

ФИНАНСОВА ИНТЕГРАЦИЯ И ФИСКАЛЕН СУВЕРЕНИТЕТ: ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ПЕРСПЕКТИВИ ПРЕД ДАНЪЧНАТА ХАРМОНИЗАЦИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ 75 ГОДИНИ СЛЕД ДЕКЛАРАЦИЯТА НА Р. ШУМАН

Доц. д-р Валентина Александрова
Правно-исторически факултет
Катедра Публичноправни науки
aleksandrovalentina@abv.bg

Резюме: Настоящата статия изследва предизвикателствата и перспективите пред данъчната хармонизация в Европейския съюз (ЕС), 75-години след Декларацията на Робер Шуман. Основен акцент се поставя върху напрежението между фискалния суверенитет на държавите членки и необходимостта от задълбочена финансова интеграция. Чрез прилагане на теоретичен, нормативен и сравнителен анализ, изследването очертава възможността за съвместяване на националните фискални правомощия с визията за „нова Европа“, основана на солидарност, правова държава и институционална координация. Анализирани са ключови директиви (ATAD, DAC, директива за минимален корпоративен данък), съдебната практика на Съда на ЕС и ролята на институциите в процеса на хармонизация. Резултатите показват, че фискалният суверенитет може да бъде запазен в модифициран формат чрез координирани механизми, които подсилват устойчивостта и ефективността на данъчните политики. Направени са препоръки за укрепване на институционалния капацитет, правната предвидимост и демократичната легитимност на фискалната интеграция в ЕС.

Ключови думи: фискален суверенитет, данъчна хармонизация, Европейски съюз, фискална интеграция, нова Европа, Съд на ЕС

FINANCIAL INTEGRATION AND FISCAL SOVEREIGNTY: CHALLENGES AND PROSPECTS FOR TAX HARMONIZATION IN THE EUROPEAN UNION 75 YEARS AFTER THE SCHUMAN DECLARATION

Assoc. Prof. Valentina Aleksandrova, PhD
Faculty of Law and History, Department of Public Law Sciences
aleksandrovalentina@abv.bg

Abstract: This article explores the challenges and prospects for tax harmonization in the European Union (EU), 75 years after the Schuman Declaration. It focuses on the tension between Member States' fiscal sovereignty and the growing need for deeper financial integration. Using theoretical, normative, and comparative analysis, the study examines how national fiscal authority can be reconciled with the vision of a “New Europe” based on solidarity, the rule of law, and institutional coordination. Key directives (ATAD, DAC, the minimum corporate tax directive), the case law of the Court of Justice of the EU, and the role of EU institutions are examined in depth. The results confirm that fiscal sovereignty can be maintained in a modified and coordinated format that enhances the resilience and efficiency of tax systems. The article concludes with recommendations

for strengthening institutional capacity, legal predictability, and democratic legitimacy in the process of EU fiscal integration.

Keywords: *fiscal sovereignty, tax harmonization, European Union, fiscal integration, new Europe, Court of Justice of the EU*

Увод

Декларацията на Робер Шуман от 9 май 1950 г.¹ бележи началото на едно ново политическо и икономическо обединение в Европа, което впоследствие прераства в Европейския съюз. Сред основните му цели е постигането на икономическо сближаване и общи политики, включително в сферата на данъчното право. Въпреки значителния напредък в изграждането на вътрешния пазар, хармонизацията на данъчните режими остава ограничена и изправена пред редица предизвикателства, произтичащи от фискалния суверенитет на държавите членки. В контекста на задълбочаваща се глобализация, дигитализация и нужда от устойчиво финансиране на европейските политики, въпросът за ефективна и справедлива данъчна интеграция отново излиза на преден план. Настоящото изследване има за цел да анализира правните и институционални механизми за сближаване на данъчната политика в ЕС, като постави акцент върху съвременните инициативи за минимално корпоративно облагане, цифрови данъци и борбата с вредните данъчни практики. Изследването също така разглежда възможностите за съвместяване на фискалния суверенитет с концепцията за „нова Европа“. Концепцията за „нова Европа“ е политическа и идеологическа рамка, свързана с визията за по-дълбок, по-обединен и по-солидарен Европейски съюз, чиито основи са положени с Декларацията на Робер Шуман. Тази Концепция за „нова Европа“ не е фиксирана структура, а динамичен проект, основан на ценности като солидарност, интеграция, демокрация и устойчиво развитие. Тя е насочена към утвърждаване на ЕС като съюз на народи и граждани, който действа съвместно, когато е необходимо, и уважава различията, когато е възможно². След COVID-19, в условията на

¹ https://www.cvce.eu/en/obj/the_schuman_declaration_paris_9_may_1950-en-9cc6ac38-32f5-4c0a-a337-9a8ae4d5740f.html

² Основите на тази концепция са заложили с Декларацията на Робер Шуман от 9 май 1950 г., която поставя началото на процеса на европейска интеграция чрез създаването на Европейската общност за въглища и стомана. В този смисъл „Нова Европа“ е Европа на мира, сътрудничеството и обединението, противоположна на старата Европа на национализма, фрагментацията и войните.

война в Украйна, енергийната и климатична криза, понятието за „нова Европа“ се завръща стремглаво в центъра на европейския дебат. То предполага:

- По-голяма фискална и политическа интеграция;
- Общи ресурси и задължения;
- Стратегическа автономия от външни сили;
- Засилено демократично участие на гражданите чрез Европейския парламент.

Финансирането на съвместни политики изисква солидарност. Ето защо общи европейски проекти като NextGenerationEU³, Зелената сделка⁴ и отбранителните инициативи⁵ предполагат общи ресурси и устойчиво данъчно финансиране, което не може да бъде реализирано без по-тясна координация. Това поставя въпроса: доколко националният контрол върху данъчните политики е съвместим с нуждата от ефективно и справедливо финансиране на общите цели?

Правният баланс между суверенитет и интеграция е все още недостатъчно изяснен. Въпреки приетите директиви като ATAD⁶, DAC⁷ и предложения за CCCTB⁸ и цифрово облагане, все още в нашата литература липсва систематичен правен анализ на границите на допустимото фискално сближаване при зачитане на Договорите. Затова е необходим

³ https://next-generation-eu.europa.eu/index_bg; https://next-generation-eu.europa.eu/recovery-and-resilience-facility_bg;

⁴ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_bg; <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/european-green-deal/>

⁵ Европейска агенция по отбрана (EDA) https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-defence-agency-eda_bg

⁶ Директива за борба с избягването на данъци Council Directive (EU) 2016/1164 of 12 July 2016 laying down rules against tax avoidance practices that directly affect the functioning of the internal market, позната още като **ATAD I** <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/1164/oj/eng> Допълнена с: **ATAD II** – Council Directive (EU) 2017/952 относно хибридният несъответствия с трети държави <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2017/952/oj/eng>

⁷ Директива за административно сътрудничество в областта на данъчното облагане – Council Directive 2011/16/EU of 15 February 2011 on administrative cooperation in the field of taxation Актуализирана чрез редица изменения: **DAC2** – автоматичен обмен на информация за финансови сметки (CRS) **DAC3** – данъчни решения **DAC6** – трансгранични схеми **DAC7** – дигитални платформи **DAC8** – криптоактиви и електронни пари <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/16/oj/eng> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02011L0016-20240101>

⁸ Обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) COM(2016) 683 final, Brussels, 25.10.2016 Има и свързано предложение: Proposal for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base (CCTB) COM(2016) 685 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0683>

интердисциплинарен и правно-теоретичен анализ, който да оцени възможностите и рисковете от по-тясна данъчна интеграция.

Изследването на съвместимостта между фискалния суверенитет и визията за единна фискална рамка не е само теоретичен въпрос, а практически и стратегически приоритет за бъдещето на Европейския съюз. Само чрез задълбочен правен и политически дебат може да се намери устойчиво решение, което съчетава националната отговорност с европейската солидарност в духа на „новата Европа“.

I. Литературен обзор

Изследването на съвместимостта между националния фискален суверенитет и визията за единна фискална рамка в ЕС разкрива сложната динамика между правни ограничения, политически предпочитания и икономически неравновесия в рамките на интегриран съюз. Напрежението между децентрализирани фискални отговорности и необходимостта от координирани фискални политики се задълбочи в контекста на дълговата криза и пандемията от COVID-19.

Както отбелязва **van der Vlugt (2025)**, съвременната концепция за фискален суверенитет в ЕС не може да бъде разглеждана като статична. Той предлага интегративна рамка, която съчетава националната традиция с наднационални принципи, за да се осигури легитимност на данъчната интеграция в рамките на Съюза. Този подход разширява понятието за суверенитет, като го съвместява с идеята за споделена компетентност и солидарност.

Gordon (2022) разглежда фискалния суверенитет през призмата на правните граници, поставени от европейската правна рамка. В своята глава той анализира конституционната идентичност на държавите членки и как тя се сблъсква с инструменти на ЕС като Европейския семестър и фискалните правила. Изводите му подчертават, че интеграцията на фискалната политика е правно възможна, но политически и институционално предизвикателна.

Genschel и Jachtenfuchs (2014) се фокусират върху процеса на интеграция на „основни държавни функции“ и показват, че фискалната политика е особено чувствителна сфера, където институционалната фрагментация и липсата на политическа конвергенция възпрепятстват изграждането на пълноценна фискална федерация.

Leen (2013) подчертава, че въвеждането на общоевропейски данъци би могло да осигури автономен бюджет на ЕС, но също така изисква преразглеждане на политическата легитимност и механизми за отчетност. Това е в противоречие със стремежа на много държави членки да запазят данъчната си автономия.

Konrad (2014) разглежда структурните слабости на паричния съюз при липса на фискална консолидация. Той твърди, че еврозоната се намира в ситуация на фискален парадокс: държавите членки запазват автономията си, но негативните последици от техните решения се разпределят колективно, което създава морален риск.

Важен сравнителен принос има и изследването на **Armingeon и Beramendi (2022)**, което анализира коегзистенцията на фискални суверенитети в ЕС и Швейцария⁹. Авторите отбелязват, че устойчивото функциониране на многонивоево фискално управление изисква институционална гъвкавост, стабилни междуправителствени механизми и ясно разпределение на отговорностите.

Политическият аспект е разгледан от **Verdun и Zeitlin (2020)**, които предлагат модел на “договаряне на еврото”, базиран на прагматичен подход. Те заключават, че фискалният съюз може да стане политически приемлив, ако бъде изграден върху споделени интереси, поетапност и механизми за демократична отчетност.

Накрая, **Curtin и Kochenov (2023)** изследват многопластовата същност на европейския суверенитет, включително неговото фискално и стратегическо измерение. Те предлагат правна конструкция на суверенитета, която е съвместима с визията за „нова Европа“ – устойчива, интегрирана и солидарна.

1. Правна рамка и институционални механизми на данъчната хармонизация в ЕС

Данъчната хармонизация в ЕС не цели пълна унификация на данъчните системи, а по-скоро сближаване, което гарантира справедлива конкуренция, предотвратява изкривявания на вътрешния пазар и осигурява стабилност на приходите. Въпреки че процесът напредва бавно поради политически и институционални ограничения,

⁹ Коегзистенцията на фискални суверенитети в ЕС и Швейцария е пример за това как различни правни и икономически системи могат да съществуват паралелно и функционално, дори когато интеграцията в едната система (ЕС) е по-дълбока, а другата (Швейцария) остава автономна, но съгласувана.

съвременните глобални предизвикателства налагат търсенето на по-силно координиран и солидарен подход в данъчната политика на държавите-членки.

Правната рамка и институционалните механизми на данъчната хармонизация в Европейския съюз (ЕС) представляват съвкупност от договорни норми, вторично законодателство и практики на наднационалните институции, насочени към сближаване на данъчните режими на държавите членки с цел осигуряване на ефективно функциониране на вътрешния пазар.

1. 1. Договорна основа

Основата на правната уредба се съдържа в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Съгласно чл. 113 ДФЕС, Съветът на ЕС има правомощие да приема директиви за сближаване на националните разпоредби относно косвените данъци (ДДС и акцизи), когато различията между тях пречат на вътрешния пазар¹⁰. За преките данъци (като корпоративен и подоходен данък) няма изрично основание за хармонизация, но такива мерки могат да се приемат въз основа на чл. 115 ДФЕС – в контекста на сближаване, необходимо за функционирането на вътрешния пазар¹¹.

1.2. Принцип на единодушие при вземане на решения в областта на данъчните регулации.

Законодателният процес в областта на данъчното право се характеризира с изискване за единодушие в Съвета, което осигурява защита на фискалния суверенитет, но същевременно затруднява приемането на общи мерки. Европейската комисия и Европейският парламент нееднократно са предлагали преминаване към квалифицирано мнозинство по някои данъчни въпроси чрез т.нар. пасарелна клауза (чл. 48, §7 ДЕС)¹². Така

¹⁰ В съответствие с член 113 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) Съветът приема разпоредби за хармонизиране на законодателството относно данъците върху оборота, акцизите и другите форми на косвено данъчно облагане, в степента, в която такава хармонизация е необходима за осигуряване създаването и функционирането на вътрешния пазар и за предотвратяване на нарушаването на конкуренцията.

¹¹ Член 115 (предишен член 94 от ДЕО) Без да се засягат разпоредбите на член 114, Съветът, с единодушие, в съответствие със специална законодателна процедура и след консултация с Европейския парламент и с Икономическия и социален комитет, приема директиви относно сближаването на онези разпоредби, предвидени в закони, подзаконовни или административни актове на държавите-членки, които пряко се отнасят до създаването или функционирането на вътрешния пазар.

¹² „Механизъм за преминаване от единодушие към квалифицирано мнозинство“. Пасарелната клауза (чл. 48, §7 от ДЕС) предоставя възможност на Европейския съвет, с единодушие, да реши определена област, в която понастоящем се изисква единодушие в Съвета на ЕС (напр. в областта на данъчната политика), да бъде обект на решения чрез квалифицирано мнозинство. Също така, може да се реши вместо специална законодателна процедура да се прилага обикновената законодателна процедура. Това решение не изисква формална промяна на договорите, но задължително подлежи на одобрение от националните парламенти на държавите членки.

например, на 11 юли 2023 г. Европейският парламент прие резолюция относно прилагането на пасарелните клаузи в договорите на ЕС. В нея Парламентът призовава за активиране на пасарелната клауза с цел преминаване към квалифицирано мнозинство в области като данъчното облагане, енергетиката и околната среда. Парламентът подчертава, че настоящото изискване за единодушие често блокира важни решения и забавя напредъка в ключови политики на ЕС¹³.

1.3. Вторично законодателство

ЕС прилага директивите като основен инструмент за данъчна хармонизация. Най-значими в областта на косвеното облагане са:

- Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 година относно общата система на данъка върху добавената стойност¹⁴
- Директива (ЕС) 2020/262 за определяне на общия режим на облагане с акциз¹⁵
- Директива 2011/16/ЕС на Съвета от 15 февруари 2011 година относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане и за отмяна на Директива 77/799/ЕИО¹⁶

При преките данъци, въпреки ограничените компетенции, са приети важни директиви, като:

- Директива 2011/96/ЕС на Съвета от 30 ноември 2011 година относно общата система за данъчно облагане на дружества майки и дъщерни дружества от различни държави-членки¹⁷
- Директивите ATAD I и II – срещу избягване на данъчно облагане¹⁸. В ATAD се установяват минимални стандартни правила за справяне с най-често

Целта на тази разпоредба е да улесни вземането на решения в чувствителни области, без да се отваря процедура за ревизия на учредителните договори.

¹³ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52023IP0269&utm_source=chatgpt.com

Implementation of 'passerelle' clauses in the EU Treaties

European Parliament resolution of 11 July 2023 on the implementation of the passerelle clauses in the EU Treaties (2022/2142(INI)) (C/2024/3996)

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:02006L0112-20071229&from=MT>

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/BG/legal-content/summary/general-arrangements-for-excise-duty-from-2023.html>

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A02011L0016-20240101>

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32011L0096>

¹⁸ ATAD I - Директива (ЕС) 2016/1164 на Съвета от 12 юли 2016 година за установяване на правила срещу практики на избягване на данъчно облагане, които пряко засягат функционирането на вътрешния пазар OJ L 193, 19.7.2016, стр. 1–14 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32016L1164>

срещаните форми на агресивно данъчно планиране и практики за избягване на данъци, които пряко засягат функционирането на вътрешния пазар.

- Директива (ЕС) 2022/2523 на Съвета от 14 декември 2022 година за гарантиране на глобално минимално равнище на данъчно облагане на многонационалните групи от предприятия и големите национални групи в Съюза¹⁹.

1.4. Съдът на Европейския съюз (СЕС)

Чрез своята съдебна практика СЕС играе ключова роля в „съдебната хармонизация“. Той тълкува разпоредбите на първичното и вторичното право, като обосновава принципи като недискриминация, пропорционалност и зачитане на основните свободи, особено при разглеждане на национални мерки, ограничаващи свободното движение на капитали или услуги чрез данъчно облагане. Съдът на Европейския съюз чрез своята установена практика:

- тълкува разпоредбите на първичното и вторичното право на ЕС,
- утвърждава основни общи принципи, като недискриминация, пропорционалност и зачитане на основните свободи (напр. свободно движение на капитали, услуги, установяване),
- ограничава националната дискреция на държавите членки в данъчната политика, когато тя застрашава функционирането на вътрешния пазар

Съдът на Европейския съюз (СЕС) е изиграл ключова роля в ограничаването на националната дискреция на държавите членки в областта на данъчната политика, когато тя застрашава функционирането на вътрешния пазар. Чрез своята съдебна практика СЕС е утвърдил принципите на свобода на установяване, свободно движение на капитали и услуги, както и недопускане на дискриминация и пропорционалност. По-долу са представени някои от водещите решения на СЕС, които илюстрират тази практика:

C-446/03 – Marks & Spencer plc v. Halsey. СЕС признава, че отказът на Обединеното кралство да позволи приспадане на загуби на дъщерни дружества, установени в други държави членки, може да бъде ограничение на свободата на установяване, освен ако не е оправдано от императивни причини от обществен интерес.

ATAD II - Директива (ЕС) 2017/952 на Съвета от 29 май 2017 година за изменение на Директива (ЕС) 2016/1164 по отношение на хибридните несъответствия с трети държави OJ L 144, 7.6.2017, стр. 1–11 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32017L0952>

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2523/oj?locale=bg>

C-196/04 – Cadbury Schweppes plc Съдът постановява, че национални мерки, насочени към предотвратяване на избягване на данъци, трябва да се прилагат само когато има доказателства за изкуствени договорености, чиято единствена цел е избягване на данъчно облагане.

C-318/07 – Persche CEC установява, че отказът на Германия да признае данъчни облекчения за дарения към организации, установени в други държави членки, нарушава свободното движение на капитали, освен ако не е оправдано и пропорционално.

C-311/08 – Société de Gestion Industrielle (SGI) Съдът подчертава, че национални мерки, които ограничават приспадането на разходи при трансгранични сделки между свързани лица, трябва да бъдат обосновани и пропорционални, за да не нарушават свободата на установяване.

C-585/22 – X v. Staatssecretaris van Financiën В това дело CEC разглежда нидерландски данъчни разпоредби, които ограничават приспадането на лихви по вътрешногрупови заеми, когато заемодателят е установен в друга държава членка. Съдът постановява, че такива мерки могат да представляват ограничение на свободата на установяване, освен ако не са оправдани и пропорционални.

C-623/22 – BATL и др. v. Premier ministre (Белгия) CEC потвърждава валидността на разпоредбите на Директива 2011/16/ЕС относно задължението за докладване на трансгранични данъчни схеми, като постановява, че те не нарушават основните права, включително правото на личен живот и правната сигурност.

Тези решения подчертават стремежа на CEC да гарантира, че националните данъчни мерки не възпрепятстват функционирането на вътрешния пазар и спазват основните свободи, залегнали в Договора за функционирането на Европейския съюз. Съдът последователно изисква националните мерки да бъдат обосновани, пропорционални и да не създават необоснована дискриминация между местни и трансгранични ситуации. Чрез тези решения CEC: ограничава прекомерната фискална дискреция на държавите членки; утвърждава функционална еквивалентност на трансграничните и вътрешните икономически операции и създава ефективна съдебна основа за хармонизацията на данъчното право в отсъствието на пълна законодателна унификация. Сред водещите принципи, утвърдени от CEC, са тези за недопускане на дискриминация, за свободно движение на капитали и услуги, както и пропорционалност и правна сигурност. Решения

по дела като **Marks & Spencer, Cadbury Schweppes, Denkavit и Aberdeen** очертават границите на допустимите ограничения от страна на държавите членки и оказват съществено въздействие върху националните законодателства.

1.5. Роля на институциите

- Европейската комисия има право на законодателна инициатива и наблюдава спазването на данъчното законодателство. Правото на законодателна инициатива превръща Комисията в „законодателен двигател“ на ЕС. Тя:

- идентифицира нужди от регулация,
- провежда обществени консултации,
- изготвя оценки на въздействието,
- следи прилагането на правото на ЕС.

- Съветът на Европейския съюз взема решения в областта на данъчната политика.

В областта на данъчната политика, СЕС (Съветът на министрите) играе централна роля, тъй като именно той взема окончателни решения по законодателни предложения, свързани с:

- Хармонизация на косвеното облагане (чл. 113 ДФЕС). Съветът може да приема директиви, свързани с ДДС, акцизи и други форми на косвени данъци, ако различията между националните системи нарушават вътрешния пазар.

- Сближаване на преките данъци (чл. 115 ДФЕС). Приема мерки, необходими за сближаване на разпоредби, които пряко засягат функционирането на вътрешния пазар – напр. в областта на корпоративния данък, трансферното ценообразуване, лихви и дивиденди.

Всички решения в данъчната политика изискват единодушие. Съветът приема решения със съгласието на всички държави членки, освен ако не бъде приложена т.нар. пасарелна клауза за преминаване към квалифицирано мнозинство.

Примери за решения на Съвета в областта на данъците:

Година	Действие	Област
2006	Приета Директива 2006/112/ЕО	Обща система на ДДС
2011	Приета Директива 2011/96/ЕС	Данъчно третиране на дивиденди между дружества
2016	Приета ATAD I – 2016/1164/ЕС	Борба с агресивно данъчно планиране
2022	Приета Директива 2022/2523/ЕС	Минимален корпоративен данък (Pillar 2)

- Европейският парламент има консултативна роля. Макар да няма пълноправна законодателна функция в областта на данъците, Европейският парламент е ключов политически фактор, който:

- определя обществените очаквания за фискална справедливост,
- упражнява натиск за реформа на европейската данъчна рамка,
- и служи като демократична трибуна за прозрачност и отчетност в тази чувствителна област.

Парламентът упражнява демократичен контрол върху Европейската комисия по прилагането на данъчните политики. Чрез специални комисии и разследвания ЕП:

- разследва агресивно данъчно планиране (напр. скандалите „LuxLeaks“, „Pandora Papers“);
- настоява за повече прозрачност и обмен на информация между администрациите.

- Европейската сметна палата и Европейският икономически и социален комитет предоставят становища по фискални въпроси. Европейската сметна палата осъществява независим одит и контрол, гарантирайки прозрачност и ефективност на използваните финансови ресурси. Европейският икономически и социален комитет е гласът на гражданското общество и участва активно в оформянето на данъчната политика чрез консултации и препоръки. Заедно тези две институции укрепват демократичната легитимност, отчетността и ефективността на фискалната рамка на ЕС.

Данъчната политика на Европейския съюз (ЕС) днес се намира в търсене на чувствителния баланс между стремежа към икономическа интеграция и запазването на фискалния суверенитет на държавите членки. Съгласно Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), компетенциите в областта на данъчното право остават до

голяма степен в национален обхват. ЕС разполага с ограничени, но важни компетенции в рамките на вътрешния пазар, които позволяват приемането на хармонизиращи мерки, когато различията между данъчните системи водят до нарушения в конкуренцията или препятстват свободното движение на стоки, услуги, капитали и хора. Характерна особеност на законодателния процес в данъчната област е изискването за единодушие в Съвета, което затруднява приемането на общи правила. Въпреки това, през последните години се наблюдават усилия за въвеждане на гъвкави механизми (като засилено сътрудничество) и преосмисляне на процедурата в посока преминаване към изискване за квалифицирано мнозинство при вземане на решения по определени въпроси.

2. Методология

Настоящото изследване прилага смесен изследователски подход, съчетаващ правен анализ, политико-икономически подход и сравнителна оценка. Основната цел е да се изследва съвместимостта между фискалния суверенитет на държавите членки и стремежа към изграждане на единна фискална рамка в Европейския съюз, както и свързаните с това предизвикателства и перспективи.

2.1. Теоретичен анализ

Чрез преглед на съвременната научна литература се систематизират различните концепции за:

- фискален суверенитет,
- фискална интеграция,
- многопластов суверенитет,
- принципа на субсидиарност в ЕС,
- и легитимността на наднационалното данъчно облагане.

Изследвани са трудове на утвърдени автори като van der Vlugt, Gordon, Genschel, Jachtenfuchs, Konrad, Leen и други. Теоретичната рамка служи за идентифициране на ключовите напрежения между националния и наднационалния правопорядък.

2.2. Нормативен (доктринален) правен анализ

Методът обхваща:

- Анализ на първичното и вторичното право на ЕС, свързано с данъчното облагане, включително:

- Договор за функционирането на ЕС (чл. 113, чл. 115),
- ATAD (Anti-Tax Avoidance Directive),
- DAC (Directive on Administrative Cooperation),
- предложенията за CCCTB (Common Consolidated Corporate Tax Base).
- Съпоставка между националните конституционни разпоредби и европейската правна рамка, свързана с фискалната автономия.
- Интерпретация на релевантна практика на Съда на ЕС относно данъчното право и принципа на суверенитет (напр. *Marks & Spencer*, *Denkavit, Commission v. Belgium*).

2.3. Сравнителен правен метод

Извършен е сравнителен анализ на практики в няколко държави членки (напр. Германия, Франция, Нидерландия) и извън ЕС (напр. Швейцария), с цел да се установят модели за съвместяване на фискален суверенитет и интегрирани фискални политики. Особено внимание е отделено на сравнителното изследване на ЕС и Швейцария по отношение на фискалната автономия (вж. Armingeon & Beramendi, 2022).

2.4. Емпиричен подход (документален анализ)

Използвани са официални документи и емпирични данни, включително:

- Европейски семестър и национални програми за реформи;
- Доклади на Европейската комисия, ЕЦБ, МВФ и OECD;
- Бюджетни доклади и национални стратегии;
- Оценки на въздействието от въвеждането на общоевропейски данъци.

2.5. Историко-правен метод

Прегледано е еволюционното развитие на концепцията за фискален суверенитет от декларацията на Р. Шуман (1950), до съвременните инициативи за изграждане на фискален съюз. Проследени са преломните моменти като Договора от Маастрихт, въвеждането на еврото и дълговата криза в еврозоната.

2.6. Анализ на политическите и институционални механизми (Policy analysis)

Изследвани са механизмите на договаряне и политическо балансиране между държавите членки, с акцент върху ролята на Европейския съвет, Еврогрупата и

Европейската комисия. Включен е анализ на легитимността на фискалните решения, основан на труда на Verdun & Zeitlin (2020).

3. Анализ на резултатите.

Анализът на съвременната научна литература и правната уредба показва, че съвместимостта между фискалния суверенитет на държавите членки и визията за обща фискална рамка в Европейския съюз е постижима, но изисква преосмисляне на традиционните разбирания за суверенитет и интеграция. Резултатите от изследването могат да се групират в няколко ключови направления.

3.1. Разширяване на понятието за фискален суверенитет

Изследванията на van der Vlugt (2025) и Gordon (2022) показват, че фискалният суверенитет може да бъде съвместим с европейската интеграция, ако се възприеме като споделена компетентност, а не като абсолютна автономия. Това изисква приемане на конституционна гъвкавост и създаване на механизми за защита на легитимността на общоевропейските решения.

3.2. Правни и институционални ограничения

Правната рамка на ЕС предоставя ограничени възможности за хармонизация на преките данъци, като разчита на чл. 115-ДФЕС и вземане на решения с единодушие в Съвета. Тази структура води до бавен и труден процес на сближаване на фискалните режими. Предложенията за преминаване към квалифицирано мнозинство чрез пасарелни клаузи все още срещат сериозна съпротива.

Вторичното законодателство, включително директивите ATAD, DAC и Директива 2022/2523 за минимално корпоративно облагане, създава минимални стандарти, но не успява да въведе пълна консолидирана основа. Практиката на Съда на ЕС частично компенсира това чрез съдебна хармонизация, но въздействието ѝ е ограничено до конкретни казуси.

3.3. Влияние на Съда на ЕС върху ограничаването на фискалната дискреция

Съдът на ЕС чрез своята практика (напр. Marks & Spencer, Cadbury Schweppes, SGI) създава принципни граници за допустимостта на националните данъчни мерки. Утвърдени са принципите на пропорционалност, свобода на установяване и недопускане на

дискриминация. Това принуждава държавите членки да съобразяват фискалната си политика с общите принципи на вътрешния пазар.

3.4. Ролята на институциите в процеса на хармонизация

Европейската комисия играе водеща роля в инициирането на нормативни актове и политически стратегии. Съветът на ЕС е централен при вземането на решения, но изискването за единодушие сериозно ограничава неговата ефективност. Европейският парламент, въпреки консултативната си роля, допринася за демократичната легитимност и контрол. Европейската сметна палата и Икономическият и социален комитет осигуряват прозрачност и участие на заинтересованите страни.

3.5. Сравнителни практики и политическа приложимост

Анализът на Armingeon & Beramendi (2022) показва, че коегзистенцията на множествени фискални суверенитети е възможна при наличието на гъвкави институционални решения. Изследването на Verdun & Zeitlin (2020) допълва тази картина с тезата, че фискалната интеграция може да бъде политически приемлива чрез механизми на етапно договаряне и поетапна легитимация.

3.6. Изводи

Резултатите от изследването сочат, че:

1. Необходима е ясно дефинирана европейска фискална идентичност, която да обединява националните системи около общи цели, ценности и стандарти, без да премахва тяхната специфика.

2. Трябва да се засилят механизмите за координация и сътрудничество чрез адаптиране на институционалното взаимодействие между Европейската комисия, Съвета и националните администрации.

3. Следва да се укрепи ролята на Съда на ЕС като гарант за правна съвместимост и най-вече, като балансьор между интеграцията и автономията на фискалната политика на държавите членки.

4. Подходящ инструментариум е насърчаването на засилено сътрудничество в области като корпоративното данъчно облагане (СССТВ) и устойчивото данъчно планиране (напр. зелени данъци), в рамките на доброволни, но правно обвързващи държавите членки формати.

Заклучение

75 години след Декларацията на Робер Шуман, въпросът за баланса между националния фискален суверенитет и общите европейски цели остава централен за бъдещето на Съюза. Данъчната хармонизация не предполага уеднаквяване, а изграждане на справедлива, прозрачна и предвидима фискална среда, способна да посрещне предизвикателствата на глобализацията, екологичния преход и дигитализацията. Настоящото изследване показва, че фискалната интеграция е възможна при наличие на политическа воля, институционална гъвкавост и правна устойчивост. Моделът на „новата Европа“ изисква интелигентно съчетание между споделена отговорност и зачитане на националната идентичност в областта на данъчното облагане. В този контекст, фискалният суверенитет може да бъде трансформиран от бариера в ресурс за изграждане на по-солидарен и ефективен Съюз.

Резултатите потвърждават, че визията за задълбочена фискална интеграция не изключва фискалния суверенитет, но го предпоставя в модифициран и координиран формат, основан на солидарност и върховенство на правото. Това означава, че държавите членки запазват своята автономия при определяне на данъчните си политики, но в същото време се ангажират с общи цели, минимални стандарти и механизми за сътрудничество. Подобен подход изисква взаимно доверие, правна предвидимост и институционален капацитет за прилагане на общи правила. Координацията не следва да се възприема като ограничение, а като инструмент за засилване на ефективността, справедливостта и устойчивостта на данъчните системи в контекста на единния пазар. Така „новата Европа“ очертава модел на интеграция, в който фискалната политика остава национална по своя произход, но наднационална по своите цели и ефекти.

Цитирани източници

1. Armingeon, K., & Beramendi, P. (2022). The coexistence of fiscal sovereignties: The post-pandemic EU and Switzerland compared. *Politics and Governance*, 10(1), 113–124. <https://doi.org/10.17645/pag.v10i1.7244>
2. Curtin, D., & Kochenov, D. (2023). *European sovereignty: The legal dimension*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-71851-9>
3. Genschel, P., & Jachtenfuchs, M. (2014). *Beyond the regulatory polity? The European integration of core state powers*. Oxford University Press.

4. Gordon, B. (2022). The constitutional boundaries of member state fiscal sovereignty. In T. B. et al. (Eds.), *The constitutional boundaries of European fiscal federalism* (pp. 157–179). Cambridge University Press & Assessment.
5. Konrad, K. A., & Thum, M. (2014). Europe's transfer union. *CESifo Forum*, 15(2), 3–8. <https://www.cesifo.org/en/publikationen/2014/article-journal/europes-transfer-union>
6. Leen, A. R. (2013). A European tax: The fiscal sovereignty of the member states vs. the autonomy of the European Union. *European Journal of Government and Economics*, 2(2), 105–119. <https://www.researchgate.net/publication/254905555>
7. Van der Vlugt, S. (2025). *Rethinking tax sovereignty in the European Union*. Amsterdam: IBFD.
8. Verdun, A., & Zeitlin, J. (2020). Bargaining the euro: Making an EU fiscal union politically acceptable. *Journal of European Public Policy*, 27(1), 1–19. <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1712458>

Исползвани нормативни актове

1. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), OJ C 202, 7.6.2016.
2. Directive 2006/112/EC of the Council of 28 November 2006 on the common system of value added tax, OJ L 347, 11.12.2006.
3. Council Directive 2011/16/EU of 15 February 2011 on administrative cooperation in the field of taxation, OJ L 64, 11.3.2011.
4. Council Directive (EU) 2022/2523 of 14 December 2022 on ensuring a global minimum level of taxation for multinational enterprise groups and large-scale domestic groups in the Union, OJ L 328, 22.12.2022.
5. Council Directive (EU) 2016/1164 of 12 July 2016 laying down rules against tax avoidance practices that directly affect the functioning of the internal market (ATAD I), OJ L 193, 19.7.2016.
6. Directive (EU) 2020/262 of the Council of 19 December 2019 laying down the general arrangements for excise duty, OJ L 58, 27.2.2020.
7. Council Directive 2011/96/EU of 30 November 2011 on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States, OJ L 345, 29.12.2011.
8. Treaty on European Union (TEU), consolidated version, OJ C 202, 7.6.2016.