

ДАНЪЧНАТА АВТОНОМИЯ НА МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ И НЕЙНОТО МЯСТО ПРИ ОЦЕНЯВАНЕ НА ФИНАНСОВИТЕ АСПЕКТИ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА

Фискалната децентрализация предполага решаването на редица въпроси – какви разходни отговорности да бъдат прехвърлени към местните власти; каква данъчна автономия да се предостави на органите на местно самоуправление; какви фискални инструменти да се използват, за да се запълни разликата между местните приходи и разходи и т.н.

Показано е, че различните количествени измерители на степента на децентрализация (дял на местните приходи/разходи в консолидираните държавни приходи/разходи или в БВП) понякога водят до неправилни изводи за липсата или наличието на автономия на местните власти. Акцентирано е върху това, че един коректен показател за оценка на финансовите аспекти на децентрализацията е степента на данъчна автономия. Тя осигурява обща информация както за дела и относителното място на местните данъци в общите местни приходи, така и за правомощията на местните власти да определят тяхната ставка и облагаема основа.

Направен е сравнителен анализ между България и страните от Централна и Източна Европа, както и някои страни от ЕС по няколко показателя за степента на децентрализация и данъчна автономия. Констатиран са общите тенденции и причините за изоставане на България по дадени показатели.

JEL: H71; H72; G38

От началото на 90-те години на миналия век политиката на фискална децентрализация придобива съществено значение за съвременните икономики. Смята се, че фискалната децентрализация има за резултат значителни ползи, водещи до повишаване на ефективността при доставяне на публични услуги и по-точното удовлетворяване на предпочитанията на местното население. За реализирането на тези ползи е необходимо изпълнението на редица предварителни изисквания. Фундаментална предпоставка е съответствието между отговорностите и компетенциите на местните власти в рамките на всяка местна юрисдикция. Важен аспект на процеса на децентрализиране е степента на финансова автономия, с която разполагат органите на местното самоуправление. Автономията на местните власти се изразява в наличието на реални инструменти в областта на разходната политика и правомощия по отношение избора на адекватни собствени ресурси, които да покриват техните фискални нужди.

Въпреки схващанията на някои автори,¹ обосноваващи необходимостта от използването преди всичко на потребителски такси като източници за

¹ *Bird, R. M. Threading the Fiscal labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization. - National Tax Journal 46, 1993, p. 207 –228; Rose, R. Charging for Public Services. - Public Administration, Autumn 1995, p. 297-313 и др.*

финансиране на местните публични дейности, все още по-голям дял в местните приходи заемат данъчните постъпления. За съжаление теорията и практиката на фискалната децентрализация показват, в съответствие с условията за ефективност, че данъчната база на местно равнище е твърде ограничена. От една страна, това води до прехвърляне на ресурси от централно равнище, за да се запълни разликата между местните приходи и разходи, а от друга, позволява на централната власт да поставя правила и ограничения по отношение на ставките и приходите от местните данъци.

Съвременните държави се различават съществено по начина, по който са уредени фискалните взаимоотношения между централната и местните власти. В държавите с федерална структура междинните равнища на управление притежават значителна финансова автономия, в този смисъл и по-голяма данъчна автономия. В унитарните държави местните власти имат по-ограничени фискални правомощия. В Европа² собствените финансови ресурси заемат средно около една трета от общите финансови ресурси на местните власти и това поставя въпроса дали финансовата им автономия не е твърде ограничена. Същевременно е важно да се вземе предвид обстоятелството, че понякога местните власти изпълняват делегирани от централната власт функции и че съществуват услуги, които трябва да бъдат осигурени в минимални стандарти за всички хора. Те обясняват и големият дял на финансовите трансфери в местните приходи. Всичко това прави невъзможно прилагането на еднозначно правило, чрез което да се оцени степента на финансова автономия на местните власти.

Показатели за степента на фискална децентрализация

Измерването на степента на фискална децентрализация е комплексна задача, доколкото изисква съобразяване с автономията на местните власти както в областта на разходната политика, така и по отношение на приходите.

Показателите за степента на децентрализация са следните:

1. Дял на местните приходи в общите държавни приходи (DECRC)

$DECRC = RI/Rn$, където:

RI са местните приходи,

Rn - общите държавни приходи (консолидирани приходи на централната и местните власти).

2. Дял на местните приходи в брутният вътрешен продукт (DECRC1)

$DECRC1 = RI/GDP$, където:

RI са местните приходи,

GDP - брутният вътрешен продукт.

² OECD Report, Fiscal Decentralization in EU Applicant States and Selected EU Member States. Paris, September, 2002, p. 89.

Данъчната автономия на местните власти и нейното място при оценяване...

3. Дял на местните разходи в общите държавни разходи (DECE)

DECE = EI/En, където:

EI са местните разходи,

En - общите държавни разходи (консолидирани разходи на централната и местните власти).

4. Дял на местните разходи в брутният вътрешен продукт (DECE1)

DECE1=EI/GDP, където:

EI са местните разходи,

GDP - брутният вътрешен продукт

На табл. 1 са представени стойностите на тези четири показателя в някои европейски държави, които са разделени в две групи: първата обхваща страни-кандидати за присъединяване към ЕС, а втората - членки на Съюза.

Таблица 1

Страна	DECR (%)	DECR1 (%)	DECE (%)	DECE1 (%)
България (2000)	16.9	7.3	17.5	7.0
Чехия (1999)	20.8	8.6	18.3	7.9
Естония (1999)	22.1	7.8	19.7	7.1
Унгария (1999)	26.7	11.1	23.7	10.4
Латвия (1999)	26.0	10.8	23.1	9.5
Литва (1999)	22.8	7.3	19.6	6.3
Полша (1999)	28.8	12.0	27.6	12.1
Румъния (2000)	12.9	4.4	10.14	3.4
Словакия (2000)	5.6	2.4	6.4	2.7
Словения (2000)	12.4	5.3	12.0	5.3
Средно	19.5	7.6	17.80	7.17
Дания (приходи-1999; разходи-2001)	43.8	30.7	57.0	30.5
Франция (приходи-1997; разходи-1993)	18.7	10.0	21.6	10.0
Италия (1999)	22.1	12.0	29.9	13.81
Нидерландия (1997)	23.2	13.0	28.9	13.3
Испания (1997)	18.2	15.7	40.16	16.6
Швеция (1999)	30.6	21.1	38.5	22.7
Великобритания (1998)	21.4	9.9	28.3	10.5
Средно	25.4	16.05	34.9	14.6

Източник. OECD Report, Fiscal Decentralization in EU Applicant States and Selected EU Member States. Paris, September, 2002.

Данните в табл. 1 показват значително по-висока степен на фискална децентрализация в страните от ЕС по отношение както на приходите, така и на разходите, в сравнение с икономиките в преход от Централна и Източна

Европа. Най-висок дял на местните приходи в консолидираните държавни приходи се наблюдава в Унгария, Латвия и Полша, като неговите стойности се доближават до средните за Западна Европа – 25.4%. По-високата степен на децентрализация в страните от Западна Европа се потвърждава и от данните във втора, трета и четвърта колона - средните показатели за икономиките в преход са почти два пъти по-ниски. Въпреки че това са четирите най-често използвани показатели, те притежават редица недостатъци и рядко дават точна представа за степента на фискалната децентрализация.

Първо, дялът на местните в общите държавни разходи или БВП не може да определи прецизно степента на автономия, с която разполагат местните власти при вземането на разходни решения. Обикновено в местните разходи се включват освен тези с обхват и разпределение, контролирани изключително от местните власти, така и необходимите за осъществяване на делегирани от централната власт или извършвани нейно име държавни дейности. Това важи преди всичко за слаборазвитите страни, където местните власти не разполагат с достатъчно финансови ресурси, за да доставят необходимата съвкупност от услуги на своето население.

Второ, показателят за дела на местните приходи в общите държавни приходи или БВП не измерва акуратно автономията на местните власти по отношение на приходите. Така местните приходи включват всички акумулирани финансови средства в местните бюджети, независимо от източника им. Получената по този начин информация не дава представа за това какво място заемат приходите от:

- споделените данъци, ставката и основата на които местните власти обикновено не контролират;
- “изключително” местните данъци, чиято ставка и основа отново могат да бъдат определени от централната власт;
- субсидии, върху които централната власт има изключителен контрол почти навсякъде по света.

Трето, в местните разходи се включват и трансферните средства, като не се прави разлика между условни и безусловни субсидии, както и дали субсидиите се разпределят според обективни критерии или по усмотрение на централната власт. Така автономията на местните власти по отношение на начина на изразходване на финансовите ресурси може да бъде отразена неточно.

В обобщение представените основни агрегирани показатели обикновено надценяват степента на фискална децентрализация. Те не предоставят подходящата информация за вертикалната фискална структура на публичния сектор и игнорират автономията на местните власти по отношение на собствените приходи и най-вече на местните данъци.

От своя страна местните приходи могат да бъдат декомпозирани на такива от местни данъци, неданъчни приходи и държавни трансфери.

Данъчната автономия на местните власти и нейното място при оценяване...

Техният относителен дял в местните приходи показва каква част от местните приходоизточници се контролират от местните власти. По принцип се смята, че когато собствените ресурси не са по-малки като размер от субсидиите, местната финансова автономия е обезпечена достатъчно добре. Тогава е интересно да се проследи съотношението между собствените и привлечените ресурси на местните власти в зависимост от размера на техните разходни отговорности.

Таблица 2

Страна	DECE1 (%)	Данъчни приходи (% от местните приходи)	Неданъчни приходи (% от местните приходи)	Субсидии (% от местните приходи)
Дания (разходи-2001; приходи-1999)	30.5	51.4	8.2	40.4
Испания (1997)	16.6	37.1	8.9	54.0
Нидерландия (1997)	13.3	9.6	14.4	76.0
Полша (1999)	12.1	24.5	24.2	51.3
Великобритания (1998)	10.5	14.0	13.3	72.6
Унгария (1999)	10.4	33.0	17.0	50.0
Франция (1997)	10.0	47.0	19.0	34.0
Средно	14.8	30.9	15.0	54.0
Латвия (1999)	9.5	56.0	20.4	23.6
Чехия (1999)	7.9	47.7	36.3	16.0
Естония (1999)	7.1	68.4	9.1	22.5
България (2000)	7.0	46.3	13.8	39.9
Литва (1999)	6.3	91.0	4.8	4.1
Словения (2000)	5.3	58.5	18.1	23.3
Румъния (2000)	3.4	69.7	13.8	16.5
Словакия (2000)	2.7	67.1	20.9	12.0
Средно	6.2	63.1	17.2	19.7

Източник. OECD Report, Fiscal Decentralization in EU Applicant States and Selected EU Member States. Paris, September, 2002.

Страните от табл. 1 са подредени в низходящ ред според дела на местните разходи в БВП, разделени на две групи - с показател DECE1 до 10 и над 10%.

Данните от табл. 2 показват голямото разнообразие в структурата на местните приходоизточници с дял на данъчните приходи, вариращ от 9.6 до 91%, и на субсидиите - от 4.1 до 76%. Това може да бъде обяснено както с индивидуалните особености на всяка държава (държавно устройство, административно деление, размер на територията на местните юрисдикции, брой на местните юрисдикции и съществуващите различия между тях и т.н),

така и с наличието на редица аргументи “за” и “против” по-голямата данъчна автономия на местните власти.

Аргумент в полза на по-голямата свобода на тези власти по отношение на данъците е повишаването на тяхната отговорност пред населението при доставяне на публични услуги. Това би могло да се реализира само ако има съответствие между разходните задължения на местно равнище и финансовите ресурси. В този смисъл отговорността на местните власти силно зависи от възможностите им да финансират разходните си програми чрез собствени данъци. Тогава всяка местна юрисдикция ще може свободно да пригажда размера на данъчното облагане към разходните нужди.

Същевременно данъците пораждат външни ефекти между отделните юрисдикции и могат до доведат до задълбочаване на фискалните различия. Вероятна последица от високата данъчна автономия на местно равнище е възникването на конкуренция между отделните юрисдикции в опита им да привлекат икономически ресурси чрез намаляване на данъчните ставки. Така се осъществява “износ” на икономически фактори и в резултат може да се реализира неефективност, изразяваща се в големи различия по отношение на фискалния капацитет на всяка местна юрисдикция. Това налага стесняване на данъчните правомощия на местните власти и защита на тези общини, които не могат самостоятелно да се справят с фискалната конкуренция.

На пръв поглед финансовите трансфери като че ли изпълняват основната роля за контрол върху дейността на местните власти от централната власт. Високата степен на фискална децентрализация предполага отхвърляне на субсидиите като инструмент за въздействие върху местната фискална политика. Реалността обаче показва, че даже и в страни с висока степен на децентрализация е налице вертикално фискално неравновесие, за преодоляването на което се използват финансовите трансфери. Освен за гарантиране на минимално равнище на определени услуги субсидиите се използват и за допълване на недостига от финансови средства, когато приходите на местните власти да са достатъчни за покриване на разходните нужди. Още повече, че централната власт се нуждае от запазване на контрола върху ресурси, необходими за финансиране на многообразните държавни отговорности, както и за осъществяване на националната макроикономическа политика.

Данните от табл. 2 показват, че неданъчните приходи имат относително еднаква тежест при финансирането на местните власти - 15% за първата група и 17.2% за втората. По отношение дела на местните данъци и субсидиите като цяло се очертава:

- по-малък дял на местните данъци в бюджетните приходи на по-децентрализираните страни - средно 30.9% при средни стойности на същия показател за втората група – 63.1%;
- по-голям дял на субсидиите в местните финансови средства за по-децентрализираните държави - средно 54.0% при средни стойности за по-централизираните страни – 19.7%.

Тъй като неданъчните приходи имат относително малък дял, а субсидиите се контролират от централната власт, то тогава за степента на финансова автономия може да се съди единствено от мястото, което заемат данъчните приходи. Предположението, че съществува известна положителна зависимост между степента на фискална децентрализация и местната финансова автономия, на практика се опровергава от стойностите на показателите в табл. 2. Те водят до заключението, че в по-децентрализираните държави степента на данъчна автономия на местните власти е по-ниска. Този извод обаче е следствие от факта, че в собствените приходи от данъци се включват всички данъчни постъпления в местните бюджети. Така е невъзможно да се прецени доколко и в каква степен местните власти упражняват контрол върху приходите от данъци или върху тяхната основа и размери.

Какво представляват “местните” данъци

Въпросът за данъчната автономия на местно равнище може да бъде разделен на пет части: кой получава данъчните приходи; кой може законодателно да налага данъка; кой определя данъчните ставки; кой определя данъчната база и кой администрира данъка. За да бъде разглеждан един данък като местен, той трябва, първо, да бъде наложен от местната власт, второ, неговите ставка и база да са определени от нея, трето, администрирането му въобще да бъде осъществявано от местните власти и, четвърто, приходите от него да отиват в местните бюджети. На практика обаче местните данъци не притежават всички от изброените характеристики.

Съществуват различни начини за определяне правомощията на местните власти в областта на данъчното облагане. *Независимото законодателно третиране и администриране* дава най-голяма финансова автономия на местните власти и като практика е изключително характерно за американския федерализъм. *Допълнителните данъци* предоставят на местните власти най-важния елемент на фискалната автономия - да определят данъчната ставка. Постъпленията от *споделени данъци* могат изцяло или отчасти да отиват в приход на местните бюджети, но данъчната ставка се определя от централната власт, която също така налага и администрира данъка. Подобна практика се прилага в много европейски страни - Австрия, Германия, Франция.

В други случаи един местен данък може на пръв поглед да има характеристиките на *държавен трансфер*, но ако местната власт определя данъчната ставка и база и получава всички приходи, единствената роля, която има централната власт, е да събира данъчните приходи поради нейните сравнителни предимства.

Тъй като е трудно да се установи какво точно се включва в понятието местен данък, може да се смята, че най-важната негова характеристика е свободата на местните власти да определят данъчната ставка и база.

Възможно е те да получават значителни по размер приходи от някой данък, но липсата на правомощия по отношение на ставките и облагаемата основа измества отговорността им пред местните избиратели, в противоречие с изискванията на демокрацията и икономическата ефективност.

На практика организацията на различните равнища на публично управление, вкл. техните фискални взаимоотношения и институционални детайли, варира значително при сравнителния анализ на отделните страни. При оценката на местната автономия е съществен начинът, по който се разпределят данъчните приходи между отделните равнища на публично управление. Дори местните власти да определят самостоятелно данъчната база и данъчната ставка, централната власт може да ограничи тази автономия, като наложи лимити върху собствените данъчни приходи.

По същия начин съществуващата организация на споделени данъци между отделните равнища на управление съдържа в различна степен автономия за местните власти. На практика тя силно зависи от това дали е необходимо тяхното съгласие, преди да се правят някакви промени във формулата, определяща дела им в приходите от съответния данък. Пълната автономия на местните власти е ограничена и тогава, когато те налагат допълнителни данъци върху данъчната основа на някои централни данъци.

Финансовата свобода е най-голяма, когато местните власти самостоятелно определят както облагаемата основа, така и ставките на отделните данъци, без наличието на ограничения. В другата крайност централната власт определя данъчната основа и ставките на местните данъци. Тук трудно може да се говори за някаква финансова автономия на местно равнище, освен може би в случаите, когато местните власти имат административна свобода при събиране на данъчните приходи.

Определяне на данъчната автономия на местните власти

Съществуват различни начини да се измери степента на данъчна автономия, предоставена на местните власти.³ Един от тях е приходите от местните данъци да се изразят като процент от общите приходи на местните власти - данъчни, неданъчни и субсидии. Този подход обаче не дава ясна представа за свободата на действие, която местните власти имат по отношение на своите данъци, и предполага, че те оказват по-голям контрол върху данъчните, отколкото върху неданъчните си приходи, което невинаги непременно е вярно. Ето защо той предлага само една ограничена мярка за оценка на финансовата автономия на местните власти.

Същите ограничения има и алтернативният подход, измерващ дела на местните данъчни приходи от съвкупните както на централно, така и на местно равнище. Тъй като централната власт може и често налага значителни ограничения

³ *De Mello, L. R. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-country Study. World Development 28, 2, 2000, p. 365-380.*

Данъчната автономия на местните власти и нейното място при оценяване...

върху финансовата автономия на местните власти, по-големият дял на данъчните им приходи не означава непременно и по-голяма финансова независимост.

На табл. 3 е обобщена информация за стойностите на тези показатели в някои европейски страни.

Таблица 3

Държава	Местните данъчни приходи като % от общите данъчни приходи (LTR/TTR)	Местните данъчни приходи като % от местните приходи (LTR/TLR)
България (2000)	10.0	46.3
Чехия (1999)	11.1	47.7
Естония (1999)	16.2	68.8
Унгария (1999)	10.4	33.0
Латвия (1999)	17.1	56.0
Литва (1999)	22.0	91.0
Полша (1999)	8.3	24.5
Румъния (2000)	10.5	69.7
Словакия (2000)	4.0	67.1
Словения (2000)	7.9	58.5
Белгия (1998)	29*	78.5
Дания (1999)	31*	51.4
Нидерландия (1997)	2.0*	9.6
Испания (1997)	14*	37.1
Швеция (1999)	32*	75
Великобритания (1998)	4.0*	14.0
Средно	10.6	51.7

* 1995

Източник. OECD Revenue Statistics.

За определяне на данъчната автономия на местните власти ОИСР⁴ предлага следната класификация на местните данъци. Те са разпределени в няколко категории, подредени в намаляващ ред, според контрола, който местните власти (МВ) могат да упражняват върху този източник на приходи:

- (а) МВ определят данъчната база и ставка;
- (в) МВ определят само данъчната ставка;
- (с) МВ определят само данъчната база (не се представя отделно случаят, в който местните власти могат да определят данъчната основа за данъци, наложени от централната власт);
- (d) споделени данъци;

⁴ Working Party on Tax Policy Analysis and Tax Statistics of the OECD Committee on Fiscal Affairs, 1999.

- (d1) МВ определят разпределянето на данъчните приходи;
 (d2) разпределянето на данъчните приходи може да бъде променено само със съгласието на МВ;
 (d3) разпределянето на данъчните приходи, фиксирано законодателно, може едностранно да бъде променяно от централните власти;
 (d4) разпределянето на данъчните приходи се прави от централната власт чрез годишния бюджет;
 (e) централната власт определя данъчната база и ставка.

Приема се, че за случаите (a), (b), (c), (d1) и (d2) местните власти притежават цялостен или значителен контрол върху местните данъци. При останалите данъчната автономия е ограничена или въобще липсва.

На табл. 4 е представено процентното разпределение на данъчните приходи на местните власти по така определените от ОИСР категории на данъчна автономия.

Таблица 4

Държава	(a)	(b)	(c)	(d1)	(d2)	(d3)	(d4)	(e)
Естония (1999)	-	9.2	-	-	-	90.8	-	-
Латвия (1999)	-	-	-	-	-	-	-	100
Литва (1999)	-	-	-	-	-	-	-	100
Полша (1999)	-	41.9	0.6	-	-	57.6	-	-
Румъния (2000)	-	6.0	0.6	-	-	-	64.8	-
Словакия (2000)	7.0	28.2	-	-	-	-	64.8	-
Словения (2000)	16.7	0.6	0.4	-	-	82.3	-	-
Унгария (1999)	49.2	-	-	-	-	-	50.8	-
Чехия (1999)	2.7	5.6	-	-	-	91.7	-	-
Австрия (1995)	5.5	5	-	-	89.5	-	-	-
Белгия (1995)	7	59.6	-	-	32.4	0.66	0.34	-
Великобритания (1995)	-	100	-	-	-	-	-	-
Германия (1995)	0.5	26	-	-	73.5	-	-	-
Дания (1995)	-	94.5	-	-	-	2	-	3.5
Испания (1995)	24	29	-	-	47	-	-	-
Нидерландия (1995)	-	100	-	-	-	-	-	-
Норвегия (1995)	-	2.5	-	-	-	0.5	97	-
Португалия (1995)	24.5	7	-	-	-	-	-	68.5
Финландия (1995)	50	44.5	-	-	-	5.5	-	-
Швеция (1995)	2	98	-	-	-	-	-	-

Източник. OECD Report, Fiscal Decentralization in EU Applicant States and Selected EU Member States. Paris, September, 2002.

При сравнение на данните от табл. 3 и 4 става очевидно, че показателите LTR/TLR и LTR/TTR не са достатъчни за определяне на степента на

Данъчната автономия на местните власти и нейното място при оценяване...

данъчна автономия. Най-фрапиращ е случаят с Литва, където делът на местните данъчни приходи в общите местни приходи достига до 91%, но това са данъци изключително от категория (е) – централната власт определя както ставката, така и базата. Същото се отнася и за Румъния – местните данъци заемат значителен дял в местните приходи (69.7% при средни стойности на показателя 51.7%), но тези данъци попадат в категория (d4).

Няма държава с местни данъчни приходи, попадащи в категория (d1), а само в три страни - Полша, Румъния и Словения, незначителен дял от тях са отнесени към категория (с). В Нидерландия и Великобритания всички местни данъци са от категория (в), докато в Литва и Латвия – от категория (е). Португалия е другата страна, в която съществен дял от местните приходи – 68.5%, също попада в категория (е). Или само в три държави в Европа местните власти са значително ограничени по отношение на данъчната си автономия.

Като цяло страните от Западна Европа притежават по-високо равнище на местна данъчна автономия – общо 82.9% от техните данъчни приходи попадат в категории (а), (в) и (d2), в сравнение със 17.0% за страните от Източна Европа. Средно в Европа около 16% от местните приходи се покриват от данъци, попадащи в категории (а), (b), (d2).

Данъчна автономия на местните власти в България

На табл. 5 е дадена информация за стойностите на показателите за данъчната автономия на местните власти в България.

Таблица 5

Показатели	2001 г.	2002 г.
Местните данъчни приходи като % от общите данъчни приходи	16.7	16
Местните данъчни приходи като % от местните приходи	54.5	47.2
(а)	-	-
(b)	-	-
(с)	-	-
(d1)	-	-
(d2)	-	-
(d3)	38	36
(d4)	51	49
(е)	11	15

Източник. Национално сдружение на общините в Р. България.

У нас делът на собствените данъчни приходи в местните и общите държавни данъчни приходи за 2001 и 2002 г. варира около средните за Европа, но местните данъци попадат в категории (d3), (d4) и (e), където данъчната автономия на местните власти е най-силно ограничена.

Ниската степен на фискална децентрализация в България се потвърждава и от данните в табл. 1, които показват двойно по-малкото разпределяне на средства чрез общинските бюджети в сравнение със страните от ЕС. Това би могло отчасти да се обясни с факта, че става въпрос за икономика в преход. Същевременно обаче у нас липсва всякаква данъчна автономия на местните власти, дори и в сравнение с останалите държави от Централна и Източна Европа.

Въпреки че делът на субсидиите в местните приходи е намалял на 39.9% в сравнение с 45% за първите години на прехода,⁵ относително повисокият дял на данъчните приходи съвсем не е гаранция за наличието на финансова автономия на общинско равнище. В момента видовете местни данъци, тяхната данъчна основа и размери са регламентирани в Закона за местните данъци и такси. Класифицирането им като местни е съвсем условно, защото местните власти не могат да влияят върху размера на приходите, акумулирани чрез тях.

През юни 2002 г. правителството с Решение №399 прие Концепция за фискалната децентрализация и Програма за нейното реализиране. Съставянето и изпълнението на общинските бюджети през 2003 г. поставя старта на реформата в местните финанси. Положителните промени са свързани с точното разграничение на общинските от държавните дейности, както и с разпределянето на отговорностите между държавата и общините за тяхното финансиране. Постигната е простота и яснота при определяне на взаимоотношенията между централния и общинските бюджети. Въведена е обща допълваща субсидия, с която се допълва необходимият ресурс за финансиране на възложените от държавата дейности над 100% от преотстъпения ДДФЛ. Предоставена е и обща изравнителна субсидия, с която се изравняват постъпленията от местни данъци до отчетените за предходната година средно за страната приходи на едно лице. Направени са и значителни промени в областта на местните такси, главно по отношение на техния размер. Предоставена е възможност на общинските съвети да определят сами размера на всеки вид такса, без да се поставят максимални и минимални граници, и са разширени основанията за събиране на таксите. Премахнати са ограниченията при разпределението на разходите за общински дейности, както и за капиталовите разходи с източник общински приходи. Очакваните резултати са премахване на бюджетните дефицити и увеличаване на независимостта на общините при разпореждане със собствените средства.

⁵ Иванов, С. Местни финанси. С., НСОРБ, 1999, с. 90.

Въпреки направените промени общините продължават да са поставени във финансова зависимост от централната власт и да разчитат предимно на приходи от споделени данъци и субсидии, които се контролират на национално равнище.

Съществен недостатък е, че допълнителните приходи от ДОД за някои общини се изземват и така се извършва твърде необективно преразпределяне на финансови ресурси между общините. Тогава там, където населението е с по-големи финансови възможности, могат да се привлекат повече средства, ако се изискват по-високи такси за предоставяните услуги или се увеличи тежестта на местните данъци. Таксите по принцип нямат задължителен характер и се заплащат само от определена част от населението – директните потребители. Още повече, че за някои услуги невинаги е възможно да се изисква директно заплащане, а за други да се наложи такса, покриваща всички разходи по доставянето. В такъв случай разликата трябва да се покрие от други общински приходи, основна част от които се акумулира чрез местните данъци. И отново се появява проблемът, свързан с липсата на автономия на общините по отношение на местните данъци и с това, че те не могат да променят данъчната тежест на своето население в съответствие с разходните си отговорности.

*

Наличието на изключителна финансова автономия на местно равнище се определя от обема на приходите, с които местните власти могат да разполагат свободно в рамките на своите правомощия. В повечето европейски държави те получават постъпления от данъци с относително ниска доходност в сравнение с тези на централната власт.⁶ Малко са страните, където местните власти притежават пълна данъчна автономия и в същото време контролират данъци, носещи значителни приходи. Най-често основен местен данък е данъкът върху собствеността в различните му форми, приходите от който са значително по-ниски от тези на подоходните данъци. В повечето случаи неговата ставка се определя или независимо от местните власти, или в граници, фиксирани от централната власт. Основен аргумент, подкрепящ тези факти, е отговорността на последната за провеждане на макроикономическата политика, ключова част от която са фискалните инструменти.

Същевременно колкото повече местните власти разчитат директно или индиректно на предоставяне на средства от по-високите равнища на управление или се нуждаят от разрешение, за да изразходват средства, толкова по-невъзможно е да се говори за местно самоуправление. Демократичната легитимност на решенията, вкл. изразходването на финансовите ресурси, зависи от това в каква степен е засегнато местното

⁶ OECD Report. Fiscal Decentralization in EU...

население. Така по-големите данъчни компетенции на местните власти повишават тяхната отговорност пред населението при доставяне на местни публични услуги.

Освен това местните данъци са сериозна основа за самоуправлението по отношение на разходите и бюджетния контрол. Дори местните власти да разчитат предимно на данъчни приходи, липсата на правомощия при определяне на ставките и данъчната база ги лишава от възможността да провеждат разходна политика в съответствие с отговорностите им по доставянето на публични услуги. Това предполага осигуряването на по-голяма данъчна автономия на местните власти.

Използвана литература:

Bird, R. M. Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization. - National Tax Journal, 1993, N 46, p. 207-228.

Brennan, G. and J. Buchanan. The Power to Tax: Analytical Foundations of Fiscal Constitution, Cambridge University Press, 1980.

Davoodi, Hamid and Hanf-fu Zou. Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Analysis. - Journal of Urban Economics, 1998, N 43, p. 244-257.

De Mello, L. R. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis. - World Development, 28, 2, 2000, p. 365-380.

Dillinger, W. Decentralization and its Implications for Urban Service Delivery. Washington, DC, 1994.

Rose, R. Charging for Public Services. Public Administration, Autumn 1995, p. 297-313.

OECD Report. Fiscal Decentralization in EU Applicant States and Selected EU Member States. Paris, 2002.

OECD Report. Fiscal Design across Levels of Government. Paris, 1999.

World Bank. World Development Report 1997: The State in a Changing World. New York, Oxford University Press, 1997.

Local Government Initiative. Working team: A. Gagauzov, G. Chavdarova, St. Ivanov etc. Issue Paper: Fiscal Decentralization. Sofia, 2001.

Иванов, Ст. Местни финанси. С., НСОПБ, 1999.

12.IV.2003 г.