, бр. 100 от 03.08.1934 г.

Периодът от 1879 до 1944 г. се характеризира като най-драматичния и динамичен в Следосвобожденска България. За кратко време страната преминава през международна изолация, вътрешни преврати и борби, пет пълномащабни военни конфликта и две национални катастрофи, които рефлектират негативно върху нейното държавно и стопанско развитие. Въпреки ранните конституционни намерения за самоуправление, мениджмънта на публичните финанси остава строго концентриран в централното правителство.

Централизация и планова икономика (1944 – 1989 г.)

Започналият процес на централизирано държавно управление след 1934 г. продължава в пълна степен и до случилите се политическите събития през септември 1944 г., когато в страната започва изцяло нов етап на държавно преустройство, който променя изначално и публичните финанси. Новият политически строй приема изцяло подхода на централизирания контрол като механизъм на държавно управление. Следва поетапно изземване на административни функции на местните власти, които се превръщат в придатък на централната власт. Това касае и местните бюджети, които губят изцяло възможността за относително самостоятелно формиране и се превръщат като подразделение или по-ниска част на централния бюджет. Целият този развой на събитията резултира в обнародването на Конституцията на Народна Република България на 06 декември 1947 г. (обн. ДВ, бр. 284, от 6.12.1947), т. нар. Димитровска конституция (по името на Георги Димитров – Министър-председател на Народна Република България и първи секретар на Централния Комитет на Българската комунистическа партия 1946 – 1949 г.). Въпреки, че в **Глава V „Местни органи на държавната власт“** разделя страната на общини и окръзи, чиито органи на държавна власт са местните народните съвети, които формално са с мандатност и избираеми от народа, то действително взаимоотношенията между централната и местната власт се базират на основната на бюрократичния централизъм (Даскалова, 2022, с. 20).

Още на следващата година България преминава към централно планираната икономика, която взаймства от Съветския модел, при който действат следните компоненти на планинга: годишни, три и пет годишни планове, държавен монопол и контрол върху всички стопански отрасли и върху разпределението на ресурсите. Този модел е в пълен контраст с философията на фискалната децентрализация, заради което локалните бюджети престават да съществуват като отделни актове и стават част от централното държавно планиране и изпълнение. Този период се характеризира с премахване на местните данъци и такси и трансферирането им към централната власт, централизирано събиране на приходите посредством съответните органи, държавно определени лимити на разходите на общините и т.н.

През 1971 г. V Народно събрание приема втората за посочения период Конституция на Народна Република България (обн. ДВ, бр. 39, 18.05.1971 г.), т. нар. Живковска конституция (по името на Тодор Живков, министър-председател 1962 – 1971 г. и първи председател на Държавния съвет 1971 – 1989 г.). Тази конституция прави някои административни реформи, окрупнявайки на по-късен етап двадесет и осем окръзи в девет на брой области, но до реални нормативни действия за фискална децентрализация на общинските бюджети така и не се стига, имайки предвид, че същите все още нямат собственост, върху която би могло да се упражнят съответни данъчни ставки. Управленските функции на общините най-общо са ограничени до предоставяне на комунални услуги, управление на местната инфраструктура, изпълнение на социални политики, подчинено финансово планиране и други.

В периода 1978 – 1989 г. централната власт прави опит за плахи частични икономически реформи, особено с приемането на Закона за народните съвети от 1978 г. (обн. ДВ, бр. 97, 12.12.1978 г.), с който се дават по-големи правомощия на местните държавни власти, вкл. и по-големи планирани трансфери към тях, но реално не се засяга централизирания характер на бюджетната система.

Практическа финансова самостоятелност на общините за периода 1944 – 1989 г. не съществува. Местните бюджети са изцяло подчинени и финансирани чрез трансфери от централния бюджет, съгласно годишните планове на правителството. Заради спецификите на този държавен строй на управление, фискалното менажиране е част от политическата система, но не и от икономическата логика на децентрализацията.

Рестарт на фискалната децентрализация в условията на преход (1989 – 2007 г.)

Докато през посочения по-горе период политическата система в България изключва фискалната децентрализация напълно от своя управленски, научен и стопански модел, по света тази тема се превръща в основно перо на дискусии по отношение на публичните финанси.

Още през 1954 г. Пол Самюелсън в своята „Чиста теория на публичните разходи“ (Samuelson, 1954, pp. 387-389) формира концепцията да чистите публичните блага и аргументира, че тяхното ефективно предоставяне изисква централно финансиране, защото ползите са национални, а не локални. Следователно извежда, че фискалната децентрализация е оправдана само когато благата имат локален характер, иначе централизираното финансиране е по-ефективно.

Чарлз Тибо (1956 г.) предлага знаменития модел „гласуване с краката“ (Tiebout, 1956, pp. 416-424), според който гражданите избират община според предпочитанията си към местни и публични услуги и данъци. Твърди, че фискалната децентрализация води до по-висока ефективност, защото общините се конкурират за жители, а това ги стимулира да предоставят „оптимални пакети от услуги“. Моделът на Тибо е основата за модерната теория на фискалната децентрализация и аргументира силна роля на местните власти при местните услуги.

От своя страна пък през 1965 г. Джеймс Бюкянън развива теорията на „клубните блага“ (Buchanan, 1965, pp. 1-14) – публични и частни, които се споделят в рамките на ограничена група. Тази концепция подкрепя идеята за локално финансиране и децентрализация, защото клубните блага (например паркинги, паркове и др.) имат оптимален размер на потребителската група, който е по-малък от държавата. Показва, че децентрализираните решения минимизират разходите и позволяват на локалните общности да определят ниво на услуги според собствените си предпочитания.

Уилям Оутс успява да формулира т. нар. „Теорема за децентрализацията“ (Oates, 1972, p. 35), според която услугите, чиито ползи са локални, трябва да се предоставят на местно ниво, защото това води до по-голяма ефективност и удовлетворение на местното население. Подчертава, че централизацията е оправдана само при наличие на междурегионални външни ефекти или силна необходимост от национална равнопоставеност. За Оутс фискалната децентрализация е естествен механизъм за приспособяване на публичните услуги към локални предпочитания.

В своя доклад към Световната банка от 1983 г. (Rondinelli, 1983) Денис Рондинели анализира децентрализацията в развиващите се страни и отбелязва, че тя често е административна, а не фискална, което ограничава ефекта ѝ. Подчертава, че местните власти нямат достатъчно ресурси, капацитет или данъчна автономия, което прави децентрализацията „номинална“. Заклучва, че истинската фискална децентрализация е възможна само ако се дадат реални правомощия за приходи, разходи и контрол – не само формална делегация на функции.

Целият този процес съвсем естествено намира израз в подписването на конвенция, известна като Европейска харта за местно самоуправление през 1985 г. в Страсбург, от страните членки на Съвета на Европа. Постепенно Хартата се ратифицира и от всички членки на Европейския съюз.

Последвалите политически събития от 1989 г. в Източна Европа поставят началото и на дълбока политическа и институционална трансформация в България, която води до възстановяване на демократичните принципи в страната, включително и тези на местното самоуправление.

През 1991 г. Седмото Велико Народно Събрание приема Конституцията на Република България (Обн. ДВ, бр. 56, от 13.06.1991 г.), върху която започва изграждането на нормативната уредба за местно самоуправление. Първият такъв акт се явява приетият веднага след нея Закон за местното самоуправление и местната администрация (Обн. ДВ, бр. 77 от 17.09.1991 г.), където се регламентират минималните правомощия на местните власти, вкл. въвежда и правата и отговорностите при управлението на общината. Една година по-късно България става член на Съвета на Европа, а през 1994 г. ратифицира Европейската харта за местно самоуправление със закон, приет от тридесет и седмото Народно събрание.

Началото на финансовата децентрализация в демократичната история на България започва с приемането на два основни закона – Закон за местните данъци и такси (ЗМДТ) от 1997 г. (Обн. ДВ, бр. 117 от 10.12.1997 г.) и Закон за общинските бюджети (ЗОБ) от 1998 г. (Обн. ДВ, бр. 33 от 24.03.1998 г.). В чл. 1 и чл. 2 на ЗМДТ са определени местните данъци (недвижими имоти, наследства, дарения, възмездно придобиване на имущество, превозните средства, други определени със закон) и местните такси (битови отпадъци, пазари, тържища, панаири, детски градини и ясли, добив на кариерни материали, някои видове услуги и др.), които общинският съвет има право да събира. ЗОБ дефинира, че общината вече има самостоятелен бюджет (чл. 3, ал. 1), а в чл. 6, ал. 1 на Закона потвърждава, че приходната част на общинския бюджет се формира на основата на собствените приходи (местните данъци и такси изброени в ЗМДТ) и преотстъпени на общината държавни приходи (25% от събраните приходи от данъка върху доходите на физическите лица да се разпределят към общинските бюджети, отменено с Решение на МС през 2007 г.), субсидии и субвенции от републиканския бюджет. Законът заема ключово място в процеса на фискалната децентрализация, защото въвежда ясен модел на межбюджетни отношения, установявайки стабилна и модерна рамка на местните финанси, съобразена с принципите на Европейския съюз.

Периодът 2000 – 2007 г. е белязан от подготовката на България за членството в Европейския съюз. Европейската интеграция изисква модернизирани на публичните финанси и привеждане на системата на местно самоуправление в съответствие с европейските принципи. Именно заради това продължава тенденцията за усъвършенстване на местните финанси, като са създадени редица стратегически документи.

През 2002 е приета първата Стратегия за модернизирани на държавната администрация (Решение на МС № 465 от 09.07.2002 г.), която е актуализирана още следващата година. През същата 2002 г. е приета и Концепцията за финансова децентрализация (Решение на МС № 399 от 13.06.2002 г.), чиято

основна цел е: *„Предоставяне на публични услуги по количество, качество и цени, съответстващи на потребностите и съобразени с възможностите на гражданите, на основата на устойчиво и дългосрочно балансиране на разходните отговорности на общините със стабилни приходоизточници и ефективен граждански контрол“.*

През 2006 г. е приета Стратегия за децентрализация (2006 – 2009) (Решение на МС № 424 от 05.06.2006 г.), чиято основна задача е да оформи основните мерки за промени в отношенията между публичните институции, които да повишат качеството на предоставените услуги. Впоследствие тази стратегия е актуализирана за периода 2006 – 2015 г. (Решение на МС № 454 от 02.07.2010 г.), разширявайки обхвата на реформата чрез обединяване на децентрализацията на правомощията и функциите с финансовата децентрализация. Отчита се нуждата от укрепване на общинския капацитет с оглед на усвояване на предстоящите средства от европейските фондове.

Периодът от обнародването на новата демократична Конституция до 2007 г. може да се обобщи като момент на възстановяване на фискалната децентрализация след почти половин век централизирано управление. Въпреки че общините са все още зависими от държавни трансфери, те получават институционална, правна и финансова основа за изграждане на по-ефективно местно управление, догонвайки европейските стандарти.

Европейският контекст и съвременните тенденции (2007 – 2025 г.)

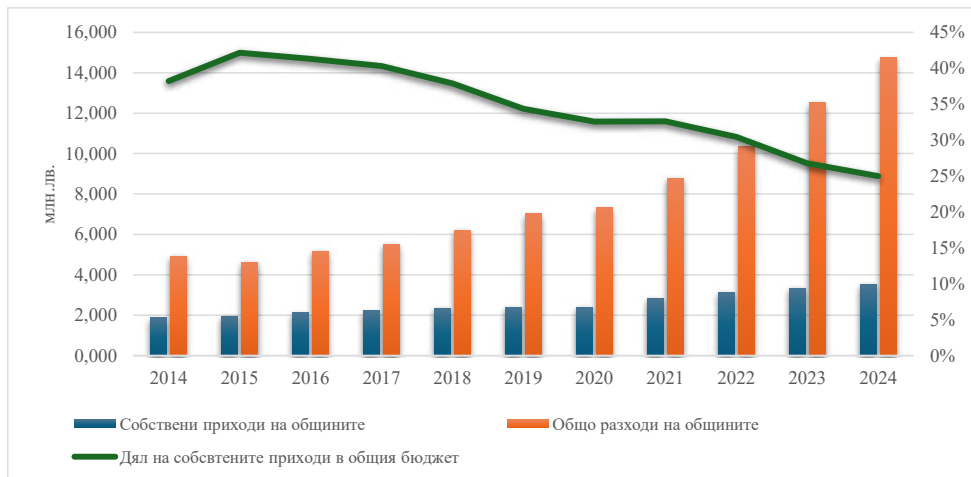
Определено присъединяването на България към Европейския съюз през 2007 г. е ключовият момент в развитието на публичните финанси на страната, а и в частност на нейното децентрализирано управление. Именно тази интеграция налага нови стандарти за управление, отчетност и прозрачност, но и изисква по-голяма автономия на местните власти, съобразени най-вече с Европейската харта на местно самоуправление.

В този период общините се превръщат в активни участници в европейските политики чрез достъпа до структурните и кохезионните фондове. Европейските програми създават нови източници на финансиране на местните единици, заради което Европейската комисия препоръчва силно модернизиране на междубюджетните отношения

Именно след присъединяването към Европейски съюз, България предприема допълнителни реформи с цел укрепването на местната финансова система. Първата такава се осъществява в Закона за местните данъци и такси, през който се позволява на общините сами да определят размерите на ставките на местните данъци и такси, но все пак в рамки, определени от Правителството. Въпреки че на общините не е разрешено сами да определят данъците и таксите, които да обложат, поетапно и consistently се до-

пълват нови такива – патентен, туристически, данък върху таксиметровия превоз на пътници, такси за откупуване на гробни места, за притежание на куче и др.

През 2013 е приет новият Закон за публичните финанси (Обн. ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г.), който оказва по-скоро ограничително въздействие върху финансовата автономност на общините, тъй като през него се въвеждат строги правила за балансиране на общинските бюджети, поставят се лимити на дълга и механизми за централен контрол върху финансовото управление на общините. Намаляват се възможностите за самостоятелно инвестиране, поемане на дълг и провеждане на самостоятелна фискална политика. Това може да се проследи във фигура 1.



Източник: Министерство на финансите, изчисления на ИПИ (2025).

Фигура 1: Собствени приходи, разходи и бюджетна зависимост на общините за периода 2014 – 2024 г.

Както е видно, през целия този период и особено след COVID-19 кризата негативната тенденция на спад във финансовата автономия на общините продължава с пълна сила.

Междувременно през 2016 г. е приета нова Стратегия за децентрализация (Решение на МС № 735 от 08.08.2016 г.), която трябва да обхване периода 2016 – 2025 г., в която се обосновава необходимостта от осъществяване на управленски действия за адекватно разпределение на ресурси между централното и местното ниво, което да повиши ефективността на местното самоуправление, най-вече по отношение на предоставяне на услуги в регионален обхват, главно насочени към инвестиции и растеж.

Присъединяването към Европейски съюз оказва положително влияние върху местните финанси, но не води до съществена фискална децентрализация в икономически смисъл. Макар общините да подобряват своята административна и проектна компетентност, принципната зависимост от трансфери и ограничената данъчна автономия поставят България в групата на най-централизираните унитарни държави в ЕС.

Това се потвърждава от изследване на Европейския комитет на регионите (European Committee of the Regions, 2023a), според който през 2023 г. Република България се нарежда на двадесет и трето място от двадесет и седем изследвани страни съгласно индекса на автономност на местните приходи (Revenue Autonomy Score) с резултат от 23%.

Според методологията за фискална децентрализация (Methodology Fiscal Decentralisation) (European Committee of the Regions, 2023b), разработена от Международния Валутен Фонд (IMF), индикаторът автономност на местните приходи се измерва, както следва:

$$\text{Revenue Autonomy} = (\text{Subnational own revenues}) / (\text{Subnational own revenues} + \text{grants})$$

където:

- Subnational own revenues – собствени приходи на общината;
- Grants – Субсидии от централното правителство;

Очевидно, фискалната децентрализация в България все още има необходимост от сериозно развитие, което изисква по-решителни реформи за увеличаване на собствения приходен потенциал на общините и за по-ефективно разпределение на публичните ресурси.

Заклучение

Историческото развитие на фискалната децентрализация в България от 1879 до 2025 г. представлява сложен, динамичен и често противоречив процес, който отразява политическите, икономическите и социалните трансформации в страната. Изследването показва, че степента на фискална автономия е тясно свързана с формата на управление, политическата стабилност и макроикономическия контекст във всеки отделен исторически период.

В първите години след Освобождението (1879 – 1912 г.) България полага основите на местното самоуправление чрез Търновската конституция, създавайки нормативна база за двустепенна бюджетна система и относителна автономия на общините. Този етап обаче е белязан от силен административен контрол и ограничени финансови правомощия на местните власти. Между 1912 и 1934 г. страната преминава през период на войни, икономически трудности и политическа нестабилност, които водят до задълбочаване

на фискалната централизация. Общините са финансово зависими от държавата, а реформите, насочени към укрепване на местната самостоятелност, остават частични. Периодът 1934 – 1944 г. представлява най-централизираният модел в предсоциалистическата история на България. Местната власт е политически обезсилена чрез назначаемост на кметовете и подчиненост на държавната администрация, с което фискална автономия е сведена до минимум.

Следващата фаза (1944 – 1989 г.) на плановата икономика се характеризира с почти пълна липса на децентрализация. Общините изпълняват функции на административни звена, включени в единния държавен бюджет, без собствени данъчни приходи, без собствено бюджетиране и без правомощия, характерни за автономна местна власт.

Началото на процеса на фискалната децентрализация започва едва след 1989 г., когато демократичната трансформация възстановява принципите на местното самоуправление. Конституцията от 1991 г., Законът за местните данъци и такси, Законът за общинската собственост и Законът за общинските бюджети поставят фундамента на съвременния модел на фискална децентрализация. Постепенно се възстановява собствената приходна база, въвежда се дихотомията между местни и делегирани дейности, а общините получават правото да управляват част от публичните услуги. Членството в ЕС (след 2007 г.) допринася за професионализация на администрацията, за подобряване на местния капацитет и за достъп до значителни финансови ресурси. Европейските фондове се превръщат в ключов източник за капиталови инвестиции, което значително модернизира инфраструктурата и публичните услуги в общините.

Въпреки това България остава сред най-централизираните държави в Европейския съюз, когато става въпрос за фискална автономия на местното управление. Делът на собствените приходи на общините в общите им постъпления е нисък, а зависимостта от междубюджетни трансфери – висока. Правомощията за определяне на данъчната политика са силно ограничени. Големите градове демонстрират по-висока степен на автономия, докато редица малки и периферни общини остават практически зависими от държавния бюджет. В този контекст, съвременната фискална децентрализация в България може да бъде определена като незавършена, с ясно изразени структурни ограничения. Макар да са налице нормативни и институционални предпоставки за самостоятелност, реалната автономия е ограничена от приходната база, междубюджетната зависимост и липсата на стимули за местно икономическо развитие.

В заключение, развитието на фискалната децентрализация в България (1879 – 2025 г.) показва, че страната последователно се стреми към укреп-

ване на местното самоуправление, но остава в рамките на централизирания модел, характерен за унитарните държави в Югоизточна Европа. За да бъде постигната по-пълна децентрализация, са необходими реформи, насочени към разширяване на местната данъчна автономия посредством споделяне на данъци, подобряване на събираемостта чрез дигитализация, стимулиране на регионалното развитие и т.н. Само при наличие на тези условия България може да се доближи до европейските стандарти и да реализира потенциала на местното самоуправление като двигател на икономическия и социален прогрес.

Използвана литература

- Актуализирана стратегия за децентрализация. (2006). Налична на: <https://share.google/HCQVT3zIXZaMt9ZHA> (Updated Decentralization Strategy, 2006).
- Беев, И., & Йотова, Л. (2021). *Икономика на обществения сектор*. Издателски комплекс – УНСС. (Beev, I., & Yotova, L., 2021, *Economics of the Public Sector*, Publishing Complex – UNWE).
- Даскалова, Т. (2022). *Местно самоуправление*. (Daskalova, T., 2022, *Local Self-Government*).
- Джаксън, П., & Браун, Ч. (1998). *Икономика на публичния сектор*. (Jackson, P., & Brown, C., 1998, *Economics of the Public Sector*).
- Закон за административната уредба на Княжеството. Указ №226 на Княз Александър I, публикуван в Държавен вестник, год.1, бр. 45 от 28.05.1880 г. (Law on the Administrative Arrangement of the Principality. Decree No. 226 of Prince Alexander I, published in the State Gazette, No. 45, 28 May 1880).
- Закон за общините и градското управление. Указ № 697 на Княз Александър I, обнародван в Държавен вестник, бр. 117 от 12 октомври 1882 г. (The Law on Municipalities and Urban Administration. Decree No. 697 of Prince Alexander I, promulgated in the State Gazette, No. 117, 12 October 1882).
- Закон за градските общини. Указ № 117 на Княз Александър I, обнародван в Държавен вестник, бр. 69 от 19 юли 1886 г. (Law on Urban Municipalities. Decree No. 117 of Prince Alexander I, promulgated in the State Gazette, No. 69, 19 July 1886).
- Закон за селските общини. Указ № 117 на Княз Александър I, обнародван в Държавен вестник, бр. 70 от 22 юли 1886 г. (Law on Rural Municipalities. Decree No. 117 of Prince Alexander I, promulgated in the State Gazette, No. 70, 22 July 1886).
- Закон за народните съвети. Обн. в ДВ, бр. 97 от 12 декември 1978 г. (Law on People's Councils, State Gazette, No. 97, 12 December 1978).

- Закон за местното самоуправление и местната администрация. Обн. в ДВ, бр. 77 от 17 септември 1991 г. (Law on Local Self-Government and Local Administration. Promulgated in State Gazette, No. 77, 17 September 1991).
- Закон за местните данъци и такси. Обн. в ДВ, бр. 117 от 10 декември 1997 г. (Local Taxes and Fees Act. Promulgated in State Gazette, No. 117, 10 December 1997).
- Закон за общинските бюджети. Обн. в ДВ, бр. 33 от 24 март 1998 г. (Municipal Budgets Act. Promulgated in State Gazette, No. 33, 24 March 1998).
- Закон за публичните финанси. Обн. в ДВ, бр. 15 от 15 февруари 2013 г. (Public Finance Act. Promulgated in State Gazette, No. 15, 15 February 2013).
- Институт за пазарна икономика. (2025). *Анализ на бюджетната зависимост на общините*, (Institute for Market Economics, 2025, *Analysis of the Budget Dependency of Municipalities*), <https://ime.bg/analyses/obshtinite-imat-nuzhda-ot-poveche-sobstven-resurs-i-dyal-ot-prihodite-ot-oblagane-na-dohodite-na-fizicheskite-litsa/>
- Конституция на Българското княжество (Търновската конституция). (Приета на 16.04.1879 г.), (Constitution of the Principality of Bulgaria – Tarnovo Constitution, Adopted on 16.04.1879), <https://www.parliament.bg/bg/17>
- Конституция на Народна република България (Димитровска конституция) от 6.12.1947 г., (Constitution of the People’s Republic of Bulgaria – Dimitrov Constitution, of 6.12.1947), <https://www.parliament.bg/bg/18>
- Конституция на Народна република България (Живковска конституция). (Загл. изм. - ДВ, бр. 94 от 1990 г.), (отменен 16.07.1991 г.). Обн., ДВ, бр. 39 от 18.05.1971 г., изм. и попр., бр. 98 от 7.12.1990 г., отм., бр. 56 от 13.07.1991 г., (Constitution of the People’s Republic of Bulgaria – Zhivkov Constitution, title amended – SG, No. 94 of 1990, repealed 16.07.1991, promulgated, SG, No. 39 of 18.05.1971, amended and corrected, No. 98 of 7.12.1990, repealed, No. 56 of 13.07.1991), <https://www.parliament.bg/bg/19>
- Конституция на Република България. Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., изм. и доп. бр. 106 от 22.12.2023 г., бр. 66 от 06.08.2024 г. – Решение № 13 на Конституционния съд от 2024 г.), (Constitution of the Republic of Bulgaria. Promulgated, SG, No. 56 of 13.07.1991, amended and supplemented by No. 106 of 22.12.2023, No. 66 of 06.08.2024 – Decision No. 13 of the Constitutional Court of 2024), <https://www.parliament.bg/bg/const>
- Министерски съвет. (2002). Концепция за финансова децентрализация. Решение № 399 на МС. (Council of Ministers, 2002, Concept for Financial Decentralization. Decision No. 399 of the Council of Ministers), <https://www.strategy.bg/bg/pris/legal-information/reseniia/9192>
- Министерски съвет. (2002). Стратегия за модернизирание на държавната администрация. 2002. (Council of Ministers, 2002, Strategy for Modernization

- of the State Administration. 2002), <https://www.strategy.bg/bg/strategy-documents/1275>
- Министерство на регионалното развитие и благоустройството. (2016). Стратегия за децентрализация 2016 – 2025, (Ministry of Regional Development and Public Works. (2016). Decentralization Strategy 2016 – 2025), <https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/42e3960042715c84ef700aaa6af00cc6.pdf>
- Наредба-закон за градските общини. Указ № 100 от Цар Борис III, обнародван в Държавен вестник, бр. 100 от 3 август 1934 г. (Ordinance-law on urban municipalities. Decree No. 100 of Tsar Boris III, promulgated in State Gazette, No. 100, 3 August 1934).
- Наредба-закон за селските общини. Указ № 74 от Цар Борис III, обнародван в Държавен вестник, бр. 114 от 20 август 1934 г. (Ordinance-law on rural municipalities. Decree No. 74 of Tsar Boris III, promulgated in State Gazette, No. 114, 20 August 1934).
- Съвет на Европа. (2017). *Европейска харта за местно самоуправление*. (Council of Europe, 2017, *European Charter of Local Self-Government*), <https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-bulgari/168098bb4f>
- Стратегия за децентрализация. (2006). (Decentralization Strategy, 2006), <https://share.google/FLMcfSMFvEGjw1Foq>
- Brown, K. (1917). *The heart of the Balkans*. Retrieved from https://www.promacedonia.org/en/pdf/keneth-brown_the_hearth_of_the_balkans_1917.pdf
- Buchanan, J. M. (1965). An economic theory of clubs. *Economica*, 32(125), 1-14.
- European Committee of the Regions. (2023a). *The EU countries ranked by Fiscal Decentralization Index score in revenue autonomy*. Retrieved from <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Decentralization-Index.aspx>
- European Committee of the Regions. (2023b). *Methodology: Fiscal decentralisation*. Retrieved from <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Methodology-Fiscal-Decentralisation.aspx>
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. New York, NY: Harcourt Brace Jovanovich.
- Rondinelli, D. A. (1983). *Decentralization in developing countries: A review of recent experience*. (World Bank Staff Working Paper No. 581). Washington, DC: World Bank.
- Samuelson, P. A. (1954). The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387-389.
- Stiglitz, J. E., & Rosengard, J. K. (2015). *Economics of the public sector* (4th ed.). New York, NY: W. W. Norton & Company.

Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.

Van Vijk, N. (1915). *Onze eeuw*. Retrieved from https://www.dbnl.org/tekst/_onz001191501_01/_onz001191501_01_0057.php

GENESIS AND DEVELOPMENT OF FISCAL DECENTRALIZATION IN THE REPUBLIC OF BULGARIA (1879–2025)

Stanislav Dzhinsov, PhD Student
Department of Economics
University of National and World Economy
e-mail: stanislav.dzhinsov@unwe.bg

Abstract

In its development as an independent and sovereign state after the Treaty of San Stefano, Bulgaria has passed through various forms of governance – monarchy, communism, and democracy – whose political characteristics have naturally shaped the formation and allocation of its public budget. Throughout this almost century-and-a-half period, the country’s fiscal position has been determined not only by its internal institutional structure but predominantly by the broader geopolitical environment, given the dynamic processes unfolding in the Balkans, in Europe, and globally. The influence of these factors – including their impact on political, economic, military, and other strategic decisions – has produced a markedly ambivalent imprint on Bulgaria’s public finances, with significant repercussions for its overall economic development. Labeled at times the “Japan of Europe” or the “Prussia of the Balkans”, and having endured two national catastrophes, the global economic crises of 1929 and 2008, the 1989 Perestroika, the hyperinflation of 1997, the COVID-19 crisis of 2019, among others, Bulgaria has continued its steadfast development as a sovereign state, demonstrating remarkable resilience and capacity for recovery. The state budget has thus become the primary instrument guiding the country’s progress on its path toward a stable and evolving modern Bulgarian state, providing both the resources and the mechanism for the effective redistribution of public goods.

Keywords: decentralization, Constitution, budget, State gazette, public finance

JEL: H70