

РОЛЯ И ДИНАМИКА НА МЕСТНИТЕ ДАНЪЦИ В СТРАНИТЕ ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Гл. ас. д-р Десислава Стоилова

Политиката на финансова децентрализация придоби съществено значение за съвременните държави в началото на 90-те години на миналия век. Счита се, че децентрализацията на публичния сектор, от една страна, е предпоставка за повишаване на ефективността при предоставяне на публичните стоки и услуги, а от друга страна, способства за по-пълното удовлетворяване на предпочитанията и нуждите на населението. Реализирането на посочените ползи обаче е свързано с изпълнението на едно предварително условие, а именно – наличието на съответствие между разходни отговорности и финансови ресурси на местните власти.

Съответствието между финансовите ресурси и разходните отговорности е важна предпоставка за финансова независимост на местните власти, която е регламентирана в Европейската харта за местно самоуправление, ратифицирана от всички държави членки на Европейския съюз. Основните принципи, формиращи фундамента на финансовите взаимоотношения между централните и местни власти в европейските страни, имат за цел да гарантират финансовата автономност на местните власти посредством осигуряване на адекватни, стабилни и контролирани от местните власти източници на финансови средства.¹

В най-общ план приходите в местните бюджети се декомпозират на собствени приходи от местни данъци, такси и управление на общинската собственост, които традиционно са под контрола на местната власт, и държавни трансфери, зависещи предимно от решенията на централното правителство. По принцип се смята, че когато собствените ресурси са съпоставими като размер с държавните трансфери, финансовата автономност на местните власти е сравнително добре обезпечена.

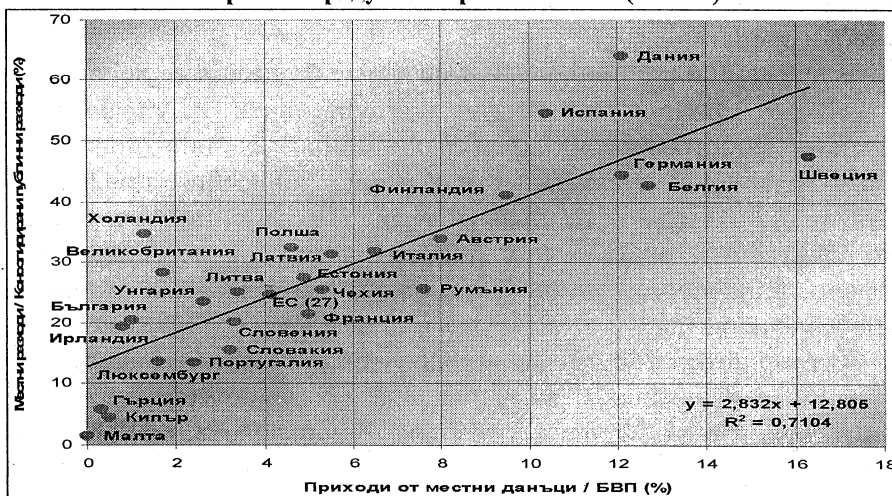
Като основен собствен приходоизточник местните данъци имат важна роля за осигуряване на финансовата независимост на местните власти в страните от Европейския съюз. Нещо повече, прилагането на

¹ Европейска харта за местно самоуправление. Страсбург. 1985 г., чл. 9.

еднофакторна линейна регресия показва наличието на силна корелация ($R^2 = 0,71$) между относителния дял на местните данъчни приходи от БВП и дела на местните разходи в консолидираните публични разходи. Зависимостта е права, като на всеки един процент изменение на относителния дял на местните данъчни приходи съответства еднопосочно изменение с 2,83% на относителния дял на местните разходи от общата сума на публичните разходи.

Трябва да посочим, че ролята на местните власти по отношение на публичните разходи варира значително в отделните страни от ЕС (27) – от 1,38% в Малта до 64,1% в Дания, но като цяло се наблюдава съответствие между разходните отговорности и данъчните приходи на местните власти. Така например изключително високият дял на местните от консолидираните публични разходи в Испания (54,5%), Швеция (47,5%), Германия (44,4%), Белгия (42,7%) и Финландия (41,1%) е съпроводен с висок процент на преразпределение (между 9,5% и 16,3%) на brutния вътрешен продукт посредством местното данъчно облагане. Традиционно висока е степента на финансова децентрализация по отношение на разходните отговорности на местните власти в Италия (31,8%) и Полша (32,5%), където посредством местните данъци в бюджетите на местните власти се акумулират съответно 6,5% и 4,9% от brutния вътрешен продукт. Можем да заключим, че увеличаването на данъчните приходи на местната власт е важна предпоставка за повишаване на степента на финансова децентрализация в публичния сектор.

Фигура № 1 Относителен дял на местните данъчни приходи от brutния вътрешен продукт в страните от ЕС (2008 г.)



| | | | | | | | | | | | | | |
|-----|-----|-----|--|--|-----|-----|------|------|-----|------|-----|-----|--|
| с | | | | | | | | 1,7 | | | | | |
| d.1 | 0,4 | | | | | | | | | | | | |
| d.2 | | | | | | | | | | | | | |
| d.3 | | | | | | 1,6 | | 15,7 | 0,6 | 22,6 | | | |
| d.4 | | | | | | | 11,6 | | | | | 2,8 | |
| e | | | | | 0,1 | 3,3 | | 1,0 | | 1,2 | 0,3 | | |
| f | | 2,4 | | | | 0,1 | | 1,2 | | | 0,3 | | |

Източник: OECD, Revenue Statistics; Eurostat; IMF Government Finance Statistics, 2009

Забележка: 1/ В първия ред на таблицата е представен относителният дял на местните от консолидираните данъчни приходи във всяка отделна страна.

2/ В редове 2-11 са представени съответните относителни дялове на местните от консолидираните данъчни приходи, но според данъчните правомощия на местните власти.

3/ Данъчните правомощия на местните власти са обособени както следва:

Местните власти имат:

- a Пълни правомощия при определяне на данъчната ставка и облекченията.
 - b.1 Пълни правомощия при определяне на данъчните ставки.
 - b.2 Правомощия да определят данъчните ставки в рамките на законови лимити.
 - c Правомощия само при определяне на облекченията.
- Разпределението на приходите от споделени данъци се определя от:
- d.1 Местните власти.
 - d.2 Централното правителство, но само със съгласието на местните власти
 - d.3 Централното правителство за период от няколко години.
 - d.4 Централното правителство ежегодно.
 - e Централната власт определя ставките и облекченията на данъците, чиито приходи постъпват в местните бюджети.
 - f Други.

Сравнителният анализ на компетенциите на местните власти при определяне на важни елементи на местните данъци показва, че данъчните правомощия на местните власти варират значително. В страните със сравнително високи стойности на относителния дял на приходите от местни данъци в общите данъчни приходи (като Швеция, Финландия и Дания) местните власти разполагат със значителни данъчни правомощия. В Швеция местните власти имат право да определят свободно ставките на всички местни данъци. Във Финландия и Дания местните власти определят свободно ставките на местни данъци, приходите от които формират съответно 25,4% и 22,0% от общите данъчни приходи.

Трябва да отбележим, че значителни данъчни компетенции на местните власти са регистрирани и в държави с по-ниски стойности на относителния дял на местните от консолидираните данъчни приходи. Например местните власти във Франция и Люксембург имат пълни

отговорности на местната власт. Въпреки продължаващите вече шест години целенасочени усилия за финансова децентрализация на публичния сектор, българските общини все още не разполагат със значим фискален капацитет.

Същевременно трябва да посочим, че наред с разгледаните количествени показатели важна детерминанта на финансовата автономност на местните власти са данъчните им правомощия. При анализа на данните за относителния дял на приходите от местни данъци в общата сума на данъчните приходи в отделните страни следва да се отчита фактът, че методиката на Евростат не разграничава данъчните приходи от гледна точка на данъчните правомощия на местните власти, нито дава информация дали приходите са от споделени данъци, които са част от системата на държавните трансфери, или от местни данъци, които в по-голяма или по-малка степен се намират под контрола на местната власт.

От теоретична гледна точка изцяло местен е този данък, по отношение на който местните власти имат следните права: първо, решават дали да обложат с данъка данъкоплатците на територията под тяхна юрисдикция; второ, определят данъчната база; трето, определят данъчната ставка; четвърто, администрират данъка; пето, свободно разполагат със събраните данъчни приходи.² Разбира се в практиката на унитарните страни членки на Европейския съюз местните власти разполагат само с две или три от посочените правомощия по отношение на местните данъци.

Таблица № 1 Данъчни правомощия на местните власти в някои страни от ЕС (2008 г.)

| | Гърция | Ирландия | България | Холандия | Великобритания | Люксембург | Португалия | Унгария | Франция | Полша | Дания | Чехия | Финландия | Швеция |
|-----|--------|----------|----------|----------|----------------|------------|------------|---------|---------|-------|-------|-------|-----------|--------|
| | 1,2 | 2,4 | 3,6 | 5,3 | 5,7 | 6,2 | 8,9 | 17,0 | 18,3 | 20,5 | 24,9 | 25,7 | 29,7 | 43,8 |
| a | | | | | | 6,1 | | | 12,8 | | | 1,5 | | |
| в.1 | | | | 5,3 | | | | 5,4 | | | 22,0 | | 25,4 | 43,8 |
| в.2 | 0,8 | | 3,6 | | 5,7 | | 3,9 | | 1,6 | 4,8 | 1,1 | 1,1 | 1,5 | |

² Bird, R., Bahl, R., Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward, Institute for International Business Working Paper Series, No 16/2008, p. 8.

преобладаващата част от европейските държави посредством данъчното облагане се изземва между 20% и 30% от brutния вътрешен продукт. Сравнителният анализ показва, че държави със сходни стойности на показателя дял на консолидираните данъчни приходи от brutния вътрешен продукт отчитат драстична разлика в относителния дял на данъчните приходи на местните власти от консолидираните данъчни приходи. С други думи, увеличаването на общата данъчна тежест в страната не е предпоставка за засилване на финансовата автономност на местната власт.

Нещо повече, анализът на динамиката на приходите от местни данъци в страните от ЕС (27) показва, че в периода 1995-2008 г. средната стойност на показателя относителен дял на консолидираните данъчни приходи от brutния вътрешен продукт нараства с 0,8%, при запазване на процента на преразпределение на brutния вътрешен продукт посредством местните данъци и намаляване с 1,1% на относителния дял на местните от консолидираните данъчни приходи.

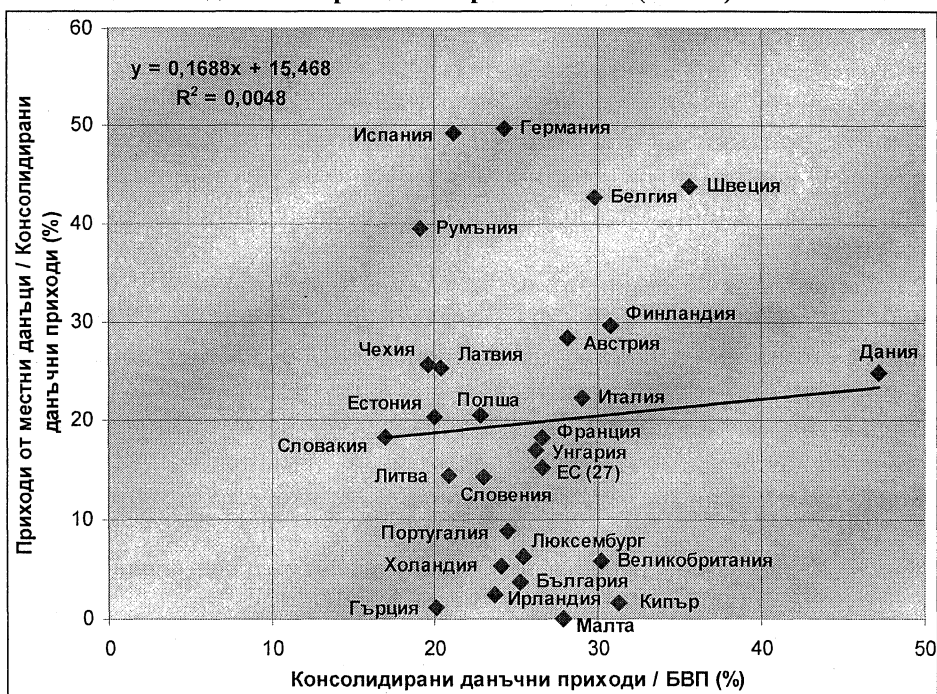
Фигура № 3 Динамика на приходите от местни данъци и консолидираните данъчни приходи в ЕС (27)



Източник: Eurostat, 2009

В крайна сметка, сравнителният анализ на някои от основните количествени параметри на финансовата децентрализация налага извода, че България се нарежда сред страните с централизирани модели по отношение на структурата на данъчните приходи на публичния сектор. Налице е сериозно несъответствие между изключително ниския относителен дял на местните данъчни приходи съответно от brutния вътрешен продукт и консолидираните данъчни приходи и разходните

Фигура № 2 Относителен дял на местните данъчни приходи от консолидираните данъчни приходи в страните от ЕС (2008 г.)



| Държави | (а) | (б) | Държави | (а) | (б) | Държави | (а) | (б) |
|-----------|------|------|----------------|-------------|-------------|-----------------|------------|-------------|
| Германия | 49,8 | 24,3 | Италия | 22,4 | 29,1 | Португалия | 8,9 | 24,5 |
| Испания | 49,3 | 21,1 | Полша | 20,5 | 22,8 | Люксембург | 6,2 | 25,4 |
| Швеция | 43,8 | 35,6 | Естония | 20,5 | 20,0 | Великобритания | 5,7 | 30,2 |
| Белгия | 42,6 | 29,8 | Словакия | 18,3 | 16,9 | Холандия | 5,3 | 24,1 |
| Румъния | 39,5 | 19,1 | Франция | 18,3 | 26,6 | България | 3,6 | 25,2 |
| Финландия | 29,7 | 30,8 | Унгария | 17,0 | 26,2 | Ирландия | 2,4 | 23,7 |
| Австрия | 28,4 | 28,2 | ЕС (27) | 15,2 | 26,6 | Кипър | 1,6 | 31,3 |
| Чехия | 25,7 | 19,6 | Литва | 14,5 | 20,8 | Гърция | 1,2 | 20,1 |
| Латвия | 25,3 | 20,4 | Словения | 14,2 | 23,0 | Малта | 0,0 | 27,9 |
| Дания | 24,9 | 47,2 | | | | | | |

Забележка: (а) Приходи от местни данъци / Консолидирани данъчни приходи (%)
(б) Консолидирани данъчни приходи / БВП (%)

В консолидираните данъчни приходи не са включени социално осигурителните плащания.

Източник: Eurostat, OECD, Revenue Statistics; IMF Government Finance Statistics, 2009

Въпреки че общата данъчна тежест, измерена като процент от брутният вътрешен продукт, варира в широк диапазон – от 16,9% в Словакия до 47,2% в Дания, тези стойности са по-скоро изключение. В

местни данъци формират над една четвърт от консолидираните данъчни приходи на публичния сектор, попадат както страни с традиционно силно местно самоуправление като Финландия (29,7%), Австрия (28,4%) и Дания (24,9%), така и някои от новите страни членки като Латвия (25,3%) и Чехия (25,7%).

В този контекст трябва да посочим, че относителният дял на данъчните приходи на общините от общите данъчни приходи в България е сред най-ниските не само в рамките на ЕС (27), но и сред новите страни членки. През 2008 г. стойността на този показател в нашата страна достига едва 3,6%, с което България се позиционира преди Малта (където на практика няма местни данъци), Гърция (1,16%), Кипър (1,58%) и Ирландия (2,41%). Изоставането на страната ни по този показател е очевидно на фона на средната стойност от 15,2% за ЕС (27) и стойностите в интервала 17,0% - 20,5%, регистрирани от държавите в Централна и Източна Европа като Унгария (17,0%), Словакия (18,3%), Естония и Полша (20,5%). Впечатление прави Румъния, в която общинските данъчни приходи достигат дял от 39,5% от общите данъчни приходи на публичния сектор, въпреки че част от тези приходи постъпват от споделени данъци. В крайна сметка по този показател Румъния са нарежда на пето място в Европейския съюз.

Интересно е да се отбележи, че участието на местните власти в данъчното облагане не зависи от общата данъчна тежест. Прилагането на еднофакторен регресионен модел за изследване на зависимостта между основните показатели, описващи съответно тежестта на данъчното облагане и разпределението на данъчните приходи в публичния сектор в страните от ЕС (27), показва липсата на значима корелация ($R^2 = 0,005$) между относителния дял на консолидираните данъчни приходи от brutния вътрешен продукт и дела на приходите от местни данъци в консолидираните данъчни приходи.

| Държави | а) | б) | Държави | а) | б) | Държави | а) | б) |
|-----------|------|-------|----------------|------------|--------------|-----------------|------------|--------------|
| Швеция | 16,3 | 47,54 | Чехия | 5,3 | 25,48 | Португалия | 2,4 | 13,42 |
| Белгия | 12,7 | 42,69 | Франция | 5,0 | 21,47 | Люксембург | 1,6 | 13,53 |
| Германия | 12,1 | 44,40 | Естония | 4,9 | 27,53 | Великобритания | 1,7 | 28,24 |
| Дания | 12,1 | 64,09 | Полша | 4,6 | 32,51 | Холандия | 1,3 | 34,74 |
| Испания | 10,4 | 54,53 | ЕС (27) | 4,1 | 24,56 | България | 1,0 | 20,40 |
| Австрия | 8,0 | 33,85 | Литва | 3,4 | 25,04 | Ирландия | 0,8 | 19,41 |
| Финландия | 9,5 | 41,13 | Словения | 3,3 | 20,21 | Кипър | 0,5 | 4,41 |
| Румъния | 7,6 | 25,54 | Словакия | 3,2 | 15,53 | Гърция | 0,3 | 5,73 |
| Италия | 6,5 | 31,83 | Унгария | 2,6 | 23,47 | Малта | 0,0 | 1,38 |
| Латвия | 5,5 | 31,32 | | | | | | |

Забележка: (а) Приходи от местни данъци / БВП (%)

(б) Местни разходи / Консолидирани публични разходи (%)

Източник: Eurostat, OECD, Revenue Statistics; IMF Government Finance Statistics, 2009

Във връзка с това следва да подчертаем, че изключително ниското равнище на приходите от местни данъци като дял от БВП в България (1,0%) е още по-фрапиращо на фона на несъразмерно големите разходни отговорности на общините. През 2008 г. общата сума на разходите по бюджетите на българските общини достига 20,4% от консолидираните публични разходи, т.е. стойност, която е съпоставима със средното равнище за ЕС (27) – 24,6%, и не се отклонява твърде много от стойностите, регистрирани в Словакия (15,5%), Словения (20,2%), Унгария (23,5%), Литва (25,0%), Естония (27,5%), Чехия и Румъния (25,5%). Същевременно относителният дял на местните данъци от БВП в България е многократно по-нисък от съответните стойности на този показател в посочените държави.

Друг важен показател за степента на финансова децентрализация в съвременните държави е относителният дял на местните данъчни приходи от консолидираните данъчни приходи на публичния сектор. Сравнителният анализ на представените данни разкрива широкия диапазон на вариация на този показател в отделните страни от Европейския съюз. Сред унитарните държави най-ниската, нулева стойност е регистрирана в Малта, а най-високата – цели 43,8%, е отчетена в Швеция. Съвсем естествено в страни като Германия, Белгия и Испания, които имат две равнища на местно самоуправление, приходите от местни данъци осигуряват изключително висок дял (почти половината) от консолидираните данъчни приходи. Същевременно сред европейските държави, в които приходите от

правомоция при определяне както на данъчните размери, така и на данъчните облекчения за местни данъци, постъпленията от които формират съответно 12,8% и 6,1% от общата сума на данъчните приходи. Местните власти в Холандия определят данъчните ставки на местни данъци, които съставляват 5,3% от данъчните приходи на публичния сектор.

Също така заслужава внимание фактът, че местните власти в някои от новите страни членки на ЕС, които отчитат сравнително високи стойности на местните данъци като относителен дял от общите данъчни приходи, не разполагат със съществени данъчни правомощия. Например в Чехия местни данъчни приходи, формиращи 22,6% от общата сума на консолидираните данъчни приходи, постъпват в местните бюджети от споделени данъци посредством механизма на държавни трансфери. В Полша и Унгария приходите от споделени данъци в местните бюджети представляват съответно 15,7% и 11,6% от общата сума на консолидираните данъчни приходи.

В заключение следва да посочим, че данъчните компетенции на общините се определят като един от стълбовете на финансовата децентрализация в европейските държави. Във връзка с това като несъмнени постижения следва да се отчетат някои законодателни промени, които способстват за поетапно възприемане и прилагане в българската практика на европейските стандарти в областта на финансовата автономност на местната власт. Първоначално – от началото на 2006 г., на общините са възложени функциите по събиране, администриране и контрол върху приходите от местни данъци. Впоследствие (от началото на 2008 г.) патентният данък е дефиниран като местен данък, а същевременно на местните власти е предоставена възможност да определят по свое усмотрение ставките на местните данъци в рамките на определени граници, регламентирани в Закона за местните данъци и такси. Последните законодателни промени предвиждат значително увеличаване на диапазона между минимален и максимален размер на местните данъци от началото на 2010 г., което дава възможност на общинските съвети да съобразят конкретните размери на местните данъци със социалните и икономическите условия на територията на съответната община.

Въпреки посочените нормативни промени, през 2008 г. от собствени приходоизточници постъпват финансови ресурси в размер на едва 32,4% от приходите в бюджетите на българските общини. Преобладаващата част от собствените приходи са постъпления от общински такси и от управление на общинска собственост. Местните данъци формират едва 34% от собствените приходи и 14,6% от общата

сума на приходите в общинските бюджети, което е предпоставка за нисък фискален капацитет на местната власт.³

В бъдеще усилията следва да бъдат насочени към укрепване на приходния капацитет на общините чрез увеличаване на собствените приходоизточници. Основен приоритет в това отношение е реструктурирането на данъчната система на страната, с цел създаване на предпоставки за развитие на съвременна система от местни данъци и преразпределение на данъчната тежест.

Литература

1. Европейска харта за местно самоуправление. Страсбург. 1985 г.
2. Закон за местното самоуправление и местната администрация. Държавен вестник, бр. 77 / 1991 г.
3. Закон за общинските бюджети. Държавен вестник, бр. 33 / 1998 г.
4. Закон за местните данъци и такси. Държавен вестник, бр. 117 / 1997 г.
5. Министерство на финансите на Република България. Категория Бюджет / Статистика. В <http://www.minfin.bg/bg/page/4>
6. Решение на МС № 399 / 2002 г. за приемане на Концепция за финансова децентрализация и Програма за реализация на Концепцията за финансова децентрализация.
7. Bird, R., Bahl, R. Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward. Institute for International Business Working Paper Series. No 16 / 2008.
8. Blöchliger, H., Rabesona, J. The Fiscal Autonomy of Sub-central Governments: An Update. OECD. 2009.
9. Eurostat. Key Figures on Europe. Statistical Pocketbook 2009.
10. Eurostat. Europe in Figures. Eurostat Yearbook 2009.
11. Eurostat. Detailed Annual Government Finance Statistics. In http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data
12. Eurostat. Taxation Trends in the European Union. 2009.
13. IMF. Data and Statistics/Government Finance Statistics. In <http://www.imf.org>
14. OECD. Revenue Statistics. 2009.
15. World Bank. Fiscal Decentralization Indicators. In <http://siteresources.worldbank.org/INTDSRE/Resources/WBFDIdefinitions.doc>

³ Изчисления по данни от МФ.