Фискална роля и значение на данъка върху недвижимите имоти в България- сравнителен анализ на 265 общини

доц.д-р Пресияна Ненкова, д-р Десислава Калчева[*]

Въведение

В основата на изразените в световен мащаб тенденции на децентрализация през последните 30 години стои възможността за повишаване на ефективността, прозрачността и отговорността при изразходване на ресурсите в публичния сектор. Теорията за фискалния федерализъм приема, че когато са налице различия в предпочитанията на индивидите относно доставяните публични блага и разходите за тяхното осигуряване, публичните дейности следва да се осъществяват от най-ниското ниво на управление в границите на възможно най-малка територия, защото това ще резултира в чисти ползи на благосъстояние за обществото (Gramlich 1993; Oates 1972). И ако на теория икономическите ползи от децентрализацията са добре известни, то основна предпоставка за тяхното реализиране на практика е местните власти да разполагат с достатъчно собствени приходи и финансова самостоятелност да ги изразходват в съответствие с търсенето на местното население (Kelly, 2000; Peterson 1995). Както отбелязва Ричард Бърд: "Местните власти трябва не само да имат достъп до онези източници на приходи, които могат да използват най-добре, като данъка върху недвижимото имущество и таксите за потреблението на публични услуги, но също така трябва да бъдат насърчавани да експлоатират тези приходоизточници без прекомерен надзор от централната власт" (Bird 1993, p.211).

Приходите от данъка върху недвижимото имущество традиционно присъстват в общинските бюджети и той се счита за един от най-подходящите за налагане на местно ниво данъци. Децентрализираното облагане на притежаваните имоти (земя и сгради) се аргументира преди всичко с немобилната облагаема основа, добрата предсказуемост (прогнозируемост) на приходите и ограничените възможности за износ на данъчна тежест (Bird, 2001; McCluskey, 1999). Въпреки изтъкнатите достойнства на данъка "…приходният му потенциал не е достатъчно оползотворен в редица държави.....и като цяло осигурява скромни постъпление." (Noregaard, 2013, p.4). Трябва да се отбележи, че по фискална значимост в националните данъчни системи облагането на недвижимото имущество отдавна няма водещо значение, но неговият принос при финансиране на местните публични дейности понякога се оказва значителен.

Петнадесет години след началото на реформите в системата на местните финанси и старта на процеса на фискална децентрализация в България местните власти продължават да бъдат силно зависими във финансово отношение от държавата. Въпреки разширяващите се роля и значение на общините в икономиката и публичния сектор (в годините преди кризата), стойностите на показателите за степен на децентрализация на публичния сектор се отклоняват значително от средните стойности за страните от ЕС. Дори и през 2008г., когато делът на общинските разходи в общите публични разходи и делът на общинските приходи в БВП у нас достигат най-високите си стойности – 19.9% и 7.2%, средните стойности на тези показатели за ЕС са съответно 24.3% и 11.7% (CEMR-DEXIA, 2009/2010). Над 60% от приходите в общинските бюджети се осигуряват чрез държавни трансфери[1], а на второ място по

[*] доц.д-р Пресияна Ненкова, катедра „Финанси", УНСС
д-р Десислава Калчева

[1] Основна причина за доминиращият дял на трансферите в общинските бюджети е централизирането на данъчната база у нас, в резултат на което общинските данъчни приходи достигат едва 3.1% от всички данъчни приходи. За сравнение, приходите от данъци, постъпващи в общинските бюджети (както от местни данъци, така и преотстъпени и споделени данъчни приходи) средно за ЕС достигат 16.1% от общите данъчни приходи. В една голяма част от страните в ЕС, за разлика от България местните власти в допълнение към приходите от местни данъци, получават и значителни приходи под формата на споделени данъци или преотстъпени данъчни приходи (European Commission, Report on Public Finances in EMU 2012).

значимост са неданъчните приходи (приходи от такси, приходи от доходи и наеми, приходи от собственост и други неданъчни приходи). С най-малка тежест в общинските бюджети са постъпленията от местни данъци, сред които водещо място през последните години заемат тези от облагането на притежанието на недвижими имоти.

Целта на настоящата статия е да се изследват ролята и фискалното значение на данъка върху недвижимите имоти в България. Разгледани са характеристиките на данъка като един от най-подходящите методи за акумулиране на ресурси на местно ниво с акцент върху неговият приходен потенциал. Откроени са основни тенденции в облагането на недвижимите имоти в България, като е анализирана динамиката на приходите от данъка за периода 2004 – 2016г. и обуславящите я ключови фактори. Извършен е клъстерен анализ по индикатори за значение на приходите от облагане на недвижимите имоти, в резултат на което са формирани три относително хомогенни групи от общини. Изведени са сходствата между общините във всяка една група, и съответно различията между формираните групи по отношение на ролята на данъка при финансиране на местните публични дейности. Отделно е показано и доколко трите групи се различават по размера на прилаганите данъчни ставки.

1. Облагане на недвижимото имущество – характеристики и приходен потенциал

Нормативният подход към разпределението на ресурсите във вертикалния публичен сектор обединява вижданията на множество автори относно мястото и значението на данъците в системата на местните финанси. (Bird, 1999; Martinez-Vazquez, 2014; Ambrosanio and Bordignon, 2014). Според тях на местно ниво следва да се налагат данъци, които съответстват на принципа на ползите, като се отчитат мобилността на факторите за производство, географското разпределение на облагаемата основа и възможността за износ на данъчна тежест в други териториални единици. Предимствата и недостатъците на данъка върху недвижимото имущество като фискален инструмент на местно ниво са широко дискутирани в икономическата литература. В сравнение с алтернативни варианти за данъчно облагане той притежава определени характеристики, поради което се счита, че отговаря на критериите за „добър" местен данък и е идеалният избор за финансиране на местните публични дейности. Облагаемата основа (земя и сгради) не е мобилна като останалите фактори за производство – тя не може да се мести в други териториални единици в отговор на промени в данъчните ставки, с резултатната ерозия на данъчната база в общини, които налагат и по-висока данъчна тежест на местното население. Въпреки че нарастването на данъчните ставки в дългосрочен план вероятно ще окаже въздействие върху избора на място за живеене или локация за осъществяване на бизнес, тези „ефекти са с много по-малко значение, отколкото при облагането на доходите и продажбите". (Bird and Slack, 2002, p.8). От друга страна, неподвижната облагаема основа възпрепятства износа на данъчна тежест и по-голямата част от данъчното бреме се понася в границите на съответната община. Това, съчетано с прозрачността на данъка (данъчното задължение не е „скрито" в цената както при данъците върху потреблението, нито пък се удържа при източника, поради което данъкоплатците имат ясна представа точно каква данъчна тежест понасят) насърчава отговорността на местните власти при изразходване на ресурсите, акумулирани посредством облагане на притежаваните от местното население недвижими имоти.

Приходите от данъка са стабилни отново поради „неподвижната" облагаема основа, която не може да се мести от общини с високи ставки към такива с ниски ставки за разлика от мобилни фактори за производство като труд и капитал. Още повече, че приходите от облагане на недвижимото имущество не се влияят прекалено от цикличните изменения в икономиката и са нееластични[2] по отношение на доходите. Стабилните и предсказуеми

[2] Еластичността на приходите от данъците върху недвижимото имущество е ниска, т.е. в резултат на процентни изменения в индивидуалните доходи размерът на данъчните постъпления не се променя значително. Вж: Raimondo, H. R., Economics of State and Local Government, PRAEGER, 1992, p. 159.;Bahl, Roy and Jorge Martinez-Vazques, 2007,The Property Tax in Developing Countries: Current Practice and Prospects. Lincoln Institute of Land Policy Working Papers, p.7

постъпления в местните бюджети позволяват доставянето на основни публични услуги в периоди на икономически спад или при наличието на временни колебания в приходите. Постигането на стабилност на приходите обаче има своята цена. Бюджетните постъпления от облагане на притежаваното недвижимо имущество не зависят пряко от промените в личните доходи на данъкоплатците – при едно нарастване на местните разходи в резултат на нарастване на цените и доходите не съществува възможност за автоматично нарастване със същите темпове на приходите от данъка, и за да могат местните власти да осигурят необходимите допълнителни постъпления в местните бюджети следва да увеличат данъчните ставки.

В икономическата литература съществува единно становище относно това, че ако при данъците, налагани от централната власт тези, които участват във финансирането на публичните услуги не са непременно и бенефициенти на ползите от направените публични разходи, то местните власти имат предимството успешно да приложат принципа на ползите поради това, че по-добре познават предпочитанията на местното население и могат по-точно да ги удовлетворят. (Lindahl, 1919; Musgrave 1938). При определени условия данъкът върху недвижимото имущество може да бъде приобщен към ограничения кръг от данъци, облагането с които разпределя тежестта по финансиране на публичните услуги в съответствие с принципа на ползите, и това прави данъка не само ефективен, но и справедлив. Тези условия включват редовна актуализация на данъчните оценки, облагаемата основа коректно да „улавя" подобренията за недвижимите имоти, резултат от публични инвестиции и регулярно доставяни публични услуги, с постъпленията от данъка да се финансират точно тези услуги и инвестиции, чиито количество и качество директно влияят върху стойността на притежаваните имоти. Всичко това, заедно с наличието на правомощия у местните власти да определят данъчните размери и да решават какви местни услуги да доставят е предпоставка и за вземането на решения, които директно свързват ползите с разходите.

Въпреки изтъкнатите предимства и въпреки потенциалът на данъка върху недвижимото имущество да бъде значителен източник на приходи поради широката облагаема основа, която расте постоянно с бързи темпове неговата фискална значимост не е голяма. Преглед на данъчната статистика на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) показва, че приходите от облагане на недвижимото имущество трудно надхвърлят 2% от БВП (OECD, Revenue Statistics, 2017.). В страните от ОИСР стойностите на този показател достигат средно около 2%, като в няколко държави доближават 3% и даже го надхвърлят – Великобритания, САЩ, Канада, Франция. И обратно, в развиващите се страни и в икономиките в преход този дял достига едва 0.7%, а определящи за стойностите на показателя се оказват различията в икономическото развитие (Bahl and Martinez-Vazquez,2007).

В държавите в ЕС (Приложение 1) приходите от данъка върху недвижимото имущество възлизат средно на 1.6% от БВП, с най-високи стойности на показателя през 2015г. във Франция (3.2% от БВП), Великобритания (3.1% от БВП) и Гърция (2.7% от БВП). В останалите държави членки на ЕС делът на приходите от данъка е по-нисък, като преобладаващо най-ниски са стойностите на показателя в страните от Централна и Източна Европа - Словения, Румъния, Унгария, Латвия, България, Словакия, Литва, Естония, Чехия. С няколко изключения като Гърция, където през 2011г. е въведен специален данък върху собствеността или Италия, където данъкът върху основното жилище, премахнат през 2006г. отново е възстановен през 2012г. (CEMR-Dexia, 2012), не се забелязва съществено нарастване на приходите от облагане на недвижимото имущество като дял от БВП през последните 20 години.

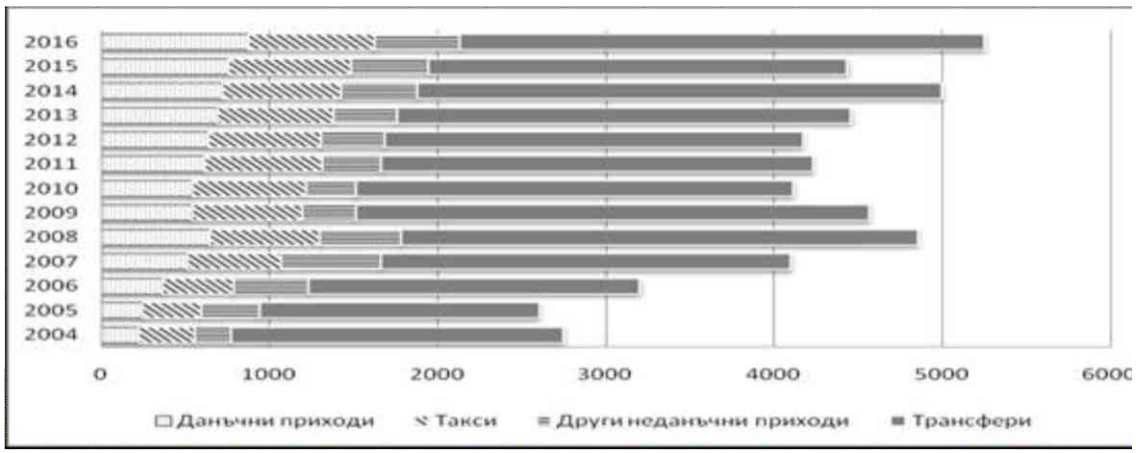
Значението на приходите от данъка върху недвижимото имущество в съвкупните данъчни приходи също варира значително (Приложение 2). Средно облагането на недвижимата собственост достига дял от около 4% като държавите с най-висок такъв са САЩ, Австралия и Великобритания. Въпреки, че постъпленията от данъка може и да нямат водеща позиция в съвкупните данъчни приходи

на повечето държави, понякога имат значителен принос при финансиране на местните публични дейности. В представената извадка /Приложение 2/ средният дял на приходите от облагане на недвижимото имущество в местните данъчни приходи е 41.4%. Значението на данъка е относително високо в държави, в които местните власти нямат или имат ограничен достъп до други данъчни приходоизточници като САЩ, Австралия, Нова Зеландия и Великобритания. Обратно, в случая с Финландия, Швеция и Дания най-голяма тежест в местните данъчни приходи имат индивидуалните подоходни данъци. В Австрия и Германия местните власти разчитат основно на преотстъпени данъчни приходи – получават процент от приходите от национални данъци като индивидуалният подоходен данък и ДДС.

2. Фискална роля на данъка върху недвижимите имоти в България

Местните власти в България имат достъп до различни източници на приходи и в общинските бюджети постъпват средства от местни данъци, такси и други неданъчни приходи, държавни трансфери. Едно от водещите предизвикателства при предприемането на политика на децентрализация в икономиките в преход е предоставянето на реална приходна автономия на местните власти. В България, преди старта на реформите през 2003г. най-голям относителен дял в общинските бюджети имат споделените данъчни приходи, а според класификацията на ОИСР (Blöchliger and Rabesona, 2009) местните данъци в България попадат в категория "е" – местните власти нямат никакви правомощия по отношение на ставките, облагаемата основа и облекченията. От началото на 2003 г. се предприемат редица действия за увеличаване на финансовата самостоятелност на общините, а постепенното предоставяне на нови приходни правомощия на местните власти създава условия за ускорено увеличаване на собствените приходи, като те достигат максимална стойност в номинално изражение през 2008г. (фиг.1).

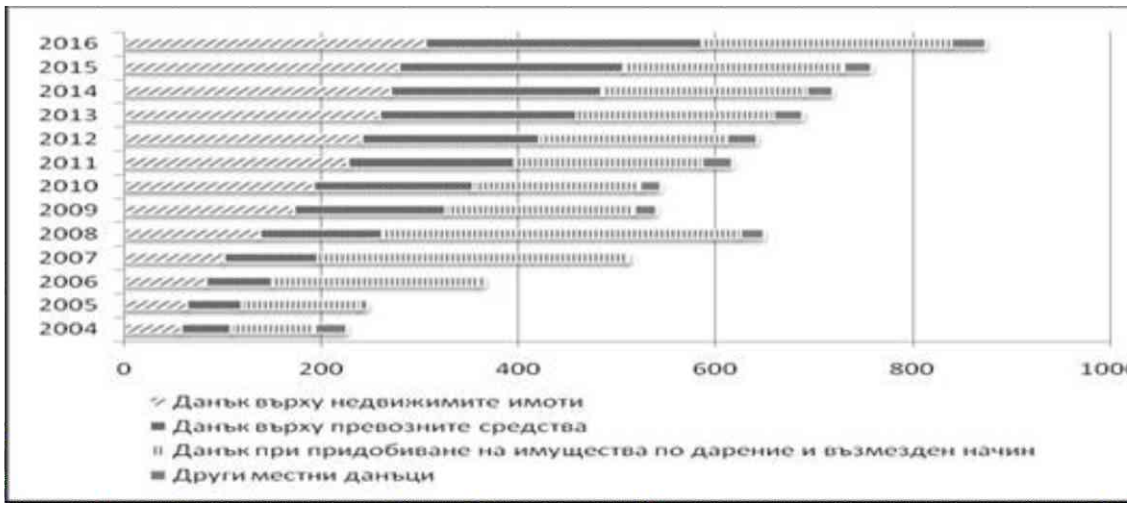
Фигура 1. Структура на общинските приходи (в млн. лв.)



Източник: МФ; изчисления на автора

През разглеждания период промяна в структурата на общинските приходи не се отчита – трансферите от централната власт са основен компонент на общинските приходи и формират средно през годините около 60% от общинските бюджети, на следващо място са неданъчните приходи (такси и други неданъчни приходи), а с най-малка тежест са постъпленията от данъци. Преобладаваща част от собствените приходи на общините – над 60% заемат неданъчните постъпления, като от тях с най-голям относителен дял са общинските такси и приходите от управление на собственост.

Фигура 2. Структура на данъчните приходи (в млн.лв.)



Източник: МФ; изчисления на автора

През 2003 г. отпадат всички форми на споделени данъчни приходи или добавъчни ставки към национални данъци. Данъчните приходи в общинските бюджети постъпват единствено по линията на местни данъци. Това са данъка върху недвижимите имоти, данъка върху наследствата, данъка при придобиване на имущества по дарение и по възмезден начин, данъка върху превозните средства, патентен данък и туристически данък. Основната част от местните данъчни приходи – около 95% се формира от данъка върху недвижимите имоти, данъка при възмездно придобиване на имущество и данъка върху превозните средства. Приходите от облагане на даренията и наследствата са много ниски, и заедно с приходите от патентния и туристическия данък трудно достигат дял от 5% в данъчните приходи, постъпващи в общинските бюджети (фиг.2).

Приходите от данъка върху недвижимите имоти (ДНИ) имат водеща фискална роля в данъчните приходи на българските общини – те надхвърлят тези от данъка върху превозните средства, а след 2010г. и приходите от данъка при възмездно придобиване на имущество. Делът на ДНИ в общинските данъчни приходи варира през периода - от 20.94% през 2007г. до 37.65% през 2013г. В същото време ДНИ осигурява стабилни постъпления, които нарастват през годините за разлика от данъка при възмездно придобиване на имущество, чиито постъпления са изключително променливи и чувствителни към измененията в икономическата ситуация. Високите обеми на продажба на имущество на територията на различни общини в България водят до съществен ръст в постъпленията от този данък след 2005г. Под влияние на кризата обаче от 2009г. българските общини започват да губят значителна част от собствените си приходи и основно от данъка при възмездно придобиване на имущества. През 2009г. приходите от него спадат почти двойно в сравнение с 2008г. и чак през 2011 г. се отчита леко нарастване (фиг.2). На фона на общото намаление в собствените приходи на общините, дори и в кризисния период 2009-2011г. приходите от ДНИ в обща сума нарастват с около 25% през 2009 г. и с около 12% през 2010г.(табл.1) като продължават да отбелязват стабилен ръст и през следващите години. Увеличаващото се значение на ДНИ като местен приходоизточник се потвърждава и от нарастващият дял на неговите постъпления в собствените местни приходи и съответно в общите местни приходи (табл.1).

Таблица1. Приходи от данъка върху недвижимите имоти

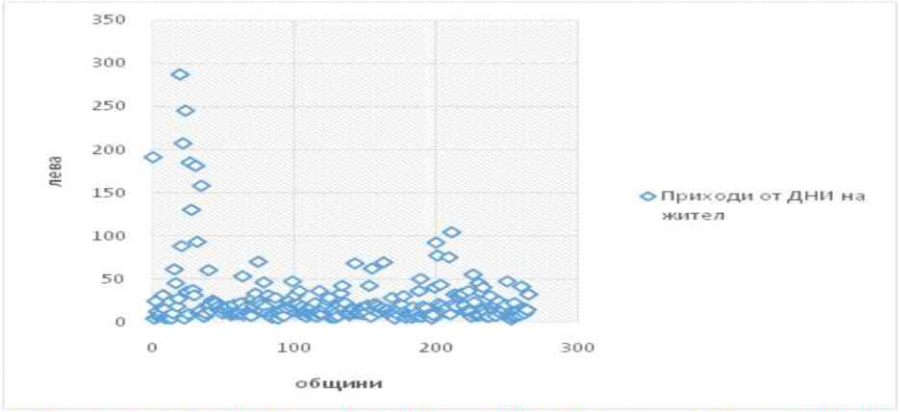
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
в млн.лв	58	63	82	107	137	172	192	227	240	259	269	278,4	305,9
в % от БВП	0,14%	0,14%	0,16%	0,17%	0,19%	0,24%	0,27%	0,29%	0,30%	0,32%	0,33%	0,31%	0,32%
в % от консолидираните данъчни приходи	0,45%	0,43%	0,50%	0,55%	0,62%	0,85%	1,01%	1,10%	1,11%	1,16%	1,17%	1,12%	1,14%
в % от собствените местни приходи	7,0%	6,7%	6,7%	6,4%	7,7%	11,3%	12,6%	13,6%	14,2%	14,3%	14,3%	14,3%	14,3%
в % от общите местни приходи	n.a	n.a	n.a	2,30%	2,49%	3,32%	4,14%	4,99%	5,28%	5,28%	4,89%	5,43%	5,15%

Източник: МФ, Доклади за изпълнение на държавния бюджет

Редица фактори имат значение за положителната тенденция на нарастване на приходите от облагане на притежанието на недвижими имоти. От началото на 2006 г. установяването, обезпечаването и събирането на местните данъци се извършва от служители на общинската администрация. Общините са пряко заинтересовани от събирането на местните приходи и съответно полагат по-големи усилия в тази насока. Освен това през 2006г. е извършена и актуализация на данъчните оценки на недвижимите имоти след дълга липса на такава, в следствие на което облагаемата основа на данъка върху недвижимата собственост се доближава значително до нарасналите пазарни цени на имотите, а през 2009г. е увеличен коефициента на местоположение. Положително въздействие имат и два други фактора. От януари 2008г. общинските съвети получават правомощия да определят размера на местните данъци в границите, установени в Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ). И ако в първите години след промяната тези граници са много тесни и не позволяват големи различия, от 2011г. законоустановеният диапазон на данъчните размери вече е от 0,1 до 4,5 на хиляда върху данъчната оценка на недвижимия имот. Прилаганите от общините данъчни размери при облагане на недвижимите имоти се движат основно в границите от 1 до 2 промила (доста под максималните допустими по закон). Повечето местни власти не се възползват от предоставената им възможност за провеждане на по-активна данъчна политика, но осъществените промени в изследвания период, макар и малко на брой са основно в посока на увеличаване на ставките (НСОРБ, 2016г., стр.130). Устойчивият ръст на постъпленията от ДНИ през последните години в голяма степен се дължи и на подобрена събираемост. Така например общините са отчели средно равнище на събираемост на приходите от ДНИ през 2015г. в размер на 69.3%, а през 2016г. - 73.4% (Министерство на финансите, Финансови данни за общините по чл. 130 г., ал. 2 от ЗПФ).

Въпреки водещата роля на ДНИ в общинските данъчни приходи, неговото фискално значение в консолидираните данъчни приходи е несъществено и като дял от тях достига максимално 1.17% през 2014г. (табл.1). В сравнение с останалите държави от ЕС (Приложение 1) по стойности на показателя дял на приходите от ДНИ в процент от БВП България се нарежда на едно от последните места заедно с останалите страни от Централна и Източна Европа.

Фигура 3. Приходи от данъка върху недвижимите имоти на жител (2016г.)



Източник: НСОРБ, Интернет платформа за местни финанси; изчисления на автора

Доколкото в различните местни териториални единици са налице и различни условия за генериране на приходи от облагане на недвижимите имоти не е изненадващо и наличието на междуобщински различия по отношение на фискалната роля на ДНИ. През 2016г. приходите от данъка върху недвижимите имоти на един жител в страната варират от 3 лв. до 287 лв. В много малко на брой общини – 23, приходите от данъка на един жител се движат в границите от 50 лв. до 287лв., и ги отделят от останалите 242, в които стойностите на този показател са под 50 лв. В 200 общини равнището на приходите от ДНИ на един жител е под средното за страната (фиг.3). По същия начин се забелязват и различия по общини в тежестта, която приходите от ДНИ имат в собствените приходи и в общите приходи. За 2016г. делът на приходите от ДНИ в собствените приходи варира в диапазона 0.74% до 33.63%, а този на приходите от ДНИ в общите приходи съответно от 0.25% до 29.39%.

3. Клъстерен анализ на приходите от данъка върху недвижимите имоти по общини

Техниката на клъстерния анализ се използва, за да се формират групи/ клъстери от обекти със сходни характеристики според определен брой признаци. В случая това са четири индикатора, представящи значението на приходите от облагане на недвижимите имоти в общинските бюджети, а именно:

- (V1) приходи от ДНИ (годишни приходи в лв. на жител);

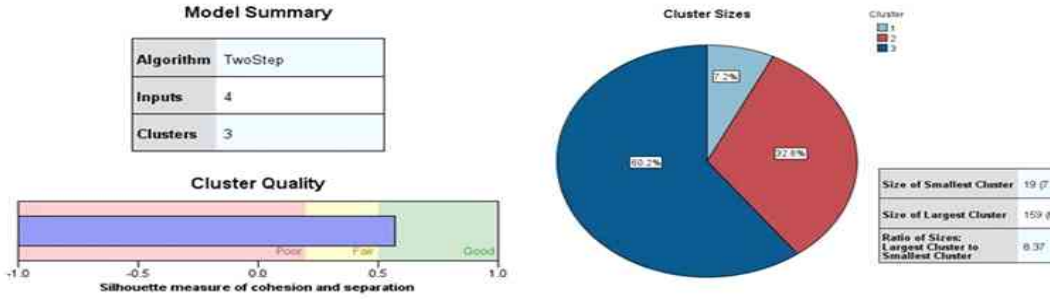
- (V2) дял на приходите от ДНИ в общинските приходи (%);

- (V3) дял на приходите от ДНИ в местните данъчни приходи (%);

- (V4) дял на приходите от ДНИ в собствените приходи. (%).

Анализът е осъществен чрез двустъпкова клъстеризация (Two Step Cluster Analysis), която включва всичките 265 общини в България. Източник на информация е базата данни на Националното сдружение на общините в България – Интернет платформа за местни финанси. Приложеният клъстерен анализ формира автоматично три клъстера, различаващи се по фискалното значение на ДНИ в общинските бюджети за 2016г., като профилният коефициент или измерителят за кохезия и различие, попадащ в диапазона от 0.5 до 1.0 показва добро качество на модела (фиг.4)

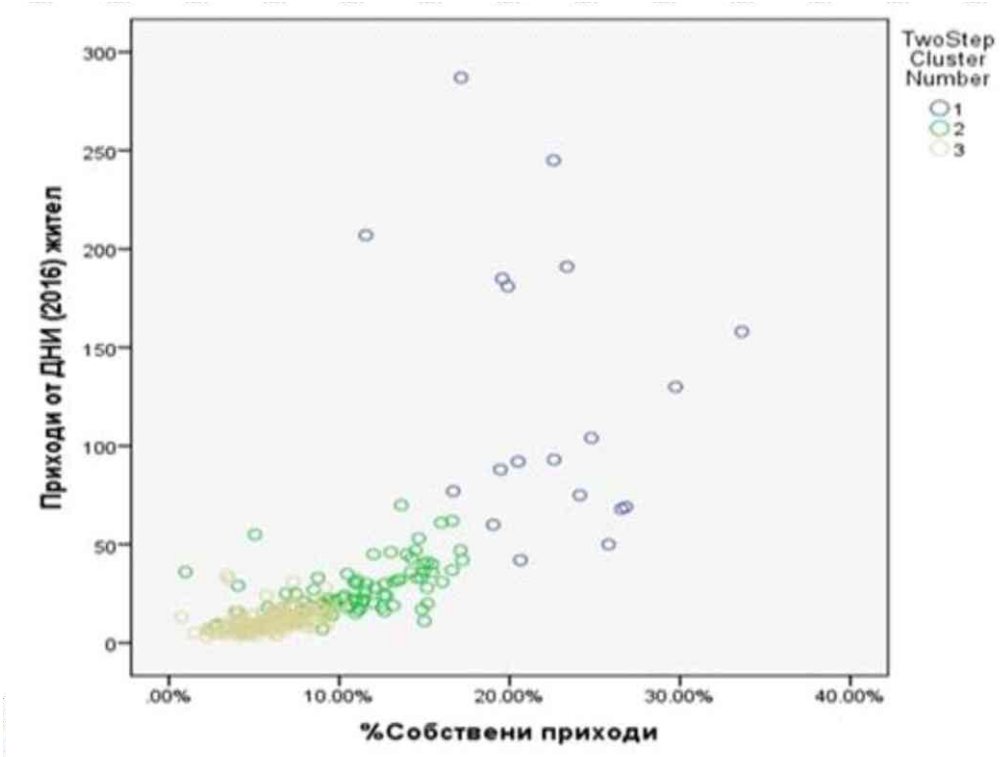
Фигура 4Представяне на резултатите от двустъпковия клъстер



Към получените резултати с техниката на двустъпкова клъстеризация може да се приложи и дисперсионен анализ, за да се провери влиянието на отделните индикатори при разделяне на общините в клъстери. За целта като независими променливи се използват горепосочените четири индикатора, а зависимите променливи са тези, получени след клъстеризация и показващи принадлежността на всяка община към отделните клъстери. При тълкуването на резултатите от анализа трябва да се има предвид, че част от условията за прилагането на дисперсионен анализ не са изпълнени – например дисперсиите на зависимата променлива в групите, формирани по значението на факторния признак (независимите променливи) да бъдат приблизително равни, както и разпределението във всяка група на зависимата променлива да бъде близко до нормалното. Резултатите от дисперсионния анализ, представени в Приложение 3 показват, че всички променливи са статистически значими и допринасят за разграничаване на групите. Следва да се отчете също, че индикаторът "приходи от ДНИ в собствените приходи", чиято мярка за относителна важност е единица и индикаторът "приходи от ДНИ на жител" чиято мярка се доближава до 0.9, оказват и най-съществено влияние при формиране на трите клъстера (Приложение 4).

Фигура 5

Разпределение на общините в клъстери



В първи клъстер попадат 19 общини, във втори – 86, а третата клъстерна група се състои от най-голям брой общини – 160 (Приложение 5). Впечатление прави съществената разлика между средните стойности на индикаторите в първи и трети клъстер. Ако приходите от ДНИ на жител в трети клъстер са 11.49 лв., а делът им в собствените приходи е 5.9%, то в първи клъстер средните стойности на тези индикатори са съответно - 126.49 лв. на жител и 22.3%. Установява се, че най-хомогенна е най-голямата група от общини (60% от общия брой или повече от половината) - общините, попадащи в трети клъстер са на много близко разстояние (фиг.5). Най-съществени различия между самите елементи в групата се отчитат в първи клъстер (общините са най-отдалечени една от друга). И в същото време малък брой общини (7% от общия брой или тези попадащи в първи клъстер) са отдалечени на разстояние в пъти по-голямо отколкото между самите общини в трети клъстер. Общините в първи клъстер изпреварват останалите с многократно по-високи стойности на индикаторите, представящи значението на приходите от облагане на недвижимите имоти. Това дава основание да се заключи, че е налице значителна асиметрия в разпределението на общините по фискална роля на приходите от ДНИ.

Ролята на данъка върху недвижимите имоти в местните бюджети е най-съществена при местните териториални единици в първа група. ***Първа*** клъстерна група включва най-малко на брой на общини (19 местни териториални единици или 7% от общините) и това са Банско, Несебър, Поморие, Приморско, Созопол, Царево, Аврен, Бяла-Варна, Варна, Девня, Велико Търново, Радомир, Плевен, Куклен, Сливен, Чепеларе, Столична, Елин Пелин и Златица. В състава на тази група влизат три вида общини: курортни общини, най-големите общини в страната и някои областни центрове, и малки индустриализирани общини. Може да се каже, че това са урбанизирани центрове и местни териториални единици с развита икономика, което предпоставя значителна по размер облагаема основа и съответно реализиране на по-високи приходи от ДНИ. По същият начин в курортните общини, където стойността на имотите и тяхното количество са най-големи, възможностите за акумулиране на по-високи приходи от облагане на недвижимото имущество са значително повече. Фискалното значение на ДНИ е голямо и в някои малки общини с развита промишленост и с водещ принос за приходите от облагане на недвижимите имоти на функциониращите на тяхната територия предприятия.

Във вторият клъстер попадат общо 86 общини. Тук се включват общини с центрове областни градове като Бургас, Стара Загора, Смолян, Благоевград, Перник, Русе, Шумен, Ямбол и др., средни по големина и сравнително добре развити в икономическо отношение общини, както и общините с високи приходи от концесии, като Челопеч и Етрополе. В групата присъстват и средни и малки общини със селскостопански профил.

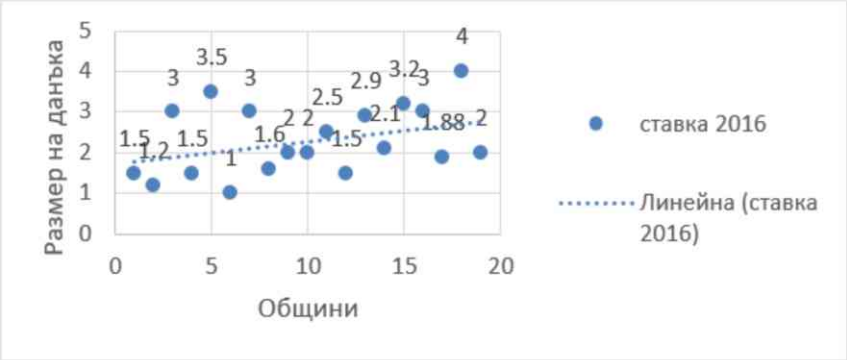
В трети клъстер се включват повече от половината български общини, като значението на приходите от облагане на недвижимите имоти е пренебрежимо малко в сравнение с общините в другите два клъстера. Значителна част от общините са малки и средни със селскостопански профил, местни териториални единици, определени като изоставащи селски райони[3], както и такива със сериозни демографски проблеми. Според доклад на ИПИ (ИПИ, Регионални профили-Малки общини) част от българските общини, в резултат на негативна демографска тенденция вече не отговарят на критериите за създаване на община. Такива общини като Брегово, Бойница, Кула, Грамада, Макреш, Чупрене, Чипровци, Годеч и др. попадат в трети клъстер. Данъчните приходи като цяло при най-слабонаселените общини не са значителни на фона на общите им приходи и варират в диапазона 1-3%, а общинските дейности се финансират приоритетно с приходи от трансфери. Следва да се обърне внимание, че при разпределяне на общата сума на изравнителната субсидия по общини значение има и данъчният капацитет на съответната община – местните териториални единици с по-ниски данъчни приходи получават повече средства под формата на изравнителна субсидия. Ниските данъчни приходи, включително тези от ДНИ предпоставят по-висока сума на трансферите, а оттам делът на

[3] Списък на изостанали селски райони, Фонд Земеделие, САПАРД – мерки. http://www.dfz.bg/assets/134/2006-07-08-BG_Prilojenie_1.A.pdf

ДНИ в бюджетните приходи става незначителен.

Интерес представлява и равнището на данъчните ставки, прилагани от общините в така обособените клъстерни групи. В общините от първа клъстерна група размерите на ДНИ се движат в границите от 1 на хиляда до 4 на хиляда, като средната стойност на прилаганите данъчни ставки е 2.28 на хиляда и е най-висока в сравнение с останалите две групи. В няколко местни териториални единици данъчната ставка се доближава до максимално допустимата стойност по закон от 4.5 на хиляда. Това са общините Поморие (3 на хиляда), Созопол (3 на хиляда), Сливен (3.2 на хиляда), Елин Пелин (4 на хиляда).

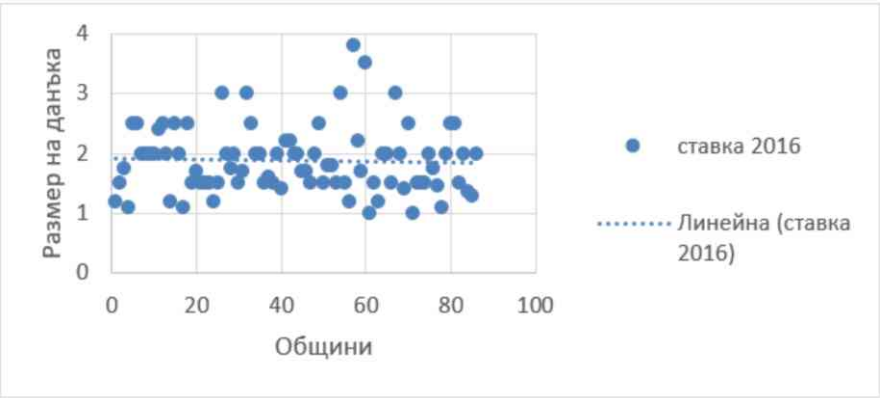
Фигура 6. Размер на ДНИ за физически лица в първи клъстер



Източник: Източник: МФ, информация предоставена на база заявление по ЗДОИ

Прилаганите през 2016г. размери на ДНИ във втора клъстерна група варират между 1 на хиляда и 3.8 на хиляда. Средният размер на данъка за общините в тази група е 1.87 на хиляда. По-голямата част от тях прилагат ставки в размер на около 2 на хиляда и само 6 общини облагат недвижимите имоти със ставки в размер 3 на хиляда и по-високи.

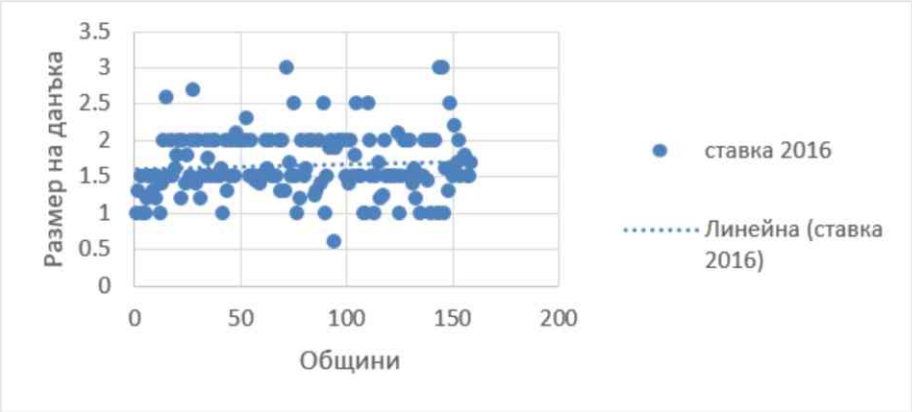
Фигура 7. Размер на ДНИ за физически лица във втори клъстер



Източник: Източник: МФ, информация предоставена на база заявление по ЗДОИ

В трета клъстерна група, прилаганите данъчни ставки варират в диапазона 0.6 на хиляда – 3 на хиляда. Средният размер на данъка в групата е 1.66 на хиляда и е най-нисък в сравнение с другите два клъстера. Общините, които прилагат данък до 2 на хиляда са 104 или над 65% от общините в този къстер.

Фигура 7. Размер на ДНИ за физически лица в трети клъстер



Източник: МФ, информация предоставена на база заявление по ЗДОИ

В общия случай икономически по-развитите местни териториални единици прилагат и по-високи ставки на ДНИ при облагане на недвижимите имоти на граждани, а в по-слабо развитите общини размерите на данъка са по-ниски, въпреки че има и някои изключения. В някои общини, макар и не много на брой ставките на ДНИ за граждани и бизнес се различават, като данъчната тежест при облагане на недвижимите имоти на предприятия е по-висока.[4]

В първа клъстерна група над 30% от общините са определили по-висока ставка за облагане на недвижимите имоти на юридическите лица като при тях се наблюдават и най-високи стойности на ставките в сравнение с другите два клъстера. Това са общините Аврен и Златица, които прилагат максималната възможна ставки за юридически лица от 4.5 на хиляда (размерът на данъка за жилищни имоти при първата е 3 на хиляда, а при втората 2 на хиляда), Девня със ставка за юридически лица 3 на хиляда (размерът на данъка за жилищни имоти 2 на хиляда), Плевен със ставка 3.9 на хиляда за юридически лица(размер на данъка за жилищни имоти 2.9 на хиляда, за нежилищни имоти 3.9 на хиляда), Приморско и Царево със ставка за юридически лица 1.8 на хиляда (размер на данъка за жилищни имоти 1.5 на хиляда). Във втори клъстер общините с различни ставки за юридически лица са 15 (17% от общините в групата), а в трети – 16 (10% от общините в групата). И в двата клъстера обаче максималните стойности на ставките за бизнеса са незначително по-високи от тези за физически лица като разликата е в границите от 0.2 до 0.5 на хиляда.

Заключение

Настоящата статия разглежда фискалната роля и значение на данъка върху недвижимите имоти в България. Приходите от ДНИ имат водещо значение в сравнение с тези от другите местни данъци - те надхвърлят постъпленията от данъка върху превозните средства, а след 2010г. и приходите от данъка при възмездно придобиване на имущество. Въпреки това значението на данъка в консолидираните данъчни приходи е несъществено, а България се нарежда на едно от последните места сред страните в Европейския съюз по стойности на показателя дял на приходи от облагане на недвижимото имущество в БВП.

В резултат на приложеният клъстерен анализ по индикатори за фискално значение на ДНИ 265 български общини са разпределени в три относително хомогенни групи. Налице е диференциация между формираните групи, а общините в първи клъстер изпреварват останалите с многократно по-високи стойности на индикаторите, представящи значението на приходите от облагане на недвижимите имоти. В тази група обаче попадат най-малко общини - едва 19 или около 7% от всички местни власти. Най-много общини се обединяват в трети клъстер – 160 или около 60% от местните териториални единици, като при тях фискалната роля на приходите от облагане на недвижимите имоти е незначителна.

[4] Информация за конкретните стойности на прилаганите ставки при облагане на недвижимите имоти на юридически лица за 2016г. може да бъде открита на на http://www.regionalprofiles.bg/bg/mestni-danyci-i-taksi/

Приложение 1.

Приходи от данъка върху недвижимото имущество като % от БВП

	1995	2000	2005	2010	2012	2013	2015
Белгия	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3
България	0.1	0.1	0.1	0.3	0.3	0.3	0.3
Чехия	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Дания	1.0	1.0	1,8	2	2	2,1	2,1
Германия	0.6	0.5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Естония	0.4	0.4	0.3	0,3	0,3	0,3	0,3
Ирландия	0.8	0.6	0.6	0,8	0,8	1	0,7
Гърция	0.2	0.2	0,8	1	2,2	2,7	2,7
Испания	0.6	0.7	0.7	1.0	1,1	1,2	1,3
Франция	1,8	1,9	1,9	2,9	3,1	3,1	3,2
Хърватска	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Италия	0.8	0.8	0.8	0.6	1,5	1,4	1,7
Кипър	0.3	0.4	0,9	1	0,8	1,1	1,2
Латвия	1.0	0.9	0.6	0.7	0,8	0,8	0,8
Литва	0.3	0.5	0.3	0.4	0,3	0,3	0,3
Люксембург	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Унгария	0.1	0.2	0.2	0.3	0,4	0,6	0,6
Малта	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Нидерландия	0.6	0.6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,9
Австрия	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Полша	1.0	1,1	1,3	1,1	1,2	1,3	1,2
Португалия	0.4	0.4	0.5	0.6	0,7	0,8	0,8
Румъния	0.3	0.5	0.5	0.7	0,6	0,6	0,5
Словения	0.4	0.4	0.4	0.5	0,5	0,6	0,5
Словакия	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Финландия	0.5	0.4	0.4	0,6	0,6	0,7	0,8
Швеция	0.8	1.0	0.9	0,7	0,8	0,8	0,8
Обединено кралство	3.0	3,1	3	3,2	3,2	3,1	3,1
Средно	0.6	0.7	1,2	1,4	1,6	1,6	1,6

Източник: European Commission, Taxation trends in EU, 2017 Edition, Luxembourg 2017, p.228.

Приложение 2.

Приходи от данъка върху недвижимото имущество като % от общите данъчни приходи и като % от местните данъчни приходи

Държава	в % от съвкупните данъчни приходи	в % от местните данъчни приходи
Австралия	9.6	100.0
Обединено кралство	9.6	99.5
Ирландия	3	91.4
Нова Зеландия	6	88.9
Канада	3	84.9
Естония	0.8	83.0
САЩ	9.6	69.0
Словакия	1.4	64.8
Белгия	0.7	57.6
Чехия	1.7	57.1
Нидерландия	2.5	52.2
Франция	5.8	43.7
Испания	3.5	35.5
Гърция	3	35.4
Португалия	2.4	33.7
Полша	3.8	29.6
Унгария	1.5	18.9
Италия	3.6	18.5
Австрия	3.2	15.3
Словения	1.4	14.7
Латвия	2.8	14.4
Германия	1.2	14.2
Дания	3.0	11.3
Финландия	1.7	7.3
Норвегия	1.1	6.1
Люксембург	0.2	5.4
Швеция	1.8	2.4
Средно	4.0	41.4

Източник: OECD, 2017, Revenue Statistics - OECD countries: Comparative tables, http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=rev; изчисления на авторите

Приложение 3.

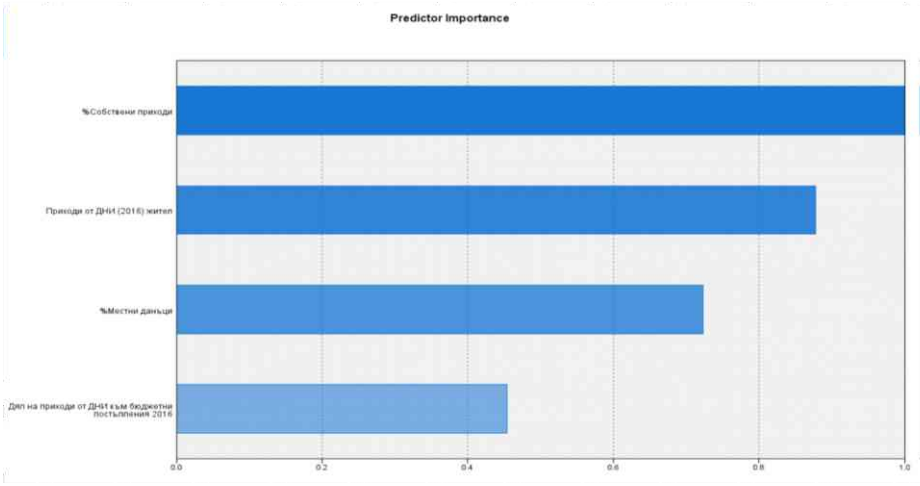
Дисперсионен анализ (ANOVA)

		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Приходи от ДНИ на жител	Between Groups	224929.730	2	112464.865	267.306	.000
	Within Groups	109811.902	261	420.735		
	Total	334741.633	263			
В % от бюджетните постъпления 2016	Between Groups	1031.530	2	515.765	101.807	.000
	Within Groups	1322.257	261	5.066		
	Total	2353.786	263			
В % от местните данъчни приходи	Between Groups	19208.317	2	9604.158	196.606	.000
	Within Groups	12749.776	261	48.850		
	Total	31958.092	263			
В % от собствените приходи	Between Groups	5287.353	2	2643.677	334.436	.000
	Within Groups	2063.172	261	7.905		
	Total	7350.525	263			

Изчисления: SPSS

Приложение 4.

Значимост на предикторите в клъстерния анализ



Приложение 5.

Резулати от двустъпковата клъстеризация

		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Min	Max
						Lower Bound	Upper Bound		
Приходи от ДНИ (2016) жител	1	19	126.42	71.253	16.347	92.08	160.76	42	287
	2	86	27.35	12.688	1.368	24.63	30.07	7	70
	3	160	11.49	5.478	.434	10.63	12.35	3	34
	Total	265	24.93	35.676	2.196	20.60	29.25	3	287
% общи приходи 2016	1	19	9.2619%	6.59280%	1.51249%	6.0843%	12.4396%	0.93%	29.39%
	2	86	3.0035%	2.10814%	0.22733%	2.5515%	3.4555%	0.25%	10.32%
	3	160	1.5527%	1.01296%	0.08033%	1.3941%	1.7114%	0.31%	6.43%
	Total	265	2.5801%	2.99161%	0.18412%	2.2176%	2.9427%	0.25%	29.39%
%Местни данъци	1	19	46.5281%	12.05788%	2.76627%	40.7163%	52.3398%	24.76%	73.34%
	2	86	37.2996%	7.69428%	0.82970%	35.6499%	38.9492%	21.04%	64.98%
	3	160	2.1533%	5.68172%	0.45059%	21.2633%	23.0432%	9.63%	38.19%
	Total	265	282.8415%	11.02332%	0.67844%	27.5057%	30.1774%	9.63%	73.34%
%Собствени приходи	1	19	22.3441%	5.03695%	1.15556%	19.9164%	24.7718%	11.57%	33.63%
	2	86	11.1202%	3.46204%	0.37332%	10.3780%	11.8625%	0.97%	17.23%
	3	160	5.8980%	1.92865%	0.15295%	5.5959%	6.2001%	0.74%	10.17%
	Total	265	8.7828%	5.28666%	0.32537%	8.1421%	9.4235%	0.74%	33.63%

Източник: НСОРБ, Интернет платформа за местни финанси, изчисления SPSS

Литература:

1. Ambrosanio, M.F. and M. Bordignon. (2014). Normative versus positive theories of revenue assignments in Federations, in Ehtisham Ahmad and Giorgio Brosio (eds.), Handbook of Multilevel Finance, Edward Elgar.

2. Bahl, R. and Jorge Martinez-Vazques. (2007). The Property Tax in Developing Countries: Current Practice and Prospects. Lincoln Institute of Land Policy Working Papers.

3. Bird, R. M. (1993). Threading the fiscal labyrinth: Some issues in fiscal decentralization. National Tax Journal 46(2):207–227.

4. Bird, R. M.(1999). Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment. IMF Working Paper 99/165, pp. 1-54.

5. Bird, R.M. (2001). Subnational Revenues: Realities and Prospects. Washington, DC: World Bank Institute.

6. Bird, R. M. and Slack, E. (2002). Land and property taxation: a review. In Workshop on Land Issues in Latin American and the Caribbean. May (Vol. 19).

7. Blöchliger, H. and Rabesona,J. (2009). Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 9, OECD.

8. Council of European Municipalities and Regions - Dexia. (2009). EU sub-national Governments: 2008 Key Figures. 2009/2010 edition. Brussels, CEMR. [Online] Available: http://www.ccre.org/docs/nuancier_2009_en.pdf [Accessed: 01/3/2018]

9. Council of European Municipalities and Regions - Dexia. (2012). Subnational public finance in the European Union. Summer 2012. 11th edition. Brussels, CEMR. [Online] Available: http://www.eetaa.gr/enimeroseis/17-01-13/Note_CCRE_Dexia_EN.pdf [Accessed: 07/4/2018]

10. Durzhaven fond Zemedelie. SAPARD merki. Spisuk na izostanalite selski rayoni [Online] http://www.dfz.bg/assets/134/2006-07-08-BG_Prilojenie_1.A.pdf[Accessed: 01/6/2018]

11. European Commission. (2012). Report on Public Finances in EMU 2012: Chapter IV Fiscal decentralization in the EU - main characteristics and implications for fiscal outcomes. European Economy 4/2012.

12. European Commission. (2017). Taxation trends in EU, 2017 Edition, Luxembourg.

13. Gramlich, Edward M. (1993). A policymaker's guide to fiscal decentralization. National Tax Journal 46(2):229–235.

14. Institut za pazarna ikonomika. Regionalni profili. Pokazateli za razvitie. Mestni danutshi i taksi. [Online] http://www.regionalprofiles.bg/bg/mestni-danyci-i-taksi/ [Accessed: 01/6/2018]

15. Insitut za pazarna ikonomika. Regionalni profili. Pokazateli za razvitie. Malki obshtini. [Online] http://www.regionalprofiles.bg/bg/small-municipalities/ [Accessed: 06/6/2018]

16. Kelly, R. (2000). Designing property tax reform strategy for sub-Saharan Africa: An analytical framework applied to Kenya. Public Budgeting and Finance 20(4), 36-51.

17. Lindahl, Erik R. (1919). The justness of taxation. Univeristy of Lund. Lund, Sweden.

18. Martinéz-Vazquez, Jorge. (2014). Tax assignments at regional and local levels, in Ehtisham Ahmad and Giorgio Brosio (eds.), Handbook of Multilevel Finance, Edward Elgar.

19. McCluskey, W. J., (eds). (1999). Property Tax: An International Comparative Review, Aldershot: Ashgate, United Kingdom.

20. Ministerstvo na finansite. Finansovi danni za obshtinite po chlen 130 g, al.2 ot ZPF. [Online] http://www.minfin.bg/bg/810 [Accessed: 01/6/2018]

21. Musgrave, Richard A. (1983). Who should Tax, Where and What? in McLure (ed.), Tax Assignment in Federal Countries, Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University.

22. Natshionalno sdruzhenie na obshtinite v Bulgaria. Internet platforma za mestni finansi. [Online] http://www.namrb.obuchi-se.org/norway/bg-bg/aspx [Accessed: 01/6/2018]

23. Natshionalno sdruzhenie na obshtinite v Bulgaria (2016). Sustavyane i priemane na obshtinski byudzheti za 2016. Konsultativna razrabotka.

24. Norregaard, John. (2013). Taxing Immovable Property Revenue Potential and Implementation Challenges. IMF Working Paper No. 13/129.

25. Oates, Wallace E. (1972). Fiscal federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

26. OECD, Revenue Statistics - OECD countries: Comparative tables. [Online]

http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=rev [Accessed: 06/6/2018]

27. Peterson, Paul E.(1995). The price of federalism. Washington, DC: Brookings Institution.

28. Raimondo, H. R.(1992). Economics of State and Local Government, PRAEGER.