

гл. ас. д-р ДЕСИСЛАВА СТОИЛОВА
ЮЗУ „НЕОФИТ РИЛСКИ“, БЛАГОЕВГРАД

**ДАНЪЧНИТЕ ПРИХОДИ В ОБЩИНСКИТЕ БЮДЖЕТИ – ПРЕДПОСТАВКА
ЗА ФИНАНСОВА АВТОНОМНОСТ НА МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ**

**TAX REVENUES IN THE LOCAL BUDGETS – PRECONDITION FOR LOCAL
GOVERNMENTS' FINANCIAL AUTONOMY**

Chief Assistant Prof. Dr. DESISLAVA STOILOVA
SOUTH-WEST UNIVERSITY „NEOFIT RILSKI“, BLAGOEVGRAD

Abstract: The purpose of this paper is to study financial decentralization in Bulgaria, by comparison with the values of some basic indicators reported by the new member states of the European Union. Analysis is focused on the following indicators: local revenues/GDP (%), local tax revenues/consolidated tax revenues (%), and local expenditures/consolidated expenditures of the public sector (%). The results indicate that Bulgaria has one of the most centralized models of tax revenues distribution among the new member states of the European Union. Because of comparatively low local revenues' share into the GDP, as well as negligible share of local into the consolidated tax revenues, Bulgaria faces a low degree of fiscal decentralization. There is a serious discrepancy between financial resources and expenditure responsibilities of the local governments. Purposeful efforts are needed to consolidate local revenue capacity. The main priority in this aspect is tax system restructuring with the purpose of developing a modern local tax system and redistributing the tax burden.

Key words: local taxes, local budgets, financial decentralization, tax autonomy

Финансовата децентрализация е форма на организация на взаимоотношенията в публичния сектор, при която държавата прехвърля на местните власти права и отговорности за изпълнение на определени функции, свързани с предлагането на публичните стоки и услуги, чието потребление е пространствено ограничено на територията под местна юрисдикция. Обхватът на предоставените компетенции определя равнището на децентрализация, което разглежда от позициите на общините, изпълва със съдържание понятието местно самоуправление.

Политиката на финансова децентрализация придоби съществено значение за съвременните държави в началото на 90-те години на миналия

век. Смята се, че децентрализацията на публичния сектор от една страна е предпоставка за повишаване на ефективността при предоставяне на публичните стоки и услуги, а от друга страна – способства за по-пълното удовлетворяване на предпочитанията и нуждите на местното население. Реализирането на посочените ползи обаче, е свързано с изпълнението на едно много важно изискване, а именно наличието на съответствие между разходни отговорности и финансови ресурси на местните власти.

Условия за прилагане на принципите на финансовата децентрализация в България се създават след началото на прехода от планова към пазарно ориентирана икономика. Реален старт на реформата за финансова

децентрализация на публичния сектор, обаче, е поставен едва през 2002 г. с приемането на концепция за финансова децентрализация и конкретна програма за нейното практическо реализиране. Основната стратегическа цел, залегнала в концепцията, визира финансовите взаимоотношения между централните и местните власти и е насочена към реализиране на мерки за “ускорено прехвърляне на правомощия и ресурси от държавните органи към общините за укрепване на местното самоуправление”.

Първите резултати са отчетени през 2005 г., когато устойчивата тенденция на постъпателна централизация на ресурсите в публичния сектор, започнала в началото на 90-те години на миналия век е преустановена. Основният макропоказател за разпределението на публичните ресурси между централните и местните власти, а именно относителният дял на разходите по местните бюджети в консолидираната фискална програма, започва плавно да се увеличава. През последните години делът на общинските разходи в консолидираните публични разходи варира в границите между 16,2% (2005 г.) и 20,4% (2008 г.), а посредством общинските бюджети се преразпределят съответно между 6,4% и 7,2% от БВП.² Въпреки посочената положителна динамика, сравнителният анализ разкрива ниската степен на финансова децентрализация в България, на фона на средни за ЕС (27) равнища на тези показатели съответно 24-26% относителен

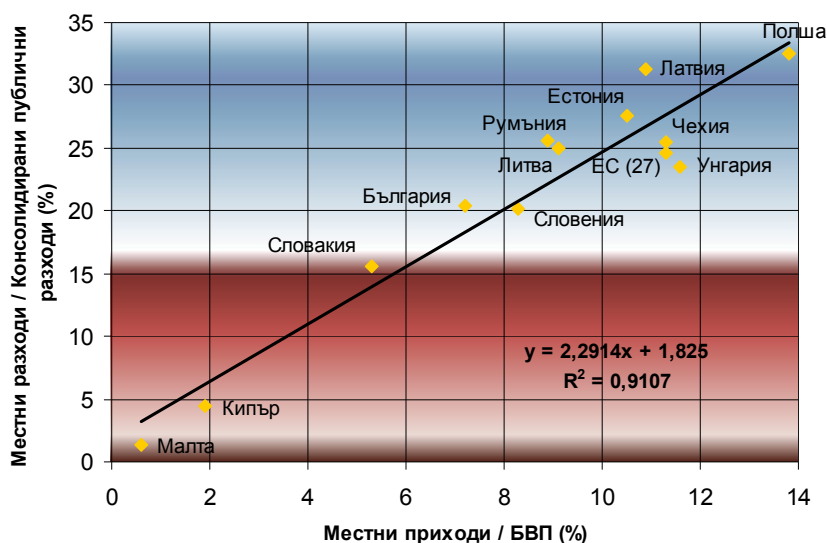
дял на разходите в местните бюджети от общата сума на разходите на публичния сектор и преразпределение на 11-12% от БВП посредством бюджетите на местните власти.

Трябва да подчертаем, че степента на финансова децентрализация в България е ниска, дори на фона на постигнатото от новите страни членки на ЕС. От общо дванадесет държави, присъединили се към Съюза (Полша, Унгария, Чехия, Словакия, Словения, Литва, Латвия, Естония, Кипър и Малта през 2004 г., България и Румъния през 2007 г.), нашата страна заема осма и девета позиция по отношение съответно на стойностите на показателите дял на местните разходи в консолидираните публични разходи и дял на местните приходи от БВП. С по-нисък относителен дял на местните приходи в БВП са само Словакия (5,3%), Кипър (1,9%) и Малта (0,6%), а по отношение на дела на местните разходи в консолидираните публични разходи към групата на посочените държави се прибавя и Словения.

¹ Решение на МС №399/2002г. за приемане на Концепция за финансова децентрализация и Програма за реализация на Концепцията за финансова децентрализация за периода 2002-2005 г.

² Министерство на финансите на Република България. Категория Бюджет/Статистика.
<http://www.minfin.bg/>

Фигура №1 Относителен дял на местните приходи в БВП в новите страни членки на ЕС



Държава	(а)	(б)	Държава	(а)	(б)
Полша	13,8	32,51	Румъния	8,9	25,54
Унгария	11,6	23,47	Словения	8,3	20,21
Чехия	11,3	25,48	България	7,2	20,40
ЕС (27)	11,3	24,56	Словакия	5,3	15,53
Латвия	10,9	31,32	Кипър	1,9	4,41
Естония	10,5	27,53	Малта	0,6	1,38
Литва	9,1	25,04			

Забележка: (а) Местни приходи / БВП (%)

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

Източник: Eurostat, 2008 г.

Прилагането на еднофакторен регресионен модел за изследване на зависимостта между основните показатели за финансова децентрализация в публичния сектор на новите страни членки на ЕС показва наличието на много силна корелация ($R^2 = 0,91$) между относителния дял на местните приходи в БВП и дела на местните разходи в консолидираните публични разходи. При промяна на дела на местните бюджетни приходи в БВП с един процент, настъпва еднопосочно изменение на относителния дял на местните разходи в консолидираните публични разходи с 2,29%. С други думи, пътят към повишаване на финансовата

децентрализация в публичния сектор минава през предоставяне на повече финансови ресурси на местната власт. Съответствието между финансовите ресурси и разходните отговорности е важна предпоставка за финансовата автономност на местните власти, която е регламентирана в Европейската харта за местно самоуправление, ратифицирана от всички държави членки на Европейския съюз. Основните принципи, формиращи фундамента на финансовите взаимоотношения между централните и местни власти в европейските страни имат за цел да гарантират финансовата автономност на местните власти, посредством

осигуряване на адекватни, стабилни и контролирани от местните власти източници на финансови средства
/Европейска харта за местно самоуправление. Страсбург. 1985 г., чл.9/.

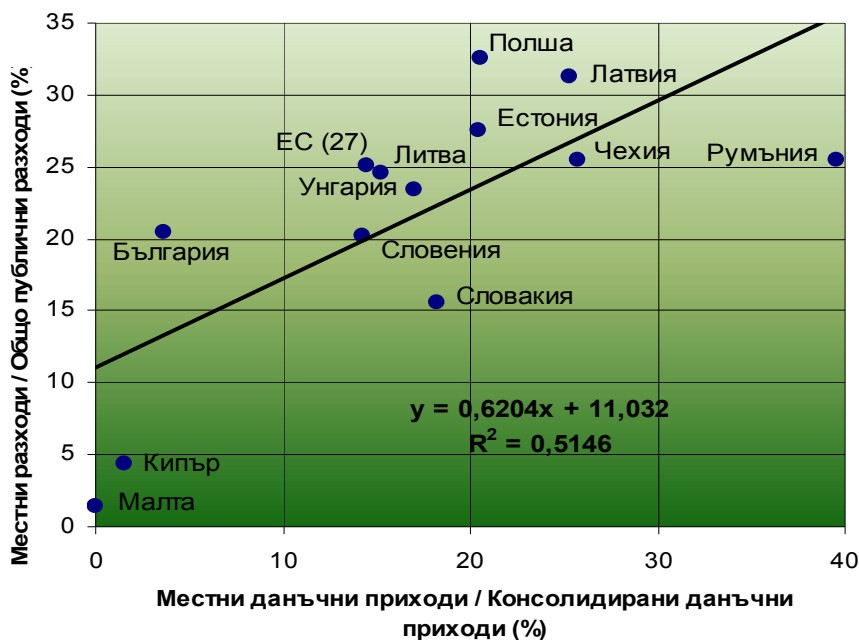
Политиката на финансова децентрализация е предпоставка за силно местно самоуправление и икономически растеж, поради което в рамките на Европейския съюз се насърчава увеличаването на финансовата автономност на местните власти.

В най-общ план, приходите в местните бюджети се декомпозират на собствени приходи от местни данъци, такси и други неданъчни приходи от управление на общинска собственост, които традиционно са под контрола на

местната власт и държавни трансфери, които зависят предимно от решенията на централното правителство. По принцип се смята, че когато собствените ресурси са съпоставими като размер с държавните трансфери, финансовата автономност на местните власти е добре обезпечена.

Ето защо, важен показател за степента на финансова децентрализация е относителният дял на местните данъчни приходи в консолидираните данъчни приходи на публичния сектор. При анализа на този показател обаче, следва да се отчита, че методиката на Евростат не разграничава данъчните приходи от гледна точка на данъчните правомощия на местните власти, нито пък дава информация дали приходите са от споделени данъци, които са част от системата на държавните трансфери, или от местни данъци, които в по-голяма или по-малка степен се намират под контрола на местната власт.

Фигура №2 Данъчни приходи в бюджетите на местните власти в новите страни членки на ЕС



Държава	(а)	(б)	Държава	(а)	(б)
Румъния	39,52	25,54	ЕС (27)	15,21	24,56
Чехия	25,70	25,48	Литва	14,50	25,04
Латвия	25,34	31,32	Словения	14,21	20,21
Полша	20,53	32,51	България	3,61	20,40
Естония	20,45	27,53	Кипър	1,58	4,41
Словакия	18,27	15,53	Малта	0	1,38
Унгария	17,02	23,47			

Забележка: (а) Местни данъчни приходи / Консолидирани данъчни приходи (%)

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

Източник: Eurostat, 2008 г.

Сравнителният анализ на представените данни разкрива широкия диапазон, в който варира относителния дял на местните данъчни приходи в общата сума на консолидираните данъчни приходи в отделните страни от Европейския съюз. Най-ниската стойност на този показател е регистрирана в Малта (0%), а най-високата стойност е отчетена в Швеция (43,8%). Относителният дял на данъчните приходи на общините от общите данъчни приходи в България е сред най-ниските не само в рамките на ЕС (27), но и сред новите страни членки. През 2008 г. стойността на този показател в нашата страна достига едва 3,6%, с което България се позиционира преди Малта (където на практика няма местни данъци) и Кипър (1,58%). Изоставането на страната ни е очевидно, в контекста на средната стойност от 15,2% за ЕС (27) и стойностите в интервала 17,0% - 25,7%, регистрирани от държавите от региона на централна и източна Европа, като Унгария (17,0%), Словакия (18,3%), Естония и Полша (20,5%), Латвия (25,3%) и Чехия (25,7%). Впечатление прави Румъния, в която общинските данъчни приходи достигат дял от 39,5% от общите данъчни приходи на публичния сектор, но трябва да се отчете, че част от тези приходи са от споделени данъци. Въпреки всичко, по този показател Румъния са нарежда на второ място в Европейския съюз.

Изключително ниското равнище на приходите от местни данъци в общите

данъчни приходи в България е още по-фрапиращо на фона на несъразмерно големите разходни отговорности на общините, измерени посредством относителния дял на общинските разходи от общите публични разходи. Трябва да посочим, че ролята на местните власти по отношение на публичните разходи варира значително в отделните страни от ЕС (27) – от 1,38% в Малта до 64,1% в Дания, но като цяло се наблюдава съответствие между разходните отговорности и данъчните приходи на местните власти. Прилагането на еднофакторна регресия разкрива наличието на значителна корелация ($R^2 = 0,51$) между относителния дял на местните от консолидираните данъчни приходи и относителния дял на местните от консолидираните публични разходи в новите страни членки на ЕС. Зависимостта е права, като на всеки един процент изменение на относителния дял на местните данъчни приходи, съответства 0,62% изменение на относителния дял на местните разходи от общата сума на публичните разходи. В България през 2008 г. общинските разходи достигат 20,4% от консолидираните публични разходи, т.е. стойност, която е съпоставима със средното равнище за ЕС (27) – 24,6% и не се отклонява твърде много от стойностите, регистрирани в Словакия (15,5%), Унгария (23,5%), Литва (25,0%), Естония (27,5%), Чехия и Румъния (25,5%). Същевременно, относителния

дял на местните данъци от консолидираните данъчни приходи в България е в пъти по-нисък от съответните стойности на този показател в посочените държави.

В заключение следва да посочим, че сравнителния анализ на основните количествени параметри на финансовата децентрализация налага изводът, че България се нарежда сред страните с централизирани модели по отношение на структурата на данъчните приходи на публичния сектор. Налице е сериозно несъответствие между изключително ниския относителен дял на местните от консолидираните данъчни приходи и разходните отговорности на местната власт. Въпреки продължаващите вече шест години целенасочени усилия за финансова децентрализация на публичния сектор, българските общини не разполагат със значим фискален капацитет.

Данъчните компетенции на общините се определят като един от стълбовете на финансовата децентрализация в европейските държави. В тази връзка като несъмнени постижения следва да се отчетат някои законодателни промени, които способстват за поетапно възприемане и прилагане в българската практика на европейските стандарти в областта на финансовата децентрализация. Първоначално – от

началото на 2006 г., на общините са възложени функциите по събиране, администриране и контрол върху приходите от местни данъци. В последствие (от началото на 2008 г.), патентния данък е дефиниран като местен данък, като същевременно на местните власти е предоставена възможност да определят по свое усмотрение ставките на местните данъци в рамките на определени граници, регламентирани в Закона за местните данъци и такси. Последните законодателни промени предвиждат значително увеличаване на диапазона между минимален и максимален размер на местните данъци от началото на 2010 г., което дава възможност на общинските съвети да съобразят конкретните размери на местните данъци със социалните и икономическите условия на територията на съответната община.

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

Литература:

1. Европейска харта за местно самоуправление. Страсбург. 1985 г.
2. Закон за местното самоуправление и местната администрация, Държавен вестник, бр.77/1991 г.
3. Закон за общинските бюджети. Държавен вестник, бр.33/1998 г.
4. Закон за местните данъци и такси. Държавен вестник, бр.117/1997 г.
5. Министерство на финансите на Република България. Категория Бюджет/Статистика. В <http://www.minfin.bg/bg/page/4>
6. Решение на MC №399/2002г. за приемане на Концепция за финансова децентрализация и Програма за реализация на Концепцията за финансова децентрализация.
7. Blöchliger, H., Rabesona, J. The Fiscal Autonomy of Sub-central Governments: An Update. OECD. 2009
8. Eurostat. Key Figures on Europe. Statistical Pocketbook 2008
9. Eurostat. Europe in Figures. Eurostat Yearbook 2008
10. Eurostat. Government Statistics. In <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
11. OECD. Revenue Statistics. 2008
12. World Bank. Fiscal Decentralization Indicators. In <http://siteresources.worldbank.org/INTDSRE/Resources/WBFDIdefinitions.doc>