

Анализ на териториалното разпределение на ДДФЛ и разработване на варианти за определяне на местен ДДФЛ

1. Цел и методология

Анализът е изготвен от смесена работна група на МФ и НСОРБ в изпълнение на приетата от Съвета по децентрализация на държавното управление (СДДУ) на 17 декември 2013 г. Пътна карта за изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода 2014-2015 г., съгласно която е възложено изготвяне на аналитичен доклад "Анализ на териториалното разпределение на ДДФЛ и разработване на варианти за определяне на местен ДДФЛ" (СЦ 1, П2, М1).

Основната цел на изследването е да постави емпиричното начало за изпълнението на следващата мярка от Пътната карта - "Предоставяне на нов местен приходоизточник чрез превръщане на част от републиканския ДДФЛ в местен данък".

В анализа са използвани следните данни на МФ:

- процентно разпределение на ДДФЛ по общини за 2012 г., извършено на база досегашния модел на внасяне по местоположение на работодателите (НАП) с отчитане на заетите в техните клонове по места (НСИ);
- приходи от ДДФЛ за 2012 и 2013 г. - от отчета за изпълнението на държавния бюджет за 2012 г. и текущото годишно изпълнение към декември 2013 г.;
- население по постоянен адрес по общини (ЗДБРБ за 2012 г.)
- консолидирана фискална програма - от отчета за държавния бюджет за 2012 г.
- отчет на изпълнението на общинските бюджети за 2012 г. и бази данни на НСОРБ.

Повечето изчисления са направени с данни за 2012 г.- последната отчетна година с пълни данни, необходими за анализа.

Основата на анализа се състои в териториално разпределение в два варианта - при местна ставка на ДДФЛ 2% и 3% (съответно 20% и 30% от общите постъпления от ДДФЛ), като са изключени постъпленията на ДДФЛ от чуждестранните лица и патентния данък. Изчислено е отражението на потенциалния общински ДДФЛ (ОДДФЛ) спрямо общите бюджетни приходи по общини, собствените и данъчните при двата основни сценария. По подобен начин са анализирани и промените на предходните показатели на жител. За улеснение при разчетите условно е прието, че всички общини ще определят размер на данъка равен на максималната ставка.

Направено е и условно групиране на общините по различните показатели, за да се открият причините за разликите както между групите, така и спрямо средното за всички общини.

В заключителната част са представени промените в основните макропоказатели, измерващи степента на финансова децентрализация при двата варианта, като са съпоставени с такива от страни на ЕС.

Накрая са дадени общи препоръки за следващи области за изследване и/или следващи стъпки, чрез които да могат да бъдат обхванати и оценени всички аспекти на нормативната промяна.

2. Номинално териториално разпределение

Разпределението на приходите от ДДФЛ е направено въз основа на данни за изпълнението на приходите от този данък по отчета на държавния бюджет за 2012 г. (2,238 млн. лв.) и предоставената информация от МФ за процентното му разпределение по общини за 2012 г.

При първия вариант с 3% ставка на местния ДДФЛ, предложена от НСОРБ общият размер на приходите е 671.7 млн.лв. При равни други условия, средните стойности за една община са в размер близък да 2,5 млн.лв., реално обаче приходите варират от 22 х.лв. (Трекляно) до 280 млн.лв.(Столична община).

При втория вариант с 2% ставка – приходите са в размер на 447.6 млн.лв. Изчисленията по този вариант показват почти същите тенденции, както при първия и не се представят подробно в настоящия анализ.

Условно общините са групирани по абсолютните стойности на приходите от ОДДФЛ, като е оценен дела им в бруто приходите от данъка и дела на населението им. Данните са представени в следващата таблица.

Таблица № 1

№	Групиране според номиналната стойност на ОДДФЛ	Брой общини	Дял в ОДДФЛ	Дял население
1	над 10 млн.лв.	6	60%	33%
2	между 5 и 10 млн.лв.	12	12%	14%
3	между 2.5 и 5 млн.лв.	22	11%	15%
4	между 0.5 и 2.5 млн.лв.	79	12%	22%
5	между 0.1 и 0.5 млн.лв.	120	5%	15%
6	до 0.1 млн.лв.	25	0.2%	1%
	Всичко	264	100%	100%

- В първата група общини, с приходи от ОДДФЛ в размер на над 10 млн.лв., попадат шестте големи общини – София, Варна, Пловдив, Бургас, Русе и Стара Загора.
- Във втората група общини, с приходи между 5 и 10 млн.лв., влизат предимно общини областни центрове - Плевен, Раднево, Велико Търново, Шумен, Благоевград, Сливен, Пазарджик, Козлодуй, Хасково, Казанлък, Ямбол и Добрич.
- В третата група, освен областни центрове, има и други икономически по-развити общини (Перник, Габрово, Търговище, Враца, Гълъбово, Разград, Кърджали, Севлиево, Монтана, Ловеч, Несебър, Димитровград, Силистра, Смолян, Марица, Панагюрище, Петрич, Горна Оряховица, Кюстендил, Видин, Елин Пелин и Ботевград).
- В четвъртата и петата групи влизат 75% от общините, за които приходите са от 100 х.лв. до 2.5 млн.лв.

- В шестата група са предимно малки общини, с най-ниските стойности на данъка, като в осем от тях приходите от ОДДФЛ са в размери под 50 х.лв. – Бобошево, Маджарово, Ковачевци, Антон, Бойница, Чавдар, Макреш и Трекляно.

Влиянието на ОДДФЛ върху собствените приходи (СП) на общините е представено в следващата таблица.

Таблица № 2

№	Групиране според ръста на данъчните приходи (ДП)	Брой общини	Среден ръст на ДП за групата	Среден ръст на СП за групата	Среден ръст на общо приходи за групата	Дял на ДП в СП с ОДДФЛ	Дял на ДП в СП по отчет`2012
1	над 200%	17	433%	76%	61%	54%	23%
2	между 100 и 199%	101	134%	36%	28%	46%	28%
3	между 50 и 99%	112	78%	22%	17%	41%	29%
4	до 49.9%	34	35%	11%	8%	40%	34%

За по-голямата част от общините (230) ръстът в данъчните приходи е над 50 %.

В първата група влизат общините Мирково, Челопеч, Козлодуй, Раднево, Гълъбово, Бобов дол, Пирдоп, Лъки, Сопот, Смядово, Искър, Панагюрище, Мадан, Севлиево, Девня, Сатовча и Гоце Делчев. При първите 9 – ръстът е с над 300%.

Средно за всички общини в първа група данъчните приходи ще формират около 54% от собствените им приходи и се подобряват показателите средно с 31 пункта.

За 34 общини нарастването на данъчните приходи е до 50%, като най-ниски ръстове (12%) имат общините Созопол и Бяла (Вн).

Различията в местния данъчен капацитет намаляват, като отношението между максимума и минимума на дела на данъчните в собствените приходи се подобрява от 61:1 на 75:2 или при отклонение между тези дялове през 2012 г. – от 54 пъти, става 34 пъти.

На тази база могат да бъдат направени следните изводи:

- Разликите в размерите на приходите между общините са големи, но в същото време се намаляват различията в местния данъчен капацитет, измерен като дял на данъчните към собствените приходи;
- С ОДДФЛ предимно малки и средни общини ще генерират високи ръстове на данъчните приходи;
- При общините с традиционно високи собствени приходи като Поморие, Приморско, Аврен, Царево, Несебър, Созопол и Бяла (Вн), не се очаква сериозен ръст, както при останалите общини.

3. Териториално разпределение на жител

Средните стойности на приходите на жител от ОДДФЛ са в размер на 48 лв. (32 лв. при 2% ставка).

Диапазонът, в който се движат стойностите по общини по този показател, е от 8 лв./ж. (Каолиново) до 609 лв./ж. (Челопеч).

Общините са групирани според приходите от ОДДФЛ на един жител, като за всяка група са изчислени показателите данъчни приходи, собствени и общо приходи на жител. Обобщените резултати са представени в следващата таблица.

Таблица № 3

№	Групиране според приходите ОДДФЛ на 1 ж.	Брой общини	Средно приходи ОДДФЛ на 1 ж.	Средно ДП на 1 ж.	Средно СП на 1 ж.	Средно общо приходи на 1 ж.
1	над 72 лв./ж.	27	173	300	652	779
2	между 48 и 71,9 лв./ж.	39	60	134	282	355
3	между 24 и 47.9 лв./ж.	130	34	79	206	250
4	под 23,9 лв./ж.	68	17	43	156	183

В първата група 27 са общините с над два пъти по-високи приходи от ОДДФЛ на жител, спрямо средното за страната. Това са общините с ръст на данъчните приходи над 200% (1 група от Таблица № 2), с изключение на Гоце Делчев, Мадан и Сатовча. В тази група влизат и нови общини – Банско, Белослав, Варна, Велико Търново, Елин Пелин, Костинброд, Марица, Несебър, Панагюрище, Пловдив, Столична община и Чепеларе.

ОДДФЛ променя и структурата на групата на общините с традиционно високи постъпления на жител от последните години, като запазват позициите си само общините Челопеч, Несебър, Мирково, Гълъбово, Раднево, Столична община, Варна и Девня.

В останалите две групи се включват 169 общини, където приходите от ОДДФЛ са с +/- 50% от средното за страната. Тук са представени всички останали областни центрове, както и общини с икономическа активност.

В последната група с приходи на жител под 24 лв., приходите от ОДДФЛ за 19 общини са до 15 лв./ж. (Черноочене, Котел, Минерални бани, Никопол, Руен, Джебел, Лозница, Никола Козлево, Ардино, Венец, Левски, Велики Преслав, Кирково, Хитрино, Маджарово, Крумовград, Върбица, Стамболово и Каолиново).

На това основание могат да бъдат направени следните изводи:

- Логични са различията в размерите на приходите от ОДДФЛ на 1 ж., като важното е, че за 169 общини този показател е в рамките на +/- 50% отклонение от средното за страната.
- Няма пряка зависимост между големина на общината и очаквани приходи от ОДДФЛ на жител. Така например в групата на общините с най-високи размери има както малки, така и големи общини (Челопеч и Мирково генерират по-високи стойности на показателя от тези на Столична община).

4. Макропоказатели

България и Румъния са страните в ЕС, в които общините в най-голяма степен зависят на трансфери от държавата (от 60 до над 80%) и в които делът на общинските данъчни

приходи от общите данъци е най-нисък - 4.2% за България през 2012 г. Осъе по-особеното за българските общини е фактът, че традиционно неданъчните им приходи (основно такси за услуги и приходи от собственост) са близо два пъти по-големи от данъчните постъпления.

Промени в структурата на собствените приходи

Разглежданите варианти за промени, резултатите от които са представени на таблицата по-долу, преизчисляват отчета за 2012 г. с допълнителни данъчни постъпления от ОДДФЛ. Данъчните приходи растат със съответно 71% и 107 %, като **едва при варианта 3% надвишават значително неданъчните**. Собствените приходи нарастват съответно с 27% и 41%, като при варианта 3% делът им се изравнява с дела на трансферите в общите бюджетни приходи. Общите приходи биха нараснали съответно с 11% и 17%.

Таблица № 4

	2012 отчет	2012 вариант 2%	2012 вариант 3%	Ръст вариант 2%	Ръст вариант 3%
Собствени приходи	1 688	2 144	2 373	27%	41%
данъчни	642	1098	1327	71%	107%
неданъчни	1 046	1 046	1 046		
Трансфери	2 437	2 437	2 437		
Всичко приходи	4 117	4 573	4 802	11%	17%

Дял на собствените приходи в общите	41%	47%	49%
-------------------------------------	-----	-----	-----

Дял на общинските данъчни приходи в общите данъчни приходи

Независимо от факта, че разглежданите варианти за промяна са сериозна стъпка в посока децентрализация чрез увеличаване на данъчните приходи на общините, българските общини **изостават чувствително по основните показатели, измерващи степента на децентрализация**. Делът на общинските данъчни приходи (ОДП) в общите данъчни приходи (вариант 3%) би нараснал над два пъти - до 8.7%, което запазва 25-то място на страната в ЕС по този показател. Средно за ЕС този дял е 25%, а ако се добавят и споделените данъци - 41.6%.

Таблица № 5

	2012 отчет	2012 вариант 2%	2012 вариант 3%	ЕС 27	ЕС 27 - ОДП и споделени
Данъчни приходи - общо (млн.лв.)	15 290	15 290	15 290		
ОДП (млн.лв.)	642	1 098	1 327		
Дял на ОДП в общите данъчни	4.2%	7.2%	8.7%	25%	41.6%

Дял на общинските бюджети в БВП и КФП

Разглежданите варианти за промени подобряват и двата основни показателя - дела на общинските бюджети в БВП (от 5.3% на 6.2%) и дела им в КФП (от 16.5% на 19.8%), но

даже и при вариант 3% остават под равнището на 2008 г. За ЕС 27 тези показатели са съответно 16% и 35%. Изоставането на България спрямо средното за ЕС 27 по отношение на дела на общинските бюджети в БВП е 2 пъти и половина, а на дела им в КФП - близо два пъти.

Таблица № 6

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012	2012	2012	ЕС 27
	отчет	отчет	отчет	отчет	отчет	вариант 2%	вариант 3%	
БВП (в млн. лв.)	69 295	68 322	70 474	75 265	77 582	77 582	77 582	
КФП- приходи (в млн. лв.)	26 329	23 924	22 409	24 029	25252	24 796	24 567	
КФП- разходи (в млн. лв.)	24 636	24 681	25 080	25 755	24992	24 536	24 307	
Приходи на общините (в млн. лв.)	4 924	4 658	4 223	4 213	4 117	4 573	4 802	
Разходи на общините (в млн. лв.)	4 973	4 761	4 303	4 208	4 117	4 573	4 802	
<u>Дял на общински приходи в БВП</u>	<u>7.1%</u>	<u>6.8%</u>	<u>6.0%</u>	<u>5.6%</u>	<u>5.3%</u>	<u>5.9%</u>	<u>6.2%</u>	<u>16%</u>
<u>Дял на общински разходи в КФП</u>	<u>20.2%</u>	<u>19.3%</u>	<u>17.2%</u>	<u>16.3%</u>	<u>16.5%</u>	<u>18.6%</u>	<u>19.8%</u>	<u>35.8%</u>

5. Изводи

Въвеждането на ОДДФЛ от 2015 г. ще „забави” изоставането на българските общините от европейските – ако досега по първия показател отчитаме стойности с почти три пъти по ниски от средното за ЕС, а по втория - почти 2,5 пъти, то след нормативните промени и въвеждането на новия ОДДФЛ, тази негативна констатация ще се преодолее. Следва да се има предвид също, че тези промени се правят при запазване на съществуващата данъчна тежест. При тези условия в средносрочен план общините ще получат сериозен стимул както за повишаване на събираемостта, така и за активни действия за привличане на инвестиции и откриване на работни места. Независимо от функциите, които ще бъдат предоставени на общинските данъчни администрации в процеса на администрирането на ОДДФЛ, на база положителния опит след създаването им през 2006 г., можем да очакваме още по-пълно обхващане на данъчно задължените лица и съответно, подобрена събираемост.

6. Препоръки за следващи стъпки

В срок до един месец работната група:

- ✓ Да изготви нов вариант на анализа, при който постъпленията на приходите от ДДФЛ става на база постоянен адрес на данъчно задължените лица;
- ✓ Да разработи варианти на промени в нормативната уредба по администрирането на данъка, отчитащи и възстановяването му за определени категории лица, при търсене на възможност за минимизиране на допълнителната административна тежест на работодателите.

- ✓ Териториалната структура на ДДФЛ показва необходимост от съществена промяна в методиката на изравнителните механизми. Дейността на работната група по промени в тези механизми да започне след изпълнението на предходните две задачи.