



Известия списание на Икономически университет 3 (2019)

**ИЗВЕСТИЯ**

списание на Икономически университет – Варна

<http://journal.ue-varna.bg>

## СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА ОБЩИНСКИТЕ ФИНАНСИ В БЪЛГАРИЯ И В СЕВЕРНА МАКЕДОНИЯ

Десислава КАЛЧЕВА<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Факултет Математика и информатика, СУ „Св. Климент Охридски”, София, България. E-mail: [d.kalcheva@gmail.com](mailto:d.kalcheva@gmail.com)

JEL H10, H72, H77 R58

**Резюме**

Република България и Република Северна Македония са държави с унитарно управление, а общините са единственото административно и териториално ниво на местно управление и в двете страни. Обособените местни териториални единици в България са 265, а в Северна Македония общините са 82. Целта на настоящата статия е да се направи сравнителен анализ на местните приходи и разходи и постъпленията от общинските трансфери в България и Северна Македония (за периода 2013 - 2017 г.), в т.ч. преглед на структурата на собствените общински приходи, местните разходи и системата на държавните трансфери. Оценени са тенденциите, свързани с динамиката на капиталовите разходи. Основни изследователски задачи са извеждането на прилики и разлики в местните финанси на двете държави, както и изследване и приложение на добри практики по отношение на повишаване на фискалната автономност и засилване процеса на фискална децентрализация в България и Северна Македония. Осъществен е и кратък преглед на процеса по фискална децентрализация в двете държави. Разработката се опира на традиционни изследователски методи: исторически и логически анализ, анализ и синтез, индукция и дедукция, сравнителен анализ, дескриптивен анализ.

**Ключови думи:**

местни финанси; фискална децентрализация; България; Македония; фискална автономност.

© 2019 Икономически университет – Варна

**Цитиране:** КАЛЧЕВА, Д. (2019) Сравнителен анализ на общинските финанси в България и в Северна Македония. *Известия. Списание на Икономически университет – Варна*. 63 (3). с. 234 - 251.

## Въведение

Република България и Република Северна Македония са държави с унитарно управление, а общините са единственото административно и териториално ниво на местно управление и в двете страни. Местните власти в България са 265, а в Северна Македония общините са 82. Целта на настоящата статия е да се направи сравнителен анализ на местните приходи и разходи и постъпленията от общинските трансфери в България и Северна Македония, в т.ч. преглед на структурата на собствените общински приходи, местните разходи и системата на държавните трансфери. Оценени са тенденциите, свързани с динамиката на капиталовите разходи.

Периодът на изследване е 2013-2017 г. Този период е избран, за да има достатъчно дълъг динамичен ред от 5 години, който да позволи извеждането на по-съществени изводи. От друга страна, следва да се отчете, че е провеждано изследване, свързано със сравнителен анализ на местните приходи на общините в двете държави за периода 2009-2013 г. (Milenovski, Kozuharov, Ristovska, 2016, p. 1-11).

Изборът на тези държави се дължи, на първо място, на възможността да се направи сравнение на общинските финанси и нивото на фискална самостоятелност на държава – членка на ЕС, и държава, кандидатстваща за членство в Съюза. На второ място, държавите са съседни, партнират си по различни международни проекти, а финансовото им състояние е важно за успешното изпълнение на различни инициативи. На трето място, държавите се характеризират с определени сходства по отношение на структурата на местните финанси и финансирането на предоставяне на публични услуги на местно ниво. Следва да се отбележи, че и двете държави са поели ангажимент за повишаване нивото на фискална децентрализация и прилагат стратегия и програми за фискална децентрализация<sup>1</sup>.

Основни изследователски задачи са извеждането на прилики и разлики в местните финанси на двете държави, както и изследване и приложение на добри практики по отношение на повишаване на фискалната автономност и засилване процеса на фискална децентрализация в България и Северна Македония. Направен е и кратък преглед на процеса по фискална децентрализация в двете държави.

Финансовата самостоятелност на местните власти и ресурсната обезпеченост на общините са от изключителна важност за успешното предоставяне на стоки и услуги с цел задоволяване потребностите на местното население. Фис-

калната автономност е предпоставка за успешната реализация на инвестиционни проекти, подобряване на градската среда и привличане както на жители на общината, така и на бизнеса в лицето на малки и средни предприятия. Общинските приходи и разходи са основни детерминанти на фискалната самостоятелност на местните власти. Обект на изследване на настоящата статия е системата на местни финанси в България и Северна Македония. На база обособени прилики и разлики и оценка на нивото на финансова самостоятелност на общините в двете държави са изведени препоръки за повишаване на финансовата автономност на местните власти и за въвеждане на добри практики въз основа на изследвания опит.

### **1. Изследвания по темата**

Фискалната децентрализация и местните финанси в България и Северна Македония са обект на различни изследвания, в т.ч. доклади на Световната банка, Европейската комисия, Мрежата на асоциациите на местните власти в Югоизточна Европа (NALAS), Министерството на финансите в България и в Северна Македония и др.

В своя статия от 2016 г. Миленовски (Milenkovski, Kozuharov, Ristovska, 2016. pages 1-11.) изследва възможностите за финансиране на местните власти в Македония и прави сравнителен анализ с финансовите възможности на общините в България, Словения, Чешка Република, Сърбия и Германия, но само по отношение на източниците на собствени приходи и показателя дял на местни данъчни приходи към общо общински приходи за периода 2009 – 2013 г.

Общинските финанси в Македония са анализирани в контекста на сравнителен анализ с общинските финанси на Словения (Elezi S., 2015).

Местните финанси и процесът на фискална децентрализация в държавите от Централна и Източна Европа, вкл. България и Северна Македония, са обект на анализ и на редица изследвания на проф. Pawel Swianiewicz, част от които са: „An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe” (2014), „If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective, Local Government Studies” (2010), „An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe, Local Government Studies” (2014), както и в изследването на доц. Вели Кречи „The impact of territorial re-organisational policy interventions in the republic of Macedonia - Local Government Studies” (2010).

Пр. Ненкова, Д. Калчева и М. Мемети изследват нивото на инвестиционния капацитет на общините в България и Северна Македония (Ненкова П., Калчева Д., Мемети М., 2019).

## **2. Методология и данни**

За целта на емпиричния анализ са използвани обобщени данни за приходи-те, разходите и трансферите на всички общини в България и Северна Македония. Източник на информацията е Министерството на финансите на Република България и това на Република Северна Македония, ЕВРОСТАТ, Националното сдружение на общините в България, Асоциацията на общините в Северна Македония – ZELS, Мрежата на асоциациите на местните власти в Югозападна Европа и интернет страниците на общините.

На първо място е направен кратък обзор на процеса по фискална децентрализация, както и оценка на основните отговорности на местните власти в двете държави. Представен е преглед на структурата на общинските приходи в двете държави, като е акцентирано върху данъчните приходи, постъпващи в местните бюджети. Данъчните приходи съставляват устойчив и постоянен приход за местните бюджети и поради тази причина се считат за едни от най-важните и съществени постъпления за общините. Анализирани и оценени са общинските разходи за периода 2013-2017 г., като е направено условно разделение на оперативните и капиталовите разходи. Целта е да се проследят основните тенденции по отношение разходната политика на общините в двете държави. Представени са основни индикатори, оценяващи нивото на фискална децентрализация в двете държави.

Разработката се опира на традиционни изследователски методи: исторически и логически анализ, анализ и синтез, индукция и дедукция, сравнителен анализ, дескриптивен анализ.

## **3. Фискална децентрализация в България и Северна Македония**

Началото на процеса по фискална децентрализация в България се свързва с приетите през 2003 г. Стратегия за децентрализация и Програма за нейното изпълнение. С приема на тези документи започва същинската реформа в системата на местните финанси. Като основни постижения на процеса по фискална децентрализация в България могат да бъдат посочени следните: от 2003 г. местните власти могат самостоятелно да определят основата и размерите на местните такси, изброени в закона, и могат да въвеждат с наредба за общинските съвети цени за други услуги; с решение на Министерския съвет от 2002 г. се приема разделението на публичните услуги, финансирани от общинските бюджети, в две групи, като целта е ясно да се регламентират източниците за тяхното финансиране – с местни приходи или с приходи от трансфери; чрез изменения в

чл. 141 от Конституцията на Република България се дават правомощия на общинските съвети да определят размера на местните данъци при условията, реда и в границите, установени от закона; през последните години се приемат нови местни данъци като туристическия данък, патентния данък, данък върху таксиметров превоз на пътници. Въпреки въвеждането на новите данъци, не се наблюдава съществено повишаване на приходите от местни данъци. Това се дължи на тясната облагаема основа на новите данъци.

През последните години не се наблюдава съществено изменение във финансовата самостоятелност на местните власти в България, не се приемат мерки за увеличаване на приходната база на общините, а инвестиционните и оперативните разходи на малки и средни общини продължават да бъдат недофинансирани. Това предполага т.нар. „замразяване” на процеса по фискална децентрализация в България и поставя на дневен ред въпросите, свързани с повишаване фискалната самостоятелност на българските общини и провеждане на реална местна политика от общините в България.

В Северна Македония процесът по фискална децентрализация стартира през 2005 г. Към днешна дата процесът не е приключил, а македонските общини са изправени пред съществени предизвикателства, свързани с повишаване на финансовата си самостоятелност (Elzi, 2015). Процесът в Северна Македония също стартира с приемането на стратегия за децентрализация и програма за нейното изпълнение за 2004-2007 г. Условно процесът се разделя на т.нар. нулева фаза (2005-2007), първа фаза и втора фаза (която действа и в момента)<sup>2</sup>.

В резултат на реформата към фискална децентрализация, предоставяне на по-ефективни и ефикасни публични услуги на местните граждани и повишаване финансовата самостоятелност на общините Македония намалява броя на общините от 124 на 85 през 2005 г. и от 85 на 81 през 2013 г. Промяната е направена чрез изменение на Закона за териториалната организация. През 2007 г. общините, които са разплатили просрочените си задължения и отговарят на критериите за добро финансово управление, получават разрешение да встъпят в т.нар. втора фаза на фискална децентрализация. Те получават отговорност за осъществяване на дейности по началното и средното образование и някои културни и социални дейности, като получават за това специални блок-субсидии. Към днешна дата само една община не е влязла във втора фаза на процеса.

За да се направи сравнение между степента на фискална децентрализация в двете държави и държавите в Югоизточна Европа и ЕС, в таблица 1 са представени основните индикатори за фискална децентрализация за 2017 г.

Таблица 1

### Фискални индикатори

2017	България	Северна Македония	ЮИЕ	ЕС
Местни приходи в БВП	6.60%	4.80%	5.90%	10.70%
Местни приходи в публични приходи	18.50%	14.60%	17%	23.50%
Местни капиталови разходи към общо общински разходи	18%	22%	21%	11%
Местни инвестиции в БВП	1.10%	1.10%	1.20%	2%

*Източник: NALAS база данни, ЕВРОСТАТ, Министерство на финансите, изчисления на автора.*

От данните посочени в таблицата става видно, че България и Македония изостават по отношение средните стойности на индикаторите отчетени в ЕС (с изключение на показателя местни капиталови разходи, с включени средства от ЕС, към общо общински разходи). Като член на ЕС България отчита по-добри стойности от средните за държавите в Югоизточна Европа по първите два показателя. Въпреки това информацията показва, че общините в двете държави са изправени пред сериозни предизвикателства за да достигнат финансовата самостоятелност на общините в Европейския съюз.

#### 4. Отговорности на общините в България и Северна Македония

България е унитарна държава с 28 области и 265 общини. Съгласно чл. 142 от Конституцията на Република България областта е административно-териториална единица за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси. Управлението в областта се осъществява от областен управител, подпомаган от областна администрация. Областният управител се назначава от Министерския съвет. Областният управител осигурява провеждането на държавната политика, отговаря за защитата на националните интереси, на законността и на обществения ред и осъществява административен контрол.

Общината е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление. Гражданите участват в управлението на общината както чрез избраните от тях органи на местно самоуправление, така и непосредствено чрез референдум и общо събрание на населението.

По отношение на административно-териториални реформи, за периода 2012-2018 г. се наблюдава една промяна – създаването на нова община – Сърница. След тази промяна общините в България се увеличават от 264 на 265. Отворен остава въпросът до колко този брой общини съответства на законовите изисквания за съществуването на община и наблюдаваната през последните години тенденция към намаляване броя жители на малките и средни общини в България.

От компетенциите на местните власти в България са следните въпроси: управление на общинската собственост, общински дружества и предприятия, съставяне, приемане и отчитане на общински бюджет, дългово финансиране, организация на общинската администрация, осигуряване на сигурността на гражданите, образователни дейности, социални дейности, културни дейности, публични работи, паркове и съоръжения за развлечения, спорт и почивка, ВиК мрежи и водоснабдяване, туризъм, събиране на битови отпадъци, пространствено планиране и публичен транспорт.

*Северна Македония* е унитарна държава с 81 общини и специален статут на община на столицата Скопие. Македония намалява броя на общините от 124 на 85 през 2005 г. и от 85 на 81 през 2013. Общинският съвет (sovet na opstinata) се избира пряко за срок от четири години. Броят на общинските съветници се определя от закона и зависи от броя жители на общината. Кметът също се избира пряко за срок от 4 години. Основните компетенции на общините в Северна Македония са свързани с: градско и пространствено планиране, околна среда, местно икономическо развитие, ВиК мрежи и водоснабдяване, поддръжка на пътищата, култура, спорт и развлечения, туризъм, социални дейности, здравеопазване, грижа за децата, начално и средно образование, защита от природни бедствия и др. (CEMR, 2016). Както и в България, общината има самостоятелен бюджет. Постоянните финансови източници на общината се определят със закон. Общинският съвет определя размера на местните данъци при условия, по ред и в границите, установени със закон. Общинският съвет определя размера на местните такси по установения от закона ред. Държавата чрез средства от бюджета и по друг начин подпомага нормалната дейност на общините.

## **5. Анализ и оценка на общинските приходи за периода 2013-2017 г.**

В бюджетите на българските общини, съгласно закона, постъпват местни данъци и такси. В състава на общинските такси се включват местни такси за: битови отпадъци; за ползване на пазари, тържища, панаири, тротоари, площади и улични платна; за ползване на детски ясли, детски кухни, детски градини,

лагери, общежития и социални услуги, финансирани от общинския бюджет; за дейностите по хранене на децата в задължителното предучилищно образование извън финансираното от държавата; за технически услуги; за административни услуги; за откупуване на гробни места; за дейности по обща подкрепа по смисъла на Закона за предучилищното и училищното образование, които не се финансират от държавния бюджет и се осъществяват от центрите за подкрепа за личностно развитие; за притежаване на куче; други местни такси, определени със закон. В неданъчните приходи се включват приходи от лихви, такси, неустойки, приходи от продажба на нефинансови активи, приходи от дарения и др. Приходите от трансфери включват приходи от обща изравнителна субсидия, приходи от субсидия за делегирани от държавата дейности и приходи от субсидия за финансиране на капиталови разходи. В хода на бюджетната година, българските общини получават и т.нар. извънредни трансфери, които в определени случаи съставляват значителен дял от местните приходи.

Съгласно Закона за местните финанси в бюджетите на общините в Северна Македония постъпват собствени приходи, включително имуществени данъци, други местни данъци и такси, приходи от наеми, от такси, от наказателни лихви, от дарения; споделени данъци, в т.ч. приходи от данък върху доходите на физическите лица (ДДФЛ) и приходи от данък добавена стойност (ДДС), определени на база формула; блок-субсидии от националния бюджет за финансиране на образование, култура и социални дейности; целеви трансфери за специални програми и специфични субсидии, целеви грантове за противопожарни дейности и др.

Основна част от местните приходи в бюджетите на македонските общини са по линия на комуналните данъци и такси и имуществените данъци (NALAS, 2018). В местните бюджети постъпват още дял от приходите от минерални концесии, приходите от продажба на предприятия държавно-общинска собственост, приходи от концесията върху земеделската земя и др.

В обхвата на местните такси, постъпващи в бюджетите на общините на македонските общини, се включват: ютилити такси, административни такси, такса за подготовка на земя за строеж, туристическа такса, такса за ползване на поземлени ресурси, обезпечения за притежаване на земя за паркиране на МПС. В други неданъчни приходи се включват приходи от наеми, продажба на имущество, приходи от лихви, приходи от дарения, глоби и др.

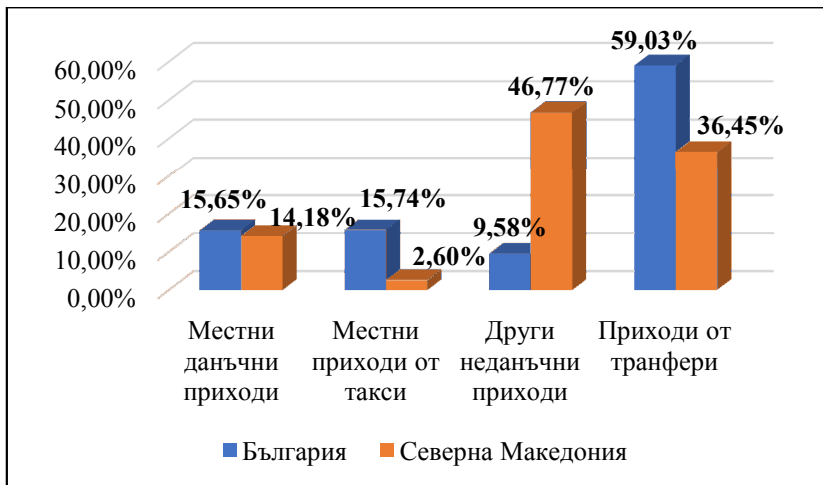
Съществена разлика в състава на местните приходи в двете държави се явяват приходи от ДДС и ДДФЛ. Приходите от ДДС се включват в т.нар. обща субсидия. Сумата на споделените данъци от ДДС съставлява 4.5% от събраните



на национално ниво приходи от ДДС. Критериите за разпределяне на общата сума по отделните общини се определят ежегодно. Също така македонските общини получават общо 3% от събраните на национално ниво приходи от ДДФЛ. Според последния доклад на NALAS, за 2017 г. споделените приходи, основно от ДДФЛ, съставляват 8% от общите приходи на общините.

В бюджетите на македонските общини постъпват приходи от блок субсидии (съществена част се заема от целевите субсидии за дейности в образованието) и от Регионалния фонд за развитие. Регионалният фонд за развитие има за цел да осигурява балансираност между фискалните възможности на отделните общини, като разпределя средства според формула, определена в закона. Според действащото законодателство сумата, която фондът разпределя годишно, трябва да бъде в размер на 1% от БВП, но практиката показва, че тази сума често е завишена.

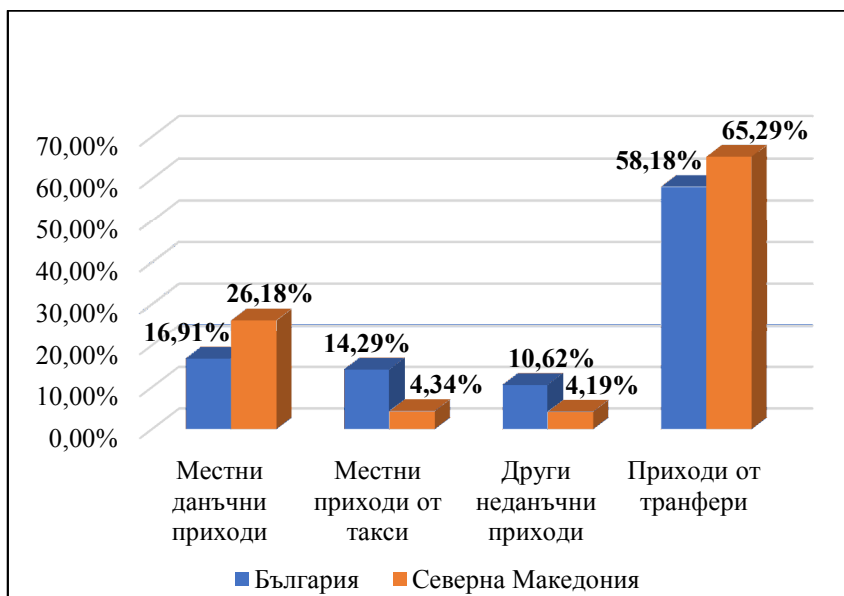
На графика 1. е представена структурата на общинските приходи в България и Северна Македония през 2013 г. За да се проследи динамиката в структурата на общинските приходи, на графика 2 са представени в структурно отношение общинските приходи в двете държави, отчетени в края на 2017 г.



*Източник:* Министерство на финансите на България, Министерство на финансите на Северна Македония, ZELS, изчисления на автора.

**Графика 1. Структура на общинските приходи в България и Северна Македония през 2013 г.**

В общинските бюджети на двете държави преобладават приходите от трансфери. През 2013 г. приходите от трансфери съставляват близо 60% от общите приходи в бюджетите на българските общини и около 37% от приходите в бюджетите на македонските общини. По-ниският дял на приходите от трансфери в Македония се дължи на високия ръст на приходи от продажба на нефинансови активи и приходи от приватизация. Тези приходи са значителни през 2013 г., но могат да се приемат като еднократни и за това свидетелстват данните на следващата графика. През 2017 г. приходите от трансфери при македонските общини съставляват над 65% от общите общински постъпления. Необходимо е да се акцентира върху една съществена разлика в структурата на приходите на общините в двете държави. За разлика от българските общини, македонските местни власти получават споделени приходи от ДДС и ДДФЛ.



*Източник:* Министерство на финансите на България, Министерство на финансите на Северна Македония, ZELS, изчисления на автора.

**Графика 2. Структура на общинските приходи в България и Северна Македония през 2017 г.**

През 2017 г. не се наблюдава съществено структурно изменение по отношение на общинските приходи в България. Приходите от трансфери съставля-

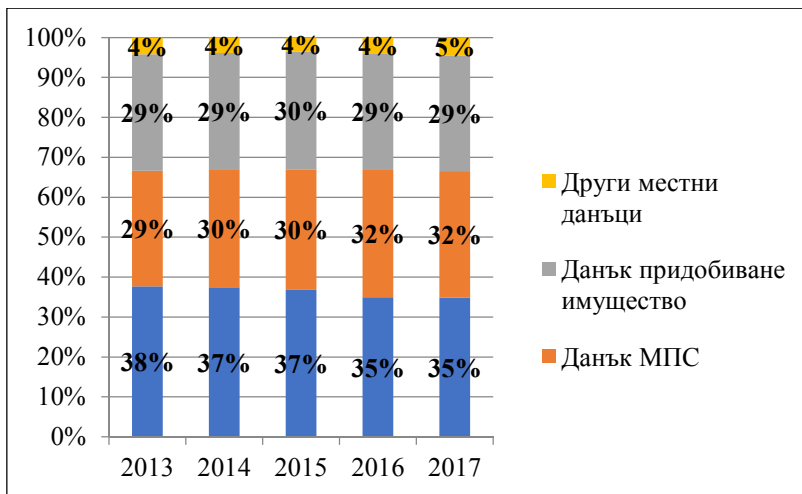
ват около 58% от общинските приходи, местните данъци приходи са се повишили минимално до близо 17%, а приходите от такси са в размер на около 14%. В структурно отношение в бюджетите на македонските общини се наблюдава ръст на приходите от трансфери, които достигат до 65% от общинските приходи. Това, от една страна, се дължи на увеличение в дела на приходите от ДДС (сумата, която се преотстъпва на общините, се увеличава от 3% на 4.5%) и на приходите от целева субсидия за образование. От друга страна, приходите от продажба на нефинансови активи и от приватизация са сравнително по-ниски от тези, отчетени през 2013 г.

### **5.1. Местни данъци**

Съгласно Закона за местните данъци и такси в обхвата на местните данъци в България се включват: 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.

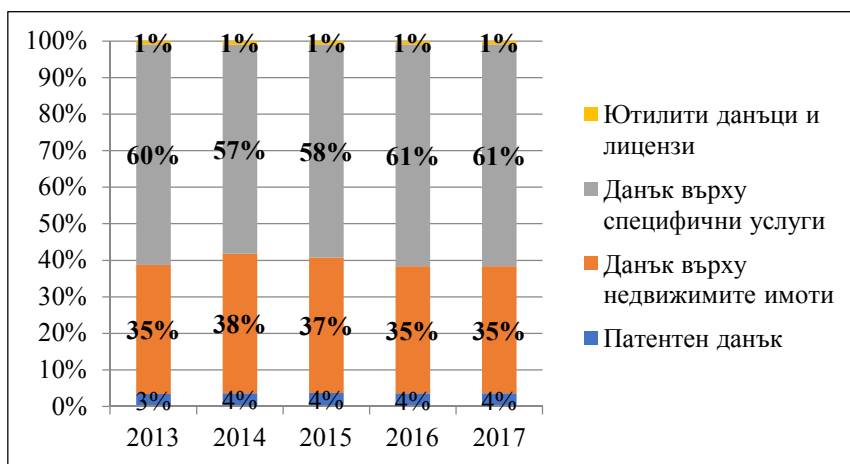
За разлика от българските общини, местните власти в Северна Македония имат право да налагат данък върху недвижимите имоти, данък върху наследството и даренията, патентен данък и т.нар. данъци върху специфични услуги, които обхващат комунални данъци и данъци във връзка с придобиване на имущество и строителство. В Северна Македония общините нямат право да налагат данък върху превозните средства, върху таксиметровия превоз и туристически данък. Въпреки по-големия набор от приложени местни данъци в България, следва да се отчете, че 96% от данъчните постъпления в бюджетите на общините се формират от приходи от данък върху недвижимите имоти, данък превозните средства и данък придобиване имущество по дарение и възмезден начин.

На графика 3 и графика 4 е представено структурното изменение на местните данъци за периода 2013-2017 г. в двете държави.



*Източник:* Министерство на финансите на България и база данни на НСОРБ, изчисления на автора.

**Графика 3. Структура на местните данъци в България за периода 2013-2017 г.**



*Източник:* Министерство на финансите на Северна Македония, ZELS, изчисления на автора.

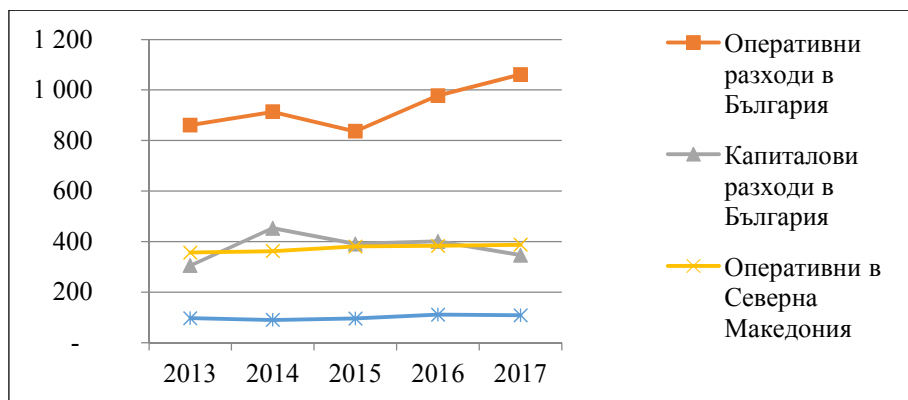
**Графика 4. Структура на местните данъци в Северна Македония за периода 2013-2017 г.**

Приходите от данък върху недвижимите имоти съставляват устойчив и значим приход в бюджетите на общините. И в двете държави приходите от данък върху недвижими имоти варира между 35-38% от общите данъчни постъпления. В България приходите от данък върху превозните средства съставляват значителна част от местните данъчни приходи, като за периода достигат до 32% от местните данъчни приходи. Приходите от данък придобиване на имущество варират според икономическата обстановка и състоянието на пазара на недвижимите имоти. В България приходите от този данък варират в диапазона 29-30% от данъчните приходи, а в Северна Македония те се включват в приходите от т.нар. данъци върху специфични услуги и не могат да бъдат ясно конкретизирани в процентно изражение.

### **5.2. Анализ и оценка на общинските разходи за периода 2013-2017 г.**

Общинските разходи в България могат да бъдат условно разделени на разходи за финансиране на местни дейности, разходи за финансиране на делегирани от държавата дейности и разходи за дофинансиране с местни приходи на дейности, делегирани от държавата. Отделно от това се разделят на оперативни (разходи за външни услуги, текущ ремонт, възнаграждения, осигуровки и др.) и капиталови разходи.

Тъй като в Северна Македония към настоящия момент не съществува разделение на разходите на местни и делегирани от държавата, въпреки сходното финансиране на разходите, последните ще бъдат анализирани само в контекста на капиталови и оперативни/текущи разходи. Целта е да се определи инвестиционният капацитет на общините в двете държави и тенденцията по финансиране на капиталови разходи в периода 2013-2017 г.



*Източник:* Министерство на финансите на България, Министерство на финансите на Северна Македония, ZELS, изчисления на автора.

### Графика 5. Динамика на оперативните и капиталовите разходи на общините в България и в Северна Македония (в хил. евро)

Поради спецификата на данните информацията за размера на разходите е представена в абсолютна стойност в хил. евро. Поради съществената разлика в територията и в броя на общините данните в графиката показват единствено тенденция в посока увеличаване/намаляване на общинските разходи. И в двете държави приоритетно се финансират оперативните разходи, а инвестиционните разходи се правят на принципа „каквото остане”. И в двете държави не се открояват ясни, последователни и устойчиви инвестиционни програми, които местните власти следват. В България по-съществени капиталови разходи се наблюдават през 2014 г., но това е в резултат на приключване на първия програмен период и финалната фаза на много европейски проекти. Поради спецификата на европейското финансиране общините в България са задължени да осигурят собствено участие в проектите. Често това участие се предоставя в крайната фаза на проекта, като този срок е край на 2014 г. Капиталовите разходи, направени със собствени общински средства в България, са доста под средното ниво за Европейския съюз.

В Северна Македония не се наблюдава съществена промяна в стойността на капиталовите разходи за периода. Те варират между 90 и 110 хил. евро на годишна база. И в двете държави продължава да се наблюдава съществен инвестиционен разрыв между наличните ресурси за инвестиции и инвестиционните потребности. Същата констатация за България се прави и в доклад на Съвета на

Европейския съюз от 2 юли 2019 г. Посочва се, че са необходими инвестиции за насърчаване на устойчивото управление на водите, ефективността на ресурсите и преминаването към кръгова икономика. В допълнение, инвестиционните нужди в областта на енергетиката и смекчаването на климата и адаптирането им са също значителни. Това от своя страна налага търсенето на допълнителни приходи и възможности за привлечено финансиране (Препоръка на Съвета относно националната програма за реформи на България за 2019 г.).

### **Заклучение**

България и Северна Македония стартират процеса по фискална децентрализация в относително сходен период. И двете държави са в процес на търсене на решения за повишаване фискалната самостоятелност на местните власти. Общините се характеризират със сходна структура на местните приходи и разходи. Основни препоръки, които могат да бъдат направени на база осъществените анализи, са, както следва:

*За Северна Македония:*

- Разширяване на видовете общински такси, които налагат общините;
- Анализиране на възможностите за въвеждане на данък върху превозните средства (предвид добрата доходност от този данък в бюджетите на общините в България);
- Препоръчва се разделянето на местните разходи по примера на България на местни, държавни и разходи за дофинансиране на държавни дейности с местни приходи;
- Подобряване на капиталовото бюджетиране и ползване на добри практики от българските общини по отношение изпълнението на инвестиционни проекти, както и опитът във връзка с изпълнението на проектите, осъществени чрез инструменти за предприсъединителна помощ;
- Прилагане на добрите практики на българските общини по отношение подобряване на събираемостта на местните данъци и такси.

*За България:*

- За разлика от македонските общини, българските местни власти не получават споделени данъчни приходи. Приходите на общините в България могат да бъдат повишени чрез споделяне на приходи от ДДФЛ например.
- Като добра практика може да бъде посочен Регионалният фонд в Северна Македония, чрез който се разпределят целеви средства за общински инвестиции. На база нарастващите инвестиционни потребности на общините и недостатъчните средства, които получават под формата на субсидия за финанси-

ране на капиталови разходи, създаването и приложението на подобен фонд би допринесло за повишаване на инвестиционния капацитет на местните власти.

➤ Предвид намаляващото население в България и обезлюдяването на някои общини и с цел повишаване ефективността и ефикасността на предлаганите публични услуги и постигане на икономии от мащаба може да бъде разгледана и евентуално приложена практиката на Северна Македония по отношение на обединяване на местните власти.

И за двете държави се препоръчва изследването на възможности за осигуряване на допълнителни средства за местни инвестиции, включително дългово и грантово финансиране. В заключение, процесът към фискална децентрализация продължава, а необходимостта за реформа и разширяване на приходоизточниците в двете държави е актуален въпрос, който остава на дневен ред.

### **Бележки**

<sup>1</sup> Към настоящия момент в България е приета Стратегия за децентрализация за периода 2016-2025 г. и Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода 2016-2019 г. В Македония към момента действа 2019-2021 Fiscal Strategy of the Republic of Macedonia.

<sup>2</sup> За повече информация виж Sejdini, M. (2016) An overview of the reformed local government in Macedonia, Business and Economic Research, vol.6, p. 449.

### **Литература**

1. CEMR, (2016), Local and regional governments in Europe – structure and components, CCRE, CEMR.

2. ELEZI S. (2015) Local Governance in an International Comparative Perspective comparing local government finances in Macedonia with Slovenia, European Scientific Journal May 2015 edition vol.11, No.13.

3. EUROSTAT, (2019) (online) [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov\\_10a\\_main&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_main&lang=en) (accessed 30 August 2019).

4. Fiscal Strategy of the Republic of Macedonia 2019-2021.

5. KRECI V., Ymeri B., (2010) The impact of territorial re-organisational policy interventions in the republic of Macedonia - Local Government Studies.

6. Law on Local Self-Government (North Macedonia).

7. MILENKOVSKI, Ace & KOZUHAROV, Sasho & RISTOVSKA, Natasha (2016). „Financing Possibilities Of The Local Government”, UTMS Journal of Economics, University of Tourism and Management, Skopje, Macedonia, vol. 7(1), pages 1-11.



8. NALAS, (2019) (online) <http://www.nalas.eu/Publications/Books> (accessed 18 August 2019).

9. NENKOVA P., MEMETI M., KALCHEVA D. (2019) Survey of Local Government Investments – dynamics and sources of financing: the cases of Bulgaria and North Macedonia, Conference Proceeding: The 27th NISPAcee Annual Conference, May 24 - May 26, 2019.

10. Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe (2018), Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe: 2006 – 2017, NALAS, [Online] [http://www.nalas.eu/Publications/Books/FDReport\\_18](http://www.nalas.eu/Publications/Books/FDReport_18) (accessed 18 August 2019).

11. SEJDINI M. (2016) An overview of the reformed local government in Macedonia, Business and Economic Research, vol.6 p. 449.

12. SWIANIEWICZ P. (2014) An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe, Local Government Studies, 40:2, 292-311.

13. SWIANIEWICZ P. (2010) If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective, Local Government Studies, 36:2, 183-203.

14. SWIANIEWICZ P. (2014) An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe, Local Government Studies, 40:2, 292-311.

15. ZELS – Association of the Unites of Local Self-Government of the Republic of Macedonia (2019) (online) <http://www.zels.org.mk> (accessed 20 August 2019).

16. Европейската харта за местно самоуправление.

17. Закон за местните данъци и такси.

18. Закона за териториалната организация в Северна Македония.

19. Конституция на Република България.

20. Министерство на финансите на България (2019) (online) <https://www.minfin.bg/> (accessed 18 August 2019).

21. Министерство на финансите на Северна Македония (2019) (online) <https://finance.gov.mk/> (accessed 18 August 2019).

**COMPARATIVE ANALYSIS OF MUNICIPAL FINANCES IN  
BULGARIA AND NORTHERN MACEDONIA**

**Desislava KALCHEVA**

**Abstract**

The Republic of Bulgaria and the Republic of North Macedonia are unitary governments and the municipalities are the only administrative and territorial level of local self-government in both countries. The local authorities in Bulgaria are 265 and the municipalities in North Macedonia are 82. The purpose of this article is to make a comparative analysis of local revenues and expenditures and municipal transfers in Bulgaria and Northern Macedonia (2013-2017), incl. review of the structure of own municipal revenues, local expenditures and the system of state transfers. Trends related to the dynamics of capital expenditures have been evaluated. The main research objectives are to identify similarities and differences in the local finances of the two countries, as well as to study and apply good practices regarding increasing fiscal autonomy and enhancing the process of fiscal decentralization in Bulgaria and Northern Macedonia. A brief overview of the fiscal decentralization process in both countries is also provided. The study is based on traditional research methods: historical and logical analysis, analysis and synthesis, induction and deduction, comparative analysis, descriptive analysis.

**Key words:** *local finance; fiscal decentralization; Bulgaria; Macedonia; fiscal autonomy.*