

FISCAL DECENTRALIZATION IN THE REPUBLIC OF BULGARIA

Assoc. Prof. Vanya Panteleeva, PhD

Faculty of Law

Department of Public Law,

University of Ruse "Angel Kanchev"

Tel.: +359 887 412 662

E-mail: vpanteleeva@uni-ruse.bg

Abstract: *It would not be an exaggeration to say that there is a misunderstanding in both public and political circles about the possibilities that fiscal decentralization holds. It is generally seen as a niche issue of regional development and administration – a relatively rare and unpopular stop for the central government-dominated public debate. The last significant steps in this direction were made way back in 2007, when, following constitutional amendments and changes to the Local Taxes and Fees Act, municipal councils were given the right to determine the amount of local taxes and fees within pre-set limits. The purpose of this paper is to present the arguments in support of fiscal decentralization in Bulgaria. The current state of municipal budgets has been reviewed, the implementation up to date of the goals set in the Decentralization Strategy 2016-2025 has been monitored, and the possible alternatives for fiscal decentralization and their effects have been analyzed.*

Keywords: local taxes, competence, enforcement procedure

JEL Codes: H 71, K 34

ВЪВЕДЕНИЕ

Определянето и събирането на местните данъци от органите на местната власт произтича от принципа на местното самоуправление. Като форма за повишаване на ефективността на държавното управление и на решаването на важни проблеми с местно значение в чл. 2, ал.1 от КРБ е прогласено, че Република България е единна държава с местно самоуправление. Финансирането на общините на практика създава, осмисля и гарантира проявлението на местната власт. Ето защо, местните данъци имат ключова важност, именно чрез тях се формира и отстоява автономността на местния фиск. Не случайно в Решение № 9 от 21 септември 2000 г. на Конституционния съд на Република България се обобщава, че „правната възможност да се осъществяват определени функции би се обезсмислила, при положение че органите на местното самоуправление са лишени от финансови ресурси за изпълнението им...“ Настоящата публикация е посветена именно на местните данъци предвид на тяхната важността за действителното постигане на местно самоуправление в Република България. Тук финансовата децентрализация се схваща като способ за засилване на правната роля и на икономическата сила на местната власт. Израз на финансова децентрализация *de lege lata* са туристическият и патентният данък.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Местното самоуправление, следователно налага необходимостта общината да притежава собствени финансови приходи. През 2007 год., със Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 12 от 2007 г.), се направи значима промяна, засягаща организацията на данъците в Република България. В изменен чл. 84, т. 3 е предвидено, че Народното събрание установява данъците и определя размера на държавните данъци. Създадената нова ал. 3 на чл. 141, постановява, че общинският съвет определя размера на местните данъци при условия, по ред и в граници, установени със закон. Правилата въведени с чл. 60, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията, че гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество и че данъчни облекчения и утежнения могат да се установяват само със закон, останаха непроменени. Във всички български конституции до приемането на тези изменения, данъчната материя е била уреждана единствено, изрично и неизменно от законодателната власт.

Според мотивите към Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, „целта на промените е да се постигне реална финансова децентрализация, да се осъществи съответствие между функциите и отговорностите на общините, от една страна, и финансовите възможности за тяхното реализиране- от друга, както и да се създадат възможности общините да участват пълноценно в усвояването на структурните и кохезионни фондове на Европейския съюз.“ С направените промени, законодателят въвежда разграничение при определянето размера на републиканските и местните данъци. Установяването на всички данъци се запазва като правомощие единствено на Народното събрание, което определя размера на републиканските данъци, а на общинските съвети е възложена компетентността да определят размера на местните данъци при условия и ред определени със закон. Тези конституционни промени са и част от изпълнението на приетата с Решение № 454 на Министерския съвет от 02.07.2010 г. от Стратегия за децентрализация 2006 – 2015 г. С предоставянето на общините на правото да определят размерите на местните данъци се продължава процеса на финансовата децентрализация и се укрепва местното самоуправление, тъй като най-голямо значение за развитието на процеса е засилването на финансовата самостоятелност и автономност на общините. Местните данъци участват в образуването на приходите за местния бюджет, те са само един от неговите бюджетни източници. Общината, обаче не може едностранно и произволно да установява самите местни данъци, това както правилно се отбелязва в Решение № 9 на Конституционния съд на Република България, всякога остава в правомощията на Народното събрание.

Въпреки това, нормативното предоставяне на правомощие на общинския съвет да определя размера на местните данъци (на определените от НС за такива данъци) дори и в рамките на закона е важна гаранция за реалното постигане на местното самоуправление, защото самостоятелният бюджет засилва и поддържа независимостта на местната власт, т.е. прави възможна нейната отделеност от централната власт. Така, ако се допусне, че местното самоуправление е форма на децентрализация на държавната власт, то трябва да се допусне, и че определянето и събирането на местните данъци от органите на местното самоуправление е израз децентрализация на държавните финанси. Нещо повече, трябва да се приеме, че финансовата децентрализация подхранва и обезпечава самата децентрализация на държавната власт.

Финансовата децентрализация съдържа в себе си начина на разпределение на финансовите отговорности на централно и местно ниво в областта на публичните приходи и разходи. Тя е конкретен процес по прехвърляне на правомощия и отговорности от централната власт към общините относно финансирането на местните бюджети.

Данъците са основен източник на бюджетни приходи. В условията на пазарна икономика, чрез данъците се постигат освен фискални цели, а и икономически, и социални. Данъците влияят върху стопанската дейност и приходите от тях са индикатор за развитието на икономиката, а така и на самото общество. Предвидените в законодателството данъчни облекчения са инструмент за постигане на справедливо разпределение на данъчната тежест.

С приемането на Закона за публичните финанси (обн. ДВ. бр. 15 от 15 февруари 2013 г. в сила от 01.01.2014 г.), който отмени действащия до тогава Закон за устройство на държавния бюджет (ДВ, бр. 54 от 15.07.2011 год. отм. с ДВ бр. 15 от 15 февруари 2013 г.) и Закона за общинските бюджети (ДВ, бр. 33 от 24.03.1998 год., отм. с ДВ бр. 15 от 15 февруари 2013 г.), стана факт уредбата на общото устройство и структура на публичните финанси с един общ нормативен акт. Приемането на този закон е израз на стремеж да се консолидират всички аспекти на управлението и използването на публичните ресурси, както на национално, така и на местно ниво. Публичните финанси се разглеждат като единна система за осигуряване и финансиране на публични блага и услуги, преразпределение и трансфериране на доходи и акумулиране на ресурси от бюджетните организации. Съгласно чл. 45, ал. 1, т. 1, б. „а“ от Закона за публичните финанси, в структурата на общинския бюджет са включени и приходите от местни данъци, при условия, по ред и в граници, установени със закон.

Вследствие на разширените през 2007 г. правомощия на Общинските съвети за по-активна данъчна политика на местно ниво, не доведе до съществена промяна в структурата на приходите и по-голяма самостоятелност на общините:

- Бюджетите на повечето български общини остават в силна зависимост от държавните трансфери – повече от половината от общинските разходи се финансират чрез държавни трансфери;
- Общинският бюджет продължава да е по-скоро абстрактно, отколкото функционално свързан с икономическите процеси (например инвестиции и пазар на труда), протичащи на общинската територия – с изключение на пазара на недвижими имоти;
- Провеждането на самостоятелна фискална политика е силно затруднено от липсата на достатъчно собствени приходи, което ограничава ролята на общинските съвети като проводници на демократичната воля на избирателите и ги лишава от необходимите инструменти за формиране на местни политики;
- Достъпът до европейските средства на българските общини едновременно прикри и задълбочи липсата на собствени ресурси, а нарасналите задължения на местните власти от изискване за съфинансиране на проектите доказаха значимостта на проблема;
- Съществуват примери за фискално обезкървени общини с нарастващи дългове, периодично запорирани сметки и неработещи администрации, изпаднали в невъзможност да посрещнат каквито и да е извънредни.⁹¹

Според доклад на Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ), общините в България се финансират предимно от трансфери от националния бюджет (71%), местни данъци (15%) и такси, наеми, глоби и неданъчни приходи (14%). Трансферите от националния бюджет финансират делегираните от държавата дейности, най-вече общественото образование (94% от местните разходи са за образование) и социалните услуги (85%). Напасването на делегираните функции със съответния държавен бюджет води до ниско съотношение на държавните трансфери към благоустройството и комуналните услуги, а повече от половината от разходите на общинската администрация се финансират от държавния бюджет.⁹²

Едно от направените предложения на НСОББ има план за заделянето на 20% от данъците на физическите лица и 10% от корпоративния данък като споделени местни приходи, преразпределени според мястото им на произход. Тези споделени приходи ще създадат значителни нови ресурси за общините: 37% собствени приходи или 12,1% разходи за делегирани от държавата дейности. Двата вида споделени приходи са концентрирани в големите градски центрове.

Методът за споделяне на приходите за финансиране на общините има няколко предимства: той е значителен източник на приходи, данъците върху доходите на физическите лица (без корпоративните данъци) е стабилен източник и предсказуем приход. Косвено споделянето на данъчните приходи обвързва местната икономика и общинския бюджет. Споделянето на приходите може да бъде въведено чрез заместване на някои от държавните субсидии, отпуснати за делегирани от държавата дейности. Методът на споделяне следва да се основава на действителното място на пребиваване на данъкоплатеца или чрез използване на алтернативен метод – разпределение въз основа на формули. Разпределението на данъците също предлага добра възможност за изравняване въз основа на механизма за преразпределение на приходите на глава от населението. Споделените данъци подобряват местната автономия, ако осигуряват дискреционни местни източници на приходи.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В тази връзка считам за правилно укрепването и доразвиването на тенденцията по увеличаване на местния фиск чрез преминаване на част от приходите от националните данъци

⁹¹ <https://www.regionalprofiles.bg/var/images/IME-Fiscal-Decentralization.pdf>

⁹² https://www.namrb.org/uploadfiles/news/11418/Technical%20Report_fiscal%20decentralisation_FINAL%202761-6228-9416.2_BG.pdf

в местните бюджети на общините, т.нар. финансова децентрализация. Понастоящем юридически и фактически проявления на същата са туристическият и патентният данък. Това безспорно е положително, но не е достатъчно, тъй като с него не се постигна финансова автономност на общините.

Трансформирането на още национални данъци в местни е полезно и справедливо, най-малко защото, с евентуалното увеличаване на размера на сега съществуващите местните налози ще се създаде прекомерна тежест за данъчно задължените лица, а от там ще се задълбочи и проблемът със събираемостта и ще се появи цялостен ръст на данъчната тежест в икономиката на страната.

Важно е да се подчертае, че в процеса на финансова децентрализация трябва да бъде постигната оптимизация между местния и националния интерес. Вредно е финансовата самостоятелност на общините да бъде реализирана произволно и изцяло за сметка на националния интерес. Обезсмислянето на националния интерес не следва да се експлицира като път за осмисляне и развитие на местния интерес. От тази гледна точка адекватно и балансирано се явява например директното споделяне с общините на част от приходите от данъците върху доходите на физическите лица.

REFERENCES

Penov, S. (2021). Financial Law- General Part. Sofia: University press "St. Kliment Ohridski" (*Оригинално заглавие: Пенев, С, 2021. Финансово право- Обща част. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.*)

Ganev, P. (2014) Fiscal policy and regional development: recommendations for changes in income taxation. Institute for Market Economy, Sofia: 2014 (*Оригинално заглавие: Ганев, П. Фискална политика и регионално развитие: Институт за пазарна икономика, София: 2014*)

Oplotnik, Ž, Finžgar, M. EU Member States and Fiscal Decentralization – Empirical Comparison. Innovative Issues and Approaches in Social Sciences, Vol. 6, No. 3

https://www.namrb.org/uploadfiles/news/11418/Technical%20Report_fiscal%20decentralisation_FINAL%202761-6228-9416.2_BG.pdf

<https://www.regionalprofiles.bg/var/images/IME-Fiscal-Decentralization.pdf>

Докладът отразява резултати от работата по проект No 2023-ЮФ-02, финансиран от фонд „Научни изследвания“ на Русенския университет.“