

## **ДАНЪЧНАТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ: РЕШЕНИЯ ЗА БЪЛГАРИЯ**

В светлината на теорията на оптималното данъчно облагане и практиката в редица федерални и унитарни държави е очертана концептуалната рамка на разпределението на данъчните отговорности между централна и местна власт. Направена е разлика между децентрализация на данъчната политика (правомощията по определянето на данъчни бази и ставки) и на данъчната администрация (събирането на данъците). На тази основа са изведени и формулирани възможните решения за България. Аргументиран е изводът, че укрепването на данъчната автономия на местната власт е основна цел на реформата в местните финанси, но подходящите данъци са малко и са с ограничен приходен потенциал. Предложено е оптимизиране на имотните данъци и допълването им с местен данък върху наемите, както и с местен патентен данък. Приходният потенциал на тези автономни местни данъци не е голям, особено в малките общини, което обуславя и необходимостта от полуавтономен паралелен местен данък върху личните доходи, както и от съществено централно субсидиране, т.е. от преразпределение на данъчните приходи между общините.

JEL: H71, H77, H21

Сред основните въпроси на финансовата децентрализация е този за приходната автономия на местната власт. Икономическата литература по въпроса свързва ползите от финансовата децентрализация с по-ефективното насочване и използване на ограничените ресурси на публичния сектор. Според принципа на субсидиарността колкото по-близо до съответните потребители се вземат решенията за количеството и качеството на публичните блага и услуги, толкова по-непосредствена е връзката между техните потребители и доставчици, т.е. толкова по-точно те отразяват предпочитанията на гражданите, които са потребители и избиратели.

Финансовата децентрализация обаче си има своята икономическа цена. Тя е свързана преди всичко с някои макроикономически рискове и ограничения за фискалната и стабилизационната политика на правителството. Освен това финансовата децентрализация ограничава и ефекта на дистрибутивните инструменти на централната власт, които обикновено са важни за намаляването на регионалните различия и борбата с бедността. Ето защо като всяка политика и финансовата децентрализация е въпрос на баланс на ползите и разходите, на оптимално разпределение на функциите и отговорностите на публичния сектор на различните равнища на управление.

Разпределението на отговорностите по предоставянето на обществени услуги, т.е. по управлението на публичните разходи, е отправната точка в конструирането на модела на финансова децентрализация. Различните нива на управление (у нас централно и общинско) не биха могли да изпълнят своята част от обществения договор с гражданите без съответното

осигуряване на финансов ресурс, т.е. без разпределението на данъчните правомощия в съответствие с отговорностите по доставянето на обществените услуги. Централното управление у нас включва и областните структури на държавната власт. Литературата прави разлика между деконцентрация на финансови правомощия – в смисъл на делегиране на повече права и отговорности в управлението на публичния сектор на регионалните и местните структури на централната власт, от една страна, и финансовата децентрализация – в смисъл на повишаване на финансовата самостоятелност на местното управление и засилване на неговата отговорност и отчетност пред местните избиратели, от друга.

Ето защо данъчната децентрализация, формулирана по-тясно като въпрос за данъчната автономия или за местните данъци, не може да бъде разглеждана изолирано от три други големи въпроса на реформата на фискалните отношения между централна и местна власт. Първият се отнася до разпределението на *разходните* отговорности между различните нива на управление. Вторият е по-широкият въпрос за *цялостното финансово осигуряване* на тези разходни отговорности, в което местните данъци в повечето унитарни държави играят второстепенна роля спрямо трансферите от централната власт под формата на споделени данъци и безвъзмездни субсидии. Третият въпрос се отнася до *администрацията* (събирането) на данъците. По-нататък са разгледани въпросите за оптималните местни данъци през призмата на тези три взаимосвързани компонента на финансовата децентрализация; изведени са основните принципи на определянето на даден данък като автономен местен данък от гледна точка на теорията на оптималното облагане; дискутират се необходимостта и възможностите на споделените данъци; анализирани са паралелните местни данъци; поставени са принципите на децентрализацията на данъчната администрация. В така очертаната концептуална рамка накрая са посочени възможните решения за България. По-специално е препоръчано местната приходна автономия да заложи на оптимизирането и увеличаването на фискалния капацитет на традиционните имуществени данъци, да се разширят автономните данъчни източници с такива нови данъци като този върху земята, върху доходите от наеми и върху патентните дейности, както и с паралелно облагане на личните доходи.

### **Местни автономни данъци**

Под местни данъци тук разбираме не тези, които формират приходната част на местните бюджети, а онези, които *определят степента на местна данъчна автономия*, т.е. местните власти имат определени правомощия в определянето на тяхната база и ставка. Това не означава непременно, че те трябва да бъдат администрирани от местната власт. В този смисъл литературата прави разлика между местни данъци и местна администрация на данъците, т.е. между децентрализация на данъчната политика и децентрализация на данъчната администрация, на което ще се спрем по-нататък.

Данъчната децентрализация е процес на трансфер на отговорности, правомощия и ресурси от централната към местната власт. Тя не е някакво фиксирано състояние с определени параметри. Международната практика познава широко разнообразие от форми и степени на приходна автономия, които са резултат от обществен избор при специфичните географски, национално-етнически, икономически и политически условия във всяка страна. Има немалко примери и за двете крайности на отношения между различните нива на управление.

Крайната форма на данъчна децентрализация предполага данъчното облагане да се повери на местните власти, като те се задължат да прехвърлят на централната власт част от приходите (т.нар. възходящи трансфери), за да може тя да покрие своите разходни отговорности. Такъв вариант е донякъде приложим при доста свободни съюзи от данъчни юрисдикции с федеративно или конфедеративно устройство. На федерално равнище в този краен вариант функциите на централното управление обикновено са доста ограничени и се свеждат до онези чисти публични блага и услуги, които са общи за цялата нация: отбрана, външна политика, регулативни функции на държавата за защита на околната среда, потребителите, конкуренцията и т.н. Проблемите в приходната част са свързани с бариерите, които данъчната дискреция на местно равнище издига пред свободното движение на стоки, услуги хора и капитали. Интеграцията на стоковите и факторните пазари обикновено оказва натиск към хармонизиране на данъчното облагане с цел избягване на нежелателна данъчна конкуренция и на отклонението от оптималното разпределение на ресурсите в резултат от разликите в данъчните режими. Освен това такава устройство ограничава възможностите на централното управление да използва ефективни фискални лостове за макроикономическа стабилизация, както и за преразпределение на доходите.

В малките унитарни държави като България, където общините са органите на местното управление, подобна крайна форма на данъчна децентрализация нито е желателна, нито е приложима. Тук обаче икономическото наследство на централизираната икономика ни поставя по-близо до противоположната крайност – свръхцентрализация на данъчното облагане, при която всички данъци се определят и събират от централното правителство, а местните отговорности се финансират чрез трансфери и субсидии. Уместен е въпросът: ако тези трансфери покриват адекватно местните нужди, защо изобщо е нужна местна данъчна автономия? Още повече, че практиката показва, че повечето системи на финансови отношения между централна и местна власт не могат без низходящи трансфери. Възниква противоположният въпрос - възможно ли е качествено предоставяне на местни услуги, без да се събират местни данъци, т.е. изцяло чрез субсидии от централната власт?

Основен постулат в публичните финанси е, че бюджетът е форма на обществен договор между гражданите и управляващите относно количеството и качеството на публичните блага и услуги, които населението консумира (разходната част на бюджета) и начините за тяхното финансиране (приходната част). В този контекст целта на данъчната автономия е не само и не толкова да се

увеличи финансовият капацитет на местната власт. Съществено е, че се намаляват делът на преразпределението на доход между регионите. Относителната данъчна тежест, понесена от местното население, в по-голяма степен отговаря на количеството и качеството на консумираните от тях обществени услуги, или ако това не е така, те могат да държат непосредствено отговорни за това местните си избраници. С други думи, местното данъчно облагане се приближава повече до принципа на ползата в разпределянето на данъчното бреме между регионите. Освен това местните управници са отговорни за количеството и качеството на тези услуги пред избирателите си, т.е. те се отчитат пред тях как харчат парите им, а не пред централната администрация за това как изразходват парите на централния бюджет. Хоризонталната отчетност и контрол измества вертикалната. При последната местните власти винаги имат стимул да надценяват своите бюджетни нужди, а централното правителство да парира това, като им отпуска по-малко от исканото от тях. Естественият резултат е, че парите за местно управление никога не стигат, но отговорността за това е размиа между подценяване на местните разходи от центъра и слабата финансова дисциплина по места. Ето защо някаква степен на финансова самостоятелност на местното управление е необходима, за да заработи пряката връзка между предоставяне на обществени услуги и тяхното финансиране по места. Този аргумент е още повече в сила в страна като България, където кметските избори отразяват директния мажоритарен вот на избирателя, докато парламентарните избори са пропорционални и отразяват повече вътрешнопартийния избор на народни представители (т.е. депутатите са отговорни по-скоро пред партията си и парламентарната си група, а партията е "отговорна" пред избирателя).

Реалната практика в повечето страни по света е някъде между двете крайности, като предполага различна степен и структура на разпределение на данъчните правомощия между централната и местната власт. Най-общо тя означава избор на това кои данъци са най-добри като местни, кои са най-добри като централни и кои могат да бъдат споделяни от местната и централната власт, както и принципите на това споделяне.

#### *Оптималният местен данък*

Международната практика показва, че няма един отговор на въпроса кои данъци са най-добрите местни данъци. От теорията на местните финанси могат да се извлекат няколко основни принципа, определящи параметрите на данъчната децентрализация. Данъците изпълняват три основни функции: фискална (т.е. да финансират публичните разходи); алокативна (т.е. насочват ресурсите, като движат икономическия избор на потребители и доставчици) и дистрибутивна (т.е. преразпределят доходите с цел повишаване на общественото благополучие).<sup>1</sup> В тази концептуална рамка оптималният местен данък би трябвало да допринася за най-доброто изпълнение на тези функции.

---

<sup>1</sup> Вж. по-подробно Пашев, 2006, с. 9-17.

*Първо*, този данък би трябвало да има достатъчно фискален капацитет да осигури необходимите приходи за изпълнението на местните отговорности и да намали до минимум финансовата зависимост от централния бюджет. Местното финансиране би трябвало в максимална степен да отговаря на *принципа на ползата*, т.е. потребителите на местни услуги да участват максимално в тяхното финансиране. Това означава да се ограничи преразпределението на доход между регионите и свързаните с него отрицателни стимули за политиката на растеж на регионално равнище.

*Второ*, той трябва да бъде със сравнително неподвижна база, т.е. да не води до лесна релокация на факторите на производство от една община в друга, което би довело до данъчна конкуренция и би подкопало фискалния му капацитет. Колкото по-подвижна е основата на един данък, толкова по-силни са аргументите за поверяването на решенията за структурата му на централната власт (Norregaard, 1997, p. 53-55). Ако за илюстрация на тази теза вземем факторите за производство, то тогава земята, другото недвижимо имущество и доходите от тях (наеми) са най-подходящи за местно облагане, а капиталът е най-подходящ за централно облагане. Работната сила е по средата. Тя е по-неподвижна от капитала и може да бъде сравнително по-успешно обложена с местен данък. Но облагането на личните доходи от заплати и надници може да повлияе на избора на работодателя и да причини отлив на капитали.

Общите данъци върху потреблението са също между тези, които определено се сочат за неподходящи за местна данъчна автономия. Причината е, че в малка страна потреблението лесно се пренасочва към съседната община с по-ниска ставка. Обратно, такси за услуги пък са класически пример за местно "облагане" на принципа на ползата. Те са с ниска ценова еластичност на търсенето. Подобно е и положението за лицензионни такси за развитието на малък бизнес или цените на административните услуги. Ако са високи обаче, въпреки че не водят до релокация, могат да бъдат ефективна бариера пред започване на стопанска дейност.

*Трето*, от гледна точка на преразпределителните функции на данъка в теорията и практиката на публичните финанси се е наложил принципът, че ако целта е преодоляването на бедността и регионалните различия в национален мащаб, там главната отговорност трябва да пада върху централното правителство. Ето защо социалната политика е сред неговите главни отговорности. Това е още повече в сила за задължителните пенсионните и здравни осигуровки, тъй като тяхната фискална ефективност и ефикасност изисква максимално широк и всеобхватен пул на рисковете. Именно икономите от мащаба правят задължителните социални и здравни осигуровки сравнително неподходящи за местни данъци, а местните (например общински) осигурителни фондове - не толкова ефективни.

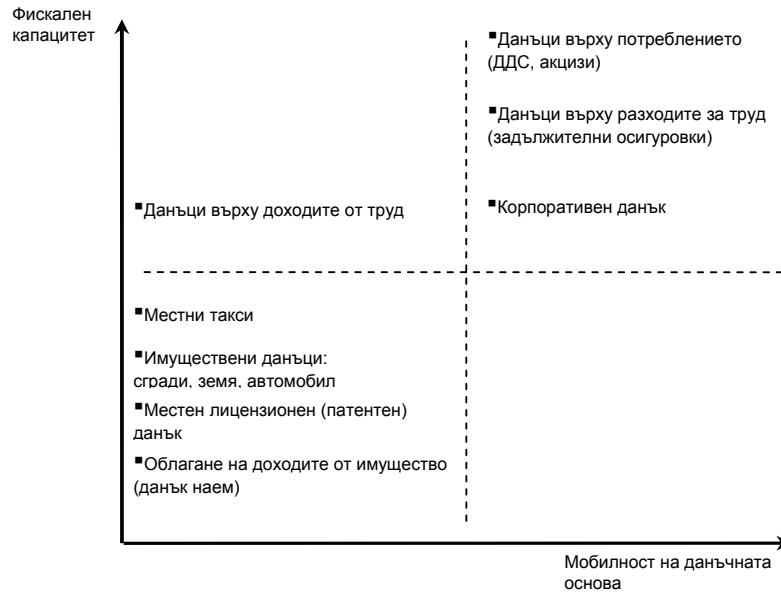
Подобни аргументи определят и мястото на личния подоходен данък в разпределението на данъчните отговорности между различните нива на управление. Той е основен инструмент на централното правителство за

разпределяне на данъчната тежест към данъкоплатците с по-голяма платежоспособност, т.е. за подобряване на вертикалната справедливост на данъчното облагане. Затова значението на личния подоходен данък за местните финанси е или като преотстъпен данък, или като паралелен местен данък, но не и като автономен местен данък.

Ако резюмираме посочените критерии и принципи, излиза, че идеален местен данък няма. ДДС, акцизите и другите данъци върху потреблението са с висок фискален капацитет, но са неподходящи за местни, защото това изкривява конкуренцията на вътрешния пазар и води до пренасочване на стоките в съответствие с разликите в ставките, което пък в крайна сметка ще изравни цените. Разликата в данъка ще бъде поета от производителите, което отново води до релокация на предлагането. Социалните данъци имат цели, несъвместими с местното облагане. Тези, които са приложими на местно равнище, например имуществени данъци, данъци върху земята, лицензионни такси и данъци и такси за услуги, са сравнително подходящи от гледна точка на алокативната ефективност на данъка, но са с малък фискален потенциал. Накратко, мястото на идеалния местен данък (фиг. 1) би трябвало да е в северо-западната ѝ квадрант, т.е. с малка подвижност на базата и висок фискален потенциал. Както се вижда, то е почти празно.

Фигура 1

Фискален капацитет и мобилност на базата



Тази илюстрация налага два извода. Първият е, че насоките за укрепване на данъчната независимост на местната власт трябва да се търсят в данъците, които попадат в югозападния квадрант на фиг. 1. Второ, сами по себе си те са недостатъчни да преодолеят зависимостта на местната власт от низходящи трансфери от централната власт. Това определя относително голямото значение на преотстъпените данъци в новите унитарни пазарни икономики като България. Още повече, че наследените регионални различия са значително задълбочени в годините на прехода.

### Преотстъпени данъци

Преотстъпените (или споделени) данъци са вид трансфер от централната към местната власт, при който правителството предоставя част от събраните от него централни данъци за покриване на бюджетните нужди на последната.<sup>2</sup> Както и другите видове низходящи трансфери, те имат за цел да преодолеят вертикални или хоризонтални дисбаланси в местните финанси. *Вертикалните дисбаланси* са свързани с несъответствие между приходния потенциал на местната власт и поверените ѝ разходни и отговорности, т.е. те отразяват структурните причини за дефицита в местния бюджет. *Хоризонталните дисбаланси* отразяват разликите в данъчния потенциал между местните власти, които могат да бъдат резултат от природни и демографски фактори или минали регионални икономически приоритети. Преодоляването на първия вид е въпрос на макроикономическа стабилност и финансово осигуряване на предоставяните от местната власт публични услуги. С други думи, то е безусловна необходимост. За разлика от него преодоляването на втория вид дисбаланси е въпрос на политически избор за равнището на бедност и изоставане на някои региони, които обществото е готово да приеме, и оттам минималните стандарти на услуги, на които гражданите имат право независимо от местожителството си.

Политическият избор в този случай опира до намиране на оптималния баланс между фискална ефективност и преразпределителните цели на регионалната политика. Преодоляването на вертикалните и хоризонталните несъответствия не трябва да отслабва стимулите за ефективно фискално управление на местните власти. Напротив, при определено равнище на местна фискална автономия то трябва да повишава местните данъчни усилия и да възпира правенето на разходи над необходимите. С други думи, преотстъпването на данъци трябва да се основава на ясни и прозрачни принципи, които в максимална степен да отчитат обективно приходния потенциал и разходните нужди на местната власт.

Ако целта е ясна, то това не се отнася за инструментите за постигането ѝ. В повечето страни в преход се преотстъпват изцяло или частично определени централни данъци на принципа на произхода (*derivation principle*).

---

<sup>2</sup> Другите трансфери са субсидиите, които могат да бъдат общи (изравнителни) и целеви (свързани с инвестиционни проекти). Те остават извън обсега на това изследване.

При най-често споделения данък - този върху личните доходи например, местните правителства получават онази част от събрания на централно равнище данък, която е генерирана на тяхна територия. Предимствата на такъв подход са в по-тясната връзка между постъпленията в местния бюджет и резултатите от местната икономическа дейност. При нея тежестта от финансирането на местните услуги пада в по-голяма степен върху местното население, т.е. в по-пълна степен е изпълнен на регионално (ако не на индивидуално) равнище принципът на ползата в разпределението на финансовите отговорности. Местните власти имат стимул да водят политика на подобряване на условията за инвестиции и растеж, които се отразяват директно на тяхното фискално състояние.

Недостатъците на преотстъпения данък са преди всичко в това, че той не повишава приходната самостоятелност на местната власт и съответно отговорността и отчетността ѝ пред потребителите на местни услуги. Достъпът до този източник на финансиране зависи от решения на централно равнище и не е гарантиран. Опитът на България е показателен в това отношение. Преотстъпените данъци рязко намаляват през първата половина на 90-те години без съответно увеличение на местните данъчни правомощия. Общините са лишени от данъците на държавните предприятия през 1991 г. и данъка върху оборота през 1994 г. През 1993 г. делът на преотстъпения данък върху личния доход е намален на 50% и остава такъв до 2003 г. Общинският данък върху печалбата също е временно намален през 1996 г. (Иванов, 1999, с. 92), а от 2002 г. е отменен. От 2005 г. е отменен и пътният данък.

Недостатъците на преотстъпването на принципа на произхода са свързани и с факта, че то насочва повече финансов ресурс от центъра към богатите общини и така задълбочава регионалните икономически неравенства. Това е сериозен проблем за повечето бивши социалистически страни, където регионалните различия са значителни. Те често отразяват наследството на централното планиране и политическите приоритети на партийните мениджъри. В резултат от дългогодишно преразпределение на националния доход в интерес на определени области в началото на прехода от планова към пазарна икономика не всички общини имат възможност за равен старт и не всички по-късно са с равни данъчни възможности. Оттук и необходимостта от някаква степен на преразпределение и изравняване на потенциала на местните власти за предоставяне на обществени услуги. Още повече, че тук става въпрос не просто за намаляване на бедността, а за предотвратяване на трайни миграционни и демографски промени със значителна икономическа цена.

Преразпределението на доход между общините обаче има икономическа цена. То не стимулира развитите общини да мобилизират пълния си икономически и данъчен потенциал. За тази цел може да се използва обвързването на количеството на трансфера с реализираните собствените



приходи чрез т. нар пропорционални трансфери (matching transfers). Те представляват директен стимул за мобилизирането на местния приходен потенциал. Проблемът е, че както и при пълното или частичното преотстъпване на принципа на произхода пропорционалното води до задълбочаване, а не до изравняване на регионалните различия - по-богатите общини получават повече трансфери от централната власт от по-бедните. Известен баланс между фискалните стимули за местната власт и необходимостта от преразпределение може да бъде постигнат чрез различни отношения на пропорционалните трансфери.

Повечето страни търсят баланса между фискална ефективност, от една страна, и намаляване на регионалните различия, от друга, в използването на формули за определяне на трансферите към местната власт. В този случай преотстъпените данъци не се свеждат до цялостното или частичното привеждане на определени събрани на съответната територия данъци, а се определят от общите данъчни приходи на основата на редица икономически, демографски и инфраструктурни показатели, които се използват за оценка на относителните разходни нужди, местния приходен потенциал, степента на регионално изоставане и т.н. Такива са например население и възрастова структура, брой хоспитализирани, брой ученици, дължина на пътната мрежа доход на човек от населението, индикатори на бедността и др.

В България традиционно в годините на прехода се преотстъпва данъкът върху доходите на физическите лица на принципа на произхода. До 2002 г. процентът на преотстъпване е 50%, а от 2003 г. започналата реформа в отношенията между централна и местна власт го превърна по-скоро в допълваща субсидия, отколкото в преотстъпен данък. Постъпленията от данъка се използват за осигуряване на делегираните разходни отговорности. Така размерът на преотстъпения данък се определя от разходните нужди за делегираните отговорности и може да варира в широки граници - от 30 до 100%. Ако целият преотстъпен данък не е достатъчен да покрие ангажиментите на общините към централното правителство, тогава те получават и обща допълваща субсидия, която е отделно от изравнителната субсидия и целевата субсидия за капиталови разходи. Така след 2003 г. споделият данък у нас не допринася по никакъв начин за данъчната автономия на местната власт, а има за цел да осигури делегираните от центъра отговорности с осигурен оттам финансов ресурс. В този смисъл преходът през 2003 г. от преотстъпване на принципа на произхода към допълващ трансфер е по-скоро в посока към данъчна централизация.

За страна като България, с ниски средни доходи на човек от населението, целите на растежа трябва да имат приоритет над целите на преразпределението. В противен случай няма да има какво да се преразпределя. Значителното изоставане от средноевропейските равнища на доходи и предизвикателствата на конвергенцията изискват едновременно да се понижава бедността в най-изостаналите региони, без да се намаляват

стимулите за добре развиващите се общини. Ето защо данъчната децентрализация трябва да е насочена преди всичко към осигуряване на икономически растеж, към развитието на регионалните клъстери и в по-малка степен към изравняване. С други думи, през следващите 10-20 години преразпределителните елементи трябва да имат по-малка тежест от икономическата ефективност в политиката на данъчна децентрализация. Ефективността обаче не се постига с безусловни трансфери, колкото и правилно насочени и премерени да са те, а с икономически стимули. За да могат да реагират на стимулите от централната власт и да създават такива по отношение на местните предприемачи, общините се нуждаят от значително увеличение на данъчната автономия.

При ниския фискален потенциал на възможните местни данъци обаче, не обрича ли това общините на “здравословен” фискален глад като стимул за максимално мобилизиране на местните приходни ресурси? Как би се отразило това на данъчното бреме по места и оттам на политическите шансове на местните управници? Възможното решение е да се търси някакъв компромис, при който местната власт жертва частично данъчна дискреция за повече приходи от типичните централни данъци, докато централната власт жертва част от своите приходи за сметка на намаляване на дела на преотстъпените данъци. Такъв компромис може да бъде паралелният местен данък, който дава право на данъчни облекчения от съответния централен данък.

### Паралелно облагане

Паралелните местни данъци заемат междинно място между местните автономни и споделените данъци в инструментариума на данъчната децентрализация. Това са местни данъци, които дублират централните - местната власт ги налага върху данъчната основа на съответния централен данък, като има право да определя ставката. Обикновено се събират от централната администрация заедно със съответния паралелен централен данък, за да се използват икономии от мащаба. Предимството на паралелното облагане пред споделения данък е най-вече в това, че то дава по-голяма данъчна автономия на местната власт и съответно увеличава нейната отговорност пред местните данъкоплатци.

Според теорията и практическия опит в редица индустриални страни най-подходящ кандидат за паралелно облагане е данъкът върху личните доходи от труд.<sup>3</sup> Теоретичните основания за това са няколко. *Първо*, както вече беше посочено, мобилността на данъчната основа на личните доходи от труд е сравнително ограничена (предлагането на труд е със сравнително ниска

<sup>3</sup> До 2001 г. фирмите в България плащаха върху данъчната основа по Закона за корпоративното подоходно облагане и данък за общините. Той обаче се доближава до паралелния местен данък само по форма. Доколкото ставката се определя от центъра, а данъчните плащания към общините се отчисляват от основата на централния данък, той по-скоро се отнася към групата на преотстъпените данъци.

еластичност). Следователно разликата в местните ставки не би довела до съществена дислокация на трудови ресурси. Освен това доходите от заплати за повечето данъкоплатци идват от територията на една община, т.е. няма проблем с разпределението на данъка между няколко местни власти, както е например при паралелното облагане на корпоративните доходи. Както беше посочено, главната пречка за използването на данъка върху личните доходи като автономен местен данък е, че той е един от основните преразпределителни инструменти на фискалната и социалната политика, които са отговорност на правителството. Паралелното му прилагане на централно и местно равнище обаче повишава значително приходната автономия на местната власт, без да лишава централната от постигане на някаква степен на прогресивност на облагането в национален мащаб.

Международната практика е разнообразна. В скандинавските страни местните власти прилагат върху данъчната основа на централния подоходен данък обикновено единна ("плоска") ставка, докато в Канада данъчното задължение се формира като процент от данъчното задължение по централния данък (т.е. данък върху данък). Местният данък се събира от централната администрация, като в Канада тя получава част от събраното като комисиона, за да има стимул при събирането в полза на провинциите (Bird, Ebel and Wallich, 1995, p. 48-49).

#### **Административна децентрализация на данъчното облагане**

Анализът дотук засяга главно децентрализацията на данъчната политика. Разпределението на данъчните отговорности между различните нива на управление включва и разпределяне на отговорностите по събирането, които могат да се отклоняват от тези по определянето на данъчните ставки и база и изразходването на приходите от него. Водещи в разпределението на административните функции трябва да бъдат показатели за ефективност и ефикасност, а не това кое ниво на управление определя или в крайна сметка изразходва данъка. С други думи, данъкът - бил той централен или местен, би трябвало да се събира от онова равнище на управление, където това би било най-ефективно и ефикасно. Подобно изискване обединява поне четири принципа.

Преди всичко всеки данък трябва да се администрира от онова ниво на управление, където разходите за събирането на единица приход са най-малки. Ако за един лев събран данък разходите на централната администрация са по-малки, отколкото на местната, принципът на фискалната ефикасност изисква той да се събира от централната власт, дори това да е местен данък. За общините би било по-изгодно да поверят събирането на централната администрация срещу заплащане.

Разходите за събирането на публичния сектор обаче са само единият измерител на ефективността на данъчната администрация. Не по-

маловажни са разходите, които данъкоплатците правят за добросъвестното и пълно изпълнение на данъчните си задължения (т. нар. *compliance costs*). Вторият принцип е данъкът да се събира от онова ниво на управление, където тези разходи са минимални. Това изискване често може да има последици за разпределението на данъчните отговорности, които противоречат на първия принцип. Например оптимизирането на разходите на администрацията и използването на икономии от мащаба може да диктува определен местен данък да се събира от териториалната данъчна дирекция на централната администрация, но това да изисква повече време и транспортни разходи за данъкоплатеца в сравнение с обслужването му от местната данъчна служба. Тези разходи са важни не само заради удобството на данъкоплатеца, но защото те до голяма степен определят и степента на добросъвестното изпълнение на данъчните му задължения. Това ни води до третия критерий за ефективност на администрацията - степента на доброволното спазване на закона.

Освен разходите на публичния и частния сектор по събирането на данъците важен измерител на административната ефективност е и равнището на нереализираните приходи (т. нар. *compliance gap*) поради укриване или забавяне на плащанията. Комисионата може да представлява стимул за събиране на данъка, но е слаб стимул за максимизирането на това събиране. При комисиона от 5% например пределната полза за централната администрация за всеки допълнителен лев приход би била 0.05 лв., докато загубата за местната власт от всеки несъбран лев е 0.95, т.е. 19 пъти по-голяма.

Не на последно място, административната ефективност на всяко равнище на управление зависи и от предпоставките за равностойно и справедливо третиране на всички данъкоплатци. Те са свързани с възможностите за административна дискреция при прилагането на закона и професионалните умения и етика на прилагащия орган. Литературата за фискалната децентрализация няма единно становище по въпроса за нейния ефект върху данъчната корупция.<sup>4</sup>

Тези четири принципа очертават концептуалната рамка за разпределянето на административните отговорности на данъчното облагане между различните равнища на управление. Централизираното събиране в новите пазарни икономики има административни предимства за повечето основни данъци. Те са свързани с няколко основни причини. Първата са икономии от мащаба, които в данъчната администрация днес се свързват с общи централизирани бази данни, даващи възможност за обмен на

---

<sup>4</sup> За преглед на литературата и аргументацията, че децентрализацията намалява корупцията, особено в унитарните държави, вж. Gurgur and Shah (2005). За аргументацията на противоположната теза, че корупцията на местно равнище се засилва от децентрализацията вж. Tanzi, 1995, Prud'homme, 1995, Treisman, 2000. За данъчната корупция в България вж. Пашев, 2005.

информация и насрещни проверки и съпоставяне на декларираните данъчни основи на отделните данъци с цената на минимални разходи за труд. Човешкият фактор като опит и квалификация също обикновено е концентриран в централната, а не в местната данъчна администрация. Не всички местни администрации имат необходимите технологични и човешки ресурси за добро обслужване на данъкоплатците и идентифициране на тези, които се отклоняват от данъчните си задължения, както и за оценка на размера на отклонението. Още повече, че за много данъци основата се формира на териториите на няколко местни данъчни юрисдикции. При тях дори и опитна и технологично въоръжена местна администрация не би могла да прилага ефективно закона без обмен на информация и взаимодействие и съвместни ревизии с други местни администрации. А това увеличава административните разходи в сравнение с централизираното администриране. Разходите по доброволното спазване също могат да бъдат над оптималните, ако една фирма прилага различни данъчни ставки и бази за своите операции в различните общини. Нарастват и възможностите за трансферно ценообразуване при вътрешнофирмените доставки, което пък увеличава дела на нереализираните данъчни приходи. По отношение на четвъртия принцип централизираното събиране също има определени предимства, тъй като то налага общи решения по отделните спорни казуси, а освен това има по-добри звена за вътрешен контрол, за обжалване и т.н. Децентрализираната администрация не може да разчита на вертикалния контрол и методическа помощ (от по-високите нива на администрацията). Спирачките срещу корупцията остават предимно в сферата на хоризонталната отчетност (към местната власт), която няма необходимата професионална експертиза, акумулирана в системата на вътрешния контрол и инспекторат на централната администрация.

Дори в развитите данъчни администрации децентрализацията обикновено повишава разходите на данъчната служба и на данъкоплатците. Този проблем е още по-силно изразен в новите пазарни икономики, където разликата в административния капацитет на централно и местно равнище е по-голяма. Ако административните предимства на централизираното събиране натежават, тогава необходима ли е административна децентрализация и защо?

*Първо*, данъчната автономия и отговорност на местната власт би била непълна без някаква степен на отговорност за събирането. Още повече, въпреки че по принцип централната данъчна служба може да има по-висок административен капацитет за събирането на по-голяма част от данъците, възможно е тя да няма стимулите да го мобилизира максимално за данъците, постъпленията от които влизат изцяло в местните бюджети (например автономните местни и преотстъпените данъци). Както беше посочено стимулът на комисионата не трябва да се надценява.

Освен това не за всички данъци централната администрация има предимство. Местната е по-добра в прилагането на имуществените данъци (сгради и земя), данъците върху доходите от наеми, както и върху лицензионните и професионалните такси и някои акцизи, тъй като много по-точно може да провери обстоятелствата и да приложи законодателството. Доколкото те не са свързани толкова със счетоводни документи, при тях не са необходими данъчни ревизии, които обхващат повече от една община, а по-скоро проверка на обстоятелствата. Досега всички общински приходи, вкл. местните такси и таксите за услуги, у нас се събираха от службите на централната данъчна администрация. Естествено е за тях събирането на централните данъци да има много по-голям приоритет в работата на данъчните служители, което не можеше да не се отрази на обслужването на данъкоплатците и насърчаването на доброволното спазване на закона при местните данъци. Реформата в приходната администрация и създаването на Националната агенция по приходите (НАП) обособи събирането на местните данъци и такси, като го разпредели към разходните отговорности на общините. На практика щатът на местните данъчни служби беше прехвърлен от централния в местните бюджети като част от делегираните разходни отговорности на местната власт. Както беше посочено, фискалният капацитет на тези данъци е малък. Ето защо ефективността на събирането на местната администрация по принцип е по-ниска от тази на централната, която освен това покрива и големите данъкоплатци. След административната децентрализация на данъчното облагане в България се очаква показателите за ефикасност на НАП да се подобрят значително. Освен структурните подобрения обаче това в някаква степен ще отрази и прехвърлянето на администрацията на нискоэффективните местни данъци на общинските администрации. Накратко логиката на административната децентрализация в този случай е не толкова намаляването на разходите на публичния сектор за събирането на местните данъци, колкото приближаването на данъчното обслужване при масовите данъци до данъкоплатците, т.е. намаляване на разходите на данъкоплатците по добросъвестното спазване на закона.

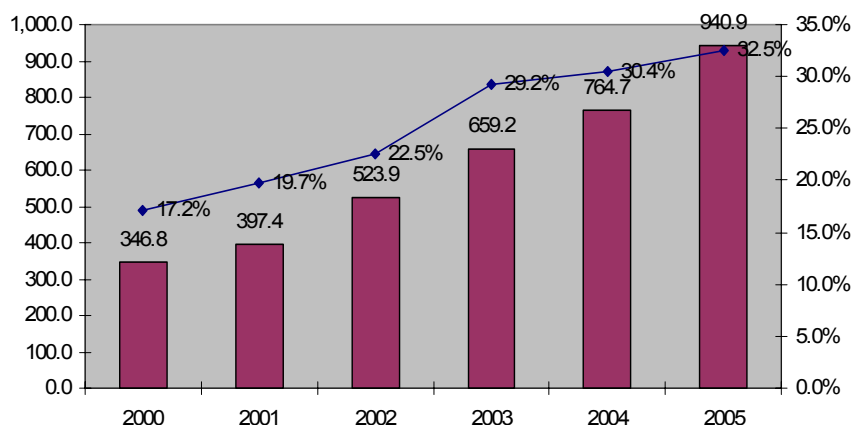
### **Решения за България**

През последните години някои показатели на приходната автономия на местните власти в България белязаха значително подобрение. Например делът на местните приходи от данъци, такси и общински дейности в общото финансиране на общините се увеличи от 17.2% през 2000 г. на 32.5% през 2005 г. (вж. фиг. 2). Делът на местните данъци в тези приходи обаче намалява с 5 процентни пункта от началото на реформата през 2003 г. и през 2005 г. е 26% (вж. фиг. 3). Техният дял в общите данъчни приходи на консолидирания бюджет остава под 2% (вж. фиг. 4).

Тези показатели свидетелстват за силно ограничена данъчна автономия на местната власт. При това българските местни данъци само номинално могат да бъдат измерител на данъчна автономия, тъй като те не отразяват местна, а централна данъчна политика и администрация и имат характер на изцяло преотстъпени данъци.

Фигура 2

Собствени приходи на общините от местни данъци, такси и дейности  
2000-2005 г. (млн. лв. и дял в приходната част  
на общинските бюджети)



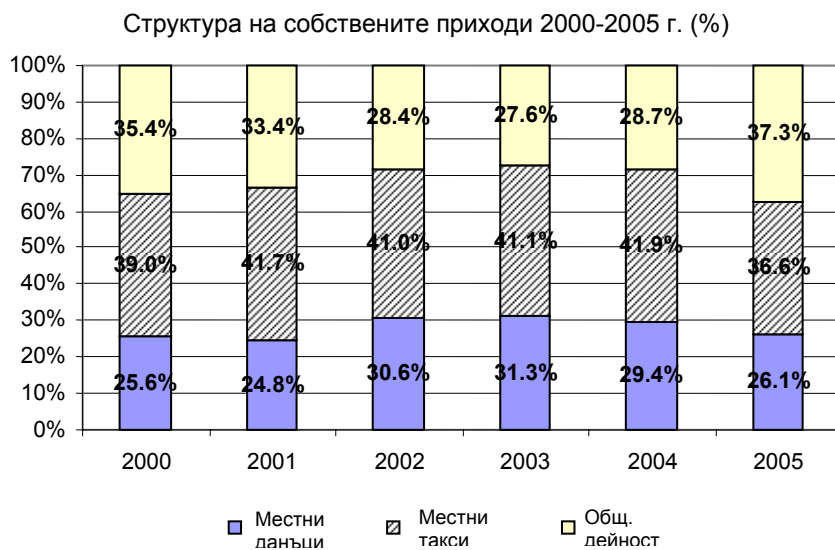
Източник. Министерство на финансите.

В този контекст увеличаването на приходната автономия на местната власт в България би могло да се търси в няколко насоки. Първата е предоставянето на законодателни възможности тя да налага автономни данъци, т.е. да определя данъчни ставки и основи, за да може да оптимизира системата от местни данъци и да мобилизира максимално собствените си приходни ресурси. Втората е да й се даде възможност да замени споделения личен подоходен данък с паралелно облагане с местен данък върху личните доходи. И двете изискват премахването на някои законодателни ограничения на местната данъчна автономия.

Първото законодателно препятствие към данъчна автономия на местната власт у нас са ограниченията, залегнали в Конституцията на България, които не позволяват местната власт да налага данъци. Това води до известна законодателна асиметрия. Разходните отговорности на общините могат да се възлагат със закон, докато съответните приходни

правомощия не могат да бъдат приведени в съответствие на първите без промяна в Конституцията. Въпреки че привидно е постигнат обществен консенсус за необходимостта от такава промяна в основния закон на страната, доколкото тя е извън изискванията на ЕС, засега остава на заден план. Освен това нейните параметри не са ясно очертани. От една страна, е необходимо принципите на фискалната децентрализация, т.е. на разпределението на разходните отговорности и данъчните правомощия между централната и местната власт да бъдат най-общо закрепени в Конституцията, така че да не ограничават възможностите на законодателната власт да движи децентрализацията напред. От друга страна, е необходимо да бъдат гарантирани правомощията на законодателната власт да определя границите на данъчната автономия на местната власт. Това би предпазило унитарна страна като България от неопределена и неограничена местна данъчна автономия, която на места би могла да обхване данъците върху потреблението, корпоративните данъци, социалните и здравните осигуровки чрез задължителни общински осигурителни фондове и др. Централното определяне на местните автономни данъци би осигурило необходимата предвидимост по отношение на бизнес-средата и би предпазило страната от бъдеща необходимост от хармонизиране на някои местни данъци и скъпи системи за обмен на информация, общи ревизии и т.н.

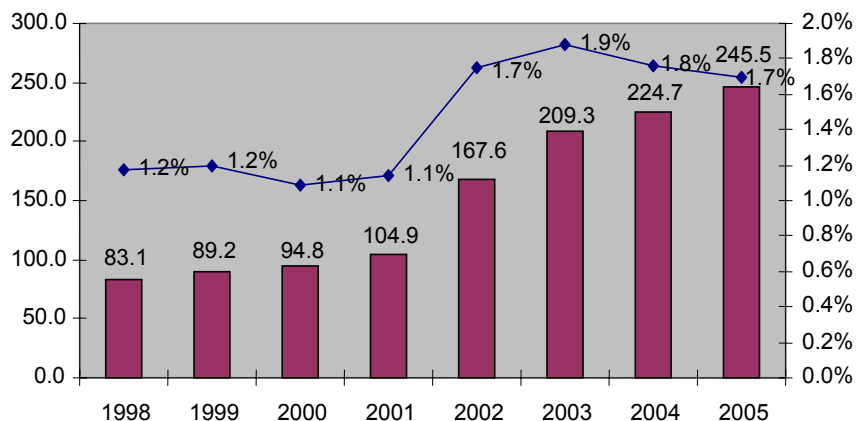
Фигура 3





Фигура 4

Приходи от местни данъци 1998-2005 г.  
(млн. лв. и % от консолидираните данъчни приходи)



Най-добрият вариант е границите на приходната автономия на общините да бъдат закрепени в цялостен закон за финансовата децентрализация, който да указва конкретното разпределение и на разходните, и на приходните отговорности между централната и местната власт, както и принципите на определяне на изравнителните и целевите трансфери и условията за отпускането им (изравнителна формула, програмни общински бюджети, съфинансиране и други условия и т.н.). Сега тази материя се регулира от Закона за местното самоуправление, Закона за общинските бюджети, Закона за местните данъци и такси, но конкретното разпределение на отговорностите и източниците на тяхното финансиране се уреждат ежегодно със Закона за държавния бюджет. Това поставя разпределението на разходните и приходните отговорности между централното и местното управление на релсите на договарянето в рамките на ежегодната бюджетна процедура с много къс, едногодишен хоризонт на законодателство и планиране.

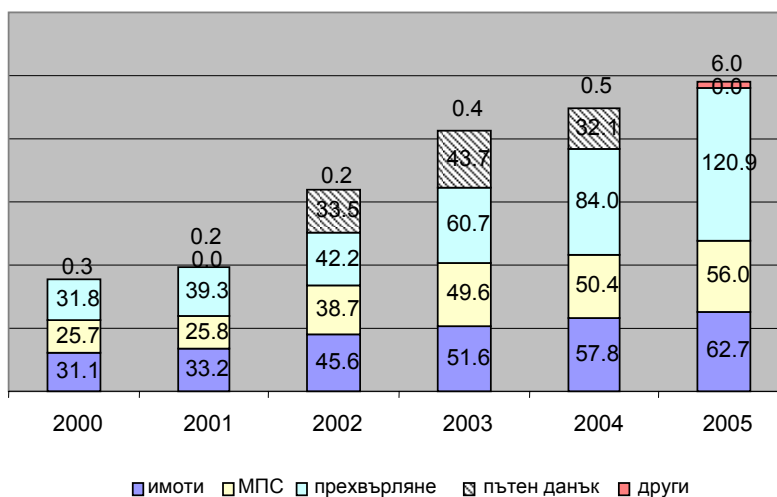
#### *Имуществени данъци*

Сега собствените данъчни приходи на общините идват главно от облагане на собствеността. Такива са данъците върху недвижимата собственост, върху МПС и върху прехвърлянето на собственост. Най-голям принос в ръста на местните данъчни приходи има данъкът върху прехвърлянията, приходите от които са се увеличили около 4 пъти през

периода 2000-2005 г. (фиг. 5). Имушествените данъци са нараснали около два пъти, но техният дял в местните приходи е намалял значително - от 35% през 2000 г. на 25.5% през 2005 г., при това въпреки отпадането на пътният данък през 2005 г. (фиг. 6)

Фигура 5

Приходи от местни данъци по видове 2000 – 2005 (млн. лв.)

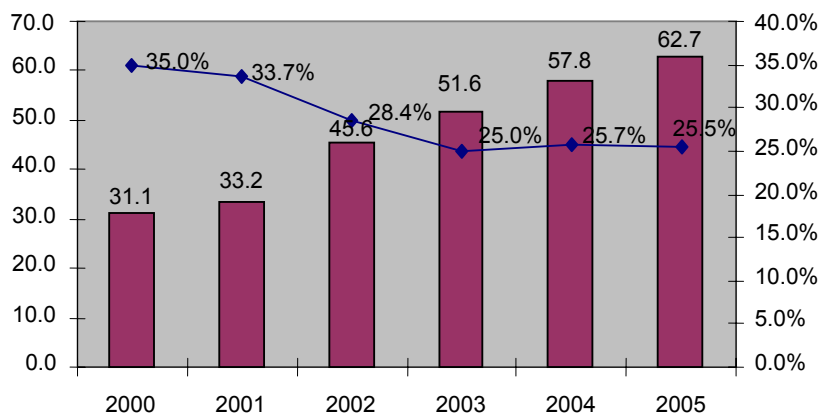


Низходящата тенденция е трудно обяснима на фона на строителния бум през последните години. У нас делът на собствените жилища и стойността на личната недвижима собственост са сравнително високи. Те са резултат, от една страна, от наследството на плановата икономика, която с целенасочена жилищна политика и ограничени възможности за инвестиции и потребление превърна собственото жилище в основна цел и измерител на личното благополучие. Цената беше или дълги години на безлихвени спестявания в големите градове, или дълги години на собствени строителни усилия в малките селища. Но от друга страна, натрупаната през социализма индивидуална недвижима (главно жилищна) собственост беше значително увеличена в годините на прехода най-напред с реституцията, а в последно време и с драстичната строителна експанзия в големите градове. Цените също рязко се повишиха. В резултат стойността на личната недвижима собственост нарасна в пъти. При това тук възможностите за укриване на данъци са на практика нулеви. В този контекст слабата събираемост на имотните данъци може да се обясни главно с липсата на стимули за централната администрация да събира максимално този данък, който отива изцяло в местните бюджети. Ставките остават ниски в международен

сравнителен план, а данъчната оценка на имотите беше актуализирана едва от 2006 г. На практика липсват усилия по принудително събиране на неиздължени имуществени данъци. За разлика от укриването на другите данъци тук отклоняването от данъчните задължения не се наказва с друго освен с лихви, тъй като българското наказателно право не преследва неплащането, а само укриването на данък. Последното при имотните данъци е невъзможно, тъй като и статутът на собствеността, и нейната данъчна оценка и данъчното задължение се определят от общината.

Фигура 6

Приходи от имотни данъци 2000 – 2005 г.  
(млн. лв. и дял в местните данъчни приходи)



Като се има предвид сравнително високият дял на собствени жилища и ограничените възможности за данъчно укриване, местната автономия в определянето на ставките би могла да превърне имуществения данък в съществен източник на собствени приходи. Още повече, че общинските администрации имат предимство в администрирането на имуществените данъци, доколкото те изпълняват основните функции по Закона за устройство на територията - промяна на предназначението на земята, издаване на разрешения за строеж и т.н., които непосредствено влияят върху данъчната оценка на имотите. При това тук в значителна степен е изпълнен принципът на ползата, тъй като пазарната оценка на имота зависи и от градоустройството и инфраструктурата. Косвен индикатор за потенциала на пазара на недвижимите имоти е четирикратното увеличение на приходите от облагането на сделките с имоти.

Местните имуществени данъци не се изчерпват с данъка върху жилищата. Важен източник на собствени приходи е и данъкът върху

недвижимата бизнес-собственост. От една страна, той е по-близо до облагането на капитала и евентуалните регионални разлики могат да влияят върху инвестиционните решения и насочването на инвестициите, т.е. от гледна точка на мобилността на данъчната основа облагането на недвижимата бизнес-собственост не е между оптималните местни данъци. От друга страна обаче, той е още по-близо до принципа на ползата, т.е. връзката с местните условия и услуги за бизнеса е по-тясна.

Още по-голям е капацитетът на един нов за България данък - този върху обработваемата земя. Ако общините получат възможността да я облагат, те ще бъдат заинтересувани да ускорят реформата на кадастъра и имотния регистър и дори да инвестират в нея, за да могат да осигурят повече приходи от имуществените данъци. Освен това облагането на земята има и благоприятни икономически последици, тъй като би раздвижило пазара и би стимулирало по-ефективното ѝ използване. Сега голяма част от градските собственици на възстановени земеделски земи и парцели нямат съществени стимули да търсят най-ефективното им използване чрез обработване, отдаване под аренда или продажба.

#### *Данък наем*

Важен неизползван източник на собствени приходи е и данъкът върху доходите от наеми. Той също е подходящ за местно определяне и администриране поради неподвижността на данъчната основа и предимствата на местната власт в установяването на фактическите обстоятелства. Реституцията и строителният бум увеличиха значително вторичните жилища и търговските площи, които се отдават под наем. За разлика от бизнес-наемите голяма част от жилищните наеми не се декларират и остават необложени. Всъщност тяхното укриване не е толкова лесно при положение, че отдаването под наем става с обяви и чрез данъчно задължени посредници, които получават комисиона за всеки реализиран договор. Но в условията на преотстъпване на данъка върху личните доходи идентифицирането на укритите доходи от наеми не е между главните приоритети на централната данъчна администрация.

При наличие на подходяща система за допълнително материално стимулиране на данъчните служители събираемостта на този данък от местната власт може да бъде значително подобрена и да укрепи нейното финансово състояние. Възможните мерки за това са много, но тук ще отбележим три подхода:

Първият е да се затегне контролът и принудителното събиране. За целта може да се използва и документацията и счетоводната отчетност на агентите за недвижими имоти, ако те отпаднат от списъка на патентните дейности, или (което е за предпочитане) получат по-силни стимули (положителни като данъчни облекчения или отрицателни като строги санкции), за да регистрират в местната данъчна служба всеки сключен договор за наем. Това обаче е подходът, който

изисква най-много административни ресурси. Освен това той би намалил главно случаите на недеklarиране на наемни договори, но би увеличил регистрирането и декларирането на фиктивни наеми (частичното укриване), което по-трудно се доказва. В края на краищата в много райони разходите за идентифициране на скрити договори могат да се окажат повече от допълнително събраните данъчни приходи.

По-ефективно е да се залага на данъчните стимули за деклариране от трети страни - в случая наемателя. При него наемателят, дори когато е физическо лице, получава възможност да отчисли разходите за наем от облагаемия си доход. Така той има стимул да включи пълния размер на наема в годишната си данъчна декларация заедно с копие от разписките от наемодателя, а последният не би рискувал да укрие този доход. При равни други условия това би повишило приходите, тъй като сумата за наем се прехвърля от данъчната основа на наемателя към тази на наемодателя, което в повечето случаи означава прехвърляне от по-ниския доход и ставка по скалата за личните доходи към по-високите. Такъв местен данък обаче е по-подходящ за централно администриране, защото личните доходи се декларират и събират от централната администрация. Още повече, че доходите на наемодатели и наематели могат да се декларират в различни данъчни служби.

Разбира се, това би натоварило в известна степен централната данъчна администрация, особено при проверката на прилагането на различни местни ставки, но минимизирането на тези разходи е въпрос на софтуерни възможности. Същевременно такъв подход предполага и подаване на данъчни декларации от всички наематели, което вече изисква и допълнителни човешки ресурси в централната администрация, както и допълнителни разходи за данъкоплатците. Последните обаче ще са повече от компенсирани от намалените им данъчни задължения.

Сравнително най-евтино и административно ефективно е презумптивното облагане на наемите. Този вид данък не се различава съществено от имуществения, с тази разлика, че основата на облагането се формира не от данъчната оценка за пазарната стойност на имота, а от оценката на евентуалните годишни приходи от наем (т. нар условен наем - *imputed rent*), намалени с нормативно признати разходи за поддръжката и отдаването, като се прилага плоска подоходна ставка. Хонконг например облага личните доходи с 10% плоска ставка, в която включва и условия наем върху притежаваното жилище.

В България облагането на собствеността на основата на условия наем би била социално приемлива главно в големите градове, където има реален пазар за наемите, и главно за тези имоти, които не се използват като основни. Ето защо той може да се реализира само като местен данък, а не като централен. Не трябва обаче да се подценява политическата съпротива срещу него. Той би засегнал интересите на наемодателите в големите градове, т.е. облагодетелстваните от реституцията и новите "инвеститори" в недвижимата собственост и

второ жилище, както и строителните предприемачи и банките, които по принцип имат по-голямо влияние върху формирането на данъчната политика, отколкото наемателите или радетелите за местна данъчна автономия. За разлика от другите два подхода този е най-лесен за администриране от местната власт, но сравнително по-трудно достижим политически. Политическата съпротива би могла да бъде отчасти намалена, ако презумптивното местно облагане на наемите бъде съчетано с данъчни облекчения за тези разходи, т.е. приспадането на местния данък от облагаемата основа на личните доходи. Данъчното облекчение обаче би внесло елементи на преотстъпване на данъка, т.е. на данъчна субсидия от централната към местната власт, което би узаконило евентуални претенции на централната власт да контролира или определя таваните на неговите ставки.<sup>5</sup>

#### *Патентен данък*

Патентният данък е форма на презумптивно облагане на бизнес-доходите на малките предприемачи в определени от закона бизнес-дейности. По своя характер и замисъл той е местен данък и е познат в повечето страни като лицензионен данък. Свързан е с труда на самонаетите търговци и доставчици на професионални услуги и малкия бизнес, което го нарежда сред данъците с ограничена мобилност на основата. Освен това, тъй като облага не действително реализирания, а потенциалния доход на основа на индиректни индикатори за доходност, местните власти имат предимство в определянето и събирането му, защото най-добре познават местните условия и могат да проверят действителните обстоятелства, определящи капацитета на бизнеса (например търговска площ или брой работни места). Не на последно място, той има силни елементи на облагане на принципа на ползата, тъй като доходът на малките предприемачи в голяма степен е резултат от инфраструктурните условия и публичните услуги, предоставени от местната власт.

В България патентният данък е въведен като местен, но след като е обявен за противоречащ на Конституцията, остава в данъчните правомощия на централната власт като част от Закона за облагане на доходите на физическите лица (въпреки че по него данъчно задължени са и юридическите лица, регистрирани по патент). Така от самото си въвеждане той носи белезите и последствията на донякъде "сбъркан" данък. Въпреки че целта на презумптивното облагане е да намали разходите по събирането на данъците както за данъкоплатците, така и за данъчната администрация, историята на българския патентен данък е продължителен процес на коригиране и увеличаване броя и размера на ставките с цел постигането на по-справедливо облагане, т.е. такова, което по-

---

<sup>5</sup> В противен случай фискалните облекчения под формата на данъчно отчисление (приспадане на платения местен данък от основата на централния) или в още по-голяма степен данъчен кредит (приспадане на платения местния данък от данъчното задължение по централния), без да се ограничи дискрецията на местната власт в определянето на ставката, би било равносилно на възможност за неограничено "източване" на централните приходи от местната власт.

точно отразява различията в доходността на отделните дейности, населени места и производствен капацитет. В резултат, въпреки че дава по-малко от 0.5% от общите данъчни приходи, патентният данък е най-често обект на законодателно творчество - ежегодно се обсъжда, променя и допълва. При това, след като бяха лишени от този данък, местните власти прибегнаха до подобни такси за категоризация на туристически обекти и разрешения за търговска дейност, които на практика дублират централния патентен данък с местен лицензионен и увеличават бремето на малкия бизнес по спазването на законодателството.

Връщането на патентния данък в данъчните правомощия на местната власт, където е естественото му място, би освободило доста законотворчески и административен ресурс и би дало на местната власт допълнителен източник на собствени приходи, които тя е в по-добра позиция да реализира. Това може да стане дори и без поправка в Конституцията. Патентните фирми могат да бъдат освободени от подоходно облагане, а патентният данък да бъде трансформиран в лицензионна такса, която сега за определени дейности го дублира на местно равнище. Още повече, че върху местните власти падат главните отговорности, свързани с издаването на разрешения за търговска дейност и узаконяването на търговските обекти от гледна точка на строителни и санитарни изисквания и регулациите в защита на потребителя. Лицензионната такса може да разшири обхвата си и върху дейности, които сега не влизат в патентния данък. За да не доведе това до увеличаване на данъчната тежест на малки предприятия, които не са регистрирани по патент, е необходимо лицензионната такса да се признава за разход при формиране на данъчната основа на дохода.

Ако се търсят простота и минимизиране на разходите по изпълнение на данъчните задължения, както и икономически стимули за малкия бизнес, лицензионният местен данък е добро решение. Той обаче е сериозно отстъпление от принципите на справедливост на данъчното облагане, доколкото патентът е еднакъв за хора с различно равнище на доходите. Сравнително по-справедлив е презумптивният данък, основан на оборота. В нашите условия при всеобщото задължение за регистриране на продажбите такова решение може да бъде дори административно по-ефикасно, отколкото ежегодните корекции в оценката на средната доходност по дейности, места и капацитет (търговска площ) и проверките за съответствието с декларираните обстоятелства.<sup>6</sup>

Паралелно с администрирането на патентния данък и със сравнително минимални допълнителни разходи местната администрация би могла да поеме срещу комисиона известни отговорности в прилагането на такъв централен данък като акцизите. Тези отговорности могат да бъдат свързани със санкционирането на липсата на акцизен бандерол в търговските обекти. Събраните глоби и санкции могат да останат изцяло на разположение на местната администрация, въпреки че това не е местен данък и тя няма други отговорности по него.

---

<sup>6</sup> За предимствата и недостатъците на различните видове презумптивно облагане в българските условия вж. Pashev, 2006.

Информационните предимства на местната администрация повишават вероятността от разкриване на нарушенията и оказват възпиращ ефект върху продажбата на алкохол и цигари без акциз, ползата от което е изцяло за централния бюджет. Ето защо централната администрация би трябвало финансово да стимулира такава помощ от местната данъчна служба. Още повече, че при системни нарушения на Закона за акциза това би трябвало да има последици за лиценза за търговска дейност, което е в компетенциите на местната власт.

#### *Паралелен данък върху личните доходи*

Разгледаните дотук кандидати за автономни местни данъци – данъците върху недвижимата собственост и доходите от нея, както и презумптивното облагане на самонаетите доставчици на професионални услуги и малките предприятия, имат ограничен фискален капацитет и едва ли биха могли да осигурят адекватно финансиране на разходните отговорности на местната власт. По-висок е фискалният потенциал на паралелното облагане на личните доходи, т.е. прилагането на отделна местна единна ставка върху данъчната основа на централния данък, като събирането е заедно с централния данък. Предимствата на предоставянето на ограничена данъчна автономия под формата на местна ставка е в ограничената мобилност на базата в сравнение с другите основни данъци с по-висок фискален потенциал. Предимствата на паралелния местен подоходен данък пред преотстъпления са няколко: първо, той не губи фискалното си значение за централната власт и оттам стимулите за централната администрация да максимизира приходите; второ, той не губи и значението си като инструмент на подобряване на вертикалната справедливост на облагането, т.е. на известна прогресивност в разпределението на данъчната тежест според платежоспособността. Освен това в сравнение с преотстъпването, повишава отговорността на местната власт пред нейните избиратели за количеството и качеството на предоставените публични блага.

Един от недостатъците на паралелното местно облагане на личните доходи в нашите условия е, че по-голямата част от този данък е върху заплатите и надниците, където авансовото удържане при източника е 100%. Така данъкът постъпва по месторабота, което невинаги съвпада с местоживеенето на данъкоплатеца, където той консумира повечето обществени услуги. Това може да отдалечи преотстъпения данък върху личните доходи от принципа на ползата (т.е. от т. нар. benefit tax), което е сред главните му предимства в развитите страни. Преодоляването на този недостатък изисква изплащане от работодателя на данъците по местоживеене, което би увеличило разходите на бизнеса и би затруднило данъчните ревизии. По-доброто решение е централната администрация да разпределя събрания местен данък по местоживеене на данъкоплатците, което означава по-високи административни разходи и система за постоянно актуализиране на жилищната регистрация на данъкоплатците.

Освен това в новите пазарни икономики, вкл. и в България, той няма онази висока относителна тежест в данъчните приходи, която е характерна за



развитите държави. Макар и по-висок от другите местни данъци, неговият фискален капацитет е доста по-нисък от страните, които го използват за местен данък. Сегашната система на авансови вноски на данькоплатците, деклариращи своите доходи, е такава, че по-голямата част от данъчното задължение се изплаща накрая на годината. Това би довело до неравномерни постъпления от данъка към местната власт през фискалната година с най-много приходи през април и май.

За да се запази общата данъчна тежест върху личните доходи, централната власт би могла да даде право на данъчен кредит върху платения на местно равнище данък, както е в САЩ. Това го приближава до преотстъпления данък с тази разлика, че ако местните ставки не са нормативно ограничени, "преотстъпването" ще се определя от местната власт, без централната да може да защити приходите си, т.е. в този случай автономията на централната данъчна политика е нарушена. Компромисно решение би било местното данъчно задължение да се отчислява от основата на данъка върху личния доход на централно равнище, а не от задължението, но в този случай данъчната тежест не би могла да се запази непроменена. Данькоплатците би трябвало да приемат увеличената данъчна тежест като цената, която плащат за по-качествени местни публични услуги.

В България възможността за сравнително безболезнено въвеждане на паралелен местен данък върху личните доходи донякъде е улеснена от значителното намаление през последните години на този данък на централно равнище. Например местен плосък подоходен данък от 10% през 2006 г. при действащия необлагаем минимум би увеличил ефективната ставка на облагаем годишен доход от 5000 лв. с 4.4 процентни пункта до 16.6%, т.е. би я изравнил с данъка върху 5000 лв. през 2004 г.

\*

Направеният анализ извежда като основни елементи на данъчната самостоятелност на общините три вида автономни данъци – върху недвижимата собственост; върху доходите от нея и местен патентен данък. Поради ограничения им фискален капацитет е добре да се използва и един полуавтономен-полусподелен тип данък на паралелно облагане на личните доходи, в който местната власт прилага определена от нея "плоска" ставка върху унифицираната основа на централния данък. Двата данъка се събират заедно от централното правителство, като данькоплатецът приспада платения данък от облагаемия на централно равнище доход.

Международната практиката показва, че дори всички тези източници на доход да дадат определена автономия на местната власт в данъчното облагане, приходите от тях едва ли ще бъдат достатъчни за пълното финансиране на местните публични блага и услуги. Ето защо те не биха могли да елиминират необходимостта от изравнителен трансфер, който да допълни собствените приходи спрямо разходните отговорности (вертикално

изравняване) и спрямо възможностите на другите местни власти (хоризонтално изравняване). В новите пазарни икономики необходимостта от преразпределение е още по-голяма поради наследени от централното планиране дисбаланси, които преходът към пазарна икономика изостри. Това предопределя все още необходимостта от значителни приходни правомощия на централната власт. Техните основни стълбове са данъците върху потреблението (ДДС и акцизи) и в по-малка степен данъците върху корпоративните и върху личните доходи. За разлика от развитите страни при новите пазарни икономики относителната тежест на тези данъци в общите данъчни приходи е по-малка. Икономически това е напълно оправдано, доколкото приоритет в тези държави би трябвало да имат преди всичко растежът и конвергенцията с развитите страни и едва след това преразпределението на националния доход и намаляването на социалните неравенства между регионите и индивидите. С други думи, на първо време борбата с бедността трябва да се води предимно с инструментите на икономическата политика и след това с инструментите на социалната.

*Използвана литература:*

*Иванов, С.* Местни финанси. С., НСОРБ, 1999.

*Пашев К.* Данъчна политика и администрация: теория и практика. С.: УИ "Св. Кл. Охридски", 2006.

*Пашев, К.* Корупцията при данъчното облагане: предизвикателства пред данъчната политика и администрация. С.: ЦИД, 2005.

*Bird, R. M., R. D. Ebel and C. I. Wallich.* Fiscal decentralization: From command to market. – In: Bird, R., R. Ebel and C. Wallich (eds.). Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies. World Bank, Washington DC, 1995.

*Gurgur, Turgul and Anwar Shah.* Localization and Corruption: Panacea or Pandora's Box. World Bank Policy Research Working Paper 3486, January 2005.

*Norregaard, J.* Tax Assignment. – In: Ter-Minassian, T. (ed.). Fiscal Federalism in Theory and Practice. IMF, Washington DC, 1997.

*Pashev, K.* Presumptive Taxation: Lessons from Bulgaria. - Post-Communist Economies, Vol. 18, N 4, December 2006 (forthcoming).

*Prud'homme, R.* The Dangers of Decentralization. - World Bank Research Observer 10(2) 1995, p. 201-220

*Tanzi, V.* Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. Annual World Bank Conference on Development Economics, 1995, p. 295-316.

*Treisman, D.* The Causes of Corruption: A Cross National Study. - Journal of Public Economics, 2000, 76 (3), p. 399-457.

12.X.2006 г.