

---

---

## МОДЕЛИ НА ДАНЪЧНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ \*

ДЕНИЦА П. ЗАГОРЧЕВА - КОЙЧЕВА

### MODELS FOR TAX DECENTRALIZATION

DENITSA P. ZAGORCHEVA - KOYSCHEVA

**ABSTRACT:** *Allowing for certain taxes to be collected by the Local Authorities is in the foundation for reaching the autonomy of the Local Councils. The models of locally collected taxes help the level of decentralization to be measured and they are a policy of the Central Authority to give more power to the Local Authorities.*

*The article shows four main models, explaining their weaknesses and strengths. The rights and the responsibilities of the Local and Central Authorities are analyzed as well and the possibilities of creating financial independence for the Local Authorities.*

**KEYWORDS:** *decentralization, tax, financial independence, financial autonomy, local taxes*

Моделите по преотстъпване на данъци са свързани с разпределяне на националните ресурси в съответствие с предпочитанията и нуждите на населението и бизнеса, с цел постигане на справедливост и ефективност от облагането. [1]

Прилаганите в практиката модели са функция от дейността на централната и местна власт:

- местните нива на управление сами определят своите данъци, данъчната основа и ставка, което изисква те да администрират, събират, разходват и контролират постъпленията от данъците;

- централната власт определя данъците, някои основни характеристики при облагането и ползването на приходите. Държавата определя данъчната основа, ограниченията в размера на данъчните ставки и др. Определянето на конкретните данъчните размери, съобразно ограниченията, събирането, разходването и контролирането на приходите се осъществява от местните власти.

- Централната власт определя данъците, данъчните основи, данъчните ставки и всички останали характеристики на данъците, събирани на местно ниво. Местните власти имат права само да събират и разходват събраните средства;

- Централната власт определя данъците, данъчните основи, данъчните ставки и всички останали характеристики, администрира и събира данъците, но преотстъпва приходите или част от тях за ползване от местните власти.

Най-либерален по отношение на фискалната децентрализация е модела „Некоординирани данъци”. [2] При него целия ангажимент като нормативно определяне на данъците на местно ниво с всички техни елементи, както и пълното администриране и контролиране е в ръцете на местните власти. Моделът осигурява пълна свобода на по-ниските нива на управление, гарантира абсолютна финансова автономност на местната власт и създава условия за данъчна конкуренция и неравенство на хоризонтално ниво. Той се прилага в Съединените американски щати, където в конституцията е определено това либерално положение.

---

\* Статията е финансирана от НИП вх.№ РД-08-107/05.02.2016 на ШУ „Епископ Константин Преславски”

Таблица 1

Права и отговорности на местното и централното ниво при модела „Некоординирани данъци“

Ниво на управление / права	Определяне на данъците	Определяне на данъчната основа	Определяне на данъчната ставка	администриране	събиране	Контрол на целия процес	Разходване на събраните средства
<b>местно</b>	да	да	да	да	да	да	да
<b>централно</b>	не	не	не	не	не	не	не

На базата на информацията посочена в таблица 1 може да се направи извода, че при този модел съществува пълна свобода на подцентрално ниво в целия процес по данъчно събиране на местните данъци, както и свободата за провеждане на местна данъчна политика. Този модел е аргумент за постигане на максимална финансова автономност на местните власти.

В таблица 2 са дефинирани предимствата и недостатъците на този модел.

Таблица 2

Предимства и недостатъци на модела „Некоординирани данъци“

ПРЕДИМСТВА	НЕДОСТАТЪЦИ
<p>1. Минимално влияние на централното управленско ниво;</p> <p>2. Свобода на местните власти да организират и провеждат своя данъчна политика на местно ниво;</p> <p>3. Силна фискална самостоятелност на местните власти;</p> <p>4. Условия за създаване на единна система, като целия процес от нормативното определяне до събирането е в ръцете на една власт;</p> <p>5. Възможност за по – надежден локален граждански контрол;</p> <p>6. Възможност на местните власти, чрез провежданата данъчната политика, да стимулират бизнеса или определени икономически сектори, примерно здравеопазване, образование, енергетика, производство, опазване на околната среда и пр.</p>	<p>1. Хоризонталното разпределение на данъчните приходи ще бъде твърде различно за отделните поднационални нива;</p> <p>2. Може да се провокират вертикални външни данъчни фактори, т.е. решенията на едно ниво да влияят на други нива на управление;</p> <p>3. Може да доведе до нарушаване на определени социални стимули;</p> <p>4. Създава условия за пораждаване на социално недоволство на хоризонтално ниво – между различните общини или региони;</p> <p>5. Създават се условия за недоволство между бизнеса и населението от разпределението на данъчната тежест;</p> <p>6. Наличието на различни данъчни нормативни актове (закони и наредби) ще създава допълнително неудобство за бизнеса и населението.</p>

Моделът „Частично координирани данъци“ се приема за либерален по отношение на финансовата децентрализация, но при него държавата си запазва правата да определя кои данъци ще се събират на местно ниво и основните им характеристики: данъчна основа, срокове на облагане и заплащане на данъка, отстъпки от данъчните размери, ограничения в данъчните ставки, определяни като минимум и максимум и др. Някои от тези

ограничения могат да намалят приходите и в резултат на това да забавят използването на местните данъци за финансиране на обществени услуги.

Моделът частично ограничава местната автономност, понеже запазва правата на държавата при определяне на данъчното бреме. Той в голяма степен може да провокира данъчна конкуренция на хоризонтално ниво. Успешно се прилага в Германия и други страни от Европейския съюз.

Таблица 3

Права и отговорности на местното и централното ниво при модела „Частично координирани данъци”

Ниво на управление / права	Определяне на данъците	Определяне на данъчната основа	Определяне на данъчната ставка	администриране	събиране	Контрол на целия процес	Разходване на събраните средства
<b>местно</b>	не	не	да	да	да	да	да
<b>централно</b>	да	да	не	не	не	не	не

От таблица 3 се вижда ограничената роля на държавата. В таблица 4 са дефинирани предимствата и недостатъците на този модел.

Таблица 4

Предимства и недостатъци на модела „Частично координирани данъци”

ПРЕДИМСТВА	НЕДОСТАТЪЦИ
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Добра финансова автономност на местните власти;</li> <li>2. Условия за провеждане на локална данъчна политика от местните власти;</li> <li>3. Ограничаването на хоризонталните различия ги поставя в общи рамки;</li> <li>4. Възможността от вертикален дисбаланс е ограничена.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ролята и намесата на държавата;</li> <li>2. Хоризонтални различия в разпределение на данъчните приходи, макар и ограничени спрямо модела на некоординираните данъци;</li> <li>3. Наличието на различни данъчни нормативни актове (закони и наредби) създава допълнително неудобство за бизнеса и населението.</li> </ol>

Модела „Координирани данъци” е най-ограничен като съобразяване на ангажиментите с финансирането. При него облагането, събирането и разходването на данъците е изцяло задължение на местните власти, но от друга не е осигурен инструментариум за управление на процесите. Местните данъци (с техните елементи и характеристики) са нормативно определени на централно ниво чрез единна нормативна база и без възможност местната власт да ги променя, съобразно възможностите и потребностите на регионално ниво.

Този модел може да породи слаба данъчна конкуренция, но тя е незначителна. По-силна данъчна конкуренция и несправедливост ще се наблюдава, ако нормативните ограничения по размерите на данъците са в прекалено голям диапазон (значителни разлики между минимум и максимум на данъчната ставка).

Таблица 5

Права и отговорности на местното и централното ниво при модела „Координирани данъци”

Ниво на управление / права	Определяне на данъците	Определяне на данъчната основа	Определяне на данъчната ставка	администриране	събиране	Контрол на целия процес	Разходване на събраните средства
<b>местно</b>	не	не	не	да	да	не /да	да
<b>централно</b>	да	да	да	не	не	да	не

На базата на посочените в таблица 5 данни може да се направи извода, че при този модел съществува частично консервативния подход на държавата.

В таблица 6 са посочени предимствата и недостатъците на модела „Координирани данъци”.

Таблица 6

Предимства и недостатъци на модела „Координирани данъци”

ПРЕДИМСТВА	НЕДОСТАТЪЦИ
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Съществува автономност по отношение на администриране и събиране на данъците и разходване на събраните средства;</li> <li>2. Ограничаване на възможностите за социално недоволство;</li> <li>3. Слаба данъчна конкуренция;</li> <li>4. Минимизиране на хоризонталните различия (поставени са в общи рамки);</li> <li>5. Минимизира вероятността от вертикален дисбаланс.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ограничена възможност за провеждане на собствена данъчна политика на местно ниво;</li> <li>2. Липсват условия за стимулиране на бизнеса чрез данъчни опции;</li> <li>3. Минимална автономност за местните власти.</li> </ol>

При модела „Изцяло контролирани данъци” нормативното определяне на данъците и пълното им администриране е съсредоточено в ръцете на държавата. Следователно само централните данъчни власти имат право да реализират приетата данъчна политика. Прехвърлянето на правомощия към местните власти изисква тяхното финансиране за осъществяването им. Събраните данъчни постъпления от някои данъци при този модел или част от тях се трансферират в полза на местните бюджети. Често този модел се приема, че препокрива субсидирането като механизъм на финансиране, но съществува значителна разлика. При субсидирането от централната власт на местните власти размера на субсидията се определя на базата на реални измерители или натурални показатели (разходи, население, инфраструктура, площ и др.).

При претостъпване на данъчни приходи от конкретен вид данък в пълен или частичен размер означава тези приходи да се предоставят на местно ниво на база реалното си изпълнение в процент определен от закона (пълно или частично), без оглед на реалните потребности, както и без оглед на мащабите (площ, население) и традициите на съответния район.

Таблица 7

Права и отговорности на местното и централното ниво при модела „Изцяло контролирани данъци”

Ниво на управление / права	Определяне на данъците	Определяне на данъчната основа	Определяне на данъчната ставка	администриране	събиране	Контрол на целия процес	Разходване на събраните средства
<b>местно</b>	не	не	не	не	не	не	да
<b>централно</b>	да	да	да	да	да	да	не

При този модел отсъства данъчна конкуренция, понеже не са налице предпоставки, които да я активират. Неравнопоставеност би произтекла в случай, че се наблюдават райони, в които нивото на събираемост на налозите е значително по-високо от това в други райони. Съществен недостатък на модела е разбирането, че държавата е по-лош администратор и по-слаба по отношение на контрола, когато се касае за приходи, които не са част от нейната хазна, т.е. няма пряк материален интерес.

В таблица 8 са посочени положителните и отрицателни страни на модела.

Таблица 8

Предимства и недостатъци на модела „Изцяло контролирани данъци”

ПРЕДИМСТВА	НЕДОСТАТЪЦИ
1. Няма условия за социално недоволство; 2. Не се създават условия за възникване на хоризонталните различия, поставят ги в общи рамки; 3. Липсват условия за проява на данъчна конкуренция; 4. Няма условия за вертикален дисбаланс.	1. Няма възможност за провеждане на собствена данъчна политика на местно ниво; 2. Няма условия за стимулиране на бизнеса чрез данъчни опции; 3. Липса на автономност за местните власти.

В някои държави последният модел се комбинира с някой от предходните модели и на местните власти е дадена възможност да администрират и събират местни данъци в съответната свобода, определена от избрания модел, но получават и частично приходи от данъци, които изцяло се администрират от държавата.

Изборът на модел за преотстъпване на приходите от данъци към местните нива на управление определя финансовата автономност на района, открива или ограничава възможностите за поддръжка на инфраструктурата и нови инвестиции, дава възможност на местните общности да оказват влияние при избора на инвестиционни проекти от властта, може да бъде предпоставка за намаляване или увеличение на данъчното бреме на населението и бизнеса.

Основен проблем при преотстъпването на данъци е т.нар. данъчна конкуренция, която се наблюдава, когато има значителни различия в размерите на данъците на хоризонтално ниво, т.е. между различните местни власти на едно ниво на управление. Тази конкуренция по своята същност е резултат от данъчното неравенство на населението от един район спрямо това от друг район. По своя характер тя има положителна и негативна страна. Позитивното въздействие на данъчната конкуренция се определя от това, че:

- провокира местните власти да хармонизират данъчната тежест с реалните потребности на населението и бизнеса в района,
- гражданското общество е контролиращ фактор при вземането на решения относно увеличаване на данъчната тежест.

Негативна страна от данъчната конкуренция е гражданското недоволство и

неодобрение. Неговото действие предизвиква т.н. „данъчна миграция“ с цел избягване на данък или намаляване на данъчната тежест.

По отношение преотстъпването на данъци на местните власти проблем е „несправедливостта“ в тяхното разпределение. Възможно е райони с високи приходи от местни данъци да имат по малки потребности и обратното райони с по-нисък размер на местните данъчни приходи да имат много по-големи потребности. Много често малки населени места, които са с недостатъчен данъчен ресурс имат значителни проблеми с финансирането на поддръжката на инфраструктурата и новите инвестиции. От друга страна райони с много добри постъпления от местни данъци, с развит бизнес и инфраструктура посрещат по-лесно и безпрепятствено потребностите на населението и бизнеса, както и поддръжката на комуналната среда. [2]

Друг проблем при преотстъпването на данъци е въпросът за техния контрол свързан с определянето, декларирането, облагането и събирането на данъчни приходи. В повечето децентрализирани системи на управление контролът е задължение на местните власти, съобразно избрания модел на предоставяне на приходите от данъци. В редица държави централната власт си е запазила правото чрез свои контролни органи да провежда контролни процедури по спазването на данъчните нормативи и администрирането на данъците.

Хоризонталния дисбаланс е резултат от несправедливото разпределение на приходите между различни власти на едно ниво на управление (между различните общини). Той се проявява под различна форма, съобразно избрания модел на преотстъпване на приходите.

Вертикалният дисбаланс съществува, когато данъчната политика на едно ниво засяга политиката на друго ниво на управление. За неговото избягване е необходимо различните нива на управление да работят при пълно доверие и в симбиоза с другите нива. Значителна опасност при вертикалния дисбаланс може да настъпи когато данъците се определят изцяло на държавно ниво без право на поднивата да мениджират условията.

Избраният модел се идентифицира на базата на комплексен отговор на три основни въпроса:

- Кое управленско ниво има право нормативно да регламентира местните данъци – видове, данъчна основа, данъчна ставка, принцип на облагане и други характеристики?
- Кое управленско ниво администрира данъците?
- Кое управленско ниво получава данъчните приходи? [2]

Преотстъпването на данъци на местно ниво е в основата за постигане на автономност в общините. Моделите на данъчно преотстъпване са израз на политиката на държавната власт и с тях може да се измери нивото на данъчни децентрализация. Основния аргумент при изборна модел следва да е съпоставимостта между прехвърлените отговорности от държавата към местната власт, разходите за изпълнение на тези отговорности и финансовия ресурс, който се осигурява чрез преотстъпените данъци.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Bell, M.E., Brunori, D., Youngman, J., The property tax and local autonomy, Lincoln Institute of land policy, Cambridge, Massachusetts, 2010
2. Bukhvald, E.M., Huber, B., Lichtblau, K., Tretner, C.H., Zimmermann, H., Intergovernmental Fiscal relations – International experience and the Russian reform, Public Finance and administrative reform studies, Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ), Eschborn, 2005