



**НАЦИОНАЛНО СДРУЖЕНИЕ НА ОБЩИНИТЕ
В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**Национална конференция
по местното
данъчно
законодателство**

София, 30 юни 2000г.



A 00 - 02794

*С техническата подкрепа на Инициатива местно самоуправление
на Американската агенция за международно развитие.*

СЪДЪРЖАНИЕ

Доклади

- I. Правомощия на органите на местното самоуправление в Западна Европа по отношение на данъците и таксите –
Джеймс МакКала, главен експерт, RTI 3
- II. Еволюция в политиката на местните данъци и такси и най-новото развитие в тази област в Унгария –
Чарлз Йокай, експерт по обществените финанси 32
- III. Еволюция в политиката на местните данъци и такси и най-новото развитие в тази област в Чешката Република –
Бурчак Айнел, експерт по местни финанси 57
- IV. Системата на местни данъци и такси в Република България – възможности за бъдещо развитие. Оценка на възможности за промяна в данъчните правомощия на местните власти –
Стефан Иванов, Клуб Икономика 2000 83

Правомощия на органите на местното самоуправление в Западна Европа по отношение на данъците и таксите

Джеймс МакКала
Главен експерт в Рисърч Трайангъл Инститют

УВОД

Настоящият доклад е един от четирите доклада, изготвени за Инициатива „Местно самоуправление“ (ИМС) в подкрепа на Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) в процеса на обсъждане на политиката на бюджетна децентрализация. Целта му е да подпомогне диалога по отношение на укрепването на способността на българските общини да увеличат постъпленията от местните приходиизточници.

Докладът е разработен главно на основата на писмени и статистически материали от ОИСР и Съвета на Европа. Опитът на западноевропейските органи на местното самоуправление е представен с надеждата, че докладът ще предизвика обмен на мнения и дискусия по такива ключови въпроси като правомощията на органите на местното самоуправление да определят ставките и да събират данъци и такси. Тук не се прави опит да се отговори на важния въпрос дали местното финансиране е достатъчно за обезпечаване на местните услуги. Докладът разглежда само видовете финансиране на местното самоуправление и размера на постъпленията от местни „собствени приходиизточници“ и след това представя опит да се определи относителната самостоятелност на западноевропейските органи на местното самоуправление по отношение на тези приходиизточници. Поради оскъдните данни на ОИСР за местното равнище нямаше информация за степента, до която органите на местното самоуправление в Западна Европа използват приходи от потребителски такси, особено в комуналното стопанство.

Самостоятелността на органите на местното самоуправление зависи от видовете и размера на данъците, които те контролират. Това разкрива степента, до която общините могат да влияят съществено върху обема на собствените приходи чрез избора на една или друга политика и особено чрез избор на данъчни ставки. Иначе ка-

зано, ако от органите на поднационално равнище се очаква да действат отговорно, те трябва да бъдат в състояние да увеличават или намаляват своите приходи със средства, които ги правят обществено отговорни за последиците от своите действия (Bird, 1999).

Въпросът дали органите на местното самоуправление могат да съберат достатъчно приходи от местни данъци за покриване на разходите се решава различно в отделните страни, защото много зависи от техните отговорности спрямо другите управленски нива. Разпределянето на отговорностите за разходите между централното и местното равнище е решаващ фактор за степента, до която органите на поднационално равнище се оказват принудени да търсят и използват нови източници за данъчни постъпления. Така например данъкът върху сградите може да се окаже достатъчен за покриване на разходите на общините, когато услугите се ограничават само до събиране на сметта и други най-основни дейности, но ако са задължени да оказват такива скъпи услуги като здравеопазване и образование, органите на местното самоуправление могат да се сблъскат с редица данъчни ограничения, които имат отрицателни последици за тяхната устойчивост. Докладите на Съвета на Европа и ОИСР не изясняват въпроса за адекватността на приходоизточниците на местно равнище поради липсата на надеждни данни за местните финанси и отговорностите на органите на поднационално ниво във връзка с разходите.

Настоящият доклад се стреми да направи разграничение между възложените от централните органи данъчни дейности и данъчните правомощия. Органите на поднационално ниво могат изцяло да се финансират от „собствени“ данъци, но ако не са в състояние да определят какви данъци ще събират, каква ще бъде данъчната основа, какви данъчни ставки ще се прилагат или каква събираемост на данъците ще се осигури, всъщност те не упражняват никакъв контрол върху приходоизточниците и нямат правомощия спрямо приходната част, макар и да разполагат със значителни приходи (Bird 1999). Както ще проличи по-нататък в текста, дори в най-развитите страни бюджетната субсидия играе определена роля за финансиране на разходите на местното самоуправление, въпреки голямото разнообразие в относителния дял от тези разходи, който се финансира чрез субсидия.

Местните бюджети като дял от brutния вътрешен продукт (БВП) и общите държавни разходи (ОДР)

Местните бюджети, като относителен дял от brutния вътре-

шен продукт (БВП) и общите държавни разходи (ОДР), могат да послужат като съвкупен показател за степента на децентрализация на приходите и за ролята на органите на местното самоуправление при предоставянето на услуги в сравнение с други страни. Този показател обаче има своите ограничения като сравнителна мярка за правомощията и самостоятелността на органите на местното самоуправление в различните страни и за различните периоди. Следователно той трябва да се използва внимателно поради твърде голямия брой фактори, които влияят върху равнищата и тенденциите във времето. Така например тези показатели не правят разграничение между приходите, които се разпределят върху органите на местното самоуправление за целите на отчетността, и приходите, върху които те упражняват реален контрол. Ето защо относителният дял на местните данъци в БВП и ОДР има ограничено значение при оценката на данъчната самостоятелност на по-ниските управленски нива.

Както се вижда в Приложение А, западноевропейските страни се отличават с голямо разнообразие от гледна точка на относителния дял на местните бюджети в БВП – от голямия дял в размер на 27% за Швеция до ниското равнище от 2% в Гърция. Местните бюджети представляват 8.9% от БВП и 22% от ОДР средно за Западна Европа. От гледна точка на ОДР разнообразието е още по-голямо – в Норвегия органите на местното самоуправление достигат до 60% от общите държавни разходи, докато Белгия разпределя една 11% за общините.

Тенденции в споделянето на данъчните средства за органите на местното самоуправление

Относителният дял на приходоизточниците от местни данъци в общия размер на данъчните приходоизточници дава по-ясна представа за относителния дял на общинските средства. Все по-големия дял на общинските средства в общия размер на данъчните средства следва да разкрива нарасналата роля на органите на местното самоуправление в предоставянето на услуги и може да е показател за степента на децентрализация на услугите. Ролята на местните органи при оценката и определянето на ставките определя техните правомощия при определянето на приходоизточниците и в крайна сметка на видовете услуги, които те предоставят.

Общо за органите на местното самоуправление в Западна Европа през 1997 г. непретегленият среден относителен дял на приходите от местни данъци спрямо общия размер на данъците е 11.5%,

като той се запазва на това равнище от 1975 г. Както се вижда в Таблица 1, в повечето западноевропейски страни от федерален тип относителният дял на приходите от данъци на равнище провинция и община донякъде спада след 1975 г. – от 19% на 18.5% и съответно от 11.4% до 9.6% в сравнение с 1997 г. Средно за западноевропейските страни с унитарна система на държавно устройство относителният дял на органите на местното самоуправление нараства незначително от 11.3% през 1975 г. на 12% през 1997 г.

Между отделните страни се наблюдават твърде големи различия – относителният дял на общините в скандинавските страни е по-голям, докато в страни като Холандия почти няма приходи от местни данъци.

Таблица 1.
Относителен дял на държавата и общините
в общите данъчни приходи

	Правителство			Общини		
	1975	1985	1997	1975	1985	1997
Западна Европа						
Австрия	10.6	13.1	9.3	12.4	10.7	10.6
Белгия			23.2	4.7	5.0	5.1
Германия	22.3	22.0	21.5	9.0	8.9	7.3
Швейцария	24.2	22.7	19.9	19.6	16.8	15.3
Непретеглено средно	19.0	19.3	18.5	11.4	10.4	9.6
Северна Европа						
Дания				29.9	28.4	31.2
Финландия				23.6	22.4	22.3
Франция				7.6	8.7	10.4
Гърция				3.4	1.3	1.2
Ирландия				7.3	2.3	2.1
Италия				0.9	2.3	5.8
Люксембург				6.5	6.5	6
Холандия				1.2	2.4	3
Норвегия				22.4	17.7	18.3
Португалия				0	3.5	5.7
Испания				4.3	11.2	16.1
Швеция				29.2	30.4	30.5
Великобритания				11.1	10.3	3.9
Непретеглено средно				11.3	11.3	12.0
Съчет. непр. средно				11.4	11.1	11.5

Анализираната относителна стабилност във времето на непрегления среден размер на приходите от местни данъци спрямо общия размер на данъчните постъпления не отразява обстоятелството, че за периода 1975 – 1997 г. броят на страните с увеличители на относителният дял на местните данъци е почти равен на страните, където този дял намалява. В Австрия, Германия, Швейцария, Гърция, Ирландия, Норвегия, Швеция и Великобритания се наблюдава намаляване на относителния дял на местните бюджети. Същевременно Испания, Португалия, Италия, Франция, Люксембург и Холандия се характеризират с тенденция към нарастване на относителния дял на местните бюджети. Най-ярък пример е Испания, където относителния дял на общините се увеличава от 4.3% на 16.1%, или Португалия, където увеличението е от 0% до 5.7%.

Може би най-характерно е разнообразието в относителния дял на местните средства в общия размер на данъчните приходи в Западна Европа през 1997 г. Най-голям е относителният дял в скандинавските страни (над 20%), докато в Гърция, Ирландия и Холандия той е най-незначителен – 2% или дори по-малко.

Размерът на местните бюджети в западноевропейските страни спрямо общия размер на данъчните приходи може да послужи като полезен показател за степента на децентрализация от гледна точка на бюджета. В някои държави той може също да разкрива по-висока степен на местен контрол, но както ще видим по-нататък, това в никакъв случай не е общо правило. Така например общините в Норвегия получават сравнително голям дял от данъчните постъпления в сравнение с останалите западноевропейски страни, но приблизително 94% от тези приходи се контролират от централните държавни органи.

Описание на основните видове и категории данъци

За да изясним по-задълбочено правомощията на органите на местното самоуправление по отношение на данъчните приходи, важно е да определим най-характерните видове местни собствени приходоизточници. Определението за местни приходоизточници в тесен смисъл включва само онези данъци и такси, които се разпределят или създават от органите на местното самоуправление, като изборните органи на местно равнище имат право свободно да определят данъчните ставки и размерите на таксите. Но по-реалистичното и общо възприето определение на собствените приходоизточници обхваща постъпленията, които органите на местното самоуправление събират пряко и при които по принцип имат известни

права в определянето на структурата на ставките, макар и по-високите управленски нива да ги ограничават в определени рамки.

Органите на местното самоуправление най-често имат право да контролират три от шестте категории, посочени в Схема А като собствени приходоизточници от данък сгради, данъци за фирмите (с изключение на корпоративното подоходно облагане) и данъците и таксите за развлекателни дейности, ресторантьорство и хотелиерство. Понякога те контролират също данъците върху регистрацията и покупко-продажбата на МПС, но по правило нямат отношение към определянето на данъка върху горивата. Подоходните данъци и данъците върху продажбите почти винаги се контролират от по-високите управленски нива, но нерядко се поделят с общините. Основните данъчни приходоизточници, които обикновено се предлагат на поднационално ниво – провинции, области, общини – са следните в низходяща последователност: такси за ползване, данък сгради, акцизи, подоходни данъци за физическите лица, данък върху работната заплата, данъци върху продажбите и данъци за фирмите. Последователността се определя на основата на съчетанието от фактори – главно от това дали лесно се осъществява административното управление и съображения за равнопоставеност.

Схема А

Най-типичните местни данъци

1. Данък върху недвижимите имоти ● По пазарна стойност ● По наемна стойност ● По площ	4. Данъци върху МПС ● Годишна регистрационна такса ● Надбавка или дял на данъка върху горивата ● Покупко-продажби или прехвърляния
2. Данъци за фирми ● По обем на производството или брутна печалба ● По фонд работна заплата ● По занятие (патентен) ● По използване на комунални услуги	5. Данък върху доходите/ДДС ● Дял от националния данък ● Надбавка върху данъчната основа ● Данък върху някои луксозни стоки
3. Подоходни данъци ● За физически лица ● Корпоративно данъчно облагане или данък	6. Данък върху продажбите ● Специален данък върху продаж-

върху печалбата

бите или начисляване на ДДС

- По фонд работна заплата
- По вид стопанска дейност

ДАНЪЦИ

Данък върху недвижимите имоти

Данъците върху недвижимите имоти се изчисляват на една от следните три основи: пазарна стойност, наемна стойност или на единична площ за застроени или незастроени имоти, или и двете. Обикновено данъкът се изчислява на основата на пазарната стойност на имота, земята и подобренията. Наемната стойност се основава на годишния или на потенциалните доходи от наем на имота, земята и подобренията. Единичната площ се използва като данъчна основа само за земята под сградите

Въпреки широко разпространените схващания за данъка върху недвижимите имоти, неговото правилно управление е трудно и скъпо. Някои от затрудненията се дължат на процеса на оценка, който оставя твърде големи възможности за субективизъм при определянето на данъчната основа. Дори в страните с добре развита система на данъци върху недвижимите имоти възникват несъответствия между оценката и пазарната стойност в рамките на един вид имоти, между отделните видове имоти и между общините поради политически и технически причини.¹

Справедливото управление на този данък се затруднява в една бързо изменяща се среда и не създава условия за резки повишения. Данъкът е по-скоро нееластичен, тъй като по принцип основата му не се увеличава автоматично с течение на времето и затова се нуждае от периодични номинални корекции. Общините не могат да разчитат на данъците върху недвижимите имоти за финансиране на такива услуги като здравеопазването или образованието и поради това се нуждаят от достъп до някои по-еластични приходоизточници.

Данъци за фирмите

Данъците върху стопанската дейност и занятията са сред главните приходоизточници на местно равнище. Понеже се основават

¹ Bird, Richard. Rethinking Tax Assignment: The Need for Better Subnational Taxes. April 1999.

² Пак там.

³ Пак там.

на доходи, които могат да се увеличават в прогресия, постъпленията от тях често пъти са по-големи, отколкото от данъците върху недвижимите имоти. Тези данъци се събират от: лицензии и разрешителни за упражняване на дейност, оборот или капиталови активи, както например при лицензирането.

Данъците върху фонд работна заплата се начисляват според броя на работещите във фирмите и представляват важен източник за държавните финанси в страни като Австралия. Тези данъци се управляват лесно, най-малкото когато се налагат върху големи предприятия, и осигуряват значителни постъпления при сравнително ниски ставки. Те обаче нерядко са пречка за увеличаването на заетостта. Освен това в повечето страни данъчната основа вече се експлоатира повече от оптимално за финансиране на различни (обикновено централизиран) програми за обществено осигуряване.² За повечето развиващи се икономики или икономики в преход регионалната диференциация на иначе единната в национален мащаб данъчна основа изглежда представлява по-подходящ начин за облагане на работните заплати от поднационалните органи на управление.³

В САЩ възникнаха данъци върху стойността на фирмите или друга форма на данъчно облагане на добавената стойност на предприятията. Данъкът се отнася до производството, а не до потреблението и следователно обременява износа вместо вноса. Освен това той се изчислява чрез метода на изваждане на основата на годишните разчети, а не чрез метода на сделките или на фактурите и кредитите. Твърди се, че този подход води до по-малки изкривявания в сравнение с останалите данъци за фирмите.

Макар и критикувани от редица икономисти и предприятия като спънка за растежа на предприятията, тези данъци на поднационално ниво са широко разпространени и популярни сред органите на местното самоуправление и гражданите. Тъй като тези данъци най-често осигуряват значителни постъпления и са по-еластични от данъците върху недвижимите имоти, редица местни органи ги използват като форма за удовлетворяване на най-неотложните местни потребности.

Надбавки при данъците върху продажбите/данъка върху добавената стойност (ДДС)

Вместо да споделят постъпленията от главните видове данъци, определяни от централните органи, общините могат да получат

² Пак там.
³ Пак там.

правото да начисляват надбавки върху тези данъци, обикновено до определен максимум. Надбавките се събират от централните органи и се превеждат на всяка община, която участва в схемата.

По редица причини най-разпространеният данък върху продажбите в повечето страни обикновено е ДДС. Той се основава на добавената стойност, която се създава при продажбата на стоки и услуги. В повечето американски щати продължава да съществува данъкът върху търговията на дребно за разлика от световните тенденции.⁴ ДДС традиционно се разглежда в повечето случаи като данък на централните органи, а участието на органите на местното самоуправление се изразява в споразуменията за поделение на постъпленията. Има обаче примери за известни правомощия на местно равнище. Германия например има единен ДДС, който се събира на национално ниво, въпреки че част от постъпленията от ДДС се поделят по определена формула с провинциите. Някои икономисти твърдят, че е възможно, особено в рамките на ЕС, да се прилага съвместен федерално-регионален данък, който да се управлява и от двете нива, като същевременно всяко от тях определя своята данъчна ставка.

Местни подходящи данъци

Сред малкото държави, в които поднационалните органи играят важна роля в разходите и са до голяма степен бюджетно самостоятелни, се включват скандинавските страни, където основният приходоизточник на местно ниво е подходящият данък, който се определя като надбавка върху единната за страната ставка за подходящия данък.⁵ Възможността регионалните и дори местните органи да налагат надбавки върху подходящите данъци за физическите лица трябва да се проучи за страни с достатъчно добре развита национална система на подходящите данъци за физическите лица.

Изглежда, че ако регионалните органи имат значителни отговорности в разходната част, надбавката върху подходящите данъци за физическите лица или надбавката върху ДДС представлява единствена разумна алтернатива. В повечето развиващи се страни със слаба система на подходящите данъци на централно ниво най-подходящото решение обикновено е ДДС.

Данъци върху МПС

Моторните превозни средства представляват често пъти пренебрегвана и недостатъчно използвана данъчна основа, която обаче е по-

⁴ Пак там.
⁵ Bird, Richard.

тениално много печеливши. Съществува голямо разнообразие във формата и рамката на този данък:

- Годишно разрешително или регистрационни номера, които се заплащат от собственика на МПС. Ставките се определят според годината на производство на автомобила;
- Данък при покупко-продажбата на автомобила, който се събира примерно при смяна на регистрацията;
- Такса или тарифа за паркиране;
- Данък върху горивата – събира се на централно ниво и може да се поделва с органите на местното самоуправление или те може да имат право на определена надбавка.

Данъци върху развлекателната дейност

Данъците върху развлекателната дейност се основават на посещенията на ресторанти, хотели, театри, игри на съдбата и органите на местното самоуправление обикновено ги определят напълно самостоятелно, като в някои случаи се изисква съгласието на централни органи.

Местни такси

Потребителските такси представляват едно разумно средство за набиране на приходи, защото заплащането на таксата е пряко обвързано с предоставянето на услугата. Освен това потребителските такси въвеждат пазарни елементи в процеса на вземане на решения в обществен сектор. В идеалния случай органите на местното самоуправление определят таксите в такива размери, че да покрият частично или изцяло стойността на дадена услуга като например ВиК, сметосъбиране или електроснабдяване. Въпреки сериозните икономически причини за въвеждането на потребителски такси, тяхното използване е ограничено поради следните причини:

- Общините често пъти не са наясно колко точно струва услугата. Държавната счетоводна отчетност не дава база за изчисление. Не се полагат усилия за изчисление на себестойността, когато местните възможности са ограничени;
- Нивото на услугите не е съобразено с платежоспособността на бенефициентите поради политически или социални съображения. Затова услугите се субсидират изцяло или частично;
- Не се осъзнава достатъчно добре връзката между таксите и предоставените услуги. Проблемът се усложнява още повече в страните с традиции за пълно субсидиране на услугите. Освен това към таксите има особено неприязнено отношение там, където нивото и качеството на услугите са лоши или направо не съществуват.

Схема Б показва основните видове местни такси в Западна Европа. Обикновено се предвижда размерът на таксите да възстанови частично или изцяло за съответната услуга.

Схема Б

Най-характерните видове местни такси

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ● Такса смет ● Тарифи за ВиК ● Билети за обществения транспорт ● Такси за паркиране ● Пътни и мостови такси ● Такси за поддържане на уличната мрежа | <ul style="list-style-type: none"> ● Такси за използване на пазарите ● Наеми за общинска собственост ● Такси за образователни услуги ● Такси за здравни услуги ● Такси за разрешителни за строеж ● Такси за достъп до инфраструктурата |
|--|--|

Въпреки „недостатъчното използване“, потребителските такси представляват най-бързо растящият местен приходоизточник както в индустриализираните, така и в развиващите се страни. Това се дължи на съгласуваните усилия, особено в индустриалните държави, разходите за услугите да се прехвърлят пряко върху техните ползватели. Дадените по-долу примери показват как се определят и начисляват някои от местните такси.

Такси във връзка с водоползването

Таксите за градското водоснабдяване представляват потребителски такси на основата на ставки за единица потребено количество вода, като се допускат различия във връзка с категорията потребители, потребените количества и други фактори. Освен това може да се определи периодично фиксирана такса на основата на особеностите на потребителите, която не е непременно свързана с обема на потреблението. Относителният дял на местното участие в тези такси обикновено е 100%. В повечето случаи общината е собственикът, който определя тарифите. Правителството определя тарифната политика и горни граници за таксите.

Такси за електроснабдяване и телефони

Тези такси се основават на измереното електропотребление и телефонните тарифи. Местното участие в приходите от този източник обикновено е 100%, което предполага местна собственост. Общините най-често определят тарифите в рамките на определени от правителството граници.

Такса смет

Основава се на обслужваните домакинства или фирми и може да

се управлява на основата на обем или единица събрана и извозена смет за фирмите. Местното участие в приходите от този източник обикновено е 100%, което предполага местна собственост. Общините най-често определят тарифите в рамките на определени от правителството граници.

Билети за обществения транспорт

На основата на пътуванията, като има възможност за диференциация според разстоянието, часа от денонощието или деня от седмицата. Обикновено общините получават 100% от приходите и размерът може да се определя от правителството.

Такси за павилиони и сергии на пазарите

На основата на размера на сергията или пазарното място, вида продавани стоки и местоположението. Обикновено общините определят тарифите напълно самостоятелно и получават 100% от приходите.

Пътни и мостови такси

Те са на основата на пътуванията на МПС и разстоянието. Размерът и теглото на автомобила също може да определят таксата. Най-често общините определят тарифите напълно самостоятелно и получават 100% от приходите.

Събирането на такси за предоставените услуги предоставя сигурен поток от парични постъпления за погасяване на общинските задължения. Това важи за случаите, когато органите на местното самоуправление или предприятията за услуги имат право да определят тарифите и могат да включват амортизацията на капиталните разходи в структурата на тарифите. Всъщност по-голямата част от емитираните по света общински дългови инструменти се използват за предоставяне на услуги, постъпленията от които впоследствие се използват за погасяване на дълга.

Местни приходи в Западна Европа според източника

В Западна Европа собствените приходаизточници (местните данъци и такси) или приходите под контрола на органите на местното самоуправление от гледна точка на събирането и използването, представляват средно над 50% от общия размер на приходите (Табл.2). Трансферите, които включват споделени данъци, целеви субсидии, общи субсидии и други източници, представляват средно 37% от местните приходи. Заемният капитал осигурява приблизително 7% от източниците за финансиране на органите на местното самоуправление в Западна Европа.

Таблица 2 класира страните според относителния дял на местните данъци и такси в общия размер на местните бюджети. Групата на

страните с над 70% „собствени приходаизточници“ включва Ирландия, Дания, Швеция и Швейцария. Страните, в които относителният дял на собствените приходаизточници е от 50% до 69%, са Финландия, Норвегия, Люксембург и Франция. Третата група е с обхват от 30% до 49% и в нея попадат Испания, Белгия, Италия, Германия, Великобритания, Гърция и Португалия. Холандия е единствената страна с относителен дял на местните приходаизточници под 20% от общия размер на приходите.

Таблица 2

Относителен дял на общинските приходи по източници, подредени според процента на местните източници

Страна	Местни данъци	Такси	Общо Местни източници	Споделени данъци	Обща субсидия	Специфична субсидия	Заеми	Други
Ирландия	64.2	18.0	82.2	0.0	11.0	4.6	4.6	7.8
Дания	52.2	22.3	74.5	2.0	12.0	0.0	0.0	12.0
Швеция	56.0	15.0	71.0	0.0	11.0	8.0	0.0	9.0
Швейцария	46.0	24.0	70.0	1.0	3.0	14.0	3.0	9.0
Финландия	39.5	24.0	63.5	1.0	28.0	1.0	5.6	2.5
Норвегия	47.5	12.8	60.3	0.0	17.0	14.0	0.0	5.5
Люксембург	32.9	24.9	57.8	24.0	2.0	0.0	8.0	11.0
Франция	42.0	8.0	50.0	0.0	24.0	0.0	9.0	14.0
Испания	29.8	18.5	48.3	0.0	8.0	29.0	14.9	9.7
Белгия	40.8	6.0	46.8	0.0	25.0	5.0	0.0	19.0
Италия	31.0	11.0	42.0	2.0	8.0	24.0	7.0	15.0
Германия	35.0	4.0	39.0	17.0	15.0	13.0	7.0	0.0
Австрия	16.3	21.0	37.3	26.0	1.0	0.0	10.0	9.0
Англия	25.0	11.0	36.0	53.0	**	**	8.0	4.0
Гърция	27.0	8.0	35.0	25.0	25.0	0.0	2.0	8.0
Португалия	23.0	10.8	33.8	1.0	31.0	4.0	7.5	11.4
Холандия	15.0	2.0	17.0	0.0	54.0	4.0	0.0	3.0
Средно	36.7	16.2	50.9	9.4	10.1	8.0	8.4	11.1

Източник: Council of Europe. *The Financial Resources of Local Authorities in Relation to their Responsibilities*. May 1998.

Самостоятелност на западноевропейските общини

Както се вижда от табл. 2, относителният дял на местните приходиизточници в общия размер на приходите е твърде разнообразен в страните от Западна Европа и дава ограничена представа за правомощията на органите на местното самоуправление при определянето и контрола на тези данъци. В този раздел ще се съсредоточим върху правомощията на поднационалните органи да определят самостоятелно нивата на данъците, да фиксират данъчните ставки и да прилагат потребителски такси. Финансовата самостоятелност на местните органи е свързана със степента на тяхната оправомощеност или контролните им функции. Тъй като централните органи могат да ограничат и в редица случаи действително ограничават финансовата самостоятелност на по-ниските управленски нива, по-големият относителен дял на поднационалните органи в общия размер на данъчните приходи, според данъчната статистика на ОИСР, не може да се приеме като показател за по-голяма независимост от централните органи. Централните органи често пъти регулират правомощията за определяне на данъчните ставки, като налагат граници „от-до“ или „тавани“. Възможността за увеличаване на данъчните постъпления може да обвързва различни данъци, както например във Франция, където корпоративната подоходна данъчна ставка е обвързана с местния данък за домакинствата. Освен това през последните години правителствата прибягват до временни мерки като замразяване на ставките (Швеция) или определяне на горна граница (Великобритания).

Сред останалите примери за контрол, упражняван от централните органи в Западна Европа, можем да посочим следните:

- В Дания общините свободно определят нивата на данъчно облагане, както и нивата на предоставяните услуги, но са длъжни да спазват законовите изисквания или минималните стандарти. Не съществуват формални механизми за влияние от страна на централните органи върху нивата на данъчното облагане или разходите на поднационално ниво. Основните средства за „контрол“ върху местните органи от страна на централните са преговорите и споразуменията със сдруженията на околийските и общинските съвети;

- Във Финландия общините събират подоходните данъци и имат право да определят нивата на данъчното облагане. Могат да приемат местни нормативни актове, но нямат пълни нормативни правомощия. Общините самостоятелно вземат решения по кадровите въпроси;

- В Норвегия правата на околите и общините да налагат данъци се ограничават в минимални и максимални граници, които парламентът определя ежегодно. На практика всички местни органи налагат максималната ставка и тази липса на диференциация се възприема като размиване на финансовата отговорност на местните органи. Сред общините съществува известно недоволство, защото макар и да разполагат със значителни правомощия за разпределяне на глобалната сума, те не контролират по никакъв начин размера на тази глобална сума. Проявява се обаче тенденция към по-голяма самостоятелност на общините в решенията как да се изразходват средствата на местно ниво;

- В Швеция общините и околите имат право да определят местните данъчни ставки във формата на процент от личния доход. Всички други решения по данъчни въпроси се вземат от централните органи;

- В Холандия съгласието на правителството се изисква за всички промени в общинските данъци;

- В Ирландия местните данъчни правомощия се ограничават до налагането на данъка върху недвижимите имоти (но не и върху жилищата).

Данъчна самостоятелност според реализираните приходи

В публикацията на ОИСР „Данъчни правомощия на държавните и местните органи“¹ се заявява, че финансовата самостоятелност на поднационалните нива на управление зависи от степента на оправомощеност или контролните функции на държавните и местните органи. Изследването на ОИСР създава „таксономия на данъчната самостоятелност“ (което на английски е и игра на думи с „tax“ и „autonomy“ – б.пр.), като класифицира данъците според степента на самостоятелност на поднационалните органи. Класификацията на данъците започва от групата с най-голяма финансова самостоятелност, при която поднационалните органи имат право свободно да определят както основата, така и ставките на съответния данък без съвкупни ограничения върху приходите, основата или ставките от страна на централните органи. В другия край на скалата централните органи вземат решенията за основата и ставките на данъците, които само се събират от поднационалните органи.

Както вече беше посочено, отчетането на събираните или налаганите от местните органи данъчни приходи само по себе си не дава достатъчно информация за определяне на степента, до която местните органи могат да ги контролират, и затова е полезно данъците да се класифицират според самостоятелността на местните органи.

¹ OECD, Taxing Powers of State and Local Governments.

² Council of Europe, p. 53.

³ OECD 1997 Managing across Levels of Government.

⁴ OECD Revenue Statistics 1965/1998, 1999 Edition, Table 135, "Tax revenues from the main local taxes as percentage of total tax revenues of local Governments".

Категориите са посочени в дъното на табл.3 и започват с (а) в лявата колона до (д) в крайната дясна колона. В категориите от (а) до (в) и (г.1)-(г.2) органите на местното самоуправление упражняват пълен или значителен контрол върху данъците. Дясната част на схемата включва ограничена или несъществуваща данъчна самостоятелност на местните органи.

Таблица 3
Данъци за общините според вида данъчна автономност

Общински данъци като % от общите дан. приходи		Общински данъчни приходи според вида дан. автономност								
		a	b	c	d.1	d.2	d.3	d.4	e	
Австрия	8	9	11			81				
Белгия	6	13	84				2	1		
Дания	22		96				4			
Финландия	22		89				11			
Германия	7	1	52			47				
Холандия	1		100							
Норвегия	13		5				1	94		
Португалия	3	49	14						37	
Испания	9	33	51			16				
Швеция	22	4	96							
Швейцария	16		97				3			
Англия	4		100							

Източник: Taxing Powers of State and Local Government, OECD 1999, OECD Tax Policy Studies No. 1

+ Данните за приходите на поднационално ниво може да се различават малко от публикуваните в изданието за 1998 edition of Revenue Statistics, поради ревизия. Сбо̀ртът може да не е 100 поради закръгляването.

a – общините определят данъчната ставка и основа

b – общините определят само данъчната ставка

c – общините определят само данъчната основа

d.1 – общините определят приходните пера

d.2 – разбивката на приходите може да се променя само със съгласие на общините

d.3 – разбивката на приходите е фиксирана в закон, може да се променя от правителството government

d.4 – разбивката на приходите се определя от правит. С годишния бюджетен процес

e – правителството определя ставките и основата на местните данъци

Както се посочва в доклада на ОИСР, голямото разнообразие във финансовите взаимоотношения усложнява прилагането на посочените категории данъчна „самостоятелност“. Така например дори и органът на местното самоуправление да може свободно да избира данъчната основа и да определя данъчните ставки (категория (а), централните органи могат да ограничават данъчната му самостоятелност, като налагат лимит върху общия размер на приходите от „собствени“ данъци. По същия начин, дори ако поднационалните органи имат право да определят ставките на конкретни данъци (категория (б), централните органи често пъти налагат ограничения върху горната и долната граница на тези ставки. Пълната самостоятелност при определянето на данъчните ставки е ограничена, когато поднационалните органи имат право да събират само надбавки върху даден държавен данък, защото на тяхното ниво не е възможно да се контролира прогресивността на определената от централните органи данъчна скала. В такива случаи данъците продължават да се причисляват към категории (а) и (б) съответно. Не са предоставени данни за всички западноевропейски страни, най-вече за Франция, Италия, Гърция и Ирландия, които не са включени в табл. 3.

От представените по-горе общо 12 западноевропейски страни, в 10 над 80% от данъчните приходи попадат в първите две категории (а) и (б), при които органите на местното самоуправление свободно определят данъчната основа и данъчните ставки или само данъчните ставки (понякога с известни ограничения). Швеция, Финландия и Дания самостоятелно определят най-голяма част от местните приходи всравнение с останалите страни от Западна Европа.

В категория (а) най-голям относителен дял имат Испания (33%) и Португалия (49%), което означава, че те имат право свободно да определят както данъчната основа, така и данъчните ставки, макар и за относително малък дял от данъчните приходи. Норвегия изпква като страна, в която почти всички местни приходи (94%) се определят от централните органи, като част от годишния бюджетен процес. Само 20% от данъчните приходи в Австрия попадат в категории (а) и (б). По отношение на останалите 80% от данъчните приходи австрийските органи на местното самоуправление упражняват известен контрол, защото всяка промяна в съотношението за поделение на постъпленията трябва да се извърши с тяхно съгласие. Португалия също е единствената страна, която отчита данъчни приходи в категория (д) и в която централните органи определят ставките и основата на 37% от приходите. Нито една страна не отчита данъчни приходи в категориите (в) и (г.1).

Можем да направим заключение, че почти всички западноевро-

пейски държави, обхванати в доклада на ОИСР, (с изключение на Норвегия и Австрия), се отличават със значителни правомощия по отношение на местните данъчни източници, което означава, че местните органи имат право да определят ставките на съществена част от местните данъчни приходи в определени от централните органи граници. И в двете най-силно децентрализирани държави – Португалия и Испания – съответните централни органи допускат по-голяма свобода при определянето на данъчните основи в сравнение с другите западно-европейски държави.

Остава обаче открит въпросът как се сравняват страни като Швеция примерно с Холандия. И в двете правомощията по отношение на приходите са значителни, но относителният дял на тези местни приходи в общия размер на приходите е много различен. Органите на местното самоуправление в Швеция контролират 22% от общите данъчни приходи, докато в Холандия този относителен дял е едва 1%. Следователно не можем да смятаме, че в двете страни има еднаква самостоятелност.

Докладът на ОИСР не се спира на въпроса как се променя във времето самостоятелността на органите на местното самоуправление по отношение на данъчните приходи. Един от ключовите въпроси е дали с времето намалява размерът на приходите, които се контролират на местно ниво.

Данъчна самостоятелност според категориите местни данъци

В този раздел се разглеждат видовете данъци, които са на разположение на органите на местното самоуправление, анализира се значението на тези приходоизточници и тенденциите в тяхното развитие и се посочва доколко местните органи в Западна Европа са самостоятелни по отношение на отделните данъци. Статистическите данни в този раздел се основават на данъчната статистика на ОИСР¹⁰. В Приложения Б и В е дадена подробна разбивка на данъчните източници на местно равнище за 1975, 1985 и 1997г. В приложенията страните са групирани на федерални и унитарни за целите на класификацията на приходите.

Таблица не разкрива тенденциите на изменение на местната самостоятелност по отношение на данъчните приходи, но съдържа „моментна снимка“ на относителната самостоятелност на всяка страна според различните категории местни данъци.¹¹

¹⁰ OECD Revenue Statistics 1965/1998, 1999 1-dition, Table 135. "Tax revenues from the main local taxes as percentage of total tax revenues of local governments".

¹¹ The Financial Resources of Local Authorities in Relation to their Responsibilities, Explanatory memorandum, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Council of Europe, 4/27/98.

Таблица 4
Различни категории местни данъци

	Имуществени		Подходни	Домакинства	За фирми и търговски			Други
	Сгради	Незастроена			Потреб.	Корпорат.	Прехвърляне	
Австрия	☞ ☞	☞ ☞			☞ ☞			
Белгия	☞ ☞		☞ ☞			☞ ☞		☞ ☞
Дания	☞ ☞	☞ ☞	☞ ☞					
Финландия	☞ ☞		☞ ☞					
Франция	☞ ☞	☞ ☞		☞ ☞		☞ ☞		☞ ☞
Германия	☞ ☞	☞ ☞				☞ ☞		
Гърция		☞ ☞			☞ ☞			☞ ☞
Ирландия	☞ ☞							
Италия	☞ ☞				☞ ☞			☞ ☞
Люксембург	☞ ☞				☞ ☞			
Холандия	☞ ☞			☞ ☞				☞ ☞
Норвегия	☞ ☞							☞ ☞
Португалия	☞ ☞	☞ ☞	☞ ☞		☞ ☞		☞ ☞	☞ ☞
Испания	☞ ☞				☞ ☞	☞ ☞	☞ ☞	☞ ☞
Швеция			☞ ☞					☞ ☞
Англия	☞ ☞							

Източник: Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 1998

- ☞ Задължителен данък
- ☞ Незадължителен данък
- ☞ Пълни правомощия
- ☞ Предписан от д-вата
- ☞ Ограничени правомощия (обхват или таван)

Подходен данък и данък върху печалбите

Подходен данък. Там, където съществува, подоходният данък нерядко представлява най-съществената част от данъците, които органите на местното самоуправление получават, и също така най-големият източник за финансиране на местно равнище. Подоходният данък и данъкът върху печалбите представляват средно 69% от местните бюджети във федералните страни и 61% в унитарните страни в За-

падна Европа. От 1975 г. тези приходи са стабилни средно за федералните и унитарните западноевропейски страни. (Приложения Б и В).

И тук има съществени отклонения в значението на подоходния данък и на данъка върху печалбата за органите на местното самоуправление в различните западноевропейски страни. Подоходните данъци и данъците върху печалбата представляват по-голямата част от данъчните източници на местно ниво – в Белгия (82%), Дания (93%), Финландия (95%), Люксембург (93%), Норвегия (89%), Германия (77%), Швеция (99%) и Швейцария (85%). През 1997 г. страни като Франция (15%), Италия (18%), Португалия (22%), Испания (22%) и Австрия (35%) разчитат по-малко на този приходоизточник. Гърция и Холандия не отчитат приходи от подоходни данъци за органите на местното самоуправление. Заслужава да се отбележи, че италианските органи на местното самоуправление преживяват значителен спад в този приходоизточник за периода от 1975 до 1997 г. – от 80% на 18%. И в Португалия се забелязва спад от 63% на 22% за същия период.

Съществуват многобройни примери за органи на местното самоуправление в Западна Европа, които могат самостоятелно да определят данъчните ставки на подоходния данък за физическите лица. За разлика от тях в редица икономики в преход, поднационалните органи получават значителен дял от приходите от подоходните данъци, но нямат никакви правомощия по отношение на данъчните ставки. В страни като България, Полша и Унгария тези приходи са по-скоро свързани с бюджетните трансфери на основата на събираните местно – национални данъци, отколкото истински местен приходоизточник.

Сред малкото страни, където поднационалните органи се отличават както със значителна роля в разходите, така и с голяма финансова самостоятелност, можем да посочим Дания, Финландия и Швеция. Местните подоходни данъци най-често се начисляват с твърда, установена на местно ниво ставка върху същата данъчна основа както за националния подоходен данък, и се събират от централните органи. Най-голяма свобода при определянето на ставките за подоходните данъци съществува в Белгия и Финландия. В Белгия местната надбавка се начислява като процент от националната данъчна задълженост, а не от националната данъчна основа. Сходна система се наблюдава в Швейцария, където повечето кантони (междинното ниво на управление) разрешават на местните управи (общините) да налагат надбавки с установени на местно ниво ставки върху кантоналните подоходни данъци.¹²

Местният „данък върху занятието“ във Франция е пример за фирмен данък, който се прилага към физическите лица, занимаващи се със стопанска дейност. Ставките са различни, съобразно категори-

ята стопанска дейност. Бившата британска система на „общинско облагане“ задължаваше физическите лица да плащат както прогресивен местен подоходен данък, на същата основа както националния подоходен данък, така и данък върху гражданите в определени на национално ниво размери на глава от населението в зависимост от големината на съответната община.

Местни данъци върху стопанската дейност. Специфични фирмени местни данъци се събират в Белгия, Франция, Германия, Италия, Люксембург и Испания. Те са относително многобройни и разнообразни. Както се вижда в табл. 4 по-горе, тези категории данъци включват различни налози върху производството, потреблението (или продажбите), търговията и смяната на собствеността. Тези данъци представляват значително предизвикателство за органите на местното самоуправление, защото често пъти се конкурират с държавата и срещат силен отпор от страна на местните фирми. Въпреки че осигуряват особено големи постъпления, фирмените данъци водят и до голяма неравномерност в разпределението на средствата по общини, особено когато се събират от малки по размер общини.

Някои страни правят опити да опростят и намалят данъчното бреме за фирмите. Реформата от 1998 г.в Италия замени дотогавашният регионален подоходен данък за фирмите (с данъчна ставка около 16%), данъкът върху разпределението от дружествата дивиденди, малкият данък върху собствения капитал и вноските от работодателите за националната здравноосигурителна програма с нов данък върху фирмите (IRAP). По същество това е ДДС на основата на доходите, които се изчислява по метода на изваждането (разликата между brutната печалба и покупките от други фирми, включително амортизационните отчисления) при източника.¹³ Повечето фирми плащат данъка със ставка 4.25%, макар и управите на отделните провинции да имат правото да добавят по своя преценка определен процент отгоре.

Значението на подоходните данъци и данъците върху печалбата се очаква да нараства още повече от гледна точка на абсолютния размер на приходите на местните органи в Западна Европа, понеже традиционни източници, като например данъците върху недвижните имоти, нямат особени перспективи за растеж.

Данъци върху недвижимите имоти Една от най-старите форми на местно данъчно облагане се основава на собствеността на недвижимо имущество, за разлика от данъците върху доходите или потреблението. През 1997 г. данъците върху недвижимите имоти, като относителен дял от общия размер на приходите на местните органи в Западна Европа, представляват 15% за федералните държави и по-значителен процент (35%) в унитарните държави (Приложения Б и В). От

¹² Bird, Richard.

¹³ Bird, Richard.

1975 г. насам се наблюдава стабилизиране на средните приходи от този вид данъци във федералните държави, но средно за унитарните този приходоизточник нараства от 28% на 35%. И тук е трудно да се открие обща тенденция в приходите от данъците върху недвижимите имоти в Западна Европа, тъй като средните показатели не отчитат увеличението в някои страни и намалението в други. Все пак изглежда, че въпреки някои спадове общата тенденция след 1975 г. е възходяща, макар и в умерени граници.

Значението на данъците върху недвижимите имоти, като процент от общия размер на приходите, е твърде различно за отделните западноевропейски страни. Приходите от данъците върху недвижимите имоти, като процент от собствените приходоизточници, варират от 100% от всички местни приходи в страни като Великобритания и Ирландия, до относително символични суми за други страни като Австрия. Държави като Финландия, Гърция, Швеция и Белгия не отчитат местни приходи от данъци върху недвижимите имоти през 1997 г.

След 1975 г. данъците върху недвижимите имоти се превръщат във важен приходоизточник за Испания и Италия, вероятно в резултат от реформите в посока към децентрализация. В Португалия развитието е по-необичайно и приходите от данъците върху недвижимите имоти, като процент от общия размер на данъчните приходи, се променят значително през същия период.

Данъците върху недвижимите имоти са задължителни в повечето страни, с изключение на Белгия, Германия, Холандия, Норвегия и Великобритания. Както се вижда в табл. 4 по-горе, само в Белгия и Германия съществува пълна самостоятелност по отношение на данъците върху недвижимите имоти, докато във всички останали случаи, с изключение на Гърция и Португалия, органите на местното самоуправление са длъжни да се съобразяват с определени граници „от-до“ или „тавани“. Така например в Дания съществува относително широка амплитуда от 6% до 24% за незастроени имоти (само стойността на земята), докато данъците върху недвижимите имоти в Италия и Португалия варират от 0.7% до 1.3% (стойността на земята плюс сгради). Гърция и Португалия имат задължителни данъци върху недвижимите имоти, които се определят от държавата – в Гърция за незастроените имоти, а в Португалия за застроените. В Португалия данъците върху незастроените имоти са задължителни в рамките на национално определени граници или „тавани“. Швеция е единствената западноевропейска страна, която не налага данъци върху застроените или незастроените имоти.

Такси

По принцип таксите представляват възнаграждение за предоставени услуги, като транспорт, ВиК или електрооснабдяване. Определянето на ставките обикновено се контролира от органите на местното самоуправление. Средно за западноевропейските страни таксите представляват 12% от приходите в унитарните страни и 5% от приходите в държавите с федерално устройство. Този относителен дял е стабилен от 1975 г. насам (Приложение Б и В). В Западна Европа като цяло потребителските такси намаляват незначително от 10.4% през 1975 г. на 9.7% от местните бюджети през 1997 г.

Подобно на положението с описаните по-горе данъци, значението на потребителските такси за местните органи е различно за различните страни. Така например страните, в които органите на местното самоуправление разчитат на тези приходи, са Холандия и Гърция, където приходите от тях представляват съответно 36% и 27% (табл. 5). Приходите от такси в Гърция, Испания и Италия нарастват съществено след 1975 г. и вече представляват значителен дял от „собствените“ приходоизточници на местно ниво. От друга страна, тези такси са пренебрежими за Люксембург, Австрия, Германия, Швейцария и Норвегия. Дания, Финландия, Франция, Ирландия, Швеция и Великобритания не отчитат такива приходи за 1997 г. В Португалия приходите от местни потребителски такси, като процент от общия размер на данъчните приходи, рязко намаляват след 1975 г., тъй като се увеличава относителният дял на други приходоизточници като корпоративните данъци и общото данъчно облагане.

Таблица 5
Погреждане на зап.европейските страни по приходи от потребителските такси

Потребителски такси						
	1975	1985	1997		1975	1985 1997
Холандия	27.7	23.8	36.5	Люксембург	–	0.3
Гърция	18.7	11.4	27.2	Швейцария	0.1	0.1 0.1
Белгия	20.4	13.6	14.4	Дания	0.1	
Испания	–	5.5	13.8	Финландия	0.1	0.1
Италия	2.5	0.3	11.3	Ирландия	–	
Франция	3.2	8.0	5.9	Швеция	0.1	0.1
Португалия	50.0	4.3	3.4	Англия	–	
Австрия	1.0	1.5	1.9			
Норвегия	–	0.5	0.7	Непретеглено		
Германия	0.4	0.4	0.4	средно	10.4	5.4 9.7

Други видове местни данъци

Тези видове данъци, които са относително малки от гледна точка на събраните суми, обикновено се налагат и събират на местно ниво. Като цяло те представляват малко над 1% от всички средства на органите на местното самоуправление. Примери за такива данъци са данъкът върху домашните кучета във Финландия, Германия и Швеция или данъците върху развлекателната дейност и рекламата в общини с туристическа насоченост като Гърция, Холандия или Франция.

На фона на неотдашните реформи за постигане на по-голяма децентрализация и потребността на местните органи да намерят алтернативни приходиизточници, данъците върху МПС и прехвърлянето на собствеността върху недвижими имоти се превръщат в най-бързо увеличаващите се приходиизточници на местно ниво в Западна Европа.

Изводи

Ако може да се направи един общ извод за западноевропейските страни, той ще разкрива големите различия между тях от гледна точка на данъчната им структура и самостоятелността на местните органи по отношение на видовете и размерите на техните приходиизточници. Същото може да се каже и за анализа на тенденциите, при който усреднените показатели рядко разкриват действителното състояние, защото общите увеличения или намаления най-често се „изравняват“ от промени в противоположната посока.

Въпреки всичко могат да се формулират няколко извода. Повечето западноевропейски страни се отличават със значителна самостоятелност по отношение на част от „собствените средства“, за които органите на местното самоуправление могат да определят ставките, макар и в рамките на определени граници „от-до“ или „тавани“. Средно страните имат относителна самостоятелност (ограничен контрол от страна на централните органи) при около 50% от приходиизточниците. Но абсолютното изражение на приходите от гледна точка на общия размер на местните приходи се различава съществено в отделните страни, като варира от чак 82% до едва 17%. Следователно няколко западноевропейски страни получават по-голямата част от средствата на местните органи в някаква форма на трансфер от централните органи.

Може да се каже, че някои органи на местното самоуправление имат голяма финансова самостоятелност, когато свободно определят както данъчната основа, така и ставките на съответния данък. По принцип изглежда, че повечето местни приходиизточници подлежат на известни ограничения, наложени от централните органи, и все пак

е възможна известна самостоятелност при определянето на ставките за дадена категория приходи. Освен това има няколко страни, където почти всички местни приходи се контролират от централните органи.

От 1975 г. насам няма признаци за съществени промени във видовете приходиизточници на местно ниво. Подходните данъци и данъците върху печалбата се запазват като най-важен приходиизточник и понеже те са най-еластични, налице са всички признаци, че значението им ще продължава да нараства. Средно за западноевропейските страни подходните данъци и данъците върху печалбата имат най-голям относителен дял в данъчните постъпления на местно ниво. В 7 от 17-те анализирани държави те заемат над 80% от общия размер на местните данъчни приходи.

Въпреки относителната си нееластичност данъците върху недвижимите имоти продължават да представляват важен местен приходиизточник, който средно се увеличава в известна степен след 1975 г. Данъците върху фирмите са разнообразни по форма, но се наблюдават някои признаци на опростяване, като например неотдашните реформи в Италия. В някои страни приходите от потребителски такси представляват значителен местен приходиизточник, но в повечето случаи те са все още незначителни, което показва, че съществуват неразкрити потенциални възможности за увеличаване на местните приходи.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Местните бюджети като относителен дял
от брутният вътрешен продукт (БВП) и общите
гържавни разходи (ОДР)

Държава	% БВП	% ОДР	Година
Австрия	12.0	15.2	1994
Белгия	7.4	11.2	1995
Дания	19.9	31.3	1994
Финландия	18.0	29.5	1993
Франция	9.2	19.0	1995
Германия	10.0	16.7	1995
Гърция	2.1	5.6	1995
Исландия	9.1	22.3	1994
Ирландия	4.9	13.8	1994
Италия	7.0	13.0	1993
Люксембург	9.9	32.3	1993
Холандия	13.3	23.1	1994
Норвегия	18.9	60.0	1994
Португалия	3.7	12.0	1994
Испания	4.9	12.2	1994
Швеция	27.5	38.0	1994
Швейцария	10.8	27.9	1993
Великобритания	10.0	25.0	1994/5

Източник: Съставена по табл. 1: Конгрес на местните и регионалните органи в Европа The Financial Resources of Local Authorities in Relation to Their Responsibilities. Strasbourg, April 27, 1998.

Приложение Б

Данъчни приходи от основните местни данъци като процент от общия размер
на данъчните приходи на местно равнище

Федерални държави

	Подоходи данъци и данъци върху печатбата	Данъци върху фонд работна заплата	Данъци върху недвижими имоти	Общи данъци	Данъци върху стоки и услуги	Потребителс- ки такси	Други данъци ¹
	1975 1985 1997	1975 1985 1997	1975 1985 1997	1975 1985 1997	1975 1985 1997	1975 1985 1997	1975 1985 1997
Белгия	4.2 9.3 5.3	1.6 1.8 1.8	1.8 1.8 1.8	3.8 3.8 3.8	0.2	4.1	0.0
Провинции	72.9 79.4 82.4		5.4			20.4 13.6 14.4	6.8 7.0 1.8
Общини	67.8 62.0 67.4	6.2 5.8 1.2 2.8 9.4 6.6	6.2 5.8 1.2 2.8 9.4 6.6	1.5			
Швейцария	77.7 76.9 75.5	14.3 15.5 16.9	13.2 12.6 15.0		1.5 1.3 1.1	6.4 6.4 6.5	
Кантони	86.5 87.1 84.4				0.2 0.2 0.4	0.1 0.1 0.1	
Общини	81.6 84.2 57.0	4.6	7.4 7.3 7.1 7.0 6.6 6.6				
Община	46.9 47.7 69.9	10.3 11.0 18.7 14.9 13.6 19.2 16.3					

¹ Включват социалноосигурителните вноски на равнище провинции и общини (Австрия) и някои остатъчни данъци главно за фирмите (Австрия, Германия)

Доклад на Джеймс МакКала
Главен експерт в Ресърч Трайангъл Инститют

[illegible]

¹ Включва данъкът върху чистото ботелство (Норвегия), данъците при смърт (Финландия и Португалия) и някои остатъчни данъци главно за фирмите (Дания, Франция, Гърция, Италия, Холандия, Норвегия)

Източник: OECD Revenue Statistics, 1965/1998, 1999 Edition

Bird, Richard M. (1999) „Rethinking Tax Assignment: The Need for Better Subnational Taxes.

Bird, Richard M. „Subnational Revenues: Realities and Prospects“.

Council of Europe. (1998) „The Financial Resources of Local Authorities in Relation to their Responsibilities“ Congress of Local and Regional Authorities of Europe, May 1998.

Goetz, Daniel, Khellaf-Eyuboglu, Assia, and Robison, Julie. (1999) „Decentralization and Local Revenue Mobilization in the Sahel“, Volume II: Inventory of Local Revenue Alternatives. RTI publication.

McCullough, James (1998) „Background Paper on Municipal Revenue Structure from the International Perspective“.

OECD. (1999) „Taxing Powers of State and Local Government“, OECD Tax Policy Studies № 1.

OECD (1997) „Managing Across Levels of Government“.

Еволюция в политиката на местните данъци и такси

и най-новото развитие в тази област в Унгария

Чарлз Йокай

Експерт по обществени финанси

УВОД

Създадената през 1990 г. система на местно самоуправление в Унгария е много демократична от правна и административна гледна точка и твърде неясна по отношение на финансовите си аспекти.¹ Всяка група граждани на определена територия има право да формира самоуправление², но първоначално над две трети от приходите на местните управни идваха пряко от централния бюджет и останалите централизирани фондове, като например социалноосигурителния. Към 1999 г. делът на прякото централно участие в местните финанси спадна на 50%, но този показател не отчита споделените данъци (които в Унгария не се смятат за собствен приходоизточник), т.е. още 9–15 % от местните бюджети за същия период.

Унгарският Закон за местното самоуправление от 1990 г. предвижда големи отговорности за органите на местното самоуправление по отношение на обществените услуги, независимо от размера на общините. Тези отговорности се съчетават с права да се извършва стопанска дейност, да се притежава и управлява имущество за търговски цели, да се притежават и управляват портфейли от ценни книжа и свободно да се сключват заеми за инвестиционни проекти без да се изисква съгласие или регистрация на по-висшестоящите управленски нива.

Следователно унгарските органи на местното самоуправление получиха правомощия да сключват кредити за инвестиционни цели от местни и чуждестранни банки и да емитират облигации при взаимноприемливи за двете страни условия и в договорена от тях валута. С оглед на свободата на стопанската дейност се смяташе, че печалбата от тази дейност, както и местните данъци и такси, могат да се използват за финансиране на дълга, свързан с изграждането на инфраструктурата в област-

та на околната среда, здравеопазването и др. След приемането на Закона за местното самоуправление от 1990 г. над 3 100-те на брой общини в Унгария се превърнаха в самостоятелни юридически лица, подлежащи единствено на парламентарен контрол без междинни органи или администрация (околии, окръзи, области и т.н.), които да одобряват, контролират или насочват тяхната дейност. Поради практически неограничената свобода да управляват активи и да извършват стопанска дейност, местните оперативни бюджети и възложителните им задължителни дейности можеха да бъдат поставени под заплаха без достатъчно благоразумие и опит. Ето защо всяко предложение да се следи или контролира дейността на органите на местното самоуправление от страна на централните органи се посрещаше с подозрения. Всяко изменение на законите във връзка с ролята на органите на местното самоуправление изисква мнозинство от две трети в парламента и се приравнява с изменение и допълнение към Конституцията.

Задължителни услуги

Следва неизчерпателен списък на задължителните дейности, които всяка община в Унгария трябва да извършва, независимо от своя размер. Тук не са включени незадължителните, второстепенни и други услуги, които общината доброволно поема. Тези задачи се определят в различни нормативни актове и всъщност обхващат стотици подзадачи. Междинното ниво на държавната администрация – областите – поддържат пътищата и областните болници, управляват регистрите на недвижимите имоти и някои средни училища, и изпълняват още няколко други задачи. В сравнение с общините областите определено играят второстепенна роля.

1. Поддържане на гробищата;
2. Чистене на комините;
3. Изграждане и поддържане на септични ями;
4. Почистване на улиците, сметноизвозване;
5. Опазване на природната и жизнената среда;
6. Снабдяване с питейна вода, канализация, дренажи, отводнителни системи;
7. Поддържане на местните пътища, снегочистване;
8. Улично осветление;
9. Извозване на животински трупове, ветеринарен контрол, острабяване на заболели животни;
10. Опазване на флората и фауната;
11. Борба с гризачите;
12. Пожарна охрана;
13. Осигуряване на детски градини, начални училища и учебни заведения за национални и етнически малцинства;
14. Заведения за деца-инвалиди;

¹ За подробно изложение по унгарската система на поднационалните органи вж. Mihaly Koranyi, et al. Hungary: Modernizing the Subnational Government System. (Корбун 2000).

² През 1990 г. нямаше праг, но след 1994 г. беше въведено изискването минимум 300 граждани да пожелаят създаването на нов орган на местното самоуправление.

- | | |
|---|---|
| 15. Ученически обществения, средно общо и професионално образование, образование за възрастни, художествено обучение, логопедия и т.н.; | 21. Социални услуги, социален патронаж и т.н.; |
| 16. Специални образователни услуги за хоспитализирани деца и деца-инвалиди, които не могат да се обучават заедно с останалите ученици и т.н.; | 22. Рехабилитация; |
| 17. Услуги за оценка на потребностите от специално образование; | 23. Достъп до специализирани рехабилитационни услуги; |
| 18. Социални грижи; | 24. Помощи при безработица, социално подпомагане, помощи и т.н.; |
| 19. Основни здравни услуги (клиними, заболявания, медицински сестри); | 25. Определени задачи във връзка с националната отбрана и мобилизационния план; |
| 20. Амбулатории; | 26. Гражданска защита; |
| | 27. Обезпечаване на дейността на кметствата и общинските съвети (с изключение на хонорарите за общинските съветници); |
| | 28. Осигуряване на работа за дългосрочно безработни |

Стойността на бюджетната субсидия за унгарските общини намаля с две трети в реално изражение за периода от 1991 до 1999 г. При тези условия се сви свободният паричен поток и сега общините се стремят да изпълняват задължителните задачи и да използват средствата по-ефективно, като закриват институции и увеличават местните данъци.

Тъй като през посочения период значителни по стойност имоти и активи бяха актувани като общинска собственост, текущите дефицити се покриваха от продажбата на такива имоти и активи. По-голямата част от органите на местното самоуправление обаче използваша постъпленията от приватизацията главно за инвестиции и погасяване на кредитите.

Проблемът се състои в това, че такива еднократни приходи не предлагат дългосрочно решение за покриване на постоянните разходи. Едни от най-динамичните елементи на местните бюджети през 90-те години бяха приходите от местните данъци, които се увеличиха трикратно в сравнение с първоначалните си размери. Тук трябва да се посочат две важни явления: първо, ставката на местните данъци не можа да компенсира намаляването на предоставяните от центъра средства дори и при посочения динамичен растеж (намаляване с 400 млрд форинта спрямо общо 70 млрд форинта местни приходи).

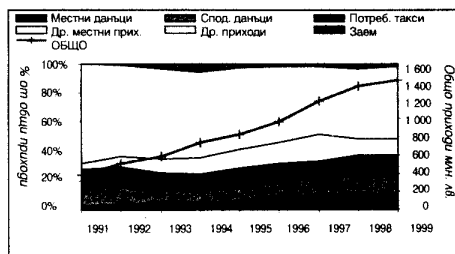
Второ, огромната част от местните данъчни приходи (над 80%) идваше от един определен данък – данъка върху фирмите, което е неблагоприятно поради няколко причини.

Към 1995 г., почти пет години след въвеждането на посткомунистическата система на местно самоуправление, няколко фактора оказваха силен натиск върху оперативните бюджети на общините. Органите на местното самоуправление зависеха до голяма степен от субсидиите и споделените данъци за обезпечаване на своята дейност, но същевременно всяка община имаше значителни правомощия по отношение на данъчното облагане и възможността за реализиране на портфейлни доходи от активите – две обособени категории собствени приходиизточници. Тези собствени приходи се използват за покриване на разликата между действителната себестойност на задължителните услуги и нормативните и останалите трансфери от централното ниво. Заемните средства или инвестиционните проекти се финансират частично от собствени средства – данъчни постъпления или приходи от управление на реални и финансови портфейли.

През 90-те години значително се увеличи разпространението на всички местни данъци, тъй като бюджетните субсидии за поставените в тежко положение общини се обвързваха с условието за частично финансиране чрез местните данъци. Освен от местните данъци, значителни доходи можеха да се реализират чрез голямото разнообразие от недвижими имоти, акции, съкровищни бонове и други ценни книжа, прехвърлени на сектора на местното самоуправление. Тогава тези активи бяха разпродадени за финансиране на текущи дефицити и инвестиционни проекти, които не винаги обезпечаваша задължителните обществени услуги. Активите и данъчният потенциал на унгарските общини се отличават с голямо разнообразие, но въпреки това дори най-бедните общини доброволно поемаха задачи и стопанска дейност далеч над данъчните и бюджетните им възможности (както и над потребностите на населението). На най-голяма опасност бяха изложени големите села и малките градове с население между 5000 и 20000 души, поради прекомерното сключване на заеми и разпиляването на активи за потребление и ненужни инвестиции.

Все същите общини по-рядко формираха сдружения или обединения със съседни села за споделяне на бремето на обществените услуги, защото всяка община настояваше за собствена администрация и институции, въпреки очевидната невъзможност да ги финансира.

Фигура 1
Структура на Общите приходи на поднационалните органи на управление в Унгария



Бележка: Други приходи: Всички не-местни приходи, като субсидии (напр. обща субсидия, целева субсидия); Други местни приходи – напр. от приватизация.

Таблица 1
Общи приходи на поднационалните органи на управление в Унгария, 1991-1999 г.

Млрд. HUF	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	1999**
Оперативни приходи	42,0	54,3	58,3	71,2	79,6	97,8	129,2	147,6	156,0
Местни данъци	9,5	17,2	27,1	34,0	46,4	80,8	111,2	145,8	143,0
Такси	8,5	9,3	10,5	8,0	11,5	15,5	18,2	21,5	23,0
Еко-глоби	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5
Други собств. приходи	1,0	7,6	4,9	4,5	8,6	11,8	20,1	23,7	23,5
Общо собствени текущи приходи	61,2	88,7	101,0	117,9	146,3	206,2	279,1	339,0	346,0
ДОД (според жите и земята)	47,0	63,0	49,0	61,3	93,6	101,3	135,7	179,2	200,5
Данък МПС	2,3	2,5	2,5	2,5	2,5	7,1	7,9	8,8	11,9
Общо споделени приходи	47,0	65,3	51,4	63,8	96,1	108,3	143,6	188,1	212,4
Приватизация и капиталови приходи	15,1	27,6	46,0	72,7	90,9	118,8	185,4	120,7	122,0
Общо държ. субсидии	261,7	315,9	361,8	426,3	462,8	507,2	560,3	655,1	707,8
Дивиденди и лихви	0,5	0,8	3,0	6,9	3,5	8,5	5,3	12,2	9,0
Заеми	1,1	4,0	18,2	42,8	19,7	14,3	20,7	43,4	25,0
Общо годишни приходи	386,5	502,3	581,3	730,3	819,2	963,2	1194,2	1358,5	1422,1

Процент	11%	11%	10%	10%	10%	10%	11%	11%	11%
Оперативни приходи	11%	11%	10%	10%	10%	10%	11%	11%	11%
Общи данъци	2%	3%	5%	5%	6%	8%	9%	11%	10%
Такси	2,2%	1,8%	1,8%	1,1%	1,4%	1,6%	1,5%	1,6%	1,6%
Еко-глоби	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Други собствени приходи	0%	2%	1%	1%	1%	1%	2%	2%	2%
Общо собствени текущи приходи	15,8%	17,7%	17,4%	16,1%	17,9%	21,4%	23,4%	25,0%	24,3%
ДОД (според жители и земя)	12%	13%	8%	8%	11%	11%	11%	13%	14%
Данък МПС	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	1%	1%
Общо споделени приходи	12,2%	13,0%	8,8%	8,7%	11,7%	11,2%	12,0%	13,8%	14,9%
Приватизация и капиталови приходи	3,9%	5,5%	7,9%	9,9%	11,1%	12,3%	15,5%	8,9%	8,6%
Total Central Grants for LGs	67,7%	62,9%	62,2%	58,4%	54,5%	52,5%	46,9%	48,3%	49,8%
Дивиденди и лихви	0,1%	0,2%	0,5%	1,0%	0,4%	0,9%	0,4%	0,9%	0,6%
Заеми	0,3%	0,8%	3,1%	5,9%	2,4%	1,5%	1,7%	3,2%	1,8%
Общо годишни приходи	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Източник: МВР

Забележка: * - Предварителни данни, ** - Разчети, *** - Тази част на ДОД се плаща според местното пожелание на земята

Понятието постоянни собствени приходи в Унгария трябва внимателно да се определи като местни данъци, потребителски такси, капиталов доход и институционални приходи. Трансферните плащания на основата на нормативите и споделените данъци като например частта от ДОД, която се възстановява на общините, не се смятат в Унгария за собствени приходоизточници за планиране на капиталните средства, разработване на бюджета или обслужване на дълга (в някои страни в преход споделените данъци се смятат за собствен приходоизточник).

Тахономия на данъчната самостоятелност на общините в Унгария

1.1. Данъчна самостоятелност

Екипът, ръководен от Флип де Кам към Секретариата на ОИСР по бюджетните въпроси, разработи показател за самостоятелността на поднационалните (местни или регионални) органи (Кам 1999). Използ-

вани са следните категории в низходящ ред на контрола, който поднационалният орган (ПНО) упражнява върху съответния приходоизточник (Kam 1999, стр. 11):

- а. ПНО определя данъчната ставка и данъчната основа;
- б. ПНО определя само данъчната ставка;
- в. ПНО определя само данъчната основа;
- г. схеми за споделяне на данъка:
 - г.1. ПНО определя съотношението за споделяне,
 - г.2. Съотношението може да се променя само със съгласието на ПНО,
 - г.3. Съотношението е определено по закон, може да се променя едностранно от централните органи,
 - г.4. Съотношението се определя от централните органи като част от процедурата за разработване на годишния бюджет;
- д. Централните органи определят ставката и основата на данъка на ПНО

В посоченото проучване данъците от „а“ до „г.2“ се определят като данъци с висока степен на местен контрол, а данъците от категориите „г.3“ до „д“ – като данъци с ниска степен на местна самостоятелност. Let's overview them now from the point of view of local autonomy.

От една страна данъците, които се наричат „местни“ в Унгария и данъчното облагане по Закона за местните данъци (Закон В от 1990 г.), съответстват на категория „а“. Екипът на Кам ги поставя в категория „б“. Ние предпочитаме категория „а“, защото всеки от тези данъци има разновидности, така че ПНО имат широки възможности да определят не само ставките, но и данъчната основа¹ в рамките на нормативно определените данъчни основи. Законът ограничава пълния контрол на органите на местното самоуправление върху максималните данъчни ставки. Вторият важен момент е невъзможността на ПНО да контролират данъчните ставки или основи на споделените данъци и такси². Условието за таксите са по-благоприятни, защото делът на ПНО е определен в специален закон, но за ДОД решението се взема с годишния републикански бюджет (г.4). Освен това екипът на Кам категоризира данъка върху МПС като прост споделен данък, но това е погрешно. Както ще видим по-нататък, данъкът върху МПС се състои от две части: първата част, която съответства на минималната ставка, е събираният на местно равнище споделен данък, а втората част, която е по избор на общините, представлява истински местен данък. Ето защо предпочитаме да изполь-

¹ Така например туристическият данък може да се начислява според броя на човекодните, приходите или размера на сградите. Като основа на корпоративния данък общините могат да използват чистия доход или среднодневния доход на предприятията. Данъкът върху сградите и земята може да се начислява на основата на размера или стойността на името с големи възможности за изключения.

² В проучването на Кам се прави разграничение между данък наследство, данък дарение и данък върху покупко-продажбата на имоти.

зваме категория „г.1“ за данъка върху МПС, а не „г.4“. Затова експерти като Стивън Бейли са склонни да определят този вид данък като местен (Bailey 1999, стр. 152). И една последна бележка за представените в проучването на ОИСР данни (Kam 1999, стр. 41): в Унгария няма данък върху продажбите на поднационално ниво. Недоразумението се дължи на обстоятелството, че някои ПНО имат приходи от ДДС, но те произтичат от покупко-продажби на имоти, а не от събиран от общините данък.

Таблица 2.
Данъчна самостоятелност в Унгария
(млрд форинта)

	Широка местна данъчна самост.		Ограничена местна данъчна самост.		ОБЩО	
	кат. „а“	кат. „г.1“	кат. „г.3“	кат. „г.4“		
	1995	1998	1995	1998	1995	1998
„Местни данъци“						
Общо	46.4	145.8				
Такси			11.5	21.5		
ДОД (и в двете форми)					93.6	179.2
Данък върху МПС			2.5	8.8		
Общо (млрд форинта)	46.4	145.8	2.5	8.8	11.5	21.5
Отн. Дял по години	30%	41%	2%	3%	7%	6%
Дял от общия бюджет	6%	11%	0%	1%	1%	2%
					11%	13%
					19%	26%

Представената в табл. 1 картина разкрива съществено нарастване на данъчната самостоятелност на ПНО. Данъците с широк местен контрол се увеличават от 32 % на 44 % за периода от 1995 до 1998 г. Реалната финансова самостоятелност на ПНО намалява, както се посочва в увода, поради намаляването на реалната стойност на субсидиите и нормативно определените помощи.

1.2. Автономност на общините по отношение на други източници

Би било много лесно да кажем, че общинската автономност по отношение на т.нар. местни приходи отговаря на категории „а“ или „б“, а по отношение на субсидиите – на категория „д“, но това не е вярно.

Съществува голяма самостоятелност на общините по отношение на решенията дали да продават местни активи или не („Приватизация и капиталови приходи“ в общинските бюджети). Единственото ограничение е в това, че дадена задача трябва да се изпълни, независимо как, дори и да има някакви нормативни изисквания по отношение на условията. За приходите от организациите трябва да разграничим два вида – тези които се регламентират по закон, и тези, които общините получават от дейности, които не са първостепенни – като отдаване под наем на помеще-

ния, др. В първия случай самостоятелността е малка или средна, във втория обаче единственото ограничение на общинската самостоятелност е да не се застрашава основната функция.

Таблица 3

Тахомония на автономността по отношение на неданъчните приходи, 1998 г.

Вид	Ниво на автономност	Млрд. HUF	Дял в недан. прих.	Дял от общите прих.
Оперативни приходи	Средно-високо	147.6	14%	11%
Приватизация и капиталови приходи	Високо	185.4	18%	14%
Еко-глоби	Ниско	0.4	0%	0%
Други местни приходи (дивиденди, др.)	Високо	35.9	4%	3%
Държавни субсидии	Средно-ниско	655.1	64%	48%
Общо неданъчни приходи		1,024.4	100%	75%

Случаят със субсидиите е също сложен. Унгарските общини получават субсидии от правителството по една относително сложна система. Има два основни вида трансфери. Целевите субсидии, за които общините трябва да кандидатстват, и които не се позволява да се използват за никакви други цели; и основните общи субсидии (270.6 млрд. HUF, 20% от общите приходи за 1998), които по принцип могат да се използват свободно. По отношение на общата субсидия следва да се изяснят три основни проблема:

- Общите субсидии отговарят на задачите на общините и в болшинството случаи не са достатъчни за постигане на поставените цели. Така че поднационалните органи на управление би трябвало да добавят средства за тези функции, вместо да ги използват за други цели;
- Дори и да имат свободата да използват тези средства по всякакъв начин, нараства броят на общите субсидии, които се изчисляват на базата на показатели за услугите (брой ученици). Това прави все по-трудно получаването на субсидии, дори и по закон да е разрешено;
- Установи се и една обща субсидия, която не може да се използва свободно.

Много трудно е да се направи извод за общинската финансова самостоятелност в Унгария. Свободата на общините е достатъчно широка, за да не бъдат принуждавани да налагат прекалено много местни данъци, но недостатъчна, за да използват средствата си за самостоятелна местна икономическа политика. Промените в централните суб-

сидии, в дела за общините от ДОД, т.д. причиняват ежегодно шок в общинския сектор.

2. Данъци

Унгарските органи на местното самоуправление имат два основни данъчни източника: споделените данъци и местните данъци. Споделените данъци се събират от местната или централната данъчна администрация, но постъпленията винаги се поделят между различните нива в административната система. Твърде разнообразни са правилата по отношение на споделените данъци. Съществуват многобройни видове местни данъци, но фактическите условия на данъка зависят от населеното място и обикновено се събират от органите на местното самоуправление. Приходите от споделените данъци са 1.5 пъти повече от приходите от местните данъци според предварителните разчети за 1998 г., но местните данъци нарастват с по-високи темпове от субсидиите или споделените данъци.

2.1. Споделени данъци

По принцип съществуват два вида споделени данъци: подоходният данък за физическите лица (ДОД) и данъкът върху МПС. Първият представлява прост, но непрекъснато изменящ се приходоизточник, а вторият е квазипериферен, но има потенциални възможности да заеме важно място в системата на местните финанси. Член 9 от Европейската харта на местното самоуправление определя един данък като местен, когато органът на местното самоуправление определя приходите (като фиксира ставките и/или определя данъчната основа) или задържа получените постъпления. В този смисъл данъкът върху МПС представлява местен данък, но в Унгария ДОД не е местен данък, а само форма на „престъплен приход за страните в преход“. (Bailey 1999, p. 152)

А. Подоходен данък за физическите лица (ДОД)

Основният споделен данък и първоначално един от най-важните източници за унгарските органи на местното самоуправление е ДОД. През 1990 г. общините получаваха 100% от приходите от ДОД за 1988 г., когато беше въведен данъкът. В редица отношения историята на ДОД разкрива най-красноречиво събитията през последното десетилетие в областта на финансовите отношения между централното и местното ниво и промените на държавната политика по отношение на общините.

В началото ДОД беше въведен в Унгария с аргумента, че гражданите следва да участват във финансирането на местните разходи, за да се почувстват отговорни за контрола върху общините. Административното управление на данъка се осигуряваше от Централната данъчна администрация. Оттам се стигна до аргумента, че е оправдано двегодишното за-

къснение между годината на събирането и годината на прехвърлянето на преостъпната част на общините. Закъснението така и не беше преодоляно и общините загубиха значителни средства в реално изражение, защото инфлацията доближи 30% в средата на 90-те години и спадна на 10% едва през 1999 г.

Другата променлива в ДОД е съотношението на споделяне. Към втората година от въвеждането на новата система на местно самоуправление относителният дял на ДОД беше намален наполовина до 50% от събрания в съответната община подоходен данък, а към четвъртата година – до една трета (30%). Тези години могат да се характеризират с известно напрежение между формираните от консервативните партии централни органи и местните органи, съставени главно от либерали (по-скоро в големите градове, отколкото другаде). След победата си на изборите през 1994 г. новата коалиция на социалистите и либералите основно промени системата на споделяне на данъците през 1995 г. Беше увеличен дялът на общините на макроравнище, но реалните суми, получени пряко след плащането на дължимите суми от гражданите в републиканския бюджет, продължаваха да намаляват. Новото правителство въведе нов компенсационен фонд, създаден със средства от ДОД, за намаляване на неравенството между отделните общини. Освен това някои нови местни и областни функции започнаха да се обезпечават финансово от ДОД. Това означаваше, че на общините се преотстъпваха три различни процента от ДОД, както и компенсационен фонд. Тук се открояват две главни тенденции: първата е към бавно увеличаване на общия размер на получения от общините ДОД на макроравнище и ежегодно изпреварващо намаляване на дела, който общините получават пряко от данъка, платен от населението в тях. Тази система преживя смяната на правителството през 1998 г. и второто консервативно правителство последва своя предшественик в тази насока.

През 1998 г. в местните бюджети се появи нова форма на приходи от ДОД: доход от отдадени под наем земеделски земи, но постъпленията от него са незначителни.

Таблица 4.
Споделяне на ДОД за периода 1990 – 2000 г.

Година	Общо приходи от ДОД (млн форинта)	Споделяне			Годишно изменение на дела на общините	
		A	B	C	Общо	Пренасочени
1990	74 530	100		100	74 530	62 735
1991	94 038	50		50	47 019	37 789
1992	125 972	50		50	62 986	55 651

Година	Общо приходи от ДОД (млн форинта)	Споделяне			Годишно изменение на дела на общините	
		A	B	C	Общо	Пренасочени
1993	163 177	30		30	48 953	43 358
1994	204 327	30		30	61 298	55 984
1995	267 517	29	6	35	93 631	78 874
1996	281 317	25	11	36	101 274	88 758
1997	356 979	22	16	38	135 652	24 415
1998	447 725	20	20	40	179 090	170 151
1999	499 660	15	25	40	199 864	197 139
2000	605 785	5	35	40	242 314	242 314

Източник: E.Kosztosny Nyitrai (1999) и годишните бюджети на Република Унгария.
Бележка: А – пренасочена част от ДОД към общините, В – преразпределена част от ДОД между общините, С – общ дял на общините в ДОД.

б. Данък върху МПС

Данъкът върху общините оцеля през последните десет години практически непокътнат. Той се управлява и събира на местно ниво. Ако общината го определи на минималното ниво (на основата на брутното тегло на моторното превозно средство с компенсация за каталитични конвертори), половината от постъпленията остават на местно ниво, а другата половина отива в републиканския бюджет. По същество това е обрнат споделен данък – събиран на местно, но налаган на централно ниво. Минималният данък не покрива административните разходи, но усилията да се завиши са политически крайно непопулярни. Ако общината увеличи данъчната ставка, цялото увеличение остава в общинския бюджет. Промяната в данъка се изразяваше в това, че за периода от 1992 до 1999 г. минималната ставка нарасна трикратно и беше въведена максимална ставка. Въпреки предимствата на този данък, повечето общини не го присмат положително поради административните разходи. В средата на 90-те години местните данъчни администрации започнаха да получават информация от базата данни на националния регистър на моторните превозни средства и в резултат на това се повиши събираемостта, но относителният дял на този данък в местните бюджети ще достигне едва 3 % през 2000 г.

2.2. Местни данъци⁶

В унгарската правна система съществуват многобройни незадължителни местни данъци, но общият им размер, събран от общините, много бавно достигна средно 10% от общинските приходи през 2000 г. Раз-

⁶ Тази глава се основава на G. Balas-R.Kovacs 1999.

бира се, има градове като Будапеща, където местните данъци заемат 25 – 30% от бюджетните приходи. Една особеност на местните данъци в Унгария е възможността на общините да избират и налагат мастни данъци по своя преценка: корпоративен данък, данък върху недвижимите имоти (данък сгради и/или земя), данък за общините, туристически данък и/или данък за общините.

Това са наистина местните по характер данъци, които зависят изцяло от решенията на общинските съвети. Само малкото данъци и границите на техните ставки се определят от националната нормативна уредба. Данъчните основи също се определят в националната политика, но общините могат свободно да разработват и прилагат системи за освобождаване или отстъпки.

Законът за местните данъци определя видовете местни данъци, минималните и максималните ставки и някои други условия, но дава широки превомощия на общините да разработват собствена политика в областта на местните данъци. Този конкретен приходоизточник, заедно с таксите и доходите от рента и капитал, се определя като свободно разполагаме за финансиране на емисии облигации и банкови кредити. Той може да се използва за капитални проекти и обслужване на дългове. Поради това общините, които желаят да развият инфраструктурата, трябва да събират местни данъци и да управляват добре капиталовите си активи, за да осигурят средства за обслужване на задълженията и за отпускане на безвъзмездни помощи.

Таблица 5.
Местни данъци, събирани
от унгарските общини, 1998 г.

Вид данък	Бр. на общините, които налагат данъка	Данъчни приходи	
		Сума (млрд форинта)	Отн. дял (%)
Данък сгради	215	13.5*	10.0*
жилищни	633		
Нежилищни	388	2.0	1.5
Земя			
Данък за	1 525	2.4	1.8
общините физически лица	825	1.2	0.9
Корпоративен данък	482	2.1	1.6
Туристически данък	2527	113.7	84.3
Общо	2 672	134.9	100.0

Източник: On Kor Kép (March, 1999).

Бележка: * Двата вида данъци върху сградите се разглеждат заедно.

Очевидно главно поради икономическа необходимост броят на общините, които събират местни данъци, нараства на 2 672 към 1998*, т.е. над 80% от общините събират местни данъци в една или друга форма. Както беше посочено, статистиката ясно разкрива, че над четири пети от приходите от местни данъци идват от корпоративния данък или от коригирани брутни приходи. Най-„популярната“ форма на данъка върху недвижимите имоти е данък сгради[†], като приходите от него възлизат на една десета от общия размер на местните данъчни приходи. Рядко се налагат данъци върху жилищните имоти. Данъците на квадратен метър търговски имоти са по-малко рисковани от политическа гледна точка в сравнение с данъците върху основните жилища. Макар и правно допустими, данъците върху недвижимите имоти по стойност съществуват само в две от общо 3 200 общини в Унгария. Тази позиция се подкрепя и от общоприетото становище, че за жителите „данъчната тежест е прекомерна“ и те „не могат да плашат по-големи данъци“.

в. Местни корпоративни данъци

Това са най-популярните местни данъци. През 1998 г. те представляват 84 % от местните данъчни приходи на общините. Какви са причините за популярността на корпоративния данък? Административното му управление е лесно, приходите в общинските бюджети са значителни, лесно се осигурява политическата му приемливост и не се отразява пряко на гражданите. Същевременно местният корпоративен данък има някои слабости и недостатъци, които общините не могат да пренебрегнат и които аргументират извода, че корпоративният данък не бива да бъде единственият елемент на местната данъчна политика. Той създава неравнопоставеност (непечелившите предприятия плашат пропорционално по-голям данък от много печелившите), поражда конкуренция сред общините (мобилна данъчна основа), води до икономически изкривявания (защото се отразява на ценовата система) и се плаща от гражданите (въпреки външната форма и несигурността дали се плаща от местното население, защото може да се „изнася“). Характерен пример е районът в рамките на голяма Будапеща, който сериозно страда от местната данъчна конкуренция. Будапеща има единна и висока ставка за целия град, но малките населените места около столицата прилагат по-ниски ставки, докато съседните столични райони със сходни условия могат да загубят стопанска дейност.

г. Туристически данък

Това е особен данък за общините в туристическите райони и се отна-

* ONKORKEP, March 1999.

[†] Данъкът върху недвижимите имоти се плаща обикновено, макар и не винаги, от жителите.

ся до много малък брой общини. Законът предвижда две възможности: данъчно облагане на нощувка или на такса за настаняване на едно лице. И двете имат предимства и недостатъци подобно на корпоративния данък, докато предимствата и недостатъците на варианта за данъчно облагане според площта са същите както при данъците върху недвижими-те имоти. С цел да насърчи прилагането му от общините, държавата добавя две единици към всяка единица събран данък. Иначе казано, държавата допълва туристическия данък в съотношение две към едно. Може да се получи допълнителен ефект чрез стимулирането на общините да узаконят малките частни туристически предприятия.

д. Данък за общините

Законът допуска два вида данъци за общините. *Данъкът за общините върху предприемачеството* се основава на статистически коригирания средносписъчен състав на работниците и служителите във фирмите с местна регистрация, т.е. облагат се работните места или заетостта. Този вид данък трябва категорично да се отхвърли, защото недостатъците му са твърде много, а малкото предимства могат да се реализират чрез корпоративния данък, на който трябва да се отдаде предпочитание. Тъй като данъчната тежест пада върху заетостта, този данък насърча сенчестия пазар на работна ръка. Нещо повече, дори и да остава в рамките на закона, той стимулира по-голямата експлоатация на труда, което може да доведе до нарастване на безработицата, а това е нежелателно при сегашната социална обстановка. Както беше посочено, данъкът върху предприемачеството се конкурира с корпоративния данък, но по-трудно се управлява. Въпреки всичко редица общини го въвеждат срещу относително малки приходи.

Данъкът за общините върху физическите лица най-лесно се въвежда. Предметството му е същото както при всички данъци за населението – броят на данъчнозадължените лица е голям и общините могат да разчитат на достатъчни приходи, дори когато данъчната тежест на едно лице не е голяма. Този данък лесно се събира, управлява и разяснява. Наименованието му описва и неговото предназначение – набиране на средства за общински мероприятия. Но от гледна точка на общественото бреме той е най-неравноправния, защото се плаща от всички домакинства, независимо от тяхното материално или финансово положение. Данъкът за общините върху физическите лица има и ограничено общинско значение, защото броят на проектите, които имат ефект за общината като цяло, обикновено е твърде малък. Колкото по-голямо е населеното място, този по-валиден е горният извод. Още по-големият проблем се дължи на обстоятелството, че запазването на реалната стойност на приходите изисква годишно преразглеждане на данъчните ставки. Този противоречив характер на данъка се отразява и в числата. Той е вторият по попу-

лярност данък в Унгария, въведен е в около половината от общините, но общият размер на приходите от него е по-малък, отколкото от другите видове данъци, макар и да са по-рядко прилагани.

е. Данъци върху недвижимите имоти

Съществуват многобройни икономически аргументи в подкрепа на данъка върху недвижимите имоти. Неслучайно в международната практика тъкмо той е решаващ за финансирането на местното самоуправление. Данъкът върху недвижимите имоти осигурява приходи, които са значителни, стабилни и лесни за планиране. Главната причина се състои в това, че той се отнася до цялото население и следователно използва широка данъчна основа, която осигурява на общините достатъчно приходи, дори когато данъчната тежест за отделните граждани не е голяма. Данъчната основа трудно се укрива и е неподвижна, т.е. дори ако някой смени местожителството си, имотът остава и новият собственик продължава да плаща данъка. Това е оптимален вид данък и на нивото на икономиката на страната като цяло, защото не може да се измисли, така че само местното население на територията на дадена община финансира общинските услуги. Поради своите предимства данъкът върху недвижимите имоти е прозрачна и ясна форма на данъчно облагане. Естествено данъчнозадължените могат да бъдат не само физическите лица, но и предприемачите, за които той е стимул за по-ефективно използване на имуществото. Тъй като можем да допуснем, че богатството е по-тясно свързано с печалбите, отколкото с оборота, данъкът върху недвижимите имоти може да допълва корпоративните данъци. Нещо повече, понеже не представлява косвен данък, той не може пряко да се включва в ценообразуването. Затова данъкът върху недвижимите имоти води до по-малко изкривявания в сравнение с корпоративния.

Съществуват два вида данъци върху недвижимите имоти: данък сгради и данък земя. И двата могат да се основават на площта или на коригираната пазарна стойност. Логиката и на двата вида е еднаква. Разликата се състои в обекта (незастроен парцел или сградата върху него), но и двата вида са взаимно свързани. Общините със сложна местна данъчна политика прилагат и двата вида като две страни на един и същ данък. Големият въпрос е какво се облага – площта или стойността?

Данъци върху недвижимите имоти на основата на площта. От общонационална гледна точка общините, които вече прилагаха този вид данък, използваха като данъчна основа полезната площ (с две изключения). Какво ги беше подтикнало да изберат тъкмо този метод? Технически той е по-лесен, защото е много по-лесно да се установи квадратурата на един апартамент, отколкото пазарната му стойност. Същевременно повечето общини се убедили в недостатъците на този подход, а именно, че при него има много по-голяма неравнопоставеност, отколко-

то при данъчното облагане на основата на пазарната стойност. Нещо повече, приходите могат да се запазят в реално изражение само с цената на политически рискове. Ако разбираме справедливостта в смисъл, че потребителите на услуги трябва да са същевременно и данъкоплатци, тогава литературата разкрива съществуването на по-тясна връзка между стойността на имотите и използваните услуги, отколкото между размера на имотите и използваните услуги. Ако пък разбираме справедливостта в смисъл, че групи със сходно положение трябва да носят сходна данъчна тежест, а при различия в групите трябва да има диференциация на тежестта, излиза, че данъкът на основата на полезната площ е несправедлив, защото по-големите имоти не са непременно по-скъпи и нерядко може да се окаже, че с този вид данък общините увеличават бремето на големите семейства, а не на богатите. Повечето общини прилагат много ниски ставки главно поради несправедливия характер на данъка и не ги увеличаваха, за да улеснят по-бедните семейства. Въпреки че допустимите по закон 900 форинта на квадратен метър биха осигурили значителни приходи в местните бюджети, на практика общините могат да налагат много по-ниски ставки. Запазването на реалната стойност на данъчните приходи е възможно само чрез ежегодно увеличение на данъчните ставки, а то на свой ред води до ежегодни политически дебати в общинските съвети. Поради тези недостатъци редица общини трябва да проучат възможностите за преминаване към пазарната стойност като основа за данъка сгради.

Данъци върху недвижимите имоти на основата на коригираната пазарна стойност. Само две общини – Нирегеза и Неметкер – прилагат коригираната пазарна стойност за определяне на основата на данъка върху недвижимите имоти, а още няколко общини разглеждат възможностите за нейното прилагане (например Будапеща⁴). Намеренията са твърди, но общините започват да буксуват, когато се стигне до практическо приложение – каква е причината? Всички общини осъзнават, че данъкът сгради е по-справедлив, когато се основава на пазарната стойност, а не на площта и в този случай той се доближава повече до класическия данък върху богатството. Освен това политически е по-лесно да се защитят позицията, че гражданите с по-малки имоти, т.е. богатите, плащат повече. Така се осигурява и оптимален приходоизточник за общините, защото с измененията на пазарната стойност на имотите постъпленията също се променят и в една инфлационна обстановка това означава увеличение на приходите без да се налагат ежегодни промени в данъчната нормативна уредба за покриване на разходите, защото приходите нарастват автоматично с инфлацията. Сега когато страната е на прага

⁴ От 1 януари 2001 г. столичната община въвежда данък сгради и данък земя на основата на площта за неосновани жилища. Въпреки това кметът обявя, че в дългосрочен план предпочитат данъците на основата на стойността, но възприетият подход за момента е по-лесен.

на присъединяването към ЕС – и оттам може да се очаква увеличение на реалната стойност на жилищата – този приходоизточник може да осигури постъпления, които динамично изпреварват инфлацията. Същевременно този вид данък все още не се прилага поради техническите трудности при въвеждането му във връзка с необходимостта от оценка на имотите и опасността от масови жалби. Освен това много общини смятат, че гражданите по-добре разбират концепцията за данъци на основата на площта, отколкото на стойността и следователно я приемат по-лесно. Някои общини дори изразяват съмнение дали по-богатите живеят в по-скъпи имоти и не знаят как да се справят с проблема.

Неотдавна се появи и трети вариант, който съчетава предимствата на предишните два. Редица общини въвеждат данък на основата на площта с различни ставки за различните зони на територията на общината. Тази форма се прилага в 11-ти район на Будапеща, в Холмезовасархей и в Орфю⁵. От правна гледна точка това представлява данък на основата на размера, който следва логиката на данъка на основата на стойността. Този вариант се доближава до ефекта от данъка на основата на стойността, защото двете главни съставки на стойността на имотите са размерът и местоположението. Методът се използва също и за постигане на по-голяма равнопоставеност при данъка за общините върху физическите лица (община Мохач).

Таблица 6.
Характеристики
на идеалната данъчна система

Характеристики	Вид данък	Дан. основа	Корпоративен	Турист.	Данък за общ.		Недв. имоти	
					ЮЛ	ФЛ	м ²	с-ст
Услугите трябва да се плащат от онези, които ги ползват			☆			☆	☆	☆
Данъчната основа трябва да е стабилна			☆			☆	☆	☆
Данъчната система трябва да е прозрачна			☆	☆		☆	☆	☆
Да осигурява достатъчни приходи			☆				☆	☆
Да бъде равнопоставена и поносима като тежест			☆	☆				☆
Да води до възможно най-малко икон. изкривявания			☆		☆	☆	☆	☆
Не трябва да е възможно облагането								

⁵ Холмезовасархей е по-голям град с население около 50 хиляди души и се намира близо до Сегед в югоизточна Унгария. Орфю е по-малък град в югозападна Унгария близо до Печ.

Характеристики	Дан. основа	Вид данък	Корпоративен	Урбис	Данък за общ. изп.	Неплатежлив
на граждани, които не са от съответната община					☆	☆
Лесно административно управление		☆	☆			?
Политически приемлива		☆		☆	☆	☆
Данъчната основа трябва да е широка, а ставките – ниски		☆			☆	☆

Източник: G.Balás – R.Kovács, 1999 г.

2.3. Поуки и по-нататъшно развитие

Какви са поуките от тази сложна данъчна система?

(а) Ако централните органи имат някакви правомощия да се намесват в местните финанси, те непременно ще го направят. Намесата е по-вероятна, ако има финансов интерес като например споделянето на ДОД между двете нива или възможността да се задължат местните органи да реализират целите на централните органи (увеличаване на възложените функции без адекватното им финансово обезпечаване). Друга причина за държавната намеса е възникването на „преувеличени“ различия между отделните общини. Изравняването на резултатите е очевидно остатък от уравниловката на комунистическата идеология, но за щастие в Унгария централните органи използват компенсационни фондове и намаляха субсидиите за общините в по-благоприятно положение без да централизират местните данъци (засега). Съществува обаче важно лоби в подкрепа на централизирането на приходите от корпоративни данъци. Такава централизация по същество ще сложи край на финансовата самостоятелност и ще бъде твърда крачка към унитарна система на държавно управление.

(б) Втората поука е, че добре балансираната политика в областта на местните данъци се развива бавно. Органите на местното самоуправление разполагат с разнообразни възможности за налагане на местни данъци и се стремят да намалят политическата цена, доколкото могат и за колкото време е възможно. Те предпочитат да облагат първо предприемачите, а не местното население. Налагането на данъци върху жилищните имоти практически не съществува.

(в) Един възможен компромис би могъл да бъде задължително налагане на корпоративния данък и данъците върху недвижимите имоти в определени от националната политика граници, като постъпленията да се използват свободно за развитие. Този сценарий, изготвен от Министерството на финансите, ще намали свободата на органите на местното самоуправление, но може да гарантира финансова самостоятелност.

(г) Незадължителните местни данъци са благоприятни за общините, само ако възложените им задачи са достатъчно добре финансирани от други източници, така че постъпленията от местните данъци да се използват по желание за незадължителни услуги, обслужване на дълга и развитие.

(д) Споделяните данъци не са местни данъци, нито пък местни приходи, а претостъпнените местни данъци крият опасността от „парализа поради възложени задачи“, т.е. ограничения върху тяхното използване за нови дейности въвеждане или за финансиране на оперативния недостиг на средства поради недостатъчни нормативни и други субсидии.

3. Такси, потребителски такси и други местни приходи

а. Потребителски такси и санкции

Потребителските такси за местни услуги трудно се поддават на анализ, защото всяка институция и всяко обслужващо звено са отделен специфичен случай. Можем да разгледаме най-малко четири вида: 1. Потребителски такси, определени със закон (природен газ, електричество); 2. Потребителски такси, определени от дадена централна институция; 3. Потребителски такси, определени от местните органи (ВиК, такса смет); 4. Потребителски такси на пазарна основа. В Унгария можем да намерим примери за всяка от посочените категории.

След 1990 г. потребителските такси бяха постепенно либерализирани, но в редица случаи централните органи запазиха известни правомощия във връзка с ценообразуването. За някои услуги цената е строго ограничена или определена със закон. Това се отнася примерно за храната в старческите домове, училищата или домовете за социални грижи. За тях съществува максимална граница или се определят като процент от работната заплата. По отношение на природния газ или обществен транспорт централните органи имат право да приемат или отхвърлят ценовите промени. С оглед на нашата тема този аспект е особено важен, защото органите на местното самоуправление осигуряват местния обществен транспорт, но цената в крайна сметка се определя на централно ниво. Унгарските общини определят цените на комуналните услуги, потребяват такива услуги, действат с трижата на добър стопанин или съсобственик на комуналните предприятия, предприемат мерки в обществен интерес за поддържане на ниски цени и гарантират добро качество. Таксите за вода, отпадна вода и канализация не са общински приходи, ако се плащат пряко от предприятията. А предприятията на свой ред плащат концесионни такси, дивиденди или друг капиталов доход на крайния собственик на материалните активи, които само общината има право да притежава (операторите в комуналното стопанство не са собственици на материалните активи в инфраструктурата). Ако събира потре-

бителските такси пряко, общината извършва плащанията в разходната част на отчета за приходите и разходите на оператора. Нетният резултат не е непременно „доход“ за общинския бюджет.

В редица случаи тези услуги бяха приватизирани, отдадени на концесионери или частният капитал беше използван по друг начин за модернизиране на съществуващата материална база и предприятията за услуги. Инвеститорите се опитаха да получат гаранции за бъдещите цени или по-рядко общински субсидии. Други цени пък изобщо не се контролират. Така например общините субсидираха билетите за кино в средно-големите градове с оглед на достъпа до културата. Когато приватизираха киносалоните, спечелиха офертите с най-висока цена и впоследствие новите собственици повишиха цените до толкова, доколкото пазарът можеше да позволи.

Има и други важни измерения: дали дадена *потребителска такса* се отразява в *местния бюджет*. След 1990 г. се появиха нови форми на обслужване. Общинските бюджети отчитат само местните институции, но не и фирмите с частично участие на общините или тяхна собственост (данните за тях се отразяват като дивиденди и такси за услуги в отчета за приходите и разходите и се записват по номинал в баланса). Тази практика силно затруднява прегледа на потребителските такси като цяло. В редица случаи общините прибягват до тези форми, за да прикрият дефицита на някои услуги с приходи от други чрез методи на кръстосано субсидиране. Това е една от най-лошите практики, защото противоречи на нормите на прозрачността в местните финанси. Най-типичният случай е укриването на разходите за социални жилища с доход от нежилищни наеми.

Таблица 7.

**Възможни пера за потребителски такси
в местните бюджети, консолидирани
данни за целия сектор**

Billions of HUF	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	1999**
Приходи от дейности									
от организации	32,6	38,8	49,2	61,3	68,6	81,0	95,8	113,3	125,0
Лихви	9,4	15,6	9,1	10,0	10,9	16,7	33,4	34,3	5,0
ДДС									26,0
Оперативни приходи (общо)	42,0	54,3	58,3	71,2	79,6	97,8	129,2	147,6	156,0
Други собств. приходи									
	1,0	7,6	4,9	4,5	8,6	11,8	20,1	23,7	23,5
Общо годишни прих.	386,5	502,3	581,3	730,3	819,2	963,2	1 194,2	1 358,5	1 422,1

%	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	1999**
Прих. от д-сти от организ.	8%	8%	8%	8%	8%	8%	8%	8%	9%
Лихви	2,4%	3,1%	1,6%	1,4%	1,3%	1,7%	2,8%	2,5%	0,4%
ДДС									1,8%
Оперативни прих. (общо)	11%	11%	10%	10%	10%	10%	11%	11%	11%
Други собств. прих.	0%	2%	1%	1%	1%	1%	2%	2%	2%
Общо год. прих.	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Източник: Министерство на вътрешните работи.

Бележка: * – Предварителни данни ** – Прогноза.

В този раздел има и някои споделени източници: например трансферните данъци (гербовите налози) и екологичните санкции¹⁰. Таксите върху сделките с недвижими имоти първоначално бяха споделени (50-50%) между централното и местното ниво. След 1995 г. делът на местните органи беше преотстъпен на областите поради изискването на ЕС междинното ниво също да има „собствени“ приходиизточници. Само Будапеща като столица и 23 по-големи градове със специални права запазиха своята част и не я поделят с областите, в които се намират. Общините получават 30% от глобите за замърсяване на околната среда, които се налагат на тяхната територия от компетентните органи за опазване на околната среда.

Таблица 8.

**Такси и санкции в местните бюджети,
консолидирани данни за целия сектор**

Млрд. форинта	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Такси	8,5	9,3	10,5	8,0	11,5	15,5	18,2	21,5	23,0
Еколог. санкции	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5
Годишни прих. – общо	386,5	502,3	581,3	730,3	819,2	963,2	1 194,2	1 358,5	1 422,1
Проценти									
Такси	2,2%	1,8%	1,8%	1,1%	1,4%	1,6%	1,5%	1,6%	1,6%
Еколог. санкции	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Годишни прих. – общо	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

¹⁰ Проучването на ОИСР, ръководено от Кам (Кам 1999) разглежда таксите като споделени данъци. В унгарската система на местните финанси значението им не е особено голямо: общинските и областните органи нямат влияние върху тези приходи.

Източник: Министерство на вътрешните работи.
Бележка: * -Предварителни разчети, ** -Прогноза.

6. Други нецентрални източници в Унгария

Постъпленията от приватизацията са пример за неклассическа форма на местните финанси. Въпреки това през последните десет години унгарските общини ги използват за балансиране на оперативните бюджети. Можем да разглеждаме това явление като част от прехода от предимно държавна към частна икономика. Недостатъкът се състои в това, че поради горепосочените причини (намалените централни субсидии и бавният растеж на местните данъци), общините не бяха в състояние да използват получените от централните органи активи в рамките на ефективното управление на собствеността на местно ниво. И накрая, тези приходи помагат на общините да отложат налагането на местни данъци.

Таблица 9.

Различни капиталови приходи в местните бюджети, консолидирани данни за целия сектор

Млрд форинта	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Прих. от приватиз. и капитал	15,1	27,6	46,0	72,7	90,9	118,8	185,4	120,7	122,0
Прих. от дивиденди и лихви	0,5	0,8	3,0	6,9	3,5	8,5	5,3	12,2	9,0
Годишни прих. – общо	386,5	502,3	581,3	730,3	819,2	963,2	1 194,2	1 358,5	1 422,1
Проценти									
Прих. от приватиз. и капитал	3,9%	5,5%	7,9%	9,9%	11,1%	12,3%	15,5%	8,9%	8,6%
Прих. от дивиденди и лихви	0,1%	0,2%	0,5%	1,0%	0,4%	0,9%	0,4%	0,9%	0,6%
Годишни прих. – общо	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Източник: Министерство на вътрешните работи.
Бележка: * -Предварителни разчети, ** -Прогноза.

в. Поуки и перспективи

Като цяло потребителските такси, глобите, санкциите и постъпленията от приватизацията няма да придобият по-голямо значение за бюджетите на органите на местното самоуправление в Унгария. Макар и определени от общините, потребителските такси за вода, отпадна вода и твърди отпадъци най-вероятно отиват пряко при операторите или се плащат на операторите, след като са събрани от общината¹¹. В среднос-

рочен до дългосрочен план гражданите трябва да допринасят повече за финансиране на местните услуги. Потребителските такси и наемите ще трябва да финансират почти всички разходи за дейността във връзка с местните услуги, защото реалната стойност на бюджетните трансфери и споделените такси спада, а населението настоява за по-добри училища, жилищно строителство, социални услуги и основно здравеопазване. Тези, които могат да плащат повече, ще трябва действително да го правят, а социалните субсидии да подпомагат хората, които наистина се нуждаят от помощ. Наемателите на обществени жилища с достатъчно големи доходи ще трябва да плащат по-реалистични наеми. В някои случаи, като например старческите домове, ще възникне диференциация в услугите и системата на субсидиите. За други услуги – например началното образование, населението никога няма да плаща потребителски такси пряко. Постъпленията от приватизация няма да представляват основен приходоизточник, защото по-голямата част от предвидената за раздържавяване собственост беше приватизирана към 1999 г.

4. Местните услуги в Унгария: какво се случва, какво да очакваме?

Фактори за увеличаване на приходите от местни данъци в Унгария. Както личи от една таблица на този доклад разпределението на задачите вече е до голяма степен децентрализирано със значителна самостоятелност в процеса на вземане на решения и право да се извършват допълнителни дейности. Но с оглед на обстоятелството, че почти една трета от унгарските общини страдат от непрекъснати текущи дефицити всяка година поради раздути щатове и огромни мрежи от институции, местните данъци и съкращенията в бюджета са много често последното спасение. За да могат да изпълнят дългия списък от задължителни задачи, повечето общини бяха принудени да повишат местните данъци, но ставките така и не достигнаха позволения от закона максимум. Докато се запазва вертикалното разпределение на задачите и конституционните права на общините продължават да бъдат предимно политическа цел, местните данъци ще трябва да растат, за да могат общините да се справят с възложените им задължителни дейности. Системата на финансиране на инфраструктурата в Унгария главно чрез безвъзмездно отпускане на средства изхожда от разбирането, че общините сключват заеми за инвестиционни цели, като за обслужване на дълга по закон се допуска използването само на местни данъци, потребителски такси, доходи от наеми и капитали и други, които НЕ се използват за покриване на оперативни разходи. Следователно както потребностите на оперативните

¹¹ Потребителските такси ще се събират от извънбюджетни агенции и ще се отразяват по номинал в общинските балансови отчети.

бюджети, така и изискванията на ЕС за интензивни екологични инвестиции от страна на общините на фона на сегашното разпределение на задачите и местната самостоятелност представляват двигател за оптимизирането на местните данъци. Оперативните дефицити на общините в Унгария доведоха до система на безвъзмездни помощи за извънредни ситуации, но помощите са свързани с необходимостта от „максимизиране“ на равнището на местното данъчно облагане. Всеки опит за централизиране на местните данъци или промяна на разпределението на задачите вертикално чрез добавяне на ново административно равнище или овластяване на областите ще доведе до конституционна криза и ще бъде възможен само ако правителството разполага с твърдо квалифицирано мнозинство от две трети от депутатите в парламента. Този сценарий е малко вероятен дори след следващите общи избори през 2002 г. Проблемите с икономите от мащаба, постоянните оперативни дефицити и неспособността да се финансира инфраструктурата на местно равнище в крайна сметка ще доведат до промяна на вертикалното и хоризонталното разпределение на задачите в Унгария. Дори и при този сценарий местните данъци и такси ще играят по-значителна роля за финансирането както на оперативната дейност, така и на инвестициите.

ИЗБРАНА БИБЛИОГРАФИЯ

- Act C of 1990 On Local Taxes (Republic of Hungary).
Act XLV 1990 On Local Governments (Republic of Hungary)
Bailey, Stephen J. (1999)
Local Government Economics: Principles and Practice, Macmillan, London
Balas, Gabor – Kovacs, Robert (1999)
„Potential for Introduction of a Value Based Property Tax in Hungary,”
Journal of Property Tax Assessment and Administration, vol. 4 no. 2
Bird, Richard M. – Wallish, Christine I. – Peteri, Gabor (1995)
Financing Local Government in Hungary, IN: Bird, R.M. – Ebel, R.D. – Wallish C.I.: *Decentralization of the Socialist State*, (The World Bank)
Garzon, Hernando (1998)
„Selected cities in Hungary: Local revenues and political consideration,”
USAID – Urban Institute – Varoskutatas Kft.
Garzon, Hernando (1999)
„Property Taxation in Hungary: Problem and Political Possibilities,” USAID – Urban Institute – Varoskutatas Kft.
Kam, Flip de (team led by) (1999)
Taxing Power of State and Local Government, OECD Tax Policy Studies no. 1, OECD
Kopanyi, Mihaly et al, (2000)
Hungary: „Modernizing the Subnational Government System”. World Bank Discussion Bank Discussion Paper 417, Washington
Kusztosne Nyitrai, Edit (1999) ed.
A helyi unkormanyzatok is penzugyeik (Local Governments and their Financial Conditions), Budapest: Consulting Rt.

Еволюция в политиката на местните данъци и такси и най-новото развитие в тази област в Чешката Република

Бурчак Айнез
Експерт по местни финанси

ЦЕЛИ НА МАТЕРИАЛА И ОСНОВНИ МОМЕНТИ

Настоящият материал беше изготвен като част от техническата помощ за укрепването на политиката по отношение на местните данъци и такси, осъществявана по програма Инициатива местно самоуправление на ААМР, България – Работен план 01.10.1999 – 10.09.2000 г. Целта на материала е да опише поуките, извлечени от опита на Чехия в политиката на местните данъци и такси, за да бъде изнесен на Конференцията по местните данъци и такси, организирана от НСОРБ на 30 юни, 2000 г.

Структурата на материала е следната:

Раздел I дава кратък преглед на системата на общинските финанси в Република Чехия.

В Раздел II е разгледана законовата рамка за данък недвижима собственост и опита на общинския сектор като цяло, както и на подобрени общини с този данък.

В Раздел III е направен преглед на режима на ставките, приет в подобрени сектори и опита на общинския сектор като цяло и на избрани отделни общини по отношение на потребителските такси.

В Раздел IV е разгледана правната база за местните такси и опита на общинския сектор като цяло и на избрани отделни общини по отношение на таксите.

В Раздел V се дават изводи от някои уроци, извлечени от чешкия опит в областта на политиката за местните данъци и такси, полезни и за други страни в преход, каквато е България.

I. Поглед върху чешката система на местно самоуправление

Чешката система на държавно управление се основава върху двустепенната система, съставена от централни власти и местни органи на властта. Местните органи на властта се оглавяват от кметове, избирани

от местните гласоподаватели. В страната има 6,234 общини, повечето от които са много малки, с по-малко от 500 жители. Средният брой на населението е 1,636; като Прага има най-многобройно население (1.2 милиона през 1997 г.) а Брезина – най-малко (9 през 1991 г.). Почти 60% от общините имат по-малко от 500 жители, около 90% – по-малко от 2,000 жители, и около 95 % имат по-малко от 5,000 жители.¹

Между общините и централните власти стои областното ниво на управление, като областите са 77,² и изпълняват функциите на държавната администрация. Освен това, през 1997 г. беше взето решение да се създадат и 14 региона с регионални административни функции. Бюджетите на районните служби и на общините взети заедно съставляват местните бюджети.

Общинската финансова система в Чехия съчетава доста голяма свобода за общинските разходи с много ограничена самостоятелност по отношение на местните приходи. По силата на конституционните им права, установени през 1992 г.,³ чешките общини имат пълна свобода да вземат собствени решения по отношение на разходите си, които не са предмет на одобрение от правителството. Те имат изключителни правомощия по отношение на редица сектори като водоснабдяване, канализация, сметоизвозване и споделени правомощия по отношение на разходите за други сектори като здравеопазване и образование. Единствените части от бюджетите им, които са обект на одит от централните власти (чрез районните служби) са тези, които се финансират директно чрез целеви правителствени субсидии, които обаче покриват малък дял от разходите на общините.

Докато по отношение на разходите общините имат автономия, по отношение на приходите разполагат с много малък обхват за гъвкавост и контрол. Повечето от приходите им идват от централните власти или под формата на фиксиран дял от националните данъци, чиито ставки се определят, административират и събират от централните власти, или под формата на субсидии, разпределяни ежегодно за оперативни и инвестиционни разходи. Сред данъците, които получават, единственият, върху който общините могат да влияят в рамките на закона, е данък недвижима собственост, който е малък и стагниращ за повечето общини (*Раздел II*). Макар че могат да събират такси за административните си услуги и за целите, определени със закон, тези суми събрани заедно съставляват много малък дял от бюджетите им. (*Раздел IV*).

¹ Според Чешката статистическа служба, 3,700 от общо 6,234 общини имат по-малко от 500 жители, 1889 имат между 500-1999, 345 имат между 2000-4,999, 129 до 10,000, 68 до 20,000, 41 над 20,000 по по-малко от 50,000, 17 между 50,000 и 100,000, а само 7 - над 100,000 жители. (World Bank Country Study 1999, pp. 52-53.)

² 4 от тях (Прага, Бърно, Острава, Пилзен), наричани магистратури, имат и областни, и общински функции.

³ Глава 7, Член 99-105 от Конституцията (16, 12, 1992) регламентира базата за местното самоуправление.

В същото време някои чешки общини успешно набират приходи от потребителите на местни комунални услуги, предоставяни или от техни собствени компании, или от частни местни фирми, в такива дейности като водоснабдяване и канализация, твърди отпадъци, в които ценовата политика не се регулира от държавата и в които се извърши значителна приватизация, често с участието на чуждестранни компании (*Раздел III*). Тези приходи позволиха на общините да намалят, а често и да елиминират бюджетните разходи за експлоатация, както и за инвестициите, нужни за тези сектори.

Важна характеристика на тази силно централизирана система на приходите е нейната относителна стабилност още от въвеждането ѝ, особено в сравнение с други страни в преход, макар и тук да се направи една голяма корекция. Режимът на споделените данъци, въведен през 1993 г., предоставя на общините фиксиран процент от данък общ доход (ДОО), подоходен данък на физическите лица (ПДФЛ)⁴ и данък недвижима собственост. Делът на общините от ДОО първоначално беше определен на 40%, впоследствие, през 1994 г. увеличен на 50%, през 1995 – на 55%, а през 1996 г. намален на 30%, като реакцията на намаляващия дял на централното правителство от националните данъци. Сегашното положение е следното: общините получават 20% от ДОО според броя на населението им и 10% на базата на това къде се плащат заплатите.⁵ 30% отиват в районните служби, а 40% остават в държавния бюджет.⁶ Като компенсация за намаления дял от ДОО, през 1996 г. на общините бяха предоставени 20% от корпоративния данък печалба, а държавният бюджет запази 80% от него.⁷ Общините получават 100% от ПДФЛ и 100% от данък недвижима собственост, събиран на техните територии. Над 200 местни данъчни служби отговарят за събирането на данъците.⁸

Около 70% от субсидиите са за оперативни разходи за дейности, които са делегирани на общините, като началното и предучилищно образование, основното здравеопазване и социални грижи. Тези субсидии се разпределят на база – глава от населението. Останалите са целеви субсидии, които се разпределят от отделните министерства за капитални инвестиции.

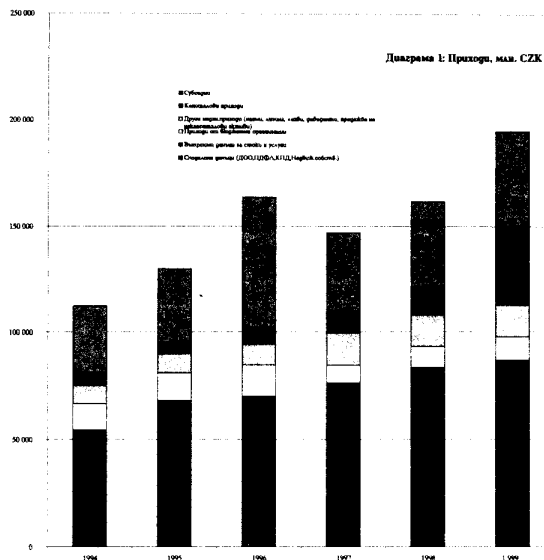
⁴ Разпределяни по местоживее на данъкоплатците.

⁵ Четири магистратури първоначално получават 100% от ДОО. След промяната от 1996 г. за тях остават 70%.

⁶ 20 % се разпределят на базата на населението, останалите 10% според местоработата.

⁷ Разпределят се пропорционално на дела на населението на общината в общия брой население в страната.

⁸ Системата на данъчната администрация е тристепенна: Министерство на финансите, регионални финансови служби и местни финансови служби. Местните служби оценяват данъчната задълженост, събират и налагат данъците. Регионалните служби управляват местните служби.



Изправени пред намаляването на държавните субсидии след 1997 г. и търсейки нови източници на приходи, чешките общини все повече разчитат на приходи от собствените им активи: 1) от наеми на търговски обекти, лихви от свободни парични средства, дивиденди от регионални газоснабдителни и електрически компании, в които имат дял; 2) през последните две години – и приходите от продажба на техния дял в компании, особено газоснабдителни и електрически. Този източник изглежда е в голяма степен функция на размера на общините, тъй като по-големите общини продължават да разчитат на приходи от своите активи (наеми и дивиденди), докато по-малките продават с ускорени темпове своите дялове в такива компании.

На *граф. 1* е показана еволюцията на приходите на общините в Чехия от 1993 до 1999 г. по основни приходни категории. Както се вижда, основен източник на нарастване на приходите са субсидиите (до 1997 г.), споделените данъци (особено до 1996 г.), капиталовите приходи и лихвите и приходите от наеми на имоти. Сред тях особено се откроява нарастването на капиталовите приходи през 1999 г. Според Министерството на фи-

нансите през последната финансова година приходите от продажба на дялове в компании достигат 29 млрд. крони (1.6 % от БВП), което позволява на общинския сектор да покрие дефицит от 10,5 млрд. крони и да получи остатък от 18,5 млрд. крони. Без тези извънредни приходи общият публичен дефицит би бил 39,6 млрд. крони (2% от БВП).⁹ За много от общините приключването на продажбата на активите им ще намали съществено приходите от дивиденди и наеми.

Макар и оценката на ефективността на фискалната система в Република Чехия да не влиза в обхвата на настоящия материал, редно е да отбележим някои неща, свързани с горния преглед. На първо място, ниската степен на данъчни правомощия и правомощия по отношение на таксите изпълнява различни функции по отношение на централните и местните власти. От гледна точка на правителството сегашната ограничена автономност спомага за стабилността на данъчните приходи в национален план и противодейства на уязвимостта на малките и фрагментарни бюджети. От гледна точка на общините липсата на собствени приходи намалява кредитоспособността им и ограничава възможността им да откликват на потребностите на местното население.

На второ място чешката система е и пример на вградената асиметрия в автономността на местното самоуправление между приходната и разходната част. Макар че в някои случаи такива системи биха могли да работят добре, все пак съществуват потенциални проблеми при предоставянето на общините на широки правомощия да разпределят разходите и ползват кредити, без да им се дава съответния контрол върху приходите. По-конкретно това би могло да се отрази върху кредитоспособността им и развитието на кредитен пазар. Общините са изправени пред несигурността, породена от формулите за споделените данъци и правителствените трансфери; те не могат да коригират приходите си, за да посрещат нарастващи потребности от обслужване на дълга; лишени са от стимули да бюджетира правилно обслужването на дълга, ако контролът на правителството над приходите им създава „морална заплаха“. Вероятно отчитането на тези рискове накара чешкото правителство частично да ограничи правото на общините да ползват заеман капитал в периода 1997-1999.¹⁰

Ускорените темпове на продажба на активи са функция основно на ограничената автономност по отношение на приходите и това неизбежно ще стане проблем в близко бъдеще. Приключването на продажбата на активите им ще намали значително приходите от дивиденди и наеми, на които разчитат много от общините. Съчетано с продължаващото намаляване на средства от държавния бюджет и със стагнацията на съби-

⁹ Публичните бюджети показват дефицит от 10,6 млрд. крони през 1999 г.; СТК, April 18, 2000.

¹⁰ Incl, May 1999.

раните на национално ниво данъци, това несъмнено ще задълбочи проблема с липсата на надеждна база от собствени приходиизточници за общините.

II. Данък недвижима собственост: истински

„местен“ данък или споделен „национален данък“

Както показва предишния раздел, чешките общини разчитат на споделените данъци, от които получават почти половината си приходи. Сред споменатите по-горе данъци няма нито един, за който общината да може да определя ставките, без да се съобразява с приетите със закон граници; няма данък, който общината да има правомощието да събира; няма данък, за който общината да може да определя базата. Освен това няма и никакви местни данъци, определяни върху данъчната основа на национални данъци, които общината да може да налага. Единственият данък, който може да се смята за квази-местен, е данък недвижима собственост, за който общините имат правото да изменят (повишават или намаляват) коефициента, който се умножава по основната данъчна ставка, за да се получи окончателната данъчна ставка. По-долу ще го разгледаме като местен данък, тъй като това е единственият данъчен приход, върху който общините в Чехия могат да влияят.

2.1 Законовата рамка за данък недвижима собственост

С данък недвижима собственост се облагат земя и сгради, съгласно Закона за данък недвижима собственост № 338/1992 (изменен със Закон № 315/1993). В данъчната основа се включват и земята и имотите. Данъкът върху земята се определя според района, вида и качеството на земята. Данък сгради се определя според площта в кв.м., вида на имота, етажността, местоположението (село, малък, голям град).¹¹ Макар че данъчната оценка се прави от данъкоплатците, твърди се че случаите на неспазване на разпоредбите са немногобройни. След като изчисли дължимия си данък, данъкоплатецът представя данъчната си декларация директно в районните служби на Министерството на финансите.¹² Както и всички останали данъци, данък недвижима собственост се събира от регионалните финансови служби. Но за разлика от другите данъци, сборовете от които се предават на Министерството на финансите и след това превеждат в общините от МФ, сборовете от този данък, се превеждат директно в общинските бюджети от данъчните служби.

Тъй като общината не определя данъчната основа, нито събира данъка, единственият начин, по който може да влияе върху размера на постъпленията, които получава от година на година, е да влияе на данъчна-

та ставка в определените граници. Данъчната ставка се изчислява чрез умножаване на базисната данъчна ставка (определяна от правителството) по „коефициент за местоположението“, основащ се на броя на населението на общината. След изменението на Закона за данък недвижима собственост, прието през декември 1993 г., на общините беше дадено правото да прилагат и по-голям или по-малък коефициент от този, предвиден в закона.¹³

2.2 Еволюция на приходите от данък недвижима собственост в съвкупните общински бюджети

Тъй като данъчните правомощия на общините по отношение на данък недвижима собственост са ограничени и непреки, трудно може да се измери и доколко се упражняват. Статистическите данни за събирания данък недвижима собственост на територията на една община биха дали само много приблизителна представа, тъй като сумата събрани постъпления може да е свързана и с фактори, които нямат нищо общо с общината, като например усилията на централната данъчна администрация, промени в базисната ставка, или разрастването на нови селища и ново строителство. При тези обстоятелства истинският измерител за това дали общината е упражнила данъчните си правомощия по отношение на данък недвижима собственост, е в това дали е изменила коефициента в рамките, допустими от закона. За съжаление няма систематизирана информация за това колко общини в Чехия са направили това от 1993 г. насам. Твърди се, че широко разпространена практика е една община да прилага различни коефициенти на територията си, според атрактивността на зоната и че има тенденция да се използват максималните коефициенти, разрешени по закон.

Затова, вместо да се фокусираме върху прилагането на правомощието по отношение на коефициента, в настоящия раздел ще се опитаме да покажем цялостната роля на данъка недвижима собственост върху сумарния общински бюджет в страната и върху подбрани отделни общински бюджети. На табл. 2.1 са дадени няколко показателя, свързани с еволюцията на данък недвижима собственост, прехвърлен в общините, както и съответните стойности на суми от други данъци, привеждани на общините (ДОО, ПДФЛ, КПД)¹⁴ for the purpose of comparison.

¹¹ Базисният коефициент се прилага в цялата Република Чехия. Той се умножава по "коефициент за местоположението", който зависи от големината на общината:

0.3 в общини до 300 жители
0.6 в общини от 300 до 600 жители
1.0 в общини от 600 до 1,000 жители
1.4 в общини от 1,000 до 6,000 жители
1.6 в общини от 6,000 до 10,000 жители
2.0 в общини от 10,000 до 25,000 жители
2.5 в общини от 25,000 до 50,000 жители
3.5 в общини от 50,000 жители и в Франтишкови Лазне, Лукавовиче, Марианске Лазне,

Подсбране (банилоложки курорти) и 4.5 в Прага.

¹² Фискална система на Република Чехия, април, 1996, Министерство на финансите.

¹³ Bryson and Cornia

Имуществени данъци	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Млн. CZK	3,441	3,851	3,815	4,025	3,944	4,109	4,248
Млн. USD	118	134	144	148	124	127	123
Като % от общите данъчни приходи	9%	7%	6%	6%	5%	5%	5%
Като % от общите текущи приходи	6%	5%	4%	4%	4%	4%	4%
Като % от общите текущи и капит. прих.	5%	5%	4%	4%	4%	3%	3%
Като % от общите приходи и субсидии	4%	3%	3%	2.5	%3%	3%	2%

Лични доходни и корпоративни данъци

Млн. CZK	28,198	48,844	63,241	64,957	67,864	74,813	78,852
Млн. USD	967	1,697	2,383	2,393	2,141	2,318	2,281
Като % от общите данъчни приходи	75%	90%	93%	93%	89%	90%	91%
Като % от общите текущи приходи	50%	65%	70%	69%	67%	68%	70%
Като % от общите текущи и капит. прих.	44%	60%	66%	63%	61%	61%	53%
Като % от общите приходи и субсидии	31%	44%	49%	40%	46%	46%	40%

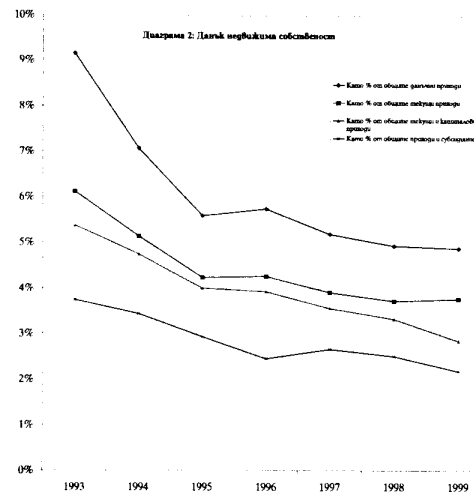
Както показва *табл. 1*, данък недвижима собственост съставлява много малък дял от общинските бюджети, около 3% след 1994 г. В абсолютни цифри (USD), приходите от този данък се увеличават последователно от 1993 до 1996 г., спадат от 1996 до 1997 г. и леко се повишават отново през 1998 г. Общите сборове от данък недвижима собственост през 1998 г. са около 7,6 % над стойността, събрана през 1993 г. или око-

Общината може да изменя със свой нормативен акт този коефициент с една категория по-нагоре или по-надолу. Например, община с 24 000 жители има определен със закон коефициент 2.0, но може да прилага коефициент от 1.0 до 2.5. Така тя може да събира данъци от 1.2 крони за кв.м до 3 крони за кв.м (за паракметите).

4. Правото на общините в Чехия да контролират бюджетите си е защитено в Конституцията. Бюджетите им не подлежат на никакво официално одобрение от централното правителство и се предават в Министерството на финансите само за информация, като се изготвят по формата на единната бюджетна класификация, приемаща от ... Общинските приходи се състоят от: а) данъци и приходи, б) неданъчни приходи с капиталово произход - всички тези се наричат "собствени приходи" и г) субсидии. Данък недвижима собственост се класифицира като данъчен приход. (По-подробна информация за системата на бюджетната класификация вж. в *Приложение А*.)

до 14% по-малко от най-високата стойност, събрана през 1996 г. За разлика от този данък, останалите споделени данъци нарастват в реално изражение всяка година, освен през 1997 г. и в периода от 1993 до 1998 г. са нараснали със 140%.

Като относителен дял от общите общински приходи, общите текущи приходи (данъчни и неданъчни), общите приходи (текущи и капиталови) и общите приходи и субсидии, в периода 1993 – 1998 данък недвижима собственост е спаднал (*табл. 1 и диагр. 2*), докато останалите три данъка заедно са увеличили относителния си дял през същия период.



Предвид факта, че данъкът не се изчислява на база стойността, горните резултати не са учудващи. Националните власти очакват приходите от този данък да се упроят, когато се приеме предложението за привеждане на методите за оценка по-близо до пазарните (това се планираше за 1999 г.).¹⁵ Дори и след като се въведе пазарна оценка обаче, доходът от данък недвижима собственост вероятно ще бъде поддържан на по-ниско ниво поради контрола върху наемните, който все още се прилага

¹⁵ По-конкретно, новата система, предложена през 1998 г., би позволила на данъчните служби да оценяват стойността на имотите на базата на техния вид и местоположението на търговските и жилищни обекти. (Bryson and Cornia).

га по отношение на неприватизирани сгради (особено в Прага), поради несигурността със собствеността на земята в някои райони и липсата на местен контрол върху събирането и оценката на данъка.

2.3 Еволюция на данък недвижима собственост в подбрани градове

До каква степен съществуват различия в приходите от данък недвижима собственост между различните общини? По-долу даваме преглед на еволюцията на този данък в четири града с различна големина: Прага (1.2 млн.), Бърно (390 000), Острава (320 000) и Требик (39 825), за периода 1994-1998, на базата на данни взети от отчетите на тези градове.

Таблица 2.

Относителен дял на данък недвижима собственост в бюджетите на подбрани чешки градове

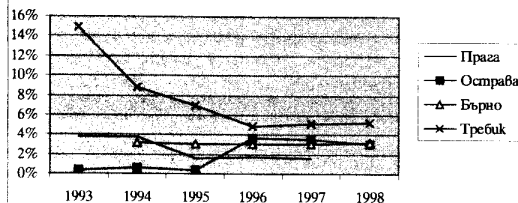
	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Данък недв.собств. / Общо данъчни приходи						
Бърно		3.2%	3.0%	3.1%	3.0%	3.2%
Острава	0.4%	0.6%	0.4%	3.6%	3.6%	3.0%
Прага	3.8%	3.8%	1.6%	1.7%	1.5%	
Требик	14.9%	8.8%	6.9%	4.9%	5.1%	5.3%
Средно за Чехия (Таблица 1)	9.0%	7.0%	6.0%	6.0%	5.0%	5.0%
Данък недвиж.собственост / Общо прих. без субсидиите						
Бърно		2.5%	2.6%	2.4%	2.4%	2.5%
Острава	0.2%	0.4%	0.2%	1.5%	2.3%	1.9%
Прага	2.0%	2.0%	1.3%	1.2%	1.4%	
Требик	7.1%	3.9%	2.7%	1.9%	3.0%	3.3%
Средно за Чехия (Таблица 1)	5.0%	5.0%	4.0%	4.0%	4.0%	3.0%

От тази малка извадка могат да се направят няколко извода:

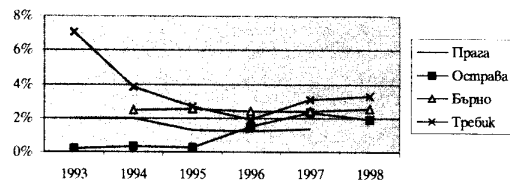
На първо място, виждаме известни различия според големината на градовете. Относителният дял на данъка от общите данъчни постъпления е по-висок в Требик, отколкото е средното за страната, докато при по-големите градове е по-нисък от средния за страната (диаграма 3). Това потвърждава прогнозата, че като данъчен източник недвижимата собственост, която не е свързана понастоящем със стопанска дейност, за по-малките общини ще играе по-значителна роля от другите данъци, които са свързани с икономическа дейност. Обратното, относителният дял на данък недвижима собственост от общите собствени приходи (данъци,

такси, наеми, капиталови приходи, но без субсидиите) в Требик не е по-висок от средния за страната през този период (с изключение на 1993 г.), но все пак е по-висок от този в по-големите общини (диаграма 4). Това може да се обясни с по-големия дял неданъчни приходи в Требик, в сравнение със сходни по големина общини.

Диаграма 3: Данък недв. собств./ Общо данъчни приходи



Диаграма 4: Данък недв.собств./ Общо приходи - без субсидиите



На второ място, приходът от данъците изглежда стабилен в реално изражение за всички общини, около 2-4% от приходите. Изключение правят Острава, която значително повишава този приход след едногодишни корекции през 1996 г., и Требик, в който в периода 1993-1996 има голям спад на данъка.

Накрая, изглежда че използването на коефициента дава незначително отражение върху прихода от данъка. Например, според Закона за данък недвижима собственост, коефициентът за земя и сгради в Прага е 4.5; той може да бъде увеличен до 5.0 и намален до 2.0. От 1993 насам в

Прага са изменяли коефициента два пъти. През 1994 г. коефициентът за парцели беше повишен до максималната стойност, а за жилищни блокове беше в рамките на 2.5-5.0, според района на града, а за къщи – 1.5. През 1998 коефициентът за жилищни блокове също беше повишен на 5.0 за всички райони. Виждаме обаче, че приходите от данъка фактически спадат значително от 1994 до 1995 г. и остават на това ниво до 1998 г. Оттук може да направим заключението, че предвид ограниченията върху основата на данък недвижима собственост, както и ограничените права на общините да променят ставката му, нормативно уреденото им право да променят коефициента на данъка не променя съществено степенята им на контрол върху приходите от него.

III. Потребителски такси за общинските услуги

3.1 Нормативната база на потребителските такси за общинските услуги

Според Закона за общините 367/1990 (Глава II, „Юрисдикцията на общината“, общините имат изключителни правомощия за редица дейности на тяхната територия, включително и „задачите по образованието, социалните дейности, здравеопазването и културата, освен тези, които се изпълняват от държавната администрация, за управлението, поддръжката и експлоатацията на обекти, предназначени да обслужват потребностите на гражданите, ако са собственост на общината, и за общинската чистота, извозването на битовите отпадъци и безопасното им депониране, водоснабдяването, отвеждането и пречиштането на отпадните води.“ Освен това общините също осигуряват „икономическото, социално и културно развитие“, с изключение на онези дейности, които са запазени за държавата.

Тези публични услуги се осигуряват или директно от общината, изпълнявани от нейно звено, или свързана с нея организация, или се купуват от общината от частна компания. Общинските услуги, които не се предоставят директно от общината, могат да се предоставят от три вида организации, всеки от които има различен вид взаимоотношения с общинския бюджет:

- 1) „Акционерни дружества“, учредени или частично собственост на общината, като напр. градския транспорт или водните компании. Приходите на тези компании не се инкорпорират в общинския бюджет, но субсидиите, които им предоставя общината (ако има такива), се включват в бюджета;
- 2) „Бюджетни организации“, които отговарят за така наречените „основни“ общински услуги. Обикновено това са училищата, старчески-

те домове, детските градини. Техните разходи и приходи, ако има такива, се отразяват напълно в общинските бюджети;

- 3) „Допълнително субсидирани организации“, които са независими от общинския бюджет, но могат да получават субсидии за покриване на оперативните им загуби и обикновено отговарят за театрите, зоологическите градини, библиотеките, болниците и др.¹⁰

Законовата уредба на тези организации е дадена в Закон № 576 по бюджетните правила (Част 9: „Нестопански и субсидирани организации“). На практика във вида собственост, организационната структура и ценовия режим има голямо разнообразие в различните общини и сектори. В секторите, в които цените не се регулират централно и където е осъществена приватизация или могат да се сключват лизингови договори, които да осигуряват увеличаване на таксите, за да се покрият напълно разходите на компанията (водоснабдяване и канализация), вече е постигната възвръщаемост на разходите; в други сектори, в които е запазен държавния контрол (газоснабдяване), или където възможностите за възвръщаемост на разходите са по-малки (градския транспорт), субсидирането продължава. По-долу е даден преглед на съществуващото ценообразуване в някои от тези услуги.

Водоснабдяване и канализация

Общините отговарят за подаването и пречиштането на водата и може да осигуряват услугата или сами, или чрез частни компании. Добиването, преноса и подаването на водата се осъществяват от регионални монополи, които възникват в хода на приватизацията в периода 1992-94 г. В тях мажоритарен собственик са общините, които са внесли в капитала им свои инфраструктурни активи. В няколко случая компанияте, които отговарят за добива и подаването на питейна вода, включително и за отводнителните мероприятия и управлението на водите, са само експлоатационни компании, като инфраструктурата е собственост на други компании или на общината. В такъв случай компанията плаща наем на собственика.¹¹

Поради различната големина на общините има голяма разлика и в броя общини, обслужвани от регионалните водни монополи, както и в дяловото участие на отделните общини в тях. По-големите градове се обслужват от една водна компания, чийто основен или единствен клиент са, докато други компании може да снабдяват с вода до 300-400 общини. Например, ВиК – Бърно АД осигурява вода за Бърно и само 6 други села и градове,¹² докато други водни компании обслужват цели региони.

¹⁰ Субсидиите за компанияте от Група 1) градския транспорт, се дават на реда на субсидиите в оперативните разходи или на трансферите за разходите за 2) или 3) в разходи на „общински организации“. Всъщност от 3) се дава в приходите на реда фондове и свързани с тях средства от управление.

¹¹ CRA, Severoceske Vodovody A Kanalizace, a.s. Feb 1996 Rating Report.

¹² Община Бърно е главният собственик на компанията. L'union des Eaux е друг от собствениците. Общината, която получава услугите и компанията сключват договори.

Таксите за вода се определят от водните компании и се регулират на базата на доказани разходи. В случаите, в които общината е мажоритарен собственик, тя може да влияе нивото на таксите. Компанията може да добавя предварително определена норма на печалбата към доказаните разходи.¹⁴ Сред проучените за целите на настоящия материал компании, никоя не получава субсидии за оперативни разходи от общината; фактически тарифите обикновено се определят така, че да покриват разходите както за експлоатация, така и за инвестиране в мрежите. Например, компанията отговаряща за водоснабдяването в Прага Prazska vodohospodarska spolecnost, a.s.) и главната разпределителна и обслужваща организация (Prazske vodovody a kanalizace, a.s.), не получават никакви оперативни субсидии от общината, която е основен собственик в тях. Цената на водата се изчислява на базата на оперативните и инвестиционни разходи с начислени амортизационни отчисления. Наскоро беше оповестен план за приватизация на Prazske vodovody a kanalizace.¹⁵ По същия начин в Бърно и Острава, където мажоритарен собственик на водната компания е френска водна компания, компаниите наемат инфраструктурата от общините и плащат наем, който покрива напълно разходите за инвестиции на общината във водоснабдителната мрежа. Тарифите за вода, определяни от общината, се коригират така, че да покриват пълния размер на инвестициите.¹⁶ В Острава и Прага, ВиК компанията, в която общините държат 23% от собствеността, не се субсидира, докато в Бърно ВиК компанията, в която общината държи дял от 51%, получава оперативна субсидия. Няколко други регионални монопола бяха приватизирани и работят при сходни договори за ценообразуването.¹⁷ Важен проблем за водните компании в Чехия, е спадът в потреблението на вода, особено за домакински нужди. В резултат на това цената на водата нараства заедно с нарастване на разходите, като в същото време потреблението спада.

Газоснабдяване

За разлика от водния сектор, възвръщаемостта на разходите в газоснабдяването е много ниска, понякога равна на нула. Това се приписва на централното регулиране, което още съществува и на неясната стратегия за приватизация, което пречи на въвеждането на такива договорни отношения, каквито има във водния сектор, които биха осигурили възвръщаемост както на оперативните, така и на инвестиционните разходи.¹⁸

Твърди отпадъци

Общините отговарят за събирането и (в повечето случаи) депонира-

¹⁴ Цените базирани върху разходите се прилагат към водоснабдяването, автобусния транспорт, отоплението (на едно) и горивата. (V. Kamenickova "The interministerial conference on administrative reform in Slovenia) (the Czech Experience)

¹⁵ Фондът на националната собственост оповести, че 66% от експлоатационната компания Prazske vodovody a kanalizace ще бъдат продадени, докато компанията собственик на инфраструктурата Prazska vodohospodarska spolecnost, a.s. ще остане напълно общинска собственост.

¹⁶ Компанията OVAK наема водоприемствата съоръжения от община Острава и плаща наем, който се

нето на битовите отпадъци. Те могат да извършват тази услуга сами или чрез частни компании. Както при водоснабдяването и канализацията, най-често избираният вариант е този със съвместно акционерно дружество, в което в няколко случая участват и чуждестранни партньори.¹⁹ За разлика от водния сектор, обаче тук се случва някои общини да субсидират дейностите, но в по-малка степен, отколкото в градския транспорт.

Градски транспорт и други сектори

Цените се определят директно от компаниите, в които в болшинството случаи общините са мажоритарен собственик. Макар разходите и таксите да са различни в страната, в градския транспорт има тенденция в почти всички общини дейностите да бъдат силно субсидирани. В Прага например, където таксите за градски транспорт са няколко пъти по-високи отколкото в по-малките градове,²⁰ нивото на субсидиране на компанията за метрополитен, трамваен и автобусен транспорт е все още около 65.5%.²¹ В културата и образованието субсидирането е преобладаващо. Правителството носи отговорност за университетското и гимназиално образование; общините финансират само началното и предучилищно образование. От централния бюджет се отпуска субсидия на глава от населението, която се разпределя за основно образование, въпреки че общините обикновено финансират част от тези разходи от собствените си приходи. За предучилищните заведения родителите трябва да плащат до 30% от оперативните разходи, както и да покриват част от разходите за храна в училищата.²² Зоопарковете и театрите също се субсидират, но имат и малък поток приходи от билети.

3.2 Еволюция на потребителските такси

Тъй като повечето от дейностите, разгледани по-горе, към които се прилагат потребителските такси, се осъществяват от акционерни дружества, чийто приходи не се включват в общинските бюджети, не е никак лесно да се получи анализ на опита с потребителските такси от сумарния общински бюджет. Тази част от общинските бюджети, която е озаглавена „приходи от бюджетни организации“, като че ли в най-голяма степен улавя потребителските такси, които се начисляват директно в общинските бюджети. Макар че тези дейности са по принцип субсидирани, прегледът на тези приходи показва, че много общини правят усилия да намалят степента на субсидиране. В табл. 3 са разгледани тези приходи за периода 1994-1999.

изчислява така че да покрива лихвите и амортизационните разходи по заема, използван за изграждане на съоръженията. Тарифите се определят така, че да покриват наема и другите оперативни разходи.

¹⁹ Друга френска компания има стратегически дял в Severocejske Vodovody a Kanalizace (SCVK), ВиК в Северна Бохемия и притежава водна компания в Южна Бохемия.

²⁰ Вж. MUFIS юни 1998, пар. 3.28-3.30.

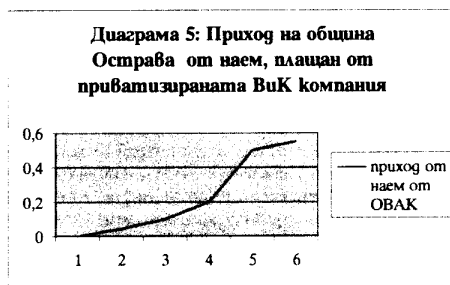
²¹ Например, една австрийска компания владее 66% от Konwag, Пражката почистваща компания, останалите дялове са собственост на общината. (EUI, April 22, 1996).

²² Например сегашните такси за градския транспорт в Чески Крумков са около една четвърт от тези в Прага.

Таблица 3.
Приходи от бюджетни организации
и потребителски такси

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
В млн. CZK	14,499	15,405	15,158	15,479	17,097	18,534
В млн. USD	504	580	558	488	530	536
Като % от общите данъчни приходи	27%	23%	22%	20%	21%	21%
Като % от общите текущи приходи	19%	17%	16%	15%	15.5%	16.5%
Като % от общите текущи и капит. прих.	18%	16%	15%	14%	14%	12%
Като % от общите приходи и субсидии	13%	12%	9%	10%	10%	10%

Тези приходи съставляват по-значителен дял в бюджетите, отколкото приходите от данък недвижима собственост. В периода 1994 – 1997 при новата система на класификация тези приходи нарастват в абсолютно изражение (CZK и USD) и като дял от общите данъчни приходи и от текущите приходи, но намаляват като дял от общите приходи, вкл. капиталовите и субсидиите.



Както е отбелязано по-горе, секторите в които потребителските такси постигат най-голяма възвръщаемост, са водоснабдяването и канали-

²⁶ През 1992 нивото на субсидиране на Prague Transport Authority беше 61 %, а за следващите години беше предвидено да бъде 50-70 % от оперативните разходи. През 1999 г., общите разходи на компанията бяха 9,354,575 хил. крони, докато субсидията ѝ за оперативни разходи възлизаше на 6,124,003 хил.крони, т.е. 65% (Prague City Government Budget and Accounting Department internal report, 2000 and NRI Study, 1994.)

²⁷ Заплатите в образованието се плащат от правителството, на общините са оставени само оперативните разходи за основните училища и предучилищни заведения, за което те частично получават субсидии. Kamenickova, p. 9.

зацията. Ключова роля тук играе правото на общините да определят тарифите на базата на принципите на възвръщаемостта. В град Острава, където мажоритарен собственик във ВиК компанията е чуждестранна фирма, тази дейност не се субсидира и това е показателно. Компанията, която експлоатира водната инфраструктура, сто процента собственост на общината, плаща наем на общината, изчислен така, че да покрива инвестиционните разходи на града за инфраструктурата. Водните тарифи се определят с наредба на общината на базата на правилник, който позволява увеличение на цената, на базата на доказани разходи, сред които наемът е основен компонент. На *диаграма 5* е показан прихода от наем, внесен в община Острава от ВиК компанията от 1993 до 1998 г. През този период наемът е коригиран неколкостотна, за да покрие разходите за нови инвестиции в инфраструктурата.²⁸

IV. Общински такси

4.1 Нормативна основа за определянето на общинските такси

Съгласно Глава II на Закон 367/1990, общините в Чехия имат единственото правомощие да вземат решение за „видовете местни такси и техните ставки на базата на специален закон,“ т.е. Закон № 565/1990 за местните такси. Закон № 576 за бюджетните правила разпорежда, че общинските приходи включват местни плащания и административни плащания за функциите, осъществявани от общината и глобите, налагани от нея.²⁹

По-конкретно Законът за местните такси определя два вида такси, които могат да се налагат: 1) „административни такси,“ които се налагат при основните административни услуги, като при продажба на таксови марки, и 2) „местни такси,“ начислявани на други дейности, вкл. такси за кучета, минерални басейни и почивни такси, за ползване на леглова база, на обществени площи, входни такси, разрешителни за коли за влизане в определени зони на града, за слот машини. Парламентът определя списъка на местните такси и техните горни граници.³⁰

Таксите в различните общини се различават както по броя, така и по размера си. Някои общини събират до 20 такси, а други може да не събират никакви. Например, таксата за замърсяване на околната среда, налагана на електроцентралите за замърсяване на въздуха, е въведена само от някои общини.

4.2 Еволюция на общинските такси

Описаните по-горе общински такси са класифицирани в бюджета в

²⁸ City of Ostrava, June 1996, ING Barings

²⁹ Kamenickova, p. 8.

статия „Вътрешни такси за стоки и услуги“, в която се включват административните и правни такси, таксите за замърсяване на околната среда и за ползване на природни ресурси, заедно с други местни такси. В табл. 4 е показана еволюцията на тези такси в съвкупния общински бюджет:

Таблица 4.
Еволюция на общинските такси
в съвкупния общински бюджет

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
В млн. CZK	1,143	765	788	4,269	4,384	3,902
В млн. USD	402	929	135	136	113	
Като % от общите данъчни приходи	2%	1%	1%	6%	5%	4.5%
Като % от общите текущи приходи	1.5%	1%	1%	4%	4%	3.5%
Като % от общите текущи и капит. прих.	1%	1%	1%	4%	3.5%	3.0%
Като % от общите приходи и субсидии	1%	1%	0.5%	3%	3%	2.0%

Може да бъде отбелязано, че приходите от тези такси съставляват почти същия процент от бюджета, както и приходът от данък недвижима собственост. Те са сравнително стабилни, с изключение на голямото нарастване през 1997 г.

Таблица 5.
Общински такси, събирани в чешките градове

	Млн. CZK	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Бърно	Общински такси	n.a.	160	141	152	147	146
	Общо приходи	n.a.	4,298	5,398	5,467	5,474	5,294
	Такси/Приходи	n.a.	4%	3%	3%	3%	3%
Грeбoк	Общински такси	0.007	0.010	0.011	0.011	0.009	0.009
	Общо приходи	0.159	0.259	0.339	0.422	0.364	0.300
	Такси/Приходи	4%	4%	3%	3%	2%	3%
Прага	Общински такси	930	703	658	703	n.a.	768
	Общо приходи	16,820	18,547	23,930	25,899	25,507	27,755
	Такси/Приходи	6%	4%	3%	3%	n.a.	3%

Както се вижда от табл. 5, общинските такси съставляват около 3%

от общите приходи в трите разгледани града. Таблицата показва също, че сегашните нива показват спад, в сравнение с нивата от 1993 и 1994, по отношение на дела от приходите. Стагнацията може да се обясни с факта, че тези такси са фиксирани в рамките на горните граници, определени със закон и се налагат за ограничен обхват от услуги.

V. Заключение и поуки

Степента на правомощие по отношение на местните данъци в Чехия е много малка и се състои в правото непряко да се влияе върху ставките на някой национален данък, постъпленията от който са ограничени и стагниращи. Правомощието, осигурено по закон да се влияе върху този данък, е упражнявано от повечето общини, но не е ефективен инструмент за повишаване постъпленията от него. Това може да се обясни със сегашната данъчна основа, която не е пазарна, както и с ограничения контрол на общините върху ставката.

Сегашното положение с правомощията по отношение на данъците, трябва да се разглежда в контекста на силно фрагментираната териториална система, при която повечето от съществуващите над 6000 общини биха имали много малък капацитет да правят данъчни оценки и да събират данъци, както и на силно централизираната, но относително стабилна система на споделените данъци. В същото време, при липсата на собствена данъчна основа или на правото да налагат общински данъци върху основата на национални данъци, общините реагират на намаляването на субсидиите и стагнацията на събираемостта на националните данъци след забавянето на икономическия растеж след 1997 г., като набират собствени средства чрез стопанска дейност, чрез постъпленията от наеми и лихви, чрез продажбата на собственост и дялово участие. В този смисъл собствените приходи, над които общините упражняват най-голям контрол и които нарастват динамично, се основават на активите. Такова поведение може да се определи като много често срещано и в другите страни в преход, където ограничения или напълно липсващи данъчни правомощия на общините често се съпровождат с големи усилия на местните власти да набират приходи от лихви, дивиденди, наеми или продажби на активи. Тъй като продажбата на активи, която зачестява, не може да продължи безкрайно и неизбежно ще доведе до спад в други приходи, генерирани чрез активите, общинските бюджети в Чехия определено ще се нуждаят от допълнителни средства от държавния бюджет или от нова данъчна основа, за да преодоляват дефицитите през следващите години.

В противовес на ограничените си данъчни правомощия, общините в

Чехия имат значителна свобода да вдигат тарифите на определени услуги, като ВиК, благодарение на липсата на централно регулиране. Тази свобода, съчетана със свободата да приватизират тези услуги чрез продажба на значителни дялове от регионалните водни компании на частни, често чуждестранни инвеститори, позволява на общините да премахнат субсидирането на оперативните и инвестиционни разходи във водния сектор. В други сектори, най-вече в газоснабдяването, за възвръщаемостта на разходите пречат правни и институционални фактори, които не позволяват сходни схеми. В трети сектори, като градския транспорт, където потенциалът за възвръщаемост чрез такси е по-ограничен, субсидирането продължава. В същото време бюджетните приходи от организации, които осъществяват основни общински услуги, нарастват в общинския сектор като цяло (надхвърляйки нарастването на разходите на същите организации).

Накрая, правото да се налагат редица общински такси, се използва в различна степен от общините в Чехия, което показва различията в местните политически предпочитания и икономически условия. Максималният потенциал на тези такси е неголям, поради ограничения брой и цели, за които могат да се налагат, както и поради централно определени горни граници.

БЛАГОДАРНОСТИ

Авторът изказва благодарност на многото хора, които споделиха ценна информация и виждания по време на подготовката на този материал, и по-специално на г-жа Хабова и г-н Винс от чешката рейтингова агенция; г-жа Хулкова, г-н Парубек и г-н Вобрашек от община Прага; и г-н Ктрба от Министерството на финансите.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Bryson, Philipp J. and Gary C. Cornia. „Czech Republic“. Marriott School of Management, Brigham Young University. Paper produced for the Lincoln Institute of Public Policy.
2. Ceska Sportelna. „Plzen, Prospect, 500 000 000 Kc 11,50% komunalni obligace Splatne 2000.“
3. City of Ostrava. 1997 Annual Report.
4. Czech Rating Agency (CRA), Prague.
Rating report for Severoceske vodovody a kanalizace, a.s., 1999, 1998.
Rating report for Teplarna Strakonice, a.s., 1999.
Rating report for City of Trebic, 1998.
5. Government Financial Statistics, WB-IMF SIMA database. Local government budget revenues and expenditures, 1993-1998.
6. Incl, Burcak. „Sub-National Credit Market in the Czech Republic.“ World Bank mimeo.
7. ING Barings. „The City of Ostrava. Rating presentation to Standard & Poor's Corporation. Corporate Debt Research.“ June 1996.
8. ING Barings. „The City of Prague Information Memorandum. US\$105,000,000 5 Year Revolving Credit Facility.“
9. Kamenickova, Vera. Ministry of Finance, Czech Republic. „Fiscal decentralization in the Czech Republic: Fiscal Decentralization Initiative (FDI). February 1996.
10. Ministry of Finance of the Czech Republic. Aggregate budgets of the local government units, 1994-1999.
11. MUFIS.
Quarterly Monitoring Report. 3rd Quarter, 1998.
Monitoring Report Municipal Infrastructure Financing Program Czech Republic. June 1998, June 1997.
12. Nomura Research Institute. „Capital Trends: The Czech Republic, The City of Prague.“ March 1994 No.11. International Bond and Currency Strategy Special Study.
13. Peterson, George, Zdenka Matouskova and Petr Tajcman. „Monitoring Report. Municipal Infrastructure Financing Program. Czech Republic.“ The Urban Institute. June 1998, June 1997.
14. „Public budgets show deficit of Kc10.6bn in 1999“, Prague, April 18, 2000. (CTK). World Bank ECSPF News Service.
15. State Environment Fund of the Czech Republic (SFZP). Annual Report 1997.
16. The World Bank. „Czech Republic: Toward EU Accession. Main Report. A World Bank Country Study.“ 1999.

ПРИЛОЖЕНИЯ

- A. Списък на закони, третиращи темата.
- B. Класификатор на общинските приходи в Чешката република.
- C. Съвкупни общински приходи, 1994-1999.
- D. Приходи за 1994-1998 на градовете Бърно, Пилзен, Прага, Острава, Трбик.

Приложение А

Списък на законите

1. Конституция 16, 12, 1992.
2. Закон за общините 367/1990, изм. Със Закон №о. 439/1991, 485/1991, 553/1991, 302/1992, 68/1993, 152/1994, 279/1995.
3. Закон № 576/1990 Coll. За правилата за управление на бюджетните средства на Република Чехия и на общините в РЧ, изм. Със Закон № 579/191, 166/1992, 321/1992, 10/1993, 189/1993, 57/1995, 154/1995, 160/1995, 160/1997.
4. Закон № 565/1990 Coll. За местните такси, изм. Закон 184/1991.
5. Закон за данък недвижима собственост № 338/1992, изм. Закон № 315/1993.
6. Закон 172/1991 за прехвърляне на държавни активи на общините.
7. Закон 87/1991 за реституция на собствеността, конфискувана от държавата след 1945 г.
8. Закон № 418/1990 за столичния град.
9. Закон № 425/1990 за районните служби.

Приложение В

Класификатор на приходите

От 1997 г. в системата на общинските бюджети в РЧ приходите се класифицират в следните статии:

1. „Данъчни приходи“

- Подоходен данък при трудови правоотношения
- Подоходен данък за самонаети лица
- Данък за юридически лица
- Данък недвижима собственост
- Административни и съдебни такси
- Такси за замърсяване на околната среда и ползване на природни ресурси
- Други местни такси
- Последните три статии се инкорпорират под „вътрешни такси за стоки и услуги“ в класификацията, по която се изготвят отчетите за GFS.

2. „Неданъчни приходи“

- Приходи от стопанска дейност и собственост
- Такси и приходи от редовни услуги (или: приход от бюджетни организации).

- Приходи от лихви
- Глоби и такси
- Други неданъчни приходи (от дивиденди от дялово участие)
- 3. „Капиталови приходи“
- Приход от продажба на имущество
- Приходи от продажба на акции и дялове в компании
- 4. „Субсидии“
- Текущи/оперативни субсидии
- Инвестиционни субсидии

(1) + (2) + (3) обикновено се наричат „собствени приходи.“

За целите на настоящия материал, в диаграма 1 горната класификация е изменена, както следва: към „Данъчните приходи“ са включени ДОО, ПДФЛ, КДП и данък недвижима собственост, но не и останалите включени тук по т. (1). Останалите от т. (1) са определени като „общински приходи от такси“. Статиите в т. (2) са прегрупирани като „Приходи от стопанска дейност и собственост“, „Такси и приходи от бюджетни организации“ and „Глоби и други неданъчни приходи“.

Приложение С

Съвкупни приходи на общинските звена

Млн. CZK	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Вътрешни данъци							
Вътрешни такси върху стоки и услуги и други такси	5,985	1,733	3,639	3,695	4,284	4,35	3,915
Други данъци							
Други неданъчни приходи (лизинг и наем, лихви, дивиденди, продажба на некапиталови активи)	0,000	8,584	8,905	9,700	15,118	14,773	14,926
Субсидии	27,849	30,980	34,803	61,504	37,559	40,430	45,330



По GFS дефиниции:							
Текущи приходи	56,208	85,061	89,913	94,524	106,788	113,000	113,000
„Общо приходи“	64,059	81,261	95,238	102,327	110,641	123,652	149,508
Общо приходи и субсидии	91,508	112,261	120,641	125,821	135,241	149,508	149,508
End of period CZK/USD	30	28	27	27	35	30	36
Period average CZK/USD	30	29	27	27	35	30	36

Източник: МФ и Правителствена финансова статистика (GFS)

Приложение D

Бюджети на избрани градове

Бърно

000 CZK	1994	1995	1996	1997	1998
ДОО	1,900,000	2,690,000	2,200,000	2,400,000	2,560,000
ПДФЛ	670,000	750,000	740,000	760,000	781,000
КПД	-	95,000	456,000	374,000	383,000
Данък недв. собственост	87,000	110,000	108,000	110,000	120,000
Административни такси	75,000	79,000	85,000	75,000	75,000
Екологически такси	-	-	-	-	8,500
Местни такси	85,000	62,000	67,000	72,000	62,000
Приходи от стоп. Дейност	360,000	390,000	210,000	110,000	136,000
Дивиденди и изиски	-	-	430,000	300,000	300,000
Лихви	12,500	19,000	35,000	13,000	9,000
Други приходи	200,000	300,000	700,000	700,000	700,000
Капиталови	38,000	3,000	120,000	240,000	210,000
Други субсидии	810,000	1,000,000	850,000	850,000	850,000
Общо приходи и субсидии	4,297,500	5,398,000	5,467,000	5,474,000	5,293,500

Острава

000 CZK	1994	1995	1996
Корпоративен данък печалба	0	27,501	375,463
Приходи от РО	38,435	3,227	6,105
Приходи от РО	476,091	592,112	725,368
ДОО	1,850,625	2,288,921	1,816,901
ПДФЛ	11,833	412,881	354,341
Имуществен данък	105,083	100,770	95,311
Административни и местни такси	63,254	84,407	81,087
Общо действителни приходи	2,870,652	3,523,678	3,463,966
Други приходи	302,205	377,665	326,738
Капиталови – продажба на активи	-112,049	110,376	214,099
Собствени приходи	3,866,664	4,697,255	6,411,602
Субсидии	1,120,813	968,700	1,573,660
Общо приходи	4,987,477	5,665,955	7,985,262
	1997	1998	1999
ДОО	1,987,602	2,180,389	2,092,359
КПД	326,637	376,653	426,847
Административни и местни такси	79,330	54,557	38,243
Услуги	323,012	429,458	443,359
Лихви	104,097	108,833	69,136
Продажба на активи	251,288	288,587	269,252
Общо субсидии	1,272,177	963,506	1,160,966

Прага

000 CZK	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
ДОО	5,800,000	8,833,768	12,100,000	10,300,000	18,700,000	13,607,495	14,644,247
ПДФЛ	-	3,941,903	4,700,000	4,500,000	415,05	4,938,663	41,499
КПД	-	0	1,100,000	2,050,000	1,400,00	1,802,239	2,064,198
Данък недв. собств.	230,000	219,524	300,000	300,000	286,00	307,886	325,705
Екологически	-	0	-	-	15,000	26,259	26,176
Приход от субсидираните организации	7,179	33,065	5,000	23,000	10,599	81,502	59,347

Приход от бюджетни организации	552,821	468,334	385,000	411,000	189,401	573,399	996,590
Данъци и такси	230,000	263,663	282,000	293,000	300,000	323,399	411,399
Такси от избрани дейности и услуги	700,000	438,919	360,000	400,000	300,000	521,168	531,587
Данък и разходи за финансови услуги	-	316,198	-	-	300,000	664,169	642,400
Лизинг и продажба на собственост	1,300,000	351,605	-	-	3,000	1,994,559	1,859,090
Други приходи	2,600,000	234,611	3,682,000	6,212,000	781,400	343,307	372,646
Субсидии от държ. бюджет	5,400,000	2,876,052	1,000,000	1,400,000	4,800,000	2,399,248	2,587,381
Общо приходи и субсидии	16,820,000	18,546,859	23,930,000	25,899,000	25,507,451	27,755,150	29,154,469

Требик

000 CZK	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Приходи от РО и РО	18.5	21.5	45.5	13.6	14.0	15.0
Корпоративен данък	0	0	0	55.5	61.5	47
ДОО	45.8	70.5	93.8	80	53	56.5
ПДФЛ	0	0	0	0	49.7	48
Данък недвиж.собств.	8	6.8	7	7	8.8	8.5
Данъчни комисионни (danove poplatky)	4.8	7	6	7	6	3
Местни такси (мест. poplatky)	2	3	5	3.8	3	6
Продажба на змоти	5	4	10	102	75	56.6
Други текущи приходи	0.2	0.4	1.1	1.1	6.4	6
Други капиталови приходи	11	26.5	71	53.5	3	1.6
Държавни субсидии	45.6	81.9	76.3	59.7	75	42.5
Трансфер и фондове	18	36.6	23	38.8	8.6	9.6
Общо приходи	158.9	259.2	339.2	422	364	300.3

Източник: Годишни отчети на общината, доклади на рейтинг агенции и на финансовите и бюджетни отдели на общините.

Системата на местни данъци и такси в България - възможности за бъдещо развитие.

Оценка на възможности за промяна в данъчните правомощия на местните власти

Стефан Иванов
Клуб Икономика 2000

ВЪВЕДЕНИЕ

Основните публични институции в България са централните органи на власт и управление, техните регионални (деконцентрирани) структури и децентрализираните органи на управление. На поднационално равнище функционираат областните администрации и общините. Доколкото първите имат твърде ограничени функции, като местни власти (в смисъла на западната терминология), в този доклад се разглеждат само общините, които са основни единици на местно самоуправление.

Основни постулати на теорията за публичните блага, които важат и за България, са:

- Държавата е тази, която определя обхвата на публичните услуги;
- Държавата определя обхвата на публичните услуги, които предоставят общините;
- Разпределението на отговорностите между държавата и общините е база за разпределение на публичните финансови ресурси;
- Държавата осигурява законово определени приходи на общините, които са достатъчни за посрещане на законово определени им разходни отговорности;
- Част от общинските отговорности имат задължителен за местните власти характер. В същото време, държавата прехвърля правомощия на общините да решават самостоятелно определен кръг от проблеми с местно значение;
- Като децентрализиран институции общините трябва да имат правомощия да влияят върху размера на местните приходи. Спектърът на възможности за промяна в данъчните правомощия на местните власти е ограничен от тези постулати.

цифично изискване за последните е да се формират от облагане на дейности, които имат ограничен териториален обхват – обикновено в рамките на местната юрисдикция.

Реформата в местните финанси е част от обществените промени в страната. Тя започна през 1993 г. с признаване самостоятелността на общинските бюджети в рамките на единния държавен бюджет. На практика това означава, че държавата се отказва да централизира излизщите в местните бюджети и да финансира местните дефицити. Новите финансови взаимоотношения между държавата и общините се проявиха в приетата „обективна формула“ за разпределение на държавните субсидии за общинските бюджети. Новите закони за местното самоуправление и местната администрация (1995 г.), за местните бюджети и местните данъци и такси (1997 г.) за общинската собственост (1996 г.), ежегодния закон за държавния бюджет, както и някои специфични данъчни закони като закона за корпоративното подоходно облагане и други, регламентираха параметрите на финансовите правомощия и отговорности на общините и взаимоотношенията им с централните власти. Горните нормативни актове поставиха началото, а не край на реформите. Практиката през 90-те години позволи да се открият определени тенденции и проблеми в сферата на местните финанси, по-важните от които са:

1. Централизация на публичните финансови ресурси;
2. Сложна, непрозрачна и несправедлива формула за разпределение на държавните субсидии;
3. Сведени до минимум инвестиционни възможности на общините;
4. Силно ограничени правомощия на общините да влияят върху приходите и разходите на техните бюджети;
5. Разминаване между отговорности за финансиране и правомощия за управление на основни за общините дейности в сферата на споделени отговорности – образование, здравеопазване, социално подпомагане;
6. Обща небалансираност на общинските бюджети, проявяваща се в невъзможност да се покрит законно определените разходни отговорности със законово определените приходи. Перманентният дефицит се скрива зад касовото отчитане на местните бюджети и се проявява в т.нар. неразплатени разходи.

Настоящият доклад визира част от горните проблеми – тези, свързани с местните данъци и такси. Целта е да се анализира количественото им представяне и правомощията на местните власти да влияят върху постъпленията от тях и на тази база да се формулират предложения за промени в Закона за местните данъци и такси. Засягат се

и други елементи на системата на местните финанси, доколкото те имат отношение към така определените предмет и цел на доклада.

Докладът е структуриран в две части. В първата се анализира съществуващото състояние – постъпления от местни данъци и такси и правомощия на общините за определянето им. Представят се и сравнителни данни за други европейски страни. Във втората част се фокусира върху предложенията за промени, които са структурирани в два разреза: първо, промени в законодателството и насочени към повишаване на капацитета на общините и второ, от гледна точка на времето за тяхното осъществяване – незабавни, краткосрочни (през тази и следващата година) и дългосрочни (в рамките на 5-годишен период).

1. Видове общински приходи и правомощия на местните власти

1.1. Източници на общински приходи

Общинските приходи източници се делят на три основни групи:

- Държавни трансфери (споделени данъци и държавни субсидии);
- Местни приходи;
- Привлечени средства.

Местните приходи се формират от три основни групи: местни данъци; местни такси; други общински приходи (наеми, продажба на общинско имущество, и от други общински дейности), които не са предмет на този доклад.

Има четири местни данъка: данък върху недвижимото имущество; данък наследство; данък МПС; данък придобиване на имущество по възмезден и безвъзмезден начин.

В общинските бюджети постъпват приходите от голямо разнообразие от местни такси. По-важните от тях са такса смет, такси за административни и технически услуги, такси за социални услуги – детски ясли, градини, лагери и други, такси за пазари и тържища, курортна такса и други. За всички останали местни услуги, предоставяни извън поименно изброените в ЗМДТ, общините определят цени.

1.2. Количествен анализ на приходите от местни данъци и такси

В табл. 1 е представен делът на основните групи приходи на общинските бюджети за периода 1994-1998 г. Ясно се забелязва компенсиращия ефект на държавните субсидии по отношение както на споделените данъци, така и на другите приходи за местните бюджети. През първите три години на анализирания период, когато делът на

местните приходи се запазва относително постоянен, относителното увеличаване на приходите от споделени данъци се компенсира от намаляване на субсидиите. Кризата от 1997 г. засегна най-силно местните приходи, чиито фиксирани равнища са особено чувствителни от инфлацията. Обратно, приходите от облагането на доходи (ДДФЛ и данък за общините) силно увеличиха дела си. Държавните субсидии също увеличиха слабо своя дял за да компенсират непокритата разлика между спада на местните приходи и привлечените средства от една страна и увеличението на дела на споделените данъчни приходи, от друга. През 1998 г. относителното движение на споделените данъци и местните приходи е обратно, но държавните субсидии отново компенсират само непокритата разлика в дела на останалите приходи.

Без да влизаме в подробности за действието на механизма за разпределение на субсидиите, ще отбележим само, че съдържащите се в него два преразпределителни елемента действат антистимулиращо на повишаването на местните приходи и в частност на местните данъци и такси.

Таблица 1.
Структура на приходите
на общинските бюджети

(в %, Вс. приходи = 100%)

Видове приходи	1994	1995	1996	1997	1998
Държавни субсидии	44.23	41.86	32.75	34.79	36.61
Споделени данъци	33.96	37.21	46.05	55.65	46.58
Местни приходи	18.42	18.96	19.27	9.23	15.50
Привлечени приходи	3.39	1.97	1.93	0.33	1.31

Промените на дела на местните данъци и такси в собствени-те бюджетни приходи на общините¹ за периода 1994-1999 г. са представени в табл. 2. Наблюдава се общо намаление с около 3 процентни пункта за изследвания период, като динамиката на двата приходоизточника е сходна – намаление до 1997 г. и увеличение за последните две години. Спадът на дела на местните данъци е значително по-голям, а последващото относително увеличение – по-слабо, в сравнение с този на местните такси. Както се вижда, подобна крива на изменение описват другите местни приходи, докато при споделените данъци тя е противоположна.

¹ В България под „Собствени приходи“ се разбира сумата на всички данъчни и неданъчни приходи на общините. Не се включват държавните субсидии и привлечените средства.

Таблица 2.
Структура на собствените приходи
на общинските бюджети

(в %, Собств. приходи = 100%)

Видове приходи	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Споделени данъци	64.84	66.25	70.49	85.77	75.04	70.60
Вс. ДОД	45.69	47.57	48.11	52.28	48.83	46.66
Данък за общините	15.28	15.86	20.27	32.06	24.68	22.24
Местни данъци	12.45	9.46	8.20	2.93	7.39	7.62
Местни такси	8.66	8.96	7.43	4.88	10.00	10.50
Други местни приходи	14.06	15.34	13.88	6.42	7.57	11.27

По-детайлният анализ на тенденциите в относителното изменение на местните данъци (табл. 3) показва сходна динамика на всички данъци, с изключение на данък наследство, приходите от който през последните две години са символични. Увеличението на дела на местните данъци през 1998 г. се дължи основно на актуализирането на техните ставки с влизане в сила на ЗМДТ. Най-голямо увеличение се наблюдава за данък сгради, докато другите два данъка (МПС и прехвърляне на собственост) все още не могат да достигнат относителните си равнища от преди кризата през 1997 г.

Таблица 3.
Структура на местните данъчни приходи

(в %, Собств. приходи = 100%)

Видове местни данъци	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Вс. Местни данъци	12.45	9.46	8.20	2.93	7.39	7.62
Данък имоти	1.66	1.31	1.95	0.35	2.49	2.70
Данък наследство	0.29	0.42	0.32	0.15	0.05	0.02
Данък прехвърляне	4.75	4.08	3.29	1.98	2.61	2.68
Данък МПС	5.75	3.65	2.64	0.45	2.24	2.23

От табл. 4 се вижда, че приходите от такса смет формират около половината от всички приходи от местни такси. Тя е и най-чувствителната на промените във външната среда, за разлика от таксите за социални услуги. Значителна динамика се наблюдава при другите такси, главно за сметка на услугите, оказвани на бизнеса.

² Данните за местните данъци и такси са преизчислени спрямо сегашното положение. Преди 1998 г. данъците прехвърляне и МПС са били такси.

Таблица 4.
Структура на приходите от такси

(в %, Собств. приходи = 100%)

Видове местни такси	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Вс. Местни такси	8.66	8.96	7.43	4.88	10.00	10.50
В т.ч. такса смет	4.35	4.63	4.03	1.47	5.00	...
социални такси*	2.64	2.61	2.01	2.43	2.59	...
Други такси	1.67	1.72	1.38	0.98	2.41	...

* Включени са таксите за ясли, детски градини, лагери и социални заведения. През 1999 г. таксите за социални заведения се събират в специална извънбюджетна сметка и не са включени в общия сбор.

Общото заключение е, че делът на местните данъци и такси във формирането на приходите за общинските бюджети в страната е сравнително нисък 17-18% от собствените и около 11% от всички приходи. Особено ясно това се вижда от съпоставката с другите европейски страни (вж. табл. 5). Макар че данните са за най-добрата година за България (1994 г.), се вижда голямото ни изоставане, както по отношение на западните, така и в сравнение с повечето източно европейски страни. На практика делът на местните данъци и такси в приходите на общинските бюджети само Естония, Литва и Албания е по-нисък от този в България.

Таблица 5.
Структура на бюджетните приходи на местните власти в Европа²

(в %)

Държава	Мест. данъци	Мест. такси	Др. местни прих.	Привл. средства	Спод. данъци	Транс. есри	Всичко прих.
Естония	0.1	0.9	6.0	2.0	60.0	31.0	100.0
Албания	2.5	3.0	5.5	0.0	1.0	88.0	100.0
Литва	6.4	0.0	6.3	0.0	87.3	0.0	100.0
Словения	6.8	13.9	0.0	0.0	79.3	0.0	100.0
Румъния	5.0	16.0	0.0	0.0	33.0	46.0	100.0
България*	1.0	10.0	9.0	2.0	34.0	44.0	100.0
Унгария	13.0	8.2	10.5	6.0	7.0	55.3	100.0

² За изчисленията са използвани данни от доклада на James McCullough „Структура на общинските приходи на основата на международния опит“, публикуван в „Фискална децентрализация, изд. на ФРМС, 1998 г. Източник: Congress of Local and Regional Authorities of Europe, The Financial Resources of Local Authorities in Relation to Their Responsibilities, Strasbourg, April 27, 1998

* Данните за България са за 1994 г.

(в %)

Държава	Мест. данъци	Мест. такси	Др. местни прих.	Привл. средства	Спод. данъци	Транс. есри	Всичко прих.
Полша	21.0	7.0	12.0	0.0	23.0	37.0	100.0
Латвия	45.0	1.0	3.0	1.0	13.0	37.0	100.0
Чехия	16.0	12.0	20.0	11.0	23.0	18.0	100.0
Словакия	10.0	9.0	37.0	5.0	30.0	9.0	100.0
Холандия	15.0	2.0	22.0	0.0	0.0	61.0	100.0
Великобритания	24.0	11.0	4.0	8.0	53.0	0.0	100.0
Гърция	27.0	9.0	10.0	2.0	25.0	27.0	100.0
Исландия	16.0	21.0	11.0	0.0	43.0	9.0	100.0
Германия	36.0	6.0	0.0	8.0	18.0	32.0	100.0
Португалия	24.0	11.6	13.4	8.0	1.0	42.0	100.0
Италия	31.0	11.0	16.0	7.0	2.0	33.0	100.0
Австрия	19.5	23.5	11.5	12.5	30.0	3.0	100.0
Белгия	41.0	8.0	19.0	0.0	0.0	32.0	100.0
Норвегия	47.7	12.8	7.5	0.0	0.0	32.0	100.0
Испания	28.0	17.5	9.0	14.5	0.0	31.0	100.0
Финландия	39.5	23.0	1.9	5.6	1.0	29.0	100.0
Люксембург	32.0	24.0	10.0	8.0	24.0	2.0	100.0
Франция	43.0	8.0	15.0	9.0	0.0	25.0	100.0
Швеция	56.0	15.0	10.0	0.0	0.0	19.0	100.0
Швейцария	46.0	24.0	9.0	3.0	1.0	17.0	100.0
Дания	52.2	22.3	11.5	0.0	2.0	12.0	100.0
Средно за Европа	25.7	12.2	10.5	5.6	12.8	33.2	100.0

1.3. Правомощия на местните власти по определяне на данъците и таксите и администриране на приходите

Общинските приходоизточници са регламентирани основно в Закона за общинските бюджети.

В него са описани: (1) видовете данъци, такси и други приходи, които постъпват в общинските бюджети; (2) правомощията на общините да определят вида и размера на приходи от общински дейности; (3) препратки към други закони, които регламентират:

Местните данъци и такси.

Това е ЗМДТ. В него са описани: видовете местни данъци и такси, данъчна база, данъчно задължени лица, размер на ставки и правомощията на общините да определят ставки на част от общинските такси (без или в рамките на законови ограничения);

Размер на държавните трансфери.

В Закона за корпоративното подоходно облагане се регламентират приходите от данъка за общините. Конкретният дял на приходите за общините от данъка върху доходите на физическите лица се определя ежегодно в Закона за държавния бюджет.

Централната законодателна власт има правомощията да определя видовете данъци и такси, приходите от които постъпват в общинските бюджети. Чрез закони се регламентират: (1) данъчната база, ставките и дела за общините на местните и държавни данъци; (2) размерът, или границите, в които общините могат да определят размера на местните такси.

Общинските съвети определят: (1) без законови ограничения ставката на такса смет (2) в рамките на законови ограничения – размера на част от местните такси.

През 1991 г. службите по събиране на данъците преминават от общинско на централно подчинение. Към Министерство на финансите се създава Главно управление „Данъчна администрация“, в чиито задължения влиза събирането на всички общински приходи. С влизането в сила на законите за местните данъци и такси и за общинските бюджети през 1998 г. бе регламентирано правото на общините да събират приходите от местни такси, с изключение на такса смет, която продължава да се събира от данъчните служби. По най-общия смисъл на западното разбиране, местни данъци и такси са приходи, върху чийто размер местните власти могат да оказват известно влияние – въвеждат, определят данъчната база или ставката, свободно, или в рамките на определени ограничения.

Краткото изложение на нормативната база и регламентираните правомощия на общините да определят данъците и таксите показва:

Данъците върху доходите и печалбата в България са държавни. Чрез закон се определя дела на приходите, които ще постъпват в местните бюджети. Това е практиката на източноевропейските и по-голямата част от западноевропейските страни. Изключения от това правило са скандинавските страни, в които местните власти могат да определят собствени ставки на техния дял от данъка върху доходите на физическите лица. Надграждащи проценти за местните бюджети върху законово определена база на данъка върху доходите и/или данъка върху печалбата имат право да гласуват местните власти в Белгия. Във Франция общините в рамките на известни ограничения определят размера на т.нар. фирмен данък (*taxe professionnelle*). Различни правомощия да влияят върху размера на данъците върху доходите физическите лица или бизнеса имат местните власти в Португалия, Испания, Германия, Италия и други. Общините в България нямат никакви права да определят вида, ставките или базата на т.нар. местни (иму-

ществени) данъци. В действителност, единственото основание те да се наричат местни е, че са регламентирани в ЗМДТ. И тук е най-голямото разминаване с практиката на западните страни. Последните, може би с изключение на Гърция, имат пълни или ограничени правомощия да определят размера на данъка върху собствеността. Подобна е практиката и в Унгария, Чехия и други източноевропейски страни.

Местните власти в европейските страни използват множество такси за оказване от тях публични услуги. Обикновено те имат пълни или ограничени правомощия да определят вида и размера на местните такси. Практиката в България показва, че общините нямат права да въвеждат нови местни такси, освен изрично споменатите в ЗМДТ. За други оказвани услуги те могат да определят цени, но това е свързано с начисляване на ДДС и общо осъбяване на услугата за потребителите. Местните власти имат правомощие да гласуват без ограничения ставката само на такса смет върху данъчната база, използвана за данък сгради (за граждани). Общините определят конкретния размер в законови граници на останалите местни такси, с изключение на таксите за административни услуги, чиито тарифи са регламентирани в закона. Правомощията на общините в България по определянето на данъци и такси могат да се сравнят с тези на западноевропейските страни като се използва методиката на OECD (вж. табл. 6). Ако вземем предвид само данъчните приходи срещу името на България ще пише 0% местни данъци, а разпределението ще е 91% в „d.4.“ и 9% в последната колона „e“. Ако вземем предвид общо местните данъци и такси, то в първата колона процентът за България ще е 10, а разпределението по равнища на правомощия – b – 10.%; d.3. – 0.3%; d.4. – 81.2% и e – 8%. И в двата случая, такава държава в Европа, поне от представените в таблицата, няма.

Основните проблеми изводи и заключения, които могат да се формулират от досегашното две годишно действие на ЗМДТ, са следните:

- В България няма местни данъци;
- Българските местни власти имат може би най-ограничените правомощия по определяне размера на местните данъци и такси в Европа.

Законът регламентира излишно подробно начина на формиране на местните данъци и такси. Вкарването на тарифи в абсолютни стойности в левове при определянето на граници или оценка на определени елементи на данъчната база е пречка за актуализиране размера на местните данъци и такси и е фактор за ерозиране на приходите, вследствие инфлацията, и относителното им изоставане от общата динамика на общинските приходи.

Ограниченията върху размера на местните такси (изкл. такса смет) не позволяват покриване на разходите за оказваните услуги.

Таблица 6.
Данъчни приходи на поднационалните
власти, според типа на
„данъчната автономия“¹

Държава	% от данъчните приходи, получавани от поднационалните власти	Данъчни приходи на поднационалните власти, според типа на данъчната автономия (в %)							
		a	b	c	d.1	d.2	d.3	d.4	e
Дания	19								
• мест. власти	8	9	11			81			
• лендери	10	2				98			
Белгия	28								
• мест. власти	6	13	84			2	1		
• общини	13		3		97				
• рег. власти	10	8	92						
Чехия	13								
• общини	13	2	5	3			90		
Дания	31								
• общини	22		96			4			
• рег. власти	9		93					7	
Финландия	22								
• мест. власти	22		89			11			
• рег. власти	0	100							
Германия	29								
• мест. власти	7	1	52			47			
• лендери	22					100			
Унгария	6								
• мест. власти	6		30					70	
Исландия	20								
• мест. власти	20	8	92						
Япония	24								
• мест. власти	16		94					6	
• префектури	8		83					17	
Мексико	30								
• мест. власти	4					74		26	

¹ Източник: Taxing powers of State and Local Government, p.14, OECD, 1999

Държава	% от данъчните приходи, получавани от поднационалните власти	Данъчни приходи на поднационалните власти, според типа на данъчната автономия (в %)							
		a	b	c	d.1	d.2	d.3	d.4	e
• щати	16	14				86			
Холандия	3								
• общини	1		100						
• провинции	0		100						
Нова Зеландия	5								
• мест. власти	5	98							2
Норвегия	20								
• мест. власти	13		5				1	94	
• рег. власти	6							100	
Полша	7								
• мест. власти	7		45	1			54		
Португалия	6								
• мест. власти	3	49	14					37	
• автоном. рег.	2							100	
Испания	13								
• мест. власти	9	33	51		16				
• региони	5	15	7		78				
Швеция	32								
• общини	22	4	96						
• енории	0	2	98						
• рег. власти	11		100						
Швейцария	38								
• общини	16		97				3		
• кантони	22	89				6	5		
Великобритания	4								
• мест. власти	4		100						
България									
• мест. власти	0							91	9

a – поднационалните власти определят данъчната ставка и данъчната база

b – поднационалните власти определят само данъчната ставка

- с – поднационалните власти определят само данъчната база
- d.1** – поднационалните власти определят разпределението на приходите
- d.2** – разпределението на приходите може да бъде променено само със съгласие на поднационалните власти
- d.3** – разпределението на приходите е фиксирано със закон, може да се промени от централното правителство
- d.4** – процентът на разпределение на приходите от данъци между централния и местните бюджети се определя от централната власт като част от годишния бюджетен процес
- е** – централната власт определя базата и ставките на данъците, чиито приходи постъпват в общинските бюджети

2. Реформа на местните данъци и такси

Реформата в местните финанси трябва да започне с разработване на цялостна концепция, която да очертае философията на промените и тяхната основна цел. Втората стъпка е разработването на детайлизиран план за действие. В него трябва да се съдържат конкретни действия за постигането на целта. Те трябва да са съобразени както с общото състояние на страната, така и с капацитета и възможностите на общините да поемат и изпълняват по отговорен и ефективен начин предоставените им правомощия. Концепцията и плана за действие биха били реалистични, ако са общо дело на всички заинтересовани страни. В тяхното разработване, приемане и изпълнение трябва да участват както централните власти, така и общините.

2.1. Основни цели и параметри на фискалната децентрализация

Основният проблем, към решаването на който трябва да бъде насочена реформата в местните финанси и в частност на местните данъци и такси, може да се формулира с една дума – дисбаланс. Той се проявява в два аспекта: количествен, между приходи и разходи и качествен, между правомощия и отговорности.

За да се възстанови равновесието трябва да се предприемат мерки, водещи до увеличаване на приходите или намаляване на разходите. На практика ситуацията е малко по-сложна, предвид очакваните структурни промени в здравеопазването, водещи сами по себе си до нарушаване на баланса и свързаните с тях мерки за балансиране на приходите и разходите при нова основа. Има два подхода за решаване на проблема с финансовата дебалансираност на общинските бюджети:

Първи: механично увеличаване на ставки, дялове или субсидии. Или обратното – намаляване обхвата на публичните услуги. При сега действащото законодателство само централната власт може да вземе подобно решение, плащайки съответната политическа цена. Среду

тази цена тя ще запази административната си власт върху общините, държайки юздите на финансовата им зависимост в изгодни за нея посоки. Общините ще продължат да се държат като представителни чиновници на централната власт, лишени от права ще транслират отговорността, дори и за техни грешки върху този, който си е запазил правото да взема решения, ще минимизират усилията си по предоставяне на местни публични услуги, тъй като са лишени от възможността да максимализират ползите. Този подход има популярност и сред местните власти. На пръв поглед, това е най-изгодния за тях вариант – друг да вземе решение, а те да консумират ползите. В по-широк план обаче, запазването на зависимостта им от централната власт обезсмисля самия статут на общините като органи на местното самоуправление.

Втори: увеличаване правомощията на местните власти и прехвърляне върху тях на отговорността за решаването на проблема.

Централната власт се лишава от част от директните си административни права да разпределя финансови ресурси и в същата степен от отговорността за конкретния размер на тяхното постъпване в общинския бюджет, допълнително компенсиране, преразпределение между общините и т.н. Местните власти получават правомощия да вземат решения, както и възможността да консумират напълно ефектите от тези решения – положителни и отрицателни. Те ще трябва да платят политическата цена за възстановяване на нарушеното бюджетно равновесие, убеждавайки своите избиратели, че предприетите мерки са в крайна сметка в тяхна полза. Както се вижда, всеки един от така описаните подходи има положителни и отрицателни ефекти както за централните, така и за местни власти. В действителност проблемът с финансовата дебалансираност на общините едва ли би могъл да бъде решен само и единствено с един от тях. И тук стои въпросът с намирането на работеща комбинация и баланс на мерки и действия от арсенала и на двата подхода. Още повече, че във времеви план резултатите от първия се проявяват веднага, а от втория могат да се очакват в по-дългосрочна перспектива. Всичко това, отнесено към местните данъци и такси, води до извода, че е необходимо да се възприеме децентрализацията като стратегическа цел, а в краткосрочен план да се предприемат действия, водещи до:

- Изграждане на капацитет на общините за консумиране на правомощията, които ще им бъдат прехвърлени;
- Увеличаване на приходите от местните данъци и такси.

Предлаганите промени в ЗМДТ трябва да са съобразени и да не противоречат на следните основни принципи:

Да са в логическа връзка и зависимост с националната данъчна система. Това означава най-малкото две неща: първо: промените в размера на местните данъци да са съобразени с общата данъчна поли-

тика на държавата и второ: запазване неутралността на данъчната система, т.е. тя да не се използва като инструмент за провеждане на социална политика. От тази гл.т. не е логично да присъстват отстъпки или освобождаване от плащания на местни данъци по социални причини. В тази посока е и спазването на принципа приходите от местни такси да покриват направените разходи за оказаните услуги;

Да водят до **вертикална и хоризонтална справедливост**. Това означава първо: по-богатите да плащат повече и второ, за еднакви услуги да се предвижда еднакво заплащане. Местната данъчна политика също така трябва да се стреми да създава баланс между отделните данъкоплатци – фирми и граждани, собственици, получатели на трудови доходи и потребители;

Да са лесни за **администриране, приходите от тях да могат да се прогнозира и контролират от общините**. Това засяга предимно местните данъци, които трябва да имат следните основни характеристики: първо, да са свързани с територията, т.е. данъчната им база да визира обекти и дейности, чиято стойност, съответно доходи, се формират предимно от местни фактори и второ, дейностите да се осъществяват в рамките на територията на общината. Изборът на отделните видове местни данъци и такси трябва да се съобразява с две изисквания: от една страна, данъчната база трябва да бъде достатъчно широка за да обхваща основните видове данъкоплатци, а от друга, да се избягва въвеждането на данъци и такси, приходите от които са толкова малки, че не покриват разходите по администрирането им;

Да не **предизвикват конкуренция между общините, която води до ерозиране на местните приходи**. За тази цел централната власт трябва да запази права за въвеждане на ограничения върху възможностите на местните власти да влияят върху размера конкретно на местните данъци. Крайните цели и параметри на реформата в местните данъци и такси могат да се формулират по следния начин:

(1) Увеличаване дела на приходите от местни данъци и такси в общинските бюджети. Съвсем ориентировъчно, реформата трябва да доведе до следните количествени резултати: приходите от местни данъци да формират около 20%, а от местни такси – 10% от общинските бюджети.

(2) Увеличаване правомощията на местните власти за определяне на местните данъци и такси. По-конкретно общините трябва:

- да определят ставките на местните данъци в определени в закона граници върху единна, регламентирана в закона база;
- да въвеждат и други видове, извън регламентираните в закона, такси за оказвани от тях услуги;
- да определят без ограничения ставките и базата на всички местни такси;

- да администрират местните данъци и такси.

2.2. План на изпълнението

Ясно е, че така формулираните цели на реформата на местните данъци и такси не могат да се постигнат веднага. За част от тях е необходимо да се изгради капацитет в общините за да могат да консумират предоставените им правомощия. Други изискват нормативни промени, които имат краткосрочен или по-дългосрочен характер. Постигането на част от целите изискват промени не само в ЗМДТ, но и в други нормативни актове. Всичко това налага разработването на план, с конкретни действия, разположени във времето. Предвид конкретната цел на доклада – да се предложат промени в ЗМДТ, е рационално предложенията да се структурират в следните групи:

2.2.1. Повишаване капацитета на общините

Тези предложения не изискват промени в нормативни актове. Те визират действия, които местните власти трябва да предприемат и са насочени към:

Преструктуриране на местните дейности, за развитието на които общините могат да вземат решения. В условията на недостиг на финансови ресурси предлагането на цялата палитра от възможни услуги води до разпиляване на средствата, понижаване качеството на предлаганите услуги и общо недоволство от работата на общината. Изход от тази ситуация е местните власти да се допитат до гражданите за техните предпочитания и на тази база да приоритизират и оптимизират частично обхвата на местните услуги. В случая принципът „по-малко, но по-добре“ е за предпочитане пред „по малко от всичко, но нищо с необходимото качество“. Всъщност, горният избор също може да бъде обект на допитване и предпочитания на населението.

Повишаване ефективността на управлението. Тук също има много неизползвани резерви. Това може да се постигне с организационни мерки. Например, в няколко общини в страната започнаха да действат центрове за комплексно обслужване на гражданите, които от една страна подобряват чисто човешките контакти, а от друга, водят до спестяване време на гражданите. Други действия, водещи до постигането на по-висока ефективност, са свързани с прилагането на методики за изчисляване пълните разходи за оказваните местни услуги. Без подобна информация местните власти не могат да вземат най-правилните решения. Това е и в основата на понякога популистските решения на общински съвети, които гласуват ниски ставки на местни такси, опитвайки се „да се харесат“ на данъкоплатците, без да правят връзката, че точно такива действия водят до обратен резултат поради ниското качество на предлаганите услуги. Колектив на ИМС е разработил методика за изчисляване пълните разходи и съответно за определяне таксата за една от основните местни услуги – хигиенизиране на

населените места. Тази методика е съобразена с действащото в момента законодателство и може да се приложи веднага от заинтересуваните общини⁶.

Създаване на условия и капацитет за администриране на местните данъци. Преди да получат данъчни правомощия, общините трябва да се подготвят за тяхното ефективно използване. Не може да се очаква, че ако например след три години общините добият право да гласуват ставките на данък сгради, ще е достатъчно предния ден да получат от данъчните служби базата данни за регистрираните на собствениците, имотите и данъчните оценки. Това е един повече или по-малко дълъг процес на подготовка, свързана с осигуряване на технически средства, обучение на персонал, изграждане на връзки с институции за актуализиране на информацията и решаването на редица други чисто организационни въпроси. Тази подготовка трябва да започне колкото е възможно по-рано. По същия начин стоят нещата и с администрирането на данък МПС. В тази връзка е абсурдно да има нормативни пречки за предоставяне или споделяне на регистрите между публични институции, в случая с данък сгради – между данъчните служби и общините.

2.2.2. Предстоящи промени в ЗМДТ

Предложенията визират възможните на този етап промени в ЗМДТ. Те са представени последователно по отделни данъци и за местните такси.

Местни данъци

За да бъде определен един данък като местен, той трябва да отговаря на следните критерии:

- Базата за неговото формиране (приходите от дейността или стойността на обекта на облагане) да се определя предимно в резултат на местни фактори;
- Съответната дейност да има ограничен териториален обхват (в рамките на общината);
- Местните власти да имат определени правомощия да въздействат върху размера на приходите.

⁶ Покриването на пълните разходи означава приходите от таксата да покриват пълните разходи за предоставянето на услугата. Такса се определя в ЗМДТ, включва услугите по събирането и депозитирането на твърдите битови отпадъци, почистването и извозването на снега и почистването на улиците. Методологията за определянето на такса, която покрива пълните разходи включва: текущите разходи, в т.ч. административни и заплати, за всяка от дефинираните услуги, капиталните разходи за оборудване и други основни средства, както и за изграждането на нови нови същности. Методологията е тествана в 6 общини. В нито една от тях такса не покрива пълните разходи за предоставяне на услугата. Реалното покриване е между 10% и 50% от реалните разходи. Общините, които използват тази методология могат да очакват значително нарастване на приходите. Има и други предимства. Така например, местните власти биха могли по-лесно и обосновава да обяснят на гражданите, защо размерът на таксата е точно такъв, да предоставят услугата с качество и на равнище, което отговаря на общинската политика, базирана на предпочитанията на гражданите, а не както е сега да обосновават размера на таксата с интуицията си колко гражданите биха платили. Резултатите от фокус-групите в шестте изследвани общини показва, че гражданите са склонни да плащат повече, ако реално се подобри качеството на услугите и имат възможност да осъществяват контрол върху разходите за тяхното предоставяне.

Количественото увеличение на приходите от местни данъци на този етап може да се постигне по един от следните начини:

- Чрез увеличаване ставките на съществуващите местни данъци;
- Чрез въвеждане на нови местни данъци.

Типични местни данъци са имуществените. В България това е данъкът върху недвижимата собственост. Дори и след актуализацията на данъчната база през 1998 г., приходите от този данък формират средно под 2% от всички общински приходи.

Практиката идентифицира следните основни проблеми по отношение на данък сгради:

Начинът на изчисляване на данъчната оценка, базирана на физически параметри на имотите и фиксирани цени в лева не позволява неговото по-нататъшно актуализиране без промяна на закона. За съжаление, поради липса на реален пазар на имотите и неразвити наемни отношения, в голяма част от селищата в страната не е възможно да се премине, поне в близките години, към изчисляване на данъчната оценка на база пазарна или наемна цена. Данъчната база за недвижимото имущество на стопанските субекти, основаваща се на отчетната му стойност относително намалява размера на данъка за дълготрайни активи, придобити преди години в сравнение с новопридобитите и поставя в неравностойно положение новооткритите фирми. Като цяло, данъкът за фирмите, при равни други условия, е по-нисък в сравнение с този на гражданите. Въведените облекчения за основно жилище притежават само привидно социални цели. Ако едно семейство притежава 200 кв.м жилище, то ще получи 50% намаление, а за друго, което има две гарсонieri по 45 кв.м. намалението ще е общо 25% (50% от втората). Като цяло, размерът на данъка е сравнително нисък, особено за общините от функционалните групи след 3-та. Има възможности за неговото увеличаване, но те не са безгранични и се лимитират от ниските текущи доходи на населението. Резултатите от проучването на тези въпроси в община Пловдив показва, че ставката на данък сгради може да се увеличи не повече от два пъти. Друг начин за неговото увеличение е премахването на данъчните облекчения, които намаляват ефективната данъчна ставка от 1.5 на 0.9 на хиляда⁷.

С оглед намаляване на изключенията при плащането на данък сгради е рационално да се помисли облагането и на обекти държавна и общинска частна собственост. На сегашния етап не е реалистично да се предлага предстоящите промени в ЗМДТ да включват предоставянето на правомощия на общините да определят самостоятелно ставката на данък сгради. В същото време обаче би могло да се помисли дали не е възможно да се предоставят права на общинските съвети да

⁷ Ст. Иванов, James McCullough, Проучване на приходите от данъка върху недвижимото имущество и организацията за събирането му в избран район на община Пловдив, София, октомври 1998 г.

влияят индиректно върху данъчната оценка. Конкретното предложение е общините да имат право да определят функционалния тип в известни граници – плюс/минус едно равнище от определеното в закона.

Данъкът върху недвижимото имущество никога не е бил основен местен данък за българските общини. Опитът и на европейските страни показва, че не навсякъде приходите от този данък формират съществена част от местните приходи. Явно няма условия и в бъдеще този данък да се превърне в определящ за местните приходи. Според изчисленията, приходите от данъка върху недвижимите имоти могат да достигнат до около 5% от всички общински приходи.

Друг имуществен данък, който има резерви за увеличаване, е данъкът върху МПС. Те произтичат от това, че притежанието на автомобил е свързано с благосъстоянието на собственика. Данъкът върху МПС може да осигури около 3% от общинските приходи.

Голямото относително увеличаване на приходите от местни данъци може да се постигне най-вече чрез въвеждането на нови местни данъци. На първо място, това е данъкът върху земеделските земи. Незавършената аграрна реформа в страната и неуточнените проблеми със собствеността не позволиха той да бъде въведен със Закона за местните данъци и такси от 1998 г. В бъдеще този данък би могъл да съществува. Неголемите очаквани приходи от данъка върху земеделските земи (при всички случаи няколко пъти по-малко от тези от данък сгради), ще имат определено значение за селскостопанските общини. Въвеждането на подобен данък ще окаже известно въздействие за комасация на земята. Освен това, той е лесен за определяне и администриране. Предварителните изчисления сочат, че приходите от данъка върху земеделските земи могат да достигнат до около 1% от всички приходи на общините. Патентният данък отговаря на всички формални изисквания да се превърне в местен данък. Увеличаването на приходите за общинските бюджети от него на сегашния етап може да се поситне чрез увеличаване обхвата на дейностите, подлежащи на предварително годишно облагане. Данъкът върху доходите от наеми също може да се трансформира в местен данък. Доходите от наеми се реализират изключително в рамките на общината и се влияят от специфични местни фактори. Трудностите, свързани с администрирането му биха могли да се избегнат, ако той се трансформира в патентен данък. За патентните данъци е необходимо законодателно решение за изваждането им от Закона за облагане на доходите на физическите лица и регламентирането им като местни данъци. Приходите от тях сега формират около 3% от всички общински приходи. Регламентирането им като местни ще позволи удвояване на приходите на общините от тях, тъй като те вече няма да се споделят и разпределят между републиканския и местните бюджети. Ако това не може да стане с пред-

стоящите изменения в ЗМДТ, независимо по какви причини, подходяща първа стъпка в тази посока е промяна в ЗДБ, според която приходите от патентните данъци да постъпват 100% в общинските бюджети. Допълнително основание патентният данък да стане местен, или приходите от него да постъпват изцяло в общинските бюджети, е че по този начин ще се компенсират частично общините за предвиджаните намаления на ставките на ДОДФЛ и на корпоративния подоходен данък.

Местни такси

За разлика от данъците, плащането на които е безусловно задължение, т.е. не водят до задължение на публичната институция да предоставя адекватни услуги на данъкоплатеца, при таксите връзката „плащане за ползване“ е задължителна. Този принципна разлика между данък и такса е нарушена в действащото законодателство. Съществуващите в ЗМДТ граници за размера на повечето такси води до субсидиране на тези услуги чрез преливане на средства от общи данъци. Решаването на този проблем е в основата на формулирания по-горе принцип размерът на местните такси да покрива пълните разходи за оказване на съответните услуги.

Начинът на определянето на границите, както и фиксираните абсолютни равнища на таксите за административни услуги, отнемат динамиката на тези приходи като предопределят относителното им изоставане спрямо другите. Предстоящите промени в ЗМДТ трябва да предвидят отпадане на всякакви нормативни ограничения за определяне размера на местните такси. Досегашната практика е показала, че общините не повишават безотговорно ставките на местните такси. Даже напротив, наблюдава се обратната тенденция на определяне на ставки, по-близки до долната разрешена, отколкото до горната граница.

Предложението е ЗМДТ да предвиди разделянето на всички такси в две групи:

- Задължителни, за основни услуги, които да се предоставят във всички общини;

- Незадължителни, за услуги, които местните власти сами ще избират дали да предоставят.

Предоставянето на правомощия на общините да въвеждат други, нерегламентирани в закона местни такси за незадължителни местни услуги на населението, ще доведе до премахване на сегашното изкуствено разделяне на таксите от цените на услуги. По този начин услугите, за които в момента се финансират с цени, ще посветинят за потребителите, тъй като ще се избегне начисляване на ДДС.

Досегашната практика показва, че населението в много общини е недоволно от начина на определяне на базата на такса смет – данъчната оценка на недвижимото имущество. На практика и сега има из-

ключения от това правило. Без да споделяме разпространеното мнение, че плащането на таксата на глава от населението е по-справедлива, смятаме че е най-правилно предоставянето на правомощия на общините сами да определят базата за такса смет, съобразявайки се с предпочитанията на местните жители. Предоставянето на пълни правомощия за определяне на вида и размера на местните такси на общините ще повиши и тяхната отговорност пред гражданите. Те ще трябва да обосновават решенията си за определяне на техния размер. От друга страна, общините ще могат по-точно да откликнат на специфичните интереси на групи от местното население чрез въвеждане на диференцирани ставки на някои такси за отделни райони, квартали и селища. Както бе отбелязано в началото на доклада, местните данъци и такси са част от системата на местните финанси и взаимодействат с другите нейни елементи. От тази гледна точка за част от направените предложения е необходимо създаването на определени условия или отпадането на ограничения, регламентирани в други закони. Две подобни ограничения в Закона за държавния бюджет обезсмислят всички усилия на местните власти да предприемат каквито и да е действия, водещи до повишаване на местните приходи:

Сета действащата методика за разпределение на държавните субсидии съдържа два преразпределителни механизма, базиращи се на очакваните приходи на общините на един жител спрямо тези от предходната година (изравнителен фонд) и на процента на нарастване на приходите, спрямо предходната година (изравнителен коректив). Колкото по-високи са планираните приходи, толкова размерът на субсидията е по-нисък. Резултатите от анализа в първата част на доклада показват по категоричен начин компенсиращото влияние на държавните субсидии от отнормиране на местните приходи. Само този пример е достатъчно доказателство, че призивите за затягане на финансовата дисциплина и повишаване ефективността на местното управление трябва да се допълнят с реални стъпки към промени, в случая премахване антигимулиращото действие на методиката, ако целта е те да доведат до положителен резултат. Предложението е в новата формула при наличие на подобни преразпределителни механизми, те да изключват всички местни приходи, върху които общините могат да влияят.

Общините не могат да имат отговорно поведение при определяне размера на местните такси и да полагат усилия за тяхното увеличаване, докато в ЗДБ съществуват сегашните приоритети за разходи. Не е възможно да принуждаваш хората да плащат по-високи такси, а срещу това да получават услуги с ниско качество, защото приходите от тези такси по силата на приоритетите трябва да отидат за нещо друго. Необходимо е разходите за оказване на местни услуги, които се финансира с такси да са приоритетни до размера на постъпленията от

тези такси. По този начин общините ще бъдат стимулирани да изчисляват пълните разходи за оказването на услуги, финансирани с такси и да повишават местните приходи.

2.2.3. Дългосрочни промени в ЗМДТ и други нормативни актове

Дългосрочните промени са насочени преди всичко към предоставяне на данъчни правомощия на местните власти. От тази гледна точка, изключително важно е предвижданите поправки на Конституцията да включат промяна на текстовете, ограничаващи правото на общините да определят размера на местните данъци. Предоставянето на данъчни правомощия на местните власти е основен проблем, бихме казали крайъгълен камък за финансовата децентрализация. Според нас, данъчната база трябва да се определя от централните органи, а ставките от местните. Ограниченията за общините да определят данъчните ставки могат да се изразят в поставянето на граници – горна и долна, или само горна. Има и други начини за регулиране движението на данъчните ставки.

Практиката с местните такси дава аргументи против опасенията на централните власти, че предоставянето на данъчни правомощия на общините ще доведе едва ли не до социални конфликти, вследствие необосновано повишението на местните данъци. Неминуемите териториални различия в размера на местните данъци няма да наруши и макроекономическото равновесие, поради ограничените им размери и обхват на влияние. Ползата от предоставяне на местни данъчни правомощия ще се изрази в:

- Пренасочване на усилията на общините от обосновка на претенции към централните власти, доминиращи от искания за преразпределение в тяхна полза на финансови средства към търсене на възможности за увеличаване на собствените приходи;

- Повишаване на отговорността им пред населението, тъй като те трябва да обосновават съответния размер на местните данъци с ангажменти за предоставяне на местни публични услуги.

Дългосрочната цел, ако това не може да стане със сегашните промени, е патентният данък да се регламентира в ЗМДТ. Това ще позволи на местните власти да използват предоставените им правомощия да променят размера на данъка за отделните облагаеми дейности, като го диференцират според местоположението им и други специфични местни фактори, влияещи върху тяхната доходност. Както бе отбелязано, в някои европейски страни, данъкът върху доходите е местен данък. В България също може да се помисли върху възможността общините да имат право да определят надграждащи проценти върху тези на държавата до определена горна граница. За да се реализира това предложение е необходимо обаче да се промени сегашния начин на неговото постъпване на производна основа, т.е. по местора-

бота. Особено важен за общините е въпросът с администрирането на местните приходи. Желанието за създаване на местна данъчна администрация, която да събира местните приходи не винаги отговаря на действителните интереси на общините. Трябва да се има предвид, че:

- Сега данъчната администрация събира местните приходи „безплатно за общините“;
- Събираемостта на местните данъци и такси не е ниска;
- Приходите от тях са малки и администрирането е относително скъпо.

Направените анализи показват, че при сегашната ситуация евентуално повишените приходи за общините няма да могат да покрият повишените им разходи, свързани с наемане на персонал, работни помещения, оборудване, обучение и т.н. Резонно е отношението на общините към ефективността от функционирането на една такава структура при сегашните условия. Подобна структура на общинско подчинение би била икономически ефективна, само ако се увеличат приходите от местни данъци, такси и други общински дейности. Това е причината поради, която предоставянето на правомощия на общините за администриране на местните приходи се предлага не като предстояща, а като дългосрочна цел на реформата. На практика целта да се постигне по-голяма събираемост и контрол върху постъпленията от местни приходи може да се осъществи по два начина:

Една от възможностите е общините да добиват право да администрират местните приходи по желание и когато покрият предварително определени изисквания. Това означава, че прехвърлянето на правомощия за събиране на местните приходи няма да стане изведнъж за всички общини. В това отношение е необходимо да се регламентира правото на общините да създават общи данъчни служби. За да не се получат евентуални сринове в системата в първоначалния период след прехвърляне на тази дейност е необходимо да се предвиди едновременно прехвърляне и на съответния брой данъчни служители от регионалните данъчни управления към общините.

Друга възможност е при условие, че държавата си запази правото да определя данъчната база, а общините разполагат с бази данни за данъкоплатците и определят ставките, администрирането на общинските приходи да остане отговорност на държавна данъчна администрация. При това положение при определена ставка, общината ще знае точно каква сума от съответния данък трябва да получи. Необходимо е да се регламентира задължението на държавната данъчна администрация да събере и предостави на общината съответния размер на приходите в законово определени срокове. Всяко намаление на сумата на приходите, вследствие на недосъбрани местни приходи, да остава за сметка на данъчната администрация.