НАУЧНИ ТРУДОВЕ НА УНСС (5) 2021, ИК – УНСС
ISSN (online): 2534-8957; ISSN (print): 0861-9344; http://unwe-research-papers.org/
DOI: https://doi.org/10.37075/RP.2021.5.03

ДАНЪЧНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ – ПОДХОДИ ЗА ВЕРТИКАЛНО СТРУКТУРИРАНЕ НА ДАНЪЧНИТЕ ПОСТЪПЛЕНИЯ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Пресияна Ненкова[1]
e-mail: pnenkova@unwe.bg

Резюме

В бюджетите на местно ниво постъпват приходи от различни данъци, като възможностите на местните власти да въздействат върху обема на така акумулираните ресурси варира значително. Основна задача на всеки един от подходите за вертикално структуриране на данъчните постъпления в публичния сектор е да осигури адекватно ниво на финансиране на местните публични дейности. В същото време дизайнът на местната данъчна автономия е определящ за избора на политики на местно ниво и вземаните от местните власти фискални и икономически решения. Целта на настоящето изследване е: първо, чрез сравнителен анализ да се открият предимствата и недостатъците на трите форми на данъчна децентрализация – налагани на местно ниво данъци, споделяне на данъчна база и споделяне на данъчни приходи и второ, чрез проучване на международния опит и вертикалните данъчни структури в страните от ОИСР да се установи в каква степен практиката следва конвенционалните принципи за данъчна децентрализация. Резултатите от изследването показват, че най-широко прилаганата форма на данъчна децентрализация е тази, при която на местните власти се предоставя възможност да определят данъчните ставки при самостоятелно ползване или споделяне на данъчна база с други управленски равнища. Въпреки, че споделянето на данъчни приходи като алтернатива на субсидиите представлява атрактивна опция за финансиране на местните публични дейности, неговата роля е значително по-ограничена.

Ключови думи: фискална децентрализация, данъчно облагане, местни данъци, данъчна автономия, споделени данъчни приходи

JEL: H70, H71, H77, H2

Увод

Приходите в бюджетите на местно ниво се набират предимно чрез налагане на местни данъци, „данъчно споделяне“ и безвъзмездни средства (трансфери) от други нива на управление при значително по-слабо присъствие на постъпления от такси. Различните структури на местните приходи са съпроводени и от различни възможности за потенциално въздействие

[1] Доцент, доктор, катедра „Финанси“, УНСС, ORCID: 0000-0003-2948-6502

на местните власти върху размера на тези приходи. Теоретичните и емпиричните изследвания в проблемната област аргументират и потвърждават необходимостта от предоставянето на по-голяма финансова независимост и особено на данъчна автономия на местните власти (Shah, 1999; Bahl and Linn, 1992). Тя се приема като най-доброто средство за въвеждане и поддържане на фискална дисциплина на местно ниво и отговорно изразходване на публичните ресурси. И в същото време съществуват само няколко подходящи за „децентрализиране“ данъка, налагането на които на местно ниво при предоставянето на неограничена данъчна автономия на местните правителства няма да повлияе неблагоприятно върху икономическата ефективност. Реформите в посока на децентрализация на публичните финанси, осъществявани през последните няколко десетилетия в почти всички страни изправят местните власти пред сходни проблеми – нарастващи разходни отговорности, които изискват допълнително финансиране и ограничена данъчна база на местно ниво, която не позволява да се отговори на настоящи и бъдещи фискални предизвикателства. Така един от основните проблеми на децентрализираните публични финанси е как да се покрие недостигът на собствени данъчни приходи или „вертикалната фискална дупка“. Това от своя страна поставя въпроса за „подходящото“ вертикално структуриране на данъчните постъпления в публичния сектор, съответно за това какъв подход за данъчна децентрализация да се приложи.

Целта на настоящето изследване е: първо, чрез сравнителен анализ да се открият предимствата и недостатъците на трите форми на данъчна децентрализация – налагани на местно ниво данъци, споделяне на данъчна база и споделяне на данъчни приходи и второ, чрез проучване на международния опит и вертикалните данъчни структури в страните от ОИСР да се установи в каква степен практиката следва конвенционалните принципи за данъчна децентрализация. Статията е структурирана в увод, четири части и заключение. Първите две части представят формите на данъчна децентрализация и анализират техните предимства и недостатъци. В част трета се прави проучване на вертикалните данъчни системи и прилаганите подходи за данъчна децентрализация в страните от ОИСР. Изследването използва базата данни за фискална децентрализация на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, която съдържа и показатели за оценка на данъчната автономия на регионално и местно ниво в страните членки на ОИСР. В четвърта част акцентът е поставен върху споделените данъчни приходи и тяхното значение в данъчните постъпления на местно ниво, а в заключението се формулират основните изводи.

Форми на данъчна децентрализация във вертикалния публичен сектор

Съществуват различни подходи, прилагани към данъчната децентрализация във вертикалния публичен сектор и те се диференцират според отговорите на следните няколко въпроса: „1. Кой избира данъците, които ще налага дадено ниво на управление?, 2. Кое ниво на управление дефинира данъчната основа?, 3. Кое ниво на управление определя данъчната ставка?, 4. Кое ниво на управление администрира данъка?, и 5. Кое ниво на управление получава приходите?“ (McLure, 2001, p. 341). Тъй като местните власти в изключително редки случаи имат някакви правомощия при дефиниране на облагаемата основа (Kitchen, McMillan and Shah, 2019, p. 260), тогава, когато отговорът на трети и пети въпрос е – местните органи на управление, съответният данък се определя като местен данък. Или една от формите на данъчна децентрализация е предоставянето на възможността на местните правителства само те да облагат определена данъчна база, да решават самостоятелно какъв да бъде размера на данъчната ставка и да ползват свободно – по свое усмотрение и без ограничения приходите от облагане на тази данъчна база. Често на местните власти им се предоставя и възможността да администрират данъка, а в някои случаи и да решават дали и какви данъчни облекчения да предоставят за определени дейности или групи от местни данъкоплатци.

Могат да бъдат изтъкнати редица аргументи в полза на това, че данъчните основи на налаганите на местно ниво данъци трябва да бъдат определяни централно, както и че изборът на кръга от местни данъци също трябва да се взема на централно ниво. Те включват износ на данъчна тежест, данъчна конкуренция с вредни последици, компрометиране на националната фискална политика, усложнения и трудности, свързани с данъчното администриране (Найденов, 2012, с. 64-67). Затова с доминиращо значение при определяне на един данък като местен е това дали местните власти имат контрол върху данъчната ставка. Предоставянето на правомощия по отношение на данъчните размери позволява на местните правителства да прогнозират приходите си с приемлива степен на сигурност и да планират своите разходни потоци. Така равнището на местните обществени услуги се превръща в пряко следствие от нивото на местните приходи или данъчната тежест, а това предполага и по-голяма ефективност при управление на местните разходи. (Slack, 2017, p. 3).

Друга форма на данъчна децентрализация е тази на „данъчното споделяне“ (tax sharing), при която постъпленията от определен данък постъпват както в бюджета на централната власт, така и в бюджетите на междинните нива на управление и/или на местно ниво. „Данъчното споделяне“ се прилага в два варианта: а) няколко нива на управление споделят една и съща данъчна основа и б) данъчните приходи се събират от едно ниво, но се раз-

пределят в бюджетите на няколко или поне две различни нива на управление (Rao, 2007; Muwonge and Ebel, 2014). При първия вариант обикновено централната власт или регионалните власти дефинират облагаемата основа, а на по-ниското ниво на управление се предоставя възможност да налага върху тази основа собствена ставка наред със ставките, наложени от правителството на по-високо управленско равнище. Приходите от този вариант на данъчно споделяне се отнасят към категорията собствените местни приходи, тъй като правомощията да налагат „добавъчни данъчни ставки (surtax или surcharges) предоставят на местните власти най-важният елемент на фискална автономия – да определят данъчната ставка“ (Ненкова, 2020, с. 89) и така да контролират обема на данъчните приходи.

При втория вариант централната власт налага данъка и акумулира приходите, които след това споделя с по-ниските нива на управление, като им предоставя изцяло тези приходи, или само част от тях, или пък разпределя общата сума от приходите от съответния данък (или част от нея) „хоризонтално“ между местните териториални единици (OECD/Korea Institute of Public Finance, 2013, p. 22). Според Pechman (1970) целта на споделянето на данъчни приходи е местните власти да получат достъп до „най-продуктивните“ централно налагани данъци. Съвкупността от принципи и критерии, които класическата теория на фискалния федерализъм препоръчва да се следват при децентрализацията на данъчни правомощия във вертикалния публичен сектор, ограничават подходящите местни приходоизточници основно до данъци, облагащи собствеността и потребителски такси. Необходимостта от предоставяне на подходящи фискални инструменти на централно ниво за провеждане на макроикономическа стабилизационна политика и за преразпределяне на доходите, както и предотвратяване на вредните последствия от данъчната конкуренция на местно ниво определят ролята на централни данъци на тези облагащи потреблението, доходите и печалбите (Ненкова, 2021, с. 27-28).

Прилаганите подходи към споделянето на данъчни приходи в практиката се различават в зависимост от: а) данъчната основа, постъпленията от облагането на която ще се ползват съвместно от няколко нива на управление, б) това дали съществува правило за разпределяне на данъчните постъпления и неговата нормативно регламентиране, в) това колко често се променя това правило или формулата за данъчно споделяне и г) това дали споделянето се основава на произхода на постъпленията (географското местоположение на данъчната база) или цели хоризонтално изравняване (Blöchliger и Rabesona, 2009, p. 10). Тъй като за хоризонталното разпределяне на споделените данъчни приходи понякога се използва формула, това създава сериозни затруднения при разграничаването на данъчното споделяне от държавните трансфери. В тази връзка Blöchlinger and Petzold (2009) въвеждат поняти-

ята данъчно споделяне и данъчно споделяне в тесен смисъл или „strict tax sharing“. Според тях, по този начин може по-коректно да се правят сравнения на степента на фискална автономия на местните власти, защото се предполага, че ресурси, които се набират посредством споделянето на данъчни приходи предоставят по-голяма автономия отколкото държавните трансфери. За да бъде определено споделянето на данъчни приходи като „strict tax sharing“ трябва да са налице следните условия:

а) местните власти изцяло понасят риска от колебания в данъчните постъпления, т.е. тяхното нарастване или намаление в резултат от различни икономически обстоятелства. Или общата сума на споделените данъчни приходи, която ще постъпва в местните бюджети е в пряка зависимост от общия обем приходи от съответния данък, например определя се като процент от централно акумулираните данъчни приходи;

б) споделените данъчни приходи имат безусловен характер;

в) стабилност – правилото или формулата за разпределяне на споделените данъчни приходи са предварително известни на местните власти и се предполага, че няма да подлежат на промени през годината на изпълнение на бюджета;

г) индивидуална пропорционалност – приходите от споделени данъци, които получава една местна единица са обвързани с обема от приходи от този данък, генерирани на нейна територия (т.е. представляват гарантирана част от данъчните постъпления, възникнали в рамките на нейната територия) и разпределянето на постъпленията от данъка между общините не се базира на изравнителен елемент.

Данъчни постъпления отговарящи на условия а), б) и в) се категоризират като споделени данъчни приходи. Така към споделените данъчни приходи се отнасят не само тези, които се връщат в бюджета на общината, на чиято територия са създадени, но и тези, които се разпределят между общините според броя на населението или пък когато делът, който ще получи една община е обратнопропорционален на нейния данъчен капацитет (Blöchliger and King, 2006, p. 17). Във всички останали случаи приходите от данъци на местно ниво се разглеждат като форма на субсидиране от централната власт.

Как ще се разпределят споделените данъчни приходи най-често се урежда законодателно, но може да бъде и част от споразумение между нивата на управление или пък ежегодно решение на централната изпълнителна власт. Тъй като централната власт дефинира облагаемата основа и ставките, финансовата самостоятелност на местните власи по отношение на споделените приходи варира в зависимост от това дали правилото за разпределянето им се определя едностранно от централната власт и дали е необходимо съгласие или одобрение от страна на местните правителства, за да се осъществи промяна в това правило (OECD Fiscal Federalism Network, 2020, p. 8).

Положителни и отрицателни страни на различните форми на данъчна децентрализация

Всяка от представените форми на данъчна децентрализация има своите предимства и недостатъци, и докато съществува единодушие относно това, че споделянето на данъчни постъпления в определени случаи има ефекти сравними с тези, породени от държавните трансфери, ползването на една и съща данъчна база от местните и централните правителства също се свързва с определени негативи. За разлика от споделянето на приходите, споделянето на данъчната база понякога позволява вариации между общините в налаганите от тях данъчни ставки и въпреки, че така се насърчава фискалната дисциплина, съществува и вероятност за увеличаване на фискалните различия на местно ниво поради конкуренция за мобилна данъчна база. Литературата по публични финанси съдържа две противоположни гледни точки относно ползите от различните форми на данъчна децентрализация. Според някои автори (Brennan and Buchanan, 1980; Weingast, 2009) следните аргументи преимуществено подкрепят местната данъчна автономия и облагането с по-високи данъчни ставки на мобилните фактори за производство:

- местните власти имат стимул да работят за развитието на местните икономики и така да създават условия за увеличаване на данъчната основа на местно ниво;
- конкуренцията за мобилна данъчна база ще накара местните органи на управление да работят по-ефективно и
- конкуренцията на местно ниво ще окаже и положително въздействие в посока на свиване на размера на публичния сектор.

На съвсем противоположно мнение са други автори (Gordon, 1983; Inman and Rubinfeld, 1996), които считат, че правомощията на местните власти относно данъчните ставки и резултатната „вредна“ данъчна конкуренция при облагане на мобилна данъчна основа ще доведе до:

- неефективно разпределяне на мобилните фактори за производство между местните териториални единици;
- износ на данъчна тежест и
- по-високи от социално оптималните данъчни ставки при ползването на една и съща данъчна база от няколко нива на управление („вертикална данъчна конкуренция“).

И въпреки, че споделянето на данъчната база най-вероятно ще резултира в неефективност и различия в приходния капацитет на местните юрисдикции, тази форма на данъчна децентрализация има своите безспорни предимства, изразяващи се в: *стабилност* на приходите, за разлика от споразуменията за „данъчно споделяне“, които обикновено са уязвими от едностранни и произволни промени, предприети от цен-

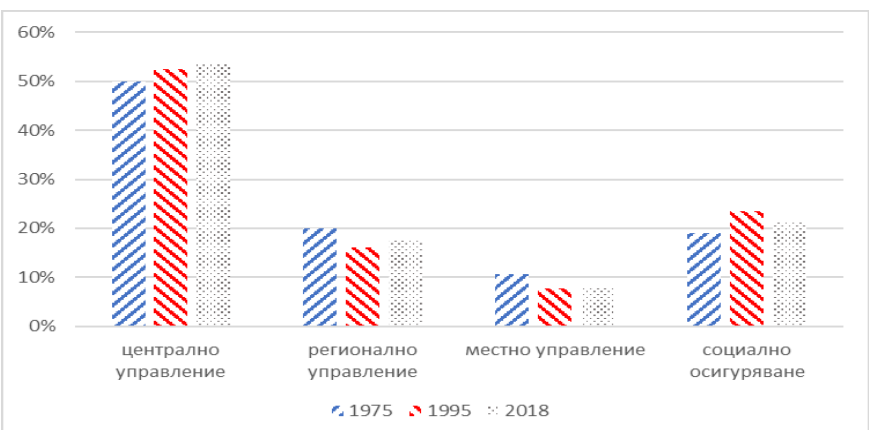
тралната власт; *финансова независимост* на местните власти, която дава далеч по-добри опции за акумулиране на приходите, необходими за финансиране на избраното равнище на местни услуги (Стоилова, 2010, с. 119), и *гъвкавост* на фискалните решения и управлението на местните приходи и разходи. Затова и една от опциите за минимизиране на негативните ефекти от споделяне на данъчните бази, предлагани от теорията е следното – твърде мобилните фактори, като стоки и услуги да се облагат от централната власт, като тя споделя или преотстъпва част от приходите на местните власти, а на последните да се предоставя възможност да облагат с добавъчни ставки данъчна основа, която не е толкова мобилна като индивидуалните доходи, като се избягва прилагането на прогресивни скали на облагане на местно ниво (Rao, 2007; Kitchen, McMillan and Shah, 2019).

Системите за споделяне на данъчни постъпления имат за цел да осигурят независими приходоизточници на местните правителства чрез минимизиране на данъчните изкривявания. Когато делът от приходите, който получават местните власти се определя въз основа на произхода на постъпленията, т.е. връщат се на общината на чиято територия са възникнали и този дял остава стабилен в рамките на няколко години на практика местната финансова самостоятелност е достатъчно добре обезпечена. Проблеми се появяват тогава, когато разпределянето на споделяните приходи се осъществява чрез формула, което размива в голяма степен разликата със субсидиите с общ характер. Споделените данъчни постъпления предполагат определена сигурност за местните правителства относно средствата, които очакват да получат, въпреки че те не могат да определят нито ставките, нито облагаемата основа. За разлика от тях приходите, предоставяни чрез общи трансфери обикновено са по-малко предсказуеми. При разпределянето между общините на данъчни постъпления чрез формула, сумата, която ще получи конкретната териториална единица пряко се определя от общия обем приходи, набрани от съответния данък, докато общата сума на една субсидия обикновено е решение само на централната власт. От друга страна, финансовата независимост на местните власти е ограничена само до разходна такава, или до възможността свободно да решават как ще изразходват разпределените по формула данъчни приходи, без да могат да въздействат – чрез промени в ставките или данъчните облекчения върху равнището на тези приходи (Ambrosanio and Bordignon, 2006). Обратно, при преотстъпване на част или на всички приходи от определен данък, възникнали на територията на общината местните власти имат възможност да въздействат, макар и косвено върху обема на тези средства като създават условия за разширяване на данъчната база. (Ненкова, 2020, с. 90). В сравнение със споделяното на данъчните основи споделяните приходи на базата на техния произход има

едно основно предимство и то е, че се избягват неблагоприятните последици от данъчната конкуренция между нивата на управление. Един от най-сериозните недостатъци на споделянето на приходите от определени данъци, е че в определени случаи, заради фискалния натиск на централно ниво, правителството може да съсредоточи усилията си за акумулиране на приходи от данъци, които не са споделени, при което да се стигне до изкривявания и несправедливост в данъчното облагане.

Вертикална структура на постъпленията от данъци

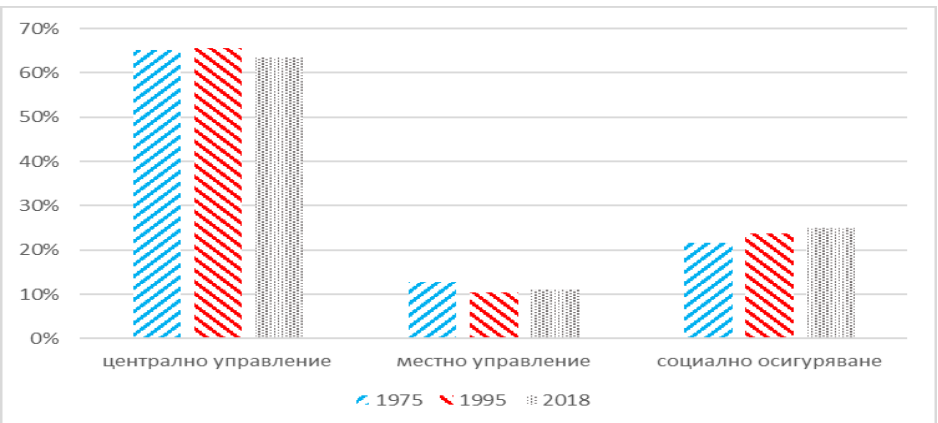
Според данните, съдържащи се в годишния доклад за данъчното облагане и данъчната структура в съвкупността от членуващите в ОИСР страни (OECD, 2020), през 2018 г. във федералните държави 53,4% от данъчните постъпления в публичния сектор се разпределят като приход в бюджета на централната власт и около 7,7% – в бюджетите на местно ниво. В унитарните държави 63,5% от данъчните постъпления в публичния сектор постъпват в бюджета на централната власт, а над 11% – в бюджетите на местно ниво. И във федералните и в унитарните държави се забелязва увеличаване на тежестта на подсектор „Социално осигуряване“ и намаляване, макар и незначително, на дела на местния публичен сектор в консолидираните данъчни приходи през 2018 г. в сравнение с 1975 г., като във федералните едновременно с това нараства и частта от консолидираните данъчни приходи, която се разпределя към бюджета на централно ниво.



Източник: Разработено от автора по данни от OECD (2020).

Фигура 1: Разпределение на данъчните постъпления по подсектори на сектор „Държавно управление“ (федерални държави)

При сравнение между отделните държави се открояват значителни различия, като делът на постъпленията от данъци на местно ниво в данъчните приходи, акумулирани от публичния сектор варират от 1,6% до 15,5% във федералните държави през 2018 г. с най-голям дял – над 15% за местните власти в САЩ и Швейцария. В унитарните държави над 20% от данъчните приходи се разпределят към местните власти в Дания, Япония, Швеция, Исландия и Финландия, а най-малък дял от консолидираните данъчни приходи – под 3%, се акумулират в местните бюджети в Чехия, Естония, Гърция, Литва, Словакия и Ирландия. Въпреки че водещо значение за местните бюджети в ОИСР имат постъпленията от данъци с дял в размер на 45% средно, следвани от държавните трансфери с дял от 37% средно, в структурата на приходите на местно ниво се наблюдават големи различия (Приложение 1) – ако в Исландия данъчните постъпления достигат дял от 77% от всички местни приходи, то в Естония техният дял е само 4%.



Източник: Разработено от автора по данни от OECD (2020).

Фигура 2: Разпределение на данъчните постъпления по подсектори на сектор „Държавно управление“ (унитарни държави)

Централната власт във всички държави от ОИСР разчита основно на постъпления от облагане на доходите, печалбите и потреблението, с незначителен дял на такива от облагане на собствеността (Dougherty, Harding and Reschovsky, 2019, p. 12). В няколко държави, освен в местните бюджети, приходи от данъци върху собствеността постъпват и в бюджета на централно ниво, а в някои федерални държави като Белгия, Австрия, Канада и Австралия – и в бюджетите на междинните нива на управление (OECD, 2020, p. 278). В Австрия например приходите от облагане на собствеността осигуряват 1,6% от данъчните постъ-

пления на централно ниво, в Белгия и Чили – 2,1%, Дания – 1,5%, Ирландия – 4,7%, Чехия – 1,3%. И обратно, най-голяма тежест в данъчните приходи на местно ниво в страните от ОИСР имат тези от облагане на собствеността – средно през 2018 г. те формират 46,5% от данъчните постъпления в местните бюджети. На следващо място, с тежест от 30% се нарежда облагането на доходите и печалбите и на последно място, с тежест 20% са приходите от облагане на стоки и услуги (таблица 1). В 15 държави най-голямо значение имат тези от облагане на собствеността. Те надхвърлят 90% от акумулираните в местните бюджети данъчни приходи в 6 държави – Канада, Гърция, Ирландия, Израел, като в Австралия и Обединеното кралство данъчните приходи на местно ниво се формират само от облагане на собствеността. И докато във всяка една от разглежданите държави в местните бюджети постъпват средства от данъци върху собствеността, в три от тях те са с дял под 10% от всички данъчни постъпление на местно ниво – Финландия, Швеция и Люксембург.

Данъците върху доходите (корпоративни и индивидуални) са най-важният инструмент за акумулиране на данъчни приходи на местно ниво в 12 държави. В Дания, Финландия, Норвегия, Швеция, Люксембург, Исландия и Швейцария, постъпленията от облагане на доходи и печалби представляват повече от 80 процента от местните данъчни приходи, като преимуществено облагаемата основа обхваща индивидуалните доходи и по-рядко печалбите. Единствено в Люксембург от облагаемата основа са изключени индивидуалните доходи и се облагат корпоративните доходи и печалби (Kitchen, McMillan and Shah, 2019, p. 103). В 17 държави местните власти нямат достъп до приходи от облагане на доходите и печалбите. Облагането на стоките и услугите има най-голямо значение като местен приходоизточник в две държави – Унгария и Чили, съответно с дял от общите местни данъчни приходи 82,1% и 57,6%, а в 6 държави в местните бюджети не се акумулират постъпления от такива данъци.

Местните власти в повечето случаи разчитат основно на постъпленията от един данък – или от облагане на собствеността, или от облагане на доходите и печалбите. В няколко държави структурата на данъчните постъпления на местно ниво е такава, че няма данък приходите от който да са с водещо значение и това са Испания, Италия, Корея, Португалия и Турция. Характерно за тази група е, че местните власти разчитат в голяма степен на приходи от облагане на стоки и услуги, като средно в групата тези приходи достигат 34% от данъчните постъпления на местно ниво.

Таблица 1: Данъчни постъпления на местно ниво според облагаемата основа в % от данъчните постъпления на местно ниво (2018 г.)

	Доходи и печалби	**Собственост**	**Стоки и услуги**	**Други данъци**	**Дял на данъчните приходи на местно ниво от консолидираните данъчни приходи**
1	2	3	4	5	6
Австралия	0,0	100	0,0	0,0	3,4%
Австрия	69,4	14,8	7,6	8,2	3,0%
Белгия	35,1	57,3	7,5	0,1	4,6%
Канада	0,0	97,3	1,7	1,0	10,0%
Германия	79,0	12,8	8,0	0,2	8,6%
Мексико	0,0	78,5	2,8	18,7	1,6%
Швейцария	81,7	15,7	0,6	2,0	15,5%
САЩ	5,5	73,1	21,3	0,0	15,2%
Испания	0,0	44,4	37,6	0,1	9,3%
Чили	0,0	42,4	57,6	0,0	7,9%
Чехия	0,0	56,9	43,1	0,0	1,0%
Дания	89,0	11,0	0,0	0,0	27,0%
Естония	0,0	82,0	18,0	0,0	0,8%
Финландия	91,9	8,1	0,0	0,0	22,7%
Франция	7,2	50,9	34,9	7,0	13,5%
Гърция	0,0	93,6	6,4	0,0	2,4%
Унгария	0,0	17,8	82,1	0,0	5,8%
Исландия	80,7	16,2	3,1	0,0	27,6%
Ирландия	0,0	90,1	0,0	9,9	2,1%
Израел	0,0	95,1	4,9	0,0	7,9%
Италия	19,2	22,2	30,8	27,8	11,7%
Япония	50,7	26,5	21,7	1,1	23,2%
Корея	22,0	46,1	23,5	8,4	16,6%
Латвия	85,1	13,6	1,3	0,0	18,1%
Литва	0,0	85,1	14,9	0,0	1,2%
Люксем-бург	92,4	6,6	0,9	0,0	4,5%
Нидер-ландия	0,0	52,4	47,6	0,0	3,5%
Нова Зеландия	0,0	86,9	13,1	0,0	6,6%

Продължение

1	2	3	4	5	6
Норвегия	86,5	12,8	0,8	0,0	15,3%
Полша	65,1	29,3	4,4	1,2	15,7%
Португалия	25,0	48,4	26,5	0,1	7,2%
Словакия	0,0	65,7	34,3	0,0	1,8%
Словения	76,1	17,8	6,0	0,1	9,0%
Швеция	97,6	2,4	0,0	0,0	35,1%
Турция	30,0	14,4	48,9	6,7	9,6%
Обединено кралство	0,0	100,0	0,0	0,0	5,1%
Средно (36 държави)	30,1	46,5	20,4	3,0	10,4%

Източник: OECD (2020).

От направените дотук наблюдения могат да бъдат направени няколко извода относно подходите за вертикално данъчно структуриране в страните от ОИСР. Първо, в унитарните държави към местния публичен сектор се разпределя по-голяма част от консолидираните данъчни приходи в сравнение с федералните държави. В последните към междинните нива на управление също се насочва част от данъчните приходи на публичния сектор. Второ, значението на приходите от облагане на собствеността е по-съществено в големите федерални държави, в които средно около 53% от данъчните постъпления на местно ниво се формират от данъци върху собствеността в сравнение с унитарните държави – в тях делът от облагане на собствеността е около 43% от данъчните постъпления на местно ниво. Трето, облагането на доходите и печалбите осигурява най-значими постъпления в бюджетите на местно ниво предимно в унитарни държави – над 50% в Япония и Полша, над 70% в Норвегия, Словения, Латвия, Дания и Исландия, и над 90% в Швеция, Люксембург и Финландия, въпреки че в три федерални държави – Австрия, Германия и Швейцария тази категория данъчни приходи също доминира в данъчните постъпления на местно ниво. Четвърто, в страните, в които най-голяма част от консолидираните данъчни приходи се насочват към местните юрисдикции, постъпленията от данъци на местно ниво се формират основно от облагане на доходите и печалбите. Пето, облагането на стоките и услугите на местно ниво има по-голяма тежест в унитарните в сравнение с федералните държави, в които междинните нива на управление – щатски, регионални, провинциални, са тези, които акумулират значителни приходи от облагане на такава данъчна база. И шесто, от всичко разгледано дотук може да се направи извода, че не съществува един единствен универсален подход прилаган при разпределяне на данъчните постъпления във вертикалния публичен сектор.

Информацията, обобщена по-горе в таблица 1 не посочва кои данъчни постъпления (класифицирани според облагаемата основа) в местните бюджети се набират посредством налагането на изключително местни данъчни приходи, или посредством „данъчно споделяне“, т.е. каква форма на данъчна децентрализация е приложена в съответната държава. За тази цел може да се приложи разработената през 1995 г. методология на ОИСР за оценка на данъчната автономия на субнационалните власти – както местни, така и междинни нива на управление, която разпределя приходите от данъци в 11 групи или подкатегории (Приложение 2). В категория (a) се включват данъци, върху обема на приходите от които субнационалните власти могат да въздействат директно поради наличието на правомощия да определят размера на данъчната ставка и да добавят или премахват данъчни облекчения и намаления. Ако субнационалните власти нямат правомощия относно данъчните облекчения, но могат да определят данъчните ставки без ограничения, то тези данъци попадат в подкатегория (b1), а когато съществуват нормативноопределени долен и/или горен праг за размера на ставките – в подкатегория (b2). Към категория (c) се отнасят данъци, при които субнационалните власти имат правомощия само върху един елемент на данъка и това са данъчните облекчения. Счита се, че и трите категории – (a), (b) и (c), съответно техните подкатегории, са показателни за предоставения значителен контрол и възможност на субнационалните власти за въздействие върху обема от данъчни приходи, постъпващ в техните бюджети. Тези три категории обаче не правят разлика между двете форми на данъчна децентрализация – „собствени“ данъци и споделяне на данъчна база. В категория (d) попадат постъпления от различни варианти на споделяне на данъчни приходи, а в категория (e) – постъпления, при които липсва данъчна автономия.

От всички държави от ОИСР само в две – Австралия и Мексико (таблица 2) местните власти имат пълна данъчна автономия и определят ставките и облекченията без консултации с централната власт. В Нова Зеландия 97,1% от данъчните приходи на местно ниво също са такива, върху които местните власти имат абсолютен контрол. Една голяма част от данъчните постъпления на местно ниво в две други държави попадат в подкатегория (a1) – съответно 45,6% във Франция и 30% в Испания. Приходи от данъци от подкатегория (a2) се откриват в две държави – Япония и Израел. Приходи от категория (c), но с незначителен дял в данъчните постъпления на местно ниво има във Франция и Литва.

Средно за всичките 36 разглеждани държави 60% от данъчните постъпления на местно ниво се формират от данъци, чиито данъчни ставки се определят от местните власти, т.е. могат да бъдат отнесени към (b1) и (b2). В 18 или в половината от тези държави – Белгия, Канада, Чехия, Словакия, Дания, Естония, Финландия, Гърция, Унгария, Исландия, Ирландия, Литва, Люксембург, Нидерландия, Норвегия, Швеция, Швейцария и Обединено кралство над 80% от данъчните постъпления се отнасят към подкатегория (в1) или подкатегория (в2).

Таблица 2: Данъчна автономия на местните власти (2018 г.)

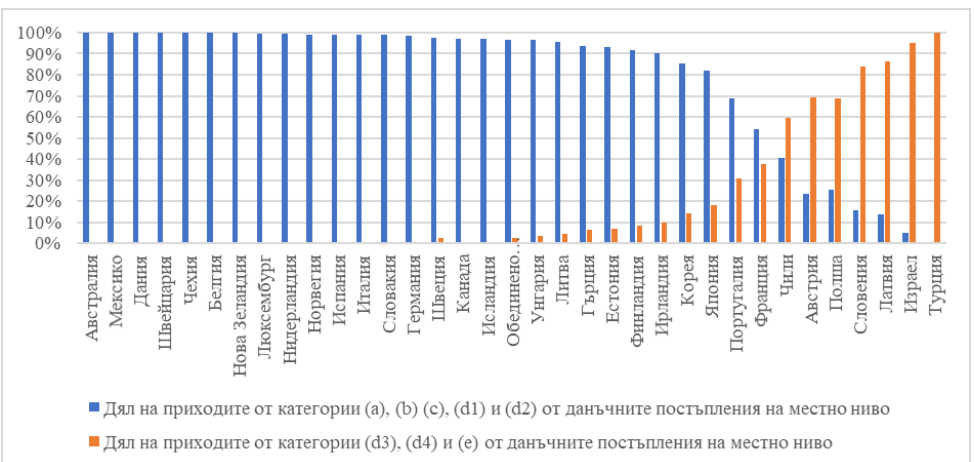
Държава	a.1	a.2	b.1	b.2	b.3	C	d.1	d.2	d.3	d.4	e	F
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Австралия	100%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Австрия	8,9%	-	-	14,8%	-	-	-	-	1,1%	-	68,1%	7,1%
Белгия	7,5%	-	92,4%	-	-	-	-	-	-	-	0,1%	-
Канада	1,4%	-	95,5%	-	-	-	-	-	-	-	1,0%	2,1%
Чехия	-	-	-	99,9%	-	-	-	-	0,1%	-	-	-
Чили	-	-	15,3%	25,3%	-	-	-	-	59,3%	-	0,1%	0,1%
Словения	15,7%	-	-	-	-	-	-	-	-	75,9%	8,2%	0,2%
Словакия	8,9%	-	-	90,0%	-	-	-	-	-	-	-	1,1%
Дания	-		89.0%	11.0%	-	-	-	-	-	-	-	-
Естония	10,9%	-	82%	-	-	-	-	-	7,1%	-	-	-
Финландия	-	-	83,6%	8,1%	-	-	-	-	-	8,3%	-	-
Франция	42,2%	-	5,6%	3,3%	-	0,2%	-	2,9%	-	13,3%	21,2%	11,3%
Германия	-	-	12,8%	42,1%	-	-	-	43,6%	-	-	-	1,5%
Гърция	-	-	-	93,8%	-	-	-	-	-	-	6,2%	-
Израел	-	4,9%	-	-	-	-	-	-	-	-	95,1%	-
Унгария	-	-	-	96,4%	-	-	-	-	-	3,5%	0,1%	-
Италия	14,3%	-	-	52,3%	-	-	-	32,5%	0,6%	-	-	0,3%
Исландия	-	-	-	96,9%	-	-	-	-	-	-	-	3,1%

Продължение

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Ирландия	-	-	-	90,1%	-	-	-	-	-	-	9,9%	-
Латвия	-	-	-	13,6%	-	-	-	-	1,3%	85,1%	-	-
Литва	10,6%	-	-	84%	-	1,1%	-	-	-	-	4,3%	-
Люксембург	-	-	7%	92,7%	-	-	-	-	0,3%	-	-	-
Мексико	100%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Нидерландия	-	-	68,0%	15,7%	15,5%	-	-	-	-	-	-	0,7%
Норвегия	-	-	-	99,2%	-	-	-	-	-	-	0,8%	-
Нова Зеландия	97,1%	-	-	2,7%	-	-	-	-	-	-	-	0,2%
Полша	-	-	-	25,6%	-	-	-	-	65,1%	-	3,7%	5,5%
Португалия	-	-	-	68,6%	-	-	-	-	11,7%	-	19,0%	0,7%
Испания	26,3%	-	-	56,2%	-	-	-	16,7%	-	-	0,6%	0,1%
Швеция	-	-	97,6%	-	-	-	-	-	-	-	2,4%	-
Швейцария	2,4%	-	-	97,6%	-	-	-	-	-	-	-	-
UK	-	-	95,8%	0,8%	-	-	-	-	-	2,6%	-	0,8%
Турция	-	-	-	-	-	-	-	-	83,2%	-	16,8%	-
Корея	-	-	-	85,2%	-	-	-	-	-	-	14,2%	0,6%
Япония	-	0,2%	55,2%	26,6%	-	-	-	-	-	-	18,0%	-
САЩ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100%
Средно (36 държави)	12,8%	0,1%	22,9%	37,9%	0,4%	0%	0%	2,7%	6,5%	5,2%	8%	3,6%

Източник: OECD (2018a).

През 2018 г. средно за страните от ОИСР около 74% от данъчните постъпления на местно ниво попадат в категории (a), (b) и (c), които съдържат и най-голяма данъчна независимост. В 24 държави приходите от тези три категории с прибавянето на приходите, попадащи в подкатегории (d1) и (d2), осигуряват над 90% от данъчните постъпления на местно ниво, и само в 7 държави местните правителства нямат никакъв контрол върху повече от 50% от данъчните приходи в техните бюджети – не могат да определят данъчната ставка и/или да дефинират данъчните облекчения, както и да въздействат върху „данъчното споделяне“ (фигура 3). В пет държави – Чили, Словения, Турция, Латвия и Полша повече от половината от данъчните постъпления на местно ниво се формират от споделени приходи от подкатегории (d3) и (d4), като централната власт е тази, която определя по какъв начин ще става тяхното разпределяне. В Австрия и Израел значителен дял от данъчните постъпления на местно ниво – съответно 64,7% и 91,5% се отнася към група (e). Това са и двете държави членки на ОИСР с най-ограничена данъчна самостоятелност на местните власти. В САЩ поради голямото разнообразие на местно ниво и невъзможност приходите да бъдат разпределени по отделните категории на данъчна автономия, всички те са отнесени към група (f) (OECD, 2018a).

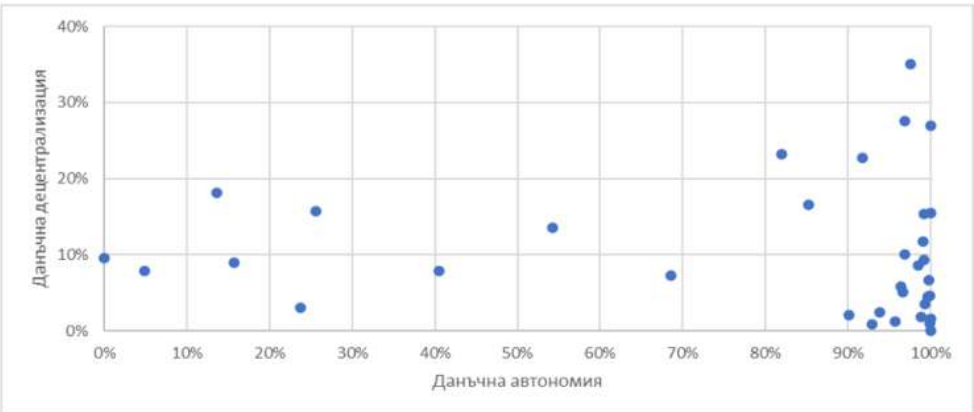


Източник: Разработено от автора по данни от OECD (2018a).

Фигура 3: Данъчна автономия и данъчни постъпления на местно ниво (2018 г.)

Според това каква част от данъчните постъпления в публичния сектор се насочва към местно ниво и възможността на местните власти да въздействат директно върху обема на тези приходи, страните от ОИСР могат да бъдат разпределени в няколко групи (фигура 4). Степента на данъчна автономия на местните власти се определя като значителна или ограничена в зависимост от това

дали постъпленията от категории (a), (b), (c), (d1) и (d2) формират повече от половината от данъчните приходи на местно ниво или съответно не надвишават 50%. Четирите северно-европейски страни – Исландия, Дания, Финландия и Швеция заедно с Япония се открояват от останалите по това, че на местно ниво се акумулира най-голям дял от консолидираните данъчни приходи – над 20% и местните власти притежават значителна данъчна автономия – над 80% от данъчните постъпления на местно ниво са от категория (a) и (b).



	Степен на данъчна децентрализация *висока – над 20%*	Степен на данъчна децентрализация *средна – от 10% до 20%*	Степен на данъчна децентрализация *ниска – от 5% до 10%*	Степен на данъчна децентрализация *много ниска – под 5%*
Данъчна автономия *значителна над 50%*	Япония, Финландия, Исландия, Дания, Швеция	Франция, Корея, Канада, Италия, Норвегия, Швейцария	Португалия, Унгария, Обединено кралство, Германия, Испания, Нова Зеландия	Гърция, Ирландия, Естония, Литва, Австралия, Мексико, Чехия, Белгия, Люксембург, Нидерландия, Словакия,
Данъчна автономия *ограничена под 50%*	-	Латвия, Полша	Турция, Израел, Словения, Чили	Австрия

Източник: Разработено от автора по данни от OECD (2018a).

Фигура 4: Групиране според степента на данъчна децентрализация и данъчна автономия (2018 г.)

Няма държави, в които данъчните постъпления на местно ниво да надхвърлят 20% от консолидираните данъчни приходи и местните власти да имат ограничена данъчна автономия. Всъщност държавите, в които данъчната автономия на местните власти е ограничена, са много малко и те се отличават със средна степен на данъчна децентрализация като Латвия и Полша, ниска степен на данъчна децентрализация като Турция, Словения, Чили и Израел, и с много ниска степен на данъчна децентрализация като Австрия. Най-голяма е групата от държави, в които под 5% от консолидираните данъчни приходи постъпват на местно ниво, но пък местните власти имат значителна данъчна автономия.

Постъпленията от облагане на собствеността, попадащи в категории (a) и (b), формират около 39,8% от данъчните приходи на местно ниво (таблица 3). Над 85% от постъпленията от облагане на собствеността се акумулират при наличие на правомощия на местните власти по отношение на данъчните ставки и данъчните облекчения. Останалите 15% се формират или от споделени данъчни приходи, или попадат в категория (e), какъвто е случаят с Турция и Израел, където местните власти не разполагат с възможност да оказват въздействие върху размера на ставките и определянето на базата за облагане на данъците върху собствеността (OECD, 2018a).

Таблица 3: Данъчна автономия по категории данъчни постъпления според облагаемата основа (в % от данъчните постъпления на местно ниво)

държава	**ДДП**			**ДС**			**ДСУ**			**ДД**		
	a1	**в1**	**в2**	**a1**	**в1**	**в2**	**a1**	**в1**	**в2**	**a1**	**в1**	**в2**
Австралия	-			100%			-			-		
Австрия	1,4%					14,8%				1,8%		
Белгия		35,1%			57,3%		7,1%			-		
Канада	-				95,5%		1,4%			-		
Чехия	-					56%			43%	-		
Чили	-			-				15,3%	25,3%			
Словения	-			14,2%			1,5%			-		
Словакия	-			2,.5%		61,9%	6,4%		28,1%	-		
Дания		89%				11%	-			-		
Естония	-					82%	10.9%			-		
Финландия		83,6%				8,1%	-			-		
Франция	-			40,4%			1,6%		3,3%	0,1%	5,6%	
Германия			42,1%		12,8%		-			-		
Гърция	-					93,6%			0,2%	-		
Израел*	-			-			-					
Унгария	-					17,8%			78,6%	-		
Италия			10,4%			21%	14,3%		11,9%			
Исландия			80,7%			16,2%	-			-		
Ирландия	-					90,1%	-			-		
Латвия	-					13,.6%	-			-		
Литва	-					84%	10,6%			-		
Люксембург			92.7%		6.6%			0,3%			0,1%	
Мексико	-			78,5%			2,8%			18,7%		
Нидерландия	-				52,4%			15,7%	15,7%	-		

Продължение

Норвегия			86,5%			12,8%	-			-		
Нова Зеландия	-			86,9%			10,2%		2,9%	-		
Полша	-					25,6%	-			-		
Португалия			25%			29,2%			14,4%	-		
Испания	17,8%			4,1%		40,3%	4,2%		15,9%	0,2%		
Швеция		97,6%		-			-			-		
Швейцария			82,5%			15,1%	0,4%			2%		
UK	-				95,8%	0,8%	-			-		
Корея			22%			46,1%			9,4%			7,8%
Япония*		31,8%	18,9%		23,3%	3,2%		0,1%	4,5%			
Турция	-			-			-			-		
Средно (36 държави)	0,53%	9,3%	12,8%	9,7%	9,5%	20,6%	1,98%	0,87%	7%	0,63%	0,2%	0,2%

Забележка: ДДП – данъци върху доходите и печалбите; ДС – данъци върху собствеността; ДСУ – данъци върху стоките и услугите; ДД – други данъци. Не са представени приходи от категория (a2) и (b3).
* В две държави в местните бюджети постъпват приходи, попадащи в категория (a2) – 4,6% от облагане на стоки и услуги в Израел и 0,2% от други данъци в Япония.
** Нидерландия е единствената държава с данъчни приходи от категория (b3) – 15,5% от облагане на стоките и услугите

Източник: OECD (2018a).

Най-голяма част от постъпленията от облагане на доходите и печалбите на местно ниво са от категория (b2) – ставките се определят от местните власти в предварително зададени граници (таблица 3). Средно 75% от постъпленията от облагане на доходи и печалби попадат в категории (a) и (b) – местните власти имат правомощия да определят самостоятелно ставките или в предварително дефинирани граници, както и облекченията в определени случаи. Или повече от две трети от приходите при облагане на доходите и печалбите идват по линия на налагането на „добавъчни“ ставки от местните власти. Практиката показва, че доходите и печалбите рядко се предоставят за самостоятелно облагане на местно ниво и най-често облагаемата основа се ползва заедно от местните власти и по-високите нива на управление. Централната власт или регионалните власти определят облагаемата основа и данъчните облекчения, и администрират данъка като събират както своите, така и приходите на местните власти, а последните имат възможност самостоятелно да решават каква ставка да наложат върху облагаемата основа възникнала на тяхна територия, като прогресивна скала на облагане на местно ниво се среща изключително рядко. В Скандинавските държави, в които местните бюджети разчитат основно на приходи от облагане на доходите се използват пропорционални

добавъчни данъчни ставки, налагани на местно ниво (Lotz, 2012), докато в САЩ на общините в редица щати е разрешено да налагат местен данък върху доходите, като в някои от тях местните власти вземат самостоятелно решението дали да налагат или не такъв данък, определят облагаемата основа и ставките, и администрират данъка (Tax Foundation, 2019).

Средно за разглежданата съвкупност от 36 държави около 50% от приходите от облагане на стоките и услугите са от категории (a) и (b) – местните власти или налагат добавъчни данъчни ставки или облагат собствена данъчна база. Приходите от облагане на стоки и услуги включват както такива, акумулирани чрез универсални данъци върху потреблението като ДДС или данък върху продажбите на дребно, така и такива, акумулирани чрез налагане на специфични или селективни данъци върху потреблението на определени продукти – алкохол и тютюневи изделия, ресторантско хранене, развлечения, хотелски услуги, регистрация на моторни превозни средства и др. Обикновено данъчната база на селективните данъци върху потреблението се определя от централната власт, а местните власти получават правото да определят данъчните ставки (Kitchen, McMillan and Shah, 2019, p. 339). Интересен пример е Унгария, в която преобладаващо данъчните приходи на местно ниво постъпват по линия на облагане с максимално допустима ставка от 2% на нетния оборот на компаниите, осъществяващи дейност в съответната община (Raffer, 2019, p. 126).

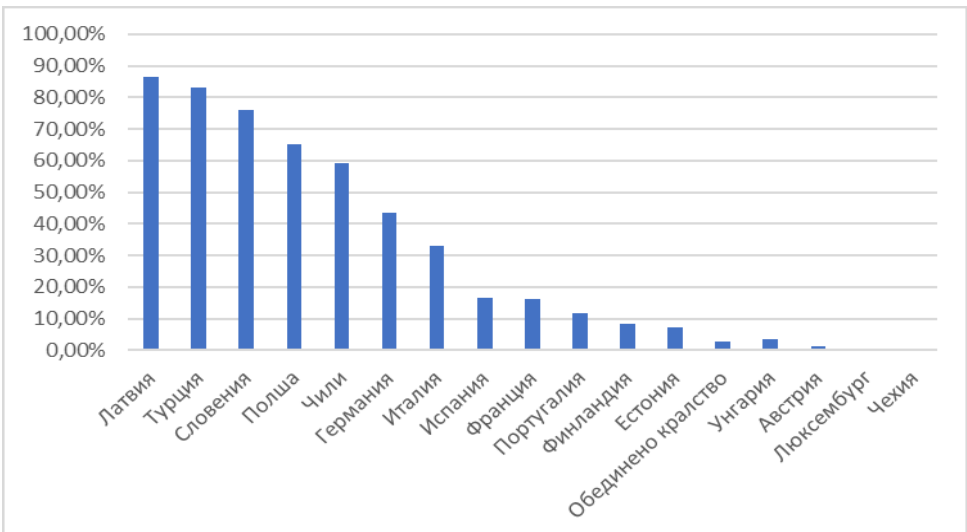
Значение на споделените данъчни приходи

Методологията на ОИСР за измерване на данъчната автономия включва няколко форми на споделени данъчни приходи в категория (d), която от своя страна е разделена на четири подкатегории (Приложение 2). Тези четири подкатегории не правят разлика между това дали разпределянето на приходите от определен данък, налаган от централната власт се основава на принципа на „индивидуална пропорционалност“, т.е. всички или част от приходите от данъка, възникнали на територията на дадена община се връщат в нейния бюджет или дали начинът на разпределяне на общия пул от средства включва определен изравнителен елемент (Dougherty, Harding and Reschovsky, 2019, p. 7).

През 2018 г. средно споделените данъчни приходи заемат дял от 14,4% от постъпленията от данъци на местно ниво. В седем държави те осигуряват повече от 30% от данъчните приходи на местно ниво с най-значителен дял над 80% в Латвия и Турция, следвани от Словения – с дял 75,9%, Полша – с дял 65,1%, Чили – с дял 59,3%, Германия – с дял 43,6% и Италия – с дял 33,1% (фигура 5). В останалите 10 държави, в които в местните бюджети постъпват споделени приходи, те не надвишават 16% от данъчните постъпления на

местно ниво, а в пет държави имат символично значение в размер под 3,5% от местните данъчни приходи. Всъщност Турция е и единствената държава, в която в местните бюджети не постъпват никакви данъчни приходи, попадащи в категориите с най-висока степен на данъчна автономия – (a), (b) и (c), а местните власти разчитат на приходи от споделени данъци и на постъпления от данъци, чиято ставка и облекчения се дефинират на централно ниво.

В нито една от 17-те държави, в които се прилага някаква форма на споделени данъци не постъпват такива от категория (d.1). Или в практиката не се срещат ситуации, в които централната и местните власти съвместно да решават как ще се разпределят средствата от споделените данъци. Средно 6,6% от данъчните постъпления на местно ниво се формират от споделени приходи от категория (d.3), и с еднакъв дял от около 3% са приходите от категории (d.2) и (d.4). Като цяло само в четири държави – Германия, Франция, Италия и Испания начинът на разпределяне на приходите от споделени данъци е резултат от постигането на взаимно съгласие между нивата на управление. Във всички останали 13 държави централната власт или междинните нива на управление вземат решението.

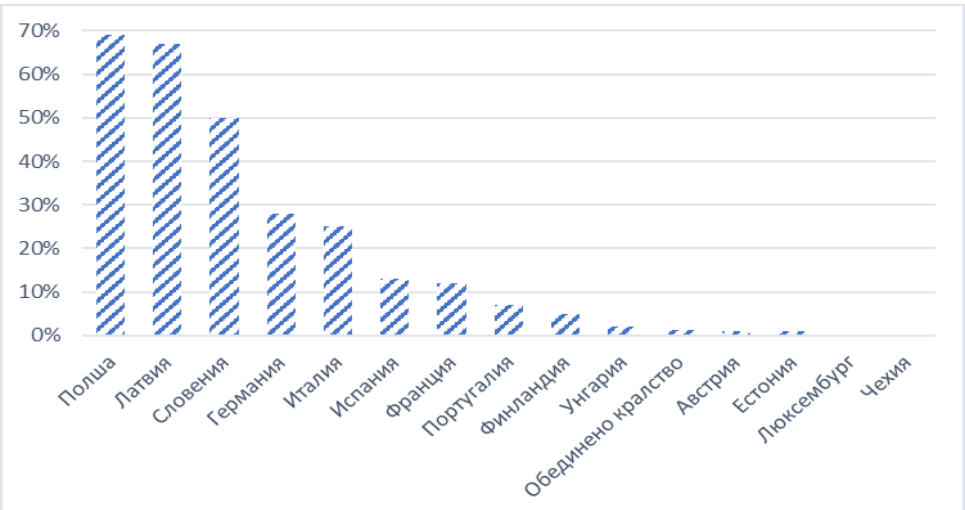


Източник: Разработено от автора по данни от OECD (2018a).

Фигура 5: Приходи от споделени данъци като дял в данъчните постъпления на местно ниво (2018 г.)

В държавите, в които споделените приходи заемат съществен дял от приходите от данъци на местно ниво, те също така осигуряват и една голяма част от всички постъпления в местните бюджети. В Словения например приходите

от споделени данъци формират половината от местните бюджети, а в Латвия и Полша се доближават до 70% от всички местни приходи. В тези държави и делът на субсидиите в местните бюджетни приходи е по-малък (Приложение 1), което показва, че на практика в тях споделените данъчни приходи се използват като алтернатива на трансферите от централната власт.



Източник: Разработено от автора по данни от OECD (2018a).

Фигура 6: Приходи от споделени данъци в страни от ОИСР като дял от приходите на местно ниво, 2018 г.

Най-голяма тежест в постъпленията от данъци на местно ниво имат споделените приходи от облагане на доходите и печалбите – средно 18,7% за държавите с такава форма на данъчна децентрализация, следвани от тези от облагането на стоките и услугите – 5,4% и собствеността – 3%. Ако обаче се разгледа цялата съвкупност от 36 изследвани държави, то споделените приходи от облагане на доходите и печалбите достигат само 9% от приходите от данъци, постъпващи на местно ниво. От данъчните постъпления от облагане на доходите и печалбите почти 20% идват по линия на споделени данъчни приходи. По същия начин приблизително една пета от постъпленията в местните бюджети от облагане на стоките и услугите се акумулират чрез споделени данъчни приходи.

Таблица 4: Споделени данъчни приходи според облагаемата основа (2018 г.)

	Доходи и печалби		**Собственост**		**Стоки и услуги**		**Други**	
	Под-категория споделени данъчни приходи	Дял от данъчните приходи на местно ниво	Под-категория споделени данъчни приходи	Дял от данъчните приходи на местно ниво	Под-категория споделени данъчни приходи	Дял от данъчните приходи на местно ниво	Под-категория споделени данъчни приходи	Дял от данъчните приходи на местно ниво
Австрия	-	-	-	-	-	-	d3	1,1%
Германия	d2	36,8%	-	-	d2	6,7%	-	-
Чили	-	-	d3	42,4%	d3	16,9%	-	-
Естония	-	-	-	-	d3	7,1%	-	-
Финландия	d4	8,3%	-	-	-	-	-	-
Франция	-	-	-	-	d2, d4	16,1%	-	-
Унгария	-	-	-	-	d4	3,5%	-	-
Италия	d2	16,8%	d2	1,2%	d2	2,8%	d2	11,7%
Латвия	d4	85,1%	-	-	d3	1,3%	-	-
Полша	d3	65,1%	-	-	-	-	-	-
Португалия	-	-	-	-	d3	11,4%	-	-
Словения	d4	75,9%	-	-	-	-	-	-
Турция	d3	30%	d3	4,3%	d3	48,9%	-	-
Люксем-бург	-	-	-	-	d3	0,4%	-	-
Испания	-	-	-	-	d2	16,7%	-	-
Чехия	-	-	-	-	d3	0,1%	-	-
Обединено кралство	-	-	d4	2,6%	-	-	-	-
Средно		18,7%		3%		5,4%		0,8%
Средно (36 държави)		9%		1,4%		3,66%		

Източник: Разработено от автора по данни от OECD (2018a).

Заключение

Сравнението на данъчните системи в страните от ОИСР показва прилагането на различни подходи към данъчната децентрализация. Някои данъчни постъпления се децентрализират чрез метода на споделяне на данъчна база или предоставяне на гарантирана част от централно налагани данъци, докато при други данъци облагаемата основа се използва изключително и само от едно ниво на управление. С най-голяма тежест във финансирането на

местно ниво са постъпленията от облагане на собствеността като над 85% са такива, чийто обем местните власти директно определят чрез данъчните ставки и облекчения. Средно 1,4% от приходите от облагане на собствеността са споделени с други нива на управление приходи, а останалата част е от данъци, върху ставките и облагаемата основа на които местните власти нямат правомощия. Въпреки че, в почти половината от разглежданите държави от ОИСР местните власти разчитат и на споделени данъчни приходи, последните заемат относително скромно място в постъпленията от данъци на местно ниво – средно 14,4%. По-широко използвана форма на данъчна децентрализация е тази, при която местните власти получават право да налагат добавъчни данъчни ставки при самостоятелно ползване или споделяне на данъчна база с други по-високи нива на управление, като средно за страните от ОИСР акумулираните по този начин приходи достигат средно до 74% от данъчните постъпления на местно ниво. Най-често данъчна децентрализация под формата на споделяне на данъчни приходи се наблюдава при облагане на доходите и печалбите. Практиката подкрепя теоретичните виждания, че индивидуалните и корпоративните доходи като облагаема основа са естествен кандидат за споделяне на данъчни приходи и един балансиран пакет от данъчни реформи би могъл да осигури на местните власти пряк достъп до постъпленията от тяхното облагане. Някои страни използват споделените приходи от данъци като алтернатива на безусловните безвъзмездни средства, предоставяни под формата на субсидии и по този начин осигуряват значителни приходи на местно ниво.

Използвана литература

Найденов, Л. (2012). Данъчна автономност на местните власти – теоретични аргументи и национална практика, Варна – СТЕНО. (Naydenov, L. (2012). Danachna avtonomnost na mestnite vlasti – teoretichni argumenti i natsionalna praktika, Varna – STENO).

Ненкова, П. (2021). Фискална децентрализация в България – вертикално несъответствие и хоризонтални различия, ИК – УНСС, София. (Nenkova, P. (2021). Fiskalna detsentralizatsia v Bulgaria – vertikalno nesaotvetstvie i horizontalni razlichia, IK – UNSS, Sofia).

Ненкова, П. (2020). Местни финанси, ИК – УНСС, София. (Nenkova, P. (2020). Mestni finansi, IK – UNSS, Sofia).

Стоилова, Д. (2010). Роля и динамика на местните данъци в страните от Европейския съюз, Международна политика, бр. 1, с. 119-128. (Stoilova, D. (2010). Rolya i dinamika na mestnite danatsi v stranite ot Evropeyskia sayuz, Mezhdunarodna politika, br. 1, s. 119-128).

Ambrosanio, M. F., Bordignon, M. (2006). Normative versus Positive Theories of Revenue Assignment in Federations, in Ahmad, E. and Brosio, G. (eds.), Handbook of Fiscal Federalism, Edward Elgar Publishing, pp. 306-338.

Bahl, R.W., Linn, J. (1992). Urban public finance in developing countries, Oxford University Press, New York.

Blöchliger, H., Petzold, O. (2009). Finding the Dividing Line between Tax Sharing and Grants: A Statistical Investigation, OECD Working Paper on Fiscal Federalism No. 10, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Blöchliger, H., Rabesona, J. (2009). The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update, OECD Working Paper on Fiscal Federalism, No. 9, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Blöchliger, H., King, D. (2006). Fiscal Autonomy of Sub-central Governments, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, Working Paper 2.

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

Dougherty, S., Harding, M. and Reschovsky, A. (2019). Twenty years of tax autonomy across levels of government: Measurement and applications, OECD Working Papers on Fiscal Federalism № 29, OECD Publishing.

Gordon, R. (1983). An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism, in McLure, C. (ed) Tax Assignment in Federal Countries, Centre for Research on Federal Financial Relations, the Australian National University, Canbera, pp. 26-42.

Inman, R., Rubinfeld, D. (1996). Designing Tax Policy in Federalist Economies: An Overview, Journal of Public Economics, vol. 60, pp. 307-334.

Kitchen, H., McMillan, M., Shah, A. (2019). Local Public Finance and Economics: An International Perspective, Palgrave Mcmillan.

Lotz, J. (2012). You Get What You Pay For: How Nordic Cities Are Financed, in IMFG Papers on Municipal Finance and Governance Series, University of Toronto, No. 7.

McLure, C. E. (2001). The Tax Assignment Problem: Ruminations on How Theory and Practice Depend on History, National Tax Journal, vol. 54 (2), pp. 339-364.

Muwonge, A., Ebel, R. D. (2014). Intergovernmental Finances in a Decentralized World, in Vitkovich, C. and Copanyi, M. (eds.) Municipal Finances: A Handbook for Local Finances, The World Bank, Washington DC, pp. 1-40.

OECD. (2018a). Fiscal Decentralization Database, Tax Autonomy Indicators, available at: https://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-

database/OECD. (2018b). Subnational Governments in OECD Countries: key data, OECD Paris, 2018 ed.

OECD. (2020). Revenue Statistics 2020, OECD Publishing, Paris, available at: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-2020_8625f8e5-en#page278

OECD Fiscal Federalism Network (2020). Tax Autonomy Survey: Methodological Guide, Fiscal Decentralization Database, available at: https://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database/methodological-guide-tax-autonomy-indicators.pdf

OECD/Korea Institute of Public Finance. (2013). Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing.

Pechman, J. (1970). Revenue Sharing Revisited, in Financing State and Local Governments – Proceedings of the Monetary Conference held in June, 1970, Federal Reserve Bank of Boston, pp. 9-16.

Raffer, Ch. (2019). Hungary, in Geissler, R., Hammerschmid, G. and Raffer, Ch. (eds.)., Local Public Finance in Europe, Hertie School, Bertelsmann Stiftung. Available at: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Kommunale_Finanzen/ LPF_Country-Mappings190918.pdf

Rao, M. G. (2007). Resolving Fiscal Imbalances: Issues in Tax Sharing, in Boadway, R. and Shah, A. (eds.), Intergovernmental Fiscal Transfers – Principles and Practice, Washington DC: The World Bank, pp. 319-338.

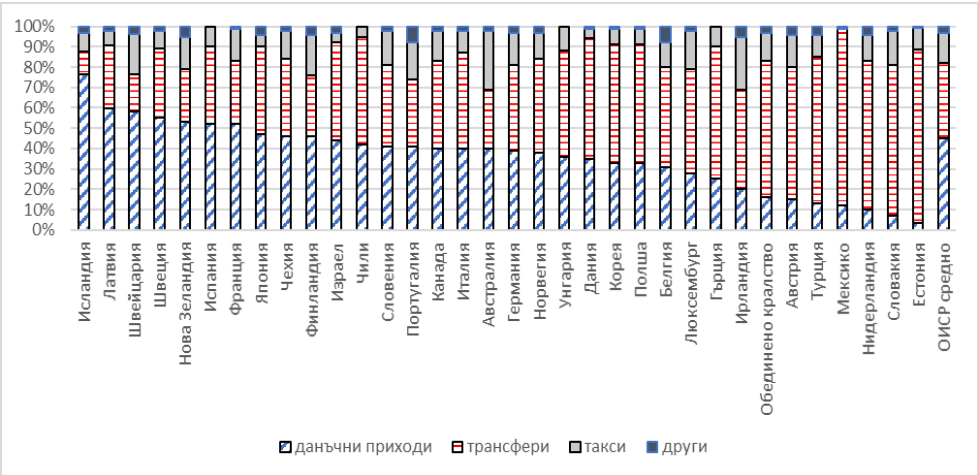
Shah, A. (1999). Fiscal federalism and macroeconomic governance: For better or worse?, Policy Research Working Paper n. 2005, World Bank.

Slack, E. (2017). How Much Local Fiscal Autonomy Do Cities Have? A Comparison of Eight Cities Around the World, MFG Perspectives Series, University of Toronto.

Tax Foundation. (2019). Local Income Taxes in 2019, Fiscal Fact № 667, prepared by Jared Walczak, available at: https://files.taxfoundation.org/20190730170302/Local-Income-Taxes-in-20191.pdf

Weingast, B. R. (2009). Second Generation Fiscal Federalism: the implication of fiscal incentives, Journal of Urban Economics, vol. 65, pp. 279-293.

Приложение 1.



Източник: Разработено от автора по данни от OECD (2018b).

Фигура 7: Структура на приходите на местно ниво в страните от ОИСР

Приложение 2.

Данъчна автономия

a.1 – субнационалните власти определят данъчната ставка и облекченията, без необходимост от консултации с по-високи нива на управление;

a.2 – субнационалните власти определят данъчната ставка и облекченията, след консултации с по-високи нива на управление;

b.1 – субнационалните власти определят данъчната ставка;

b.2 – субнационалните власти определят данъчната ставка, но в рамките на посочени от по-високи нива на управление долни и/или горни граници;

b.3 – субнационалните власти определят данъчната ставка, но при наложени от по-високи нива на управление ограничения върху годишното нарастване на приходите или ставките;

c – субнационалните власти имат правомощия при определяне на данъчните облекчения;

d – споделени данъци;

d.1 – субнационалните власти определят начина на разпределяне на споделените данъчни приходи;

d.2 – начина на разпределяне на споделените данъчни приходи може да бъде променено само със съгласие на субнационалните власти;

d.3 – начина на разпределяне на споделените данъчни приходи е законодателно фиксирано и по-високите нива на управление могат едностранно да го променят, но не по-често от веднъж в годината;

d.4 – начина на разпределяне на споделените данъчни приходи се определя от по-високите нива на управление ежегодно;

e – субнационалните власти не могат да упражняват контрол върху ставките и облекченията;

f – други данъци, които не попадат в горните категории.

Източник: OECD Fiscal Federalism Network (2020).

***

TAX DECENTRALIZATION – APPROACHES TO VERTICAL TAX REVENUE STRUCTURING IN THE PUBLIC SECTOR

Assoc. Prof. Presiana Nenkova, PhD
Finance Department
University of National and World Economy
e-mail: pnenkova@unwe.bg

Abstract

In local government budgets accrue revenues from various taxes, and the ability of local governments to influence the amount of the accumulated resources varies considerably. The main task of each of the approaches for vertical structuring of taxation in the public sector is to ensure an adequate level of funding for local public activities. At the same time, the design of local tax autonomy is crucial for the choice of policies at the local level and the fiscal and economic decisions made by local authorities. The aim of the present study is: first, to highlight the advantages and disadvantages of the three forms of tax decentralization – taxes imposed at the local level, tax base sharing and tax revenue sharing, and second, by examining international experience and vertical tax structures in OECD countries to reveal the extent to which the practice follows the conventional principles of tax decentralization. The results of the study show that the most widely used form of tax decentralization is one in which local authorities are given the opportunity to set tax rates for separate self-use or shared with other levels of governments tax base. Although tax revenue sharing as an alternative to subsidies is an attractive option for financing local public activities, its role is significantly more limited.

Key words: fiscal decentralization, taxation, local taxes, tax autonomy, shared tax revenue

JEL: H70, H71, H77, H2