



ПРОГРАММА ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ ВСЕМИРНОГО БАНКА  
**Укрепление роли Парламента в бюджетном процессе**  
при поддержке Мультидонорового Трастового Фонда по Управлению  
Государственными Финансами в Европе и Центральной Азии



The World Bank

# **Особенности системы местных налогов и сборов: международный опыт, существующая практика и возможности ее адаптации для Республики Таджикистан**

Матин Холматов

Людмила Борунова

Душанбе - 2014

## Оглавление

Введение .....	4
1. Бюджетно-налоговая система Республики Таджикистан .....	6
1.1. Анализ законодательства .....	6
1.2. Бюджетная система Республики Таджикистан .....	8
1.3. Налоговая система Республики Таджикистан.....	10
2. Сущность, функции, виды налогов и сборов местных бюджетов в РТ .....	12
3. Обзор системы местных налогов и сборов на примере развитой международной практики УГФ .....	19
3.1. Местное бюджетирование – отправная точка .....	19
3.2. Практика местного налогообложения – основные уроки .....	20
4. Формирование и исполнение местных бюджетов в Республике Таджикистан .....	31
6. Роль местных бюджетов в развитии национальной экономики.....	33
6.1. Фискальная децентрализация .....	33
6.2. Факторы, формирующие финансовую самостоятельность местных бюджетов в современных условиях .....	35
Заключение .....	38
Приложения .....	39

## Список аббревиатур

ВВП –	Валовой внутренний продукт
ГБАО –	Горно-бадахшанская автономная область
МБ-	Местные бюджеты
МН МО РТ –	Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан
МФ –	Министерство финансов
МЭРТ –	Министерство экономического развития и торговли
НДС –	Налог на добавленную стоимость
НК –	Налоговый кодекс
НСР –	Национальная стратегия развития
ПРР –	Программа развития региона
РРП –	Районы республиканского подчинения
РТ –	Республика Таджикистан
СПГР –	Среднесрочная программа государственных расходов
ССБ –	Стратегия сокращения бедности
СПУБНТ –	Стратегия повышения уровня благосостояния населения Таджикистана
УГФ –	Управление государственными финансами

## Введение

С приобретением независимости Таджикистан начал активно проводить экономические и социальные реформы, направленные на обеспечение стабильного экономического развития страны и повышение уровня жизни населения. С целью создания предпосылок для устойчивого экономического роста в стране, по инициативе и при поддержке Президента страны были разработаны и приняты Правительством Республики Таджикистан и Парламентом страны Национальная стратегия развития на период до 2015 года (НСР) и среднесрочная стратегия сокращения уровня бедности (ССБ). Этапы реализации ССБ на период 2007-2009 годы и на 2010-2012 годы завершены, сейчас начался ее очередной этап под названием Стратегия повышения уровня благосостояния населения Таджикистана на 2013-2015 годы.

Однако, как отмечается в НСР, централизация государственных доходов, недостаточная четкость прав, полномочий и подотчетности местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления обуславливают их невысокую активность в проведении реформ на местах. Это приводит к консервации существующих проблем, снижает стремление регионов к поиску действенных способов повышения собственной конкурентоспособности, улучшения инвестиционной привлекательности, определения места во внутристрановом разделении труда. Таким образом, в рамках проводимых реформ, в целях повышения эффективности местных органов власти и местного самоуправления, предусматривается перераспределение их функций и полномочий, выделение собственности и обеспечение их финансовой автономии, усиление потенциала местных органов власти и местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

В условиях рыночной экономики составной частью национальной налоговой системы выступают местные налоги и сборы, где особое значение имеет создание рычагов и стимулов для повышения эффективности управления местными бюджетами. Немалая часть проблем бюджета связана с точностью прогнозов его доходной части. В нынешних условиях разделение расходных полномочий между центральным и местным уровнями власти сопровождается обязательным перераспределением доходных источников в целях обеспечения необходимым и достаточным финансированием задач, возложенных на каждый уровень власти. В тоже время, недостаточная обеспеченность местных бюджетов собственными доходами приводит к все большей зависимости от центрального уровня.

Распределение общегосударственных налогов между республиканским бюджетом и местными бюджетами ежегодно утверждается Законом Республики Таджикистан о Государственном бюджете на очередной финансовый год. Однако, как показывает практика формирования местных бюджетов, применяемые методы и подходы не гарантируют в достаточной мере объективное прогнозирование поступлений в местные бюджеты и связаны с высоким уровнем неопределенности, что приводит к снижению эффективности управленческих решений.

Проводимое исследование было инициировано Комитетом МН МО РТ по экономике и финансам в рамках Программы технической помощи Всемирного Банка по укреплению роли Парламента в бюджетном процессе, финансируемой за счет Мультидонорового Трастового Фонда по Управлению Государственными Финансами в Европе и Центральной Азии, с целью систематизации факторов, формирующих финансовую самостоятельность местных бюджетов и разработки основных направлений совершенствования формирования и исполнения местных бюджетов, как значимого фактора в развитии национальной экономики.

Для достижения поставленных целей были определены конкретные задачи:

- Определить сущность, функции, виды налогов и сборов местных бюджетов в РТ;
- Выявить особенности системы местных налогов и сборов в РТ;
- Провести обзор системы местных налогов и сборов на примере развитой международной практики УГФ
- Провести анализ тенденций формирования и исполнения местных бюджетов
- Определить степень влияния выделяемой помощи из вышестоящих уровней бюджета на собираемость доходов местных бюджетов и их финансовую самостоятельность
- Систематизировать факторы, формирующие финансовую самостоятельность местных бюджетов в современных условиях
- Обозначить роль местных бюджетов в развитии национальной экономики

В ходе данного исследования также был проведен анализ законодательства, регулирующего бюджетный процесс в Республике Таджикистан, который позволил определить текущую ситуацию в управлении местными бюджетами, в частности формировании и исполнении местных бюджетов.

## **1. Бюджетно-налоговая система Республики Таджикистан**

### **1.1. Анализ законодательства**

Правовую основу бюджетно-финансовой политики Республики Таджикистан составляют Законы Республики Таджикистан «О государственных финансах Республики Таджикистан», «О Государственном бюджете», принимаемый ежегодно Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан, Налоговый и Таможенный Кодексы Республики Таджикистан, а также нормативные правовые акты, определяющие бюджетную деятельность, границы и возможности бюджетной политики, регулирующие вопросы доходов и расходов всей бюджетной системы, в том числе местных бюджетов, представления законов о бюджетах и отчетов об их исполнении.

Бюджетно-финансовая деятельность органов государственной власти на местах и органов самоуправления регулируются Конституцией Республики Таджикистан, Конституционными Законами Республики Таджикистан «О государственной власти на местах», «Об органах самоуправления в поселке и селе», «О Горно-Бадахшанской автономной области».

В Республике Таджикистан процесс формирования и исполнения государственного и местных бюджетов регулируется в первую очередь Законом Республики Таджикистан «О государственных финансах РТ», принятым в новой редакции 28 июня 2011 года. Основные подходы к составлению Государственного бюджета регламентируются статьей 36 данного закона, где говорится:

1. Составление проекта государственного бюджета осуществляется с учетом прогноза социально-экономического развития Республики Таджикистан, на основе расчетной величины базисного бюджета, приоритетов и новых направлений государственной политики на период бюджетного планирования
2. Базисный бюджет - расчетный показатель для формирования бюджета, охватывающий основные направления расходов, проекты и программы, по которым финансирование начато в предшествующие годы и в который не входят расходы на новые приоритеты и направления государственной политики
3. Приоритеты и новые направления государственной политики на период бюджетного планирования определяются на основе Послания Президента Республики Таджикистан Маджлиси Оли Республики Таджикистан, стратегических программных документов, принятых Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан или утвержденных Правительством Республики Таджикистан
4. Составление проекта бюджета на период бюджетного планирования производится ежегодно путем:
  - уточнения показателей первого и второго года периода бюджетного планирования;
  - добавления показателей третьего года периода бюджетного планирования.

В отношении местных бюджетов применяется статья 6 данного закона, согласно которой, местные бюджеты разрабатываются местными исполнительными органами государственной власти и принимаются местными представительными органами

государственной власти в форме нормативных актов. Также, в статье 41 данного закона определены основные принципы составления местных бюджетов:

1. При составлении проекта местных бюджетов учитываются бюджетные приоритеты, приведенные в стратегических бюджетных планах отраслей (секторов) и минимальные нормы государственных социальных стандартов бюджетного обеспечения.
2. Местные бюджеты составляются местными исполнительными органами государственной власти, на основе методического руководства, утвержденного Министерством финансов Республики Таджикистан, в соответствии с требованиями настоящего Закона и других нормативных правовых актов Республики Таджикистан.
3. Ответственность за составление местных бюджетов несут соответствующие местные финансовые органы государственной власти.

Однако, следует учитывать тот факт, что формирование основных доходных источников местных бюджетов не закреплено на постоянной основе, а регулируется ежегодно Законом Республики Таджикистан о Государственном бюджете на очередной финансовый год согласно статьям 12 и 23 закона «О Государственных финансах РТ».

Основы и принципы формирования расходов государственного бюджета Республики Таджикистан определены в статье 13 данного закона, где говорится о том, что формирование расходов государственного бюджета Республики Таджикистан базируется на принципах единства структуры, форм, методов и средств деятельности, нормативных минимальных государственных социальных стандартах бюджетной обеспеченности, финансовых затратах на оказание государственных услуг, устанавливаемых законодательством Республики Таджикистан. Кроме того, согласно статьям 16, 18 настоящего закона установлено разграничение основных видов расходов между республиканским и местными бюджетами. В то же время, существуют совместные расходы республиканского и местных бюджетов (статья 19), распределение и закрепление которых не установлено в законе о Государственных финансах. Часть 2 статьи 19 содержит отсылочную норму на законодательство, в том числе ежегодный закон о Государственном бюджете.

Важную роль в формировании местных бюджетов играет система межбюджетных отношений, то есть отношений, складывающихся между республиканским и местными бюджетами. Необходимо отметить, что межбюджетные отношения являются необходимым элементом для развития государства и от их устойчивости во многом зависит реализация программ развития регионов и национальных стратегических документов.

Одной из актуальных задач реформирования межбюджетных отношений в Республике Таджикистан в настоящее время является повышение эффективности системы финансовой поддержки местных бюджетов. При этом среди основных направлений совершенствования данной системы главное место занимают внедрение принципов объективности расчета финансовой помощи и стимулирующего характера финансовой поддержки. Для достижения этих целей необходимо осуществлять расчет сумм финансовой помощи регионам с учетом показателей потенциальных налоговых доходов и нормативных расходных потребностей, так как использование фактических (отчетных) показателей создает негативные стимулы для местных органов власти с точки зрения неоправданного снижения налогового потенциала и завышения бюджетных расходов.

На сегодняшний день в Республике Таджикистан межбюджетные отношения требуют значительной проработки, поскольку в их основе лежит межбюджетное выравнивание, в отношении которого, должны существовать четкие правила и процедуры, закрепленные на законодательном уровне. К сожалению, в рассматриваемом законе даны только базовые определения терминов и принципы формирования системы межбюджетных отношений. Однако, порядок оказания финансовой помощи (то есть, определение форм межбюджетных трансфертов), а так же размер дотации и субвенции определяется Законом Республики Таджикистан о Государственном бюджете на очередной финансовый год.

Кроме того, распределение общегосударственных налогов между республиканским бюджетом и местными бюджетами является компетенцией Правительства Республики Таджикистан и ежегодно утверждается Законом РТ о Государственном бюджете на очередной финансовый год, однако в самом законе о Государственном бюджете на очередной финансовый год утверждаются только процентные ставки отчислений общегосударственных налогов (см. приложение 1).

Очевидно, что в рамках такого подхода местные органы власти не заинтересованы в повышении собираемости налогов и наращивании налоговой базы, поскольку до сих пор неясными остаются механизмы расщепления общегосударственных налогов между уровнями бюджета. Ежегодное изменение процентного соотношения регулируемых налогов и кроме этого их видов, сводят к минимуму предсказуемость доходной базы местных бюджетов на предстоящий, а тем более на средне и долгосрочный период. Поэтому, подобная практика не способствует заинтересованности в мобилизации доходов в местные бюджеты и нагрузка по бюджетному регулированию в большей степени возлагается на трансферты из вышестоящего бюджета.

## **1.2. Бюджетная система Республики Таджикистан**

Одним из наиболее важных механизмов, позволяющих государству осуществлять экономическое и социальное регулирование, является система управления государственными финансами, главным звеном которой является государственный бюджет. В республике Таджикистан, в соответствии с Законом Республики Таджикистан «О государственных финансах Республики Таджикистан» система государственного бюджета Республики Таджикистан состоит из бюджетов следующих уровней:

- первый уровень - республиканский бюджет и бюджеты государственных целевых фондов;
- второй уровень - местные бюджеты.

К местным бюджетам относятся бюджеты Горно-Бадахшанской автономной области и её городов и районов, областей, городов и районов областного подчинения, города Душанбе и его районов, городов и районов республиканского подчинения джамоатов поселков и сел. (ст.5, Закона о государственных финансах РТ).



Бюджетный процесс в Республике Таджикистан включает в себя пять стадий:



Первая стадия бюджетного процесса это формирование трёхлетней бюджетной рамки Среднесрочной Программы Государственных Расходов (СПГР) и подготовка проекта государственного бюджета. Формирование трёхлетней бюджетной рамки осуществляется на основании Распоряжения Правительства Республики Таджикистан с учетом прогноза социально-экономического развития Республики Таджикистан, на основе расчетной величины базисного бюджета, приоритетов и новых направлений государственной политики на период бюджетного планирования.

Следующая стадия бюджетного процесса это процесс составления государственного бюджета, которая проходит в два этапа. На первом этапе Министерство финансов Республики Таджикистан разрабатывает основные направления финансово-бюджетной и налоговой политики на период бюджетного планирования и представляет их на рассмотрение Постоянно действующей бюджетной комиссии при Правительстве Республики Таджикистан. На втором этапе составления государственного бюджета на основе утвержденных бюджетных потолков, в порядке и сроки, устанавливаемые Министерством финансов Республики Таджикистан, главные распорядители бюджетных средств, отвечающие за разработку и проведение государственной политики в секторах бюджетной сферы:

- составляют среднесрочные стратегии бюджетных расходов соответствующих секторов и представляют их в Министерство финансов РТ;
- распределяют бюджетные расходы в соответствии с бюджетной классификацией, формируют бюджетные заявки и представляют их в Министерство финансов Республики Таджикистан.

Третья стадия бюджетного процесса это утверждение проекта государственного бюджета Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан и Президентом страны.

Государственный бюджет принимается в форме Закона о Государственном бюджете Республики Таджикистан на очередной финансовый год.

Четвертой стадией бюджетного процесса является процесс исполнения и составления отчета об исполнении государственного бюджета. Он начинается после утверждения

бюджета законодательными органами власти. Эта стадия имеет своей целью выполнение доходных и расходных частей бюджета.

На пятой стадии Министерство финансов Республики Таджикистан по итогам исполнения государственного бюджета и республиканского бюджета подготавливает квартальные отчёты с нарастающим итогом. Местные финансовые органы подготавливают соответствующие отчёты об исполнении местных бюджетов. Министерство финансов Республики Таджикистан и местные финансовые органы представляют квартальные отчёты с нарастающим итогом соответственно Правительству Республики Таджикистан и местному исполнительному органу государственной власти.

### **1.3. Налоговая система Республики Таджикистан**

Налоговая система в Республике Таджикистан складывается под влиянием различных экономических, политических и социальных условий. Ее задачи – обеспечение финансовыми ресурсами государства с помощью перераспределения национального дохода, противодействие спаду производства, создание благоприятных условий для развития предпринимательства, реализация социальных программ. Определяющее значение для формирования налоговой политики, системы налогов и налоговой службы Таджикистана имеет Налоговый Кодекс Республики Таджикистан, который регламентирует общие положения налоговой системы РТ, перечень действующих налогов и сборов, порядок их введения, исчисления, взимания и отмены, а также весь комплекс взаимоотношений государства с налогоплательщиками и их агентами, связанные с исполнением налоговых обязательств.

В Республике Таджикистан, как и в большинстве стран с унитарной системой государственного устройства действует двухуровневая налоговая система, при которой устанавливаются общегосударственные и местные налоги. Поступления от общегосударственных налогов распределяются между республиканским и местными бюджетами, а также государственными фондами. Платежи по местным налогам поступают в соответствующие местные бюджеты.

Необходимо отметить, что в 2011 году Президент Республики Таджикистан, в своем обращении к Парламенту страны, поручил подготовить в 2012 году проект Налогового кодекса в новой редакции с целью осуществления реформ в налоговой сфере для максимального упрощения системы налогообложения и уменьшения количества налогов, увеличения доходной части государственного бюджета путём стимулирования налогоплательщиков и их полного налогообложения.

С 1 января 2013 года в Республике Таджикистан вступил в действие новый Налоговый Кодекс. В новой редакции Налогового кодекса Республики Таджикистан предусмотрено упрощение и прозрачность процедуры налогообложения и отчетности, основной целью которого, является повышение эффективности и справедливости налогов и облегчение нагрузки налогоплательщиков.

В соответствии со статьей 4 нового Налогового Кодекса Налоговая система Республики Таджикистан включает совокупность налоговых отношений, с применением мер по обеспечению уплаты налогов, а также организационную структуру налоговых органов и формы их организации, их права и обязанности, формы и методы налогового контроля и ответственности за нарушение налогового законодательства.

Налогом в Республике Таджикистан, на основании статьи 6 НК, признается установленный Налоговым Кодексом РТ обязательный платеж в бюджет, осуществляемый в определенном размере, носящий обязательный безвозвратный и безвозмездный характер. Налоги исчисляются в денежном выражении и уплачиваются в национальной валюте.

В новой редакции Налогового кодекса Республики Таджикистан сокращено общее количество статей с 359 до 329 единиц, количество наименований из 384 до 176 единиц, количество налоговых деклараций до 41%, количество налоговых отчетностей уменьшено до 86%, ликвидирован налог на розничную торговлю. Общий перечень налогов сокращен с 21 вида до 10 видов (с 1 января 2017 года – до 9 видов), в том числе общегосударственные налоги с 17 до 8 единиц, местных налогов с 4 до 2 единиц.

Таблица № 1. Сравнительная таблица налогов Республики Таджикистан

	Старый НК (до 2013г)	Новый НК (с 1.01.2013)	Старый НК (до 2013г)	Новый НК (с 1.01.2013)
	<b>Общегосударственные налоги</b>		<b>Местные налоги</b>	
1	подходный налог с физических лиц (налог с доходов физических лиц)	подходный налог	налог на недвижимое имущество	налог на транспортные средства
2	налог на прибыль юридических лиц	налог на прибыль	налог с владельцев транспортных средств	налоги за недвижимое имущество
3	налог на добавленную стоимость	налог на добавленную стоимость	налог с розничных продаж	
4	акцизы	акцизы	иные обязательные местные платежи	
5	социальный налог	социальный налог		
6	земельный налог	налоги за природные ресурсы		
7	налоги с недропользователей	налог с пользователей автомобильных дорог		
8	налог с пользователей автомобильных дорог	налог с продаж хлопка-волокна и алюминия первичного		
9	налог, уплачиваемый по упрощенной системе			
10	единый налог для производителей сельскохозяйственной продукции			
11	таможенная пошлина и другие таможенные платежи			
12	государственная пошлина			
13	налог с продаж (хлопка-волокна и алюминия первичного)			
14	минимальный налог на доходы			
15	налог на продукты переработки товаров			
16	роялти за воду			
17	иные обязательные общереспубликанские платежи			

Кроме того, до 2017 года предусмотрено уменьшение ставки налогов от прибыли для производственных предприятий с 15 до 13% и для других видов деятельности с 25% до 23%. Ликвидировано использование среднестатистических показателей для учета налогов от прибыли и социального налога. Ликвидирован налог на добавленную стоимость для малого предпринимательства, минимальный регистрационный размер налога на добавочную стоимость увеличен от 200 тысяч сомони до 500 тысяч сомони, для него предусмотрена норма налога упрощенной системы относительно производства товаров в размере 5% и для других налогоплательщиков в размере 6%. Предусмотрено полное освобождение налога на добавочную стоимость и таможенных пошлин на ввоз технологического оборудования, их комплектующих, и породистого скота. Также в целях поддержки отечественных переработчиков кожи, шерсти и другой сельхозпродукции, производящих конечную продукцию, распространяется льготная система сроком на 5 лет. Налоговый кодекс предусматривает ряд налоговых льгот для отдельных групп населения – участников Великой Отечественной Войны, лиц, приравненных к ним, воен-интернационалистов, инвалидов 1-2 группы, а также некоторых организаций с целью соблюдения налоговой справедливости, правильного распределения налогового бремени и приоритетности отдельных групп налогоплательщиков.

Разработка нового Налогового Кодекса, соответственно, повлекла за собой изменения как в формулировке статей Кодекса, так и в структуре общегосударственных и местных налогов.

Однако, что касается местных налогов, то согласно статье 262 Общие положения, Местные Маджлисы народных депутатов не могут в пределах ставок местных налогов, предусмотренных Кодексом, дифференцировать размеры ставок для различных категорий налогоплательщиков и (или) объектов налогообложения, исключать отдельные категории лиц из состава налогоплательщиков и (или) исключать отдельные элементы из базы налогообложения.

Таким образом, общие положения в отношении местных налогов определяют следующее:

1. Маджлисы народных депутатов городов (районов) устанавливают на своей территории местные налоги, предусмотренные статьей 6 настоящего Кодекса.
2. В отношении местных налогов применяются положения общей части настоящего Кодекса.
3. Решения Маджлисов народных депутатов городов (районов) о местных налогах должны соответствовать положениям настоящего Кодекса и официально публикуются в общедоступных периодических печатных изданиях на соответствующей территории.

## **2. Сущность, функции, виды налогов и сборов местных бюджетов в РТ**

Безусловно, главной статьей бюджетных доходов являются налоги, взимаемые как центральными, так и местными органами власти. Необходимо подчеркнуть, что это обязательный платеж, не зависящий от прихоти налогоплательщика. Таким образом, налог имеет принудительный характер, что коренным образом отличает его от добровольных пожертвований. Следующая характерная черта налога — он может взиматься только на установленных законодательством основаниях.

Чрезвычайно важно помнить, что налоги — это платежи, не предполагающие встречного исполнения обязательств за какую-либо услугу. Обладая законным правом принуждения, государство имеет возможность получать в свое распоряжение значительные денежные средства, собираемые в виде налогов. Однако, безэквивалентность налога не означает, что налогоплательщик вовсе не получит каких-либо благ от государства. Подобная компенсация может быть в форме организации государством бесплатного обучения, медицинской помощи и т.д. Кроме того, налоги используются для регулирования поведения экономических агентов побуждая (снижение налогов) или препятствуя (повышение налогов) в осуществлении определенной деятельности.

Таким образом, налоги характеризуются следующими основными признаками: обязательностью, отсутствием специальной возмездности, взиманием на основе законодательных актов, всеобщностью.

Социально-экономическая сущность, внутреннее содержание налогов проявляется через их функции. Функция налога — это проявление его социально-экономической сущности в действии. Функции свидетельствуют, каким образом реализуется общественное назначение данной экономической категории.

В современных условиях налоги выполняют три основные функции:

Фискальная функция заключается в сборе денежных средств для создания государственных денежных фондов и материальных условий, необходимых для функционирования государства.

Экономическая функция предполагает использование налогов в качестве инструмента перераспределения национального дохода, воздействия на расширение или сдерживание производства, стимулируя производителей в развитии разнообразных видов хозяйственной деятельности. Эту функцию иногда называют распределительной.

Третья функция налогов – регулирующая – возникает с расширением экономической деятельности государства. Она целенаправленно воздействует на развитие народного хозяйства в соответствии с принимаемыми программами. При этом используется выбор форм налогов, изменение ставок, способов взимания, льготы и скидки. Эти регуляторы влияют на структуру и пропорции общественного воспроизводства, объемы накопления и потребления; их применение эффективно при стимулировании научно – технического прогресса. Налоговые регуляторы весьма действенны и способны обеспечить необходимый результат во взаимодействии с другими экономическими рычагами.

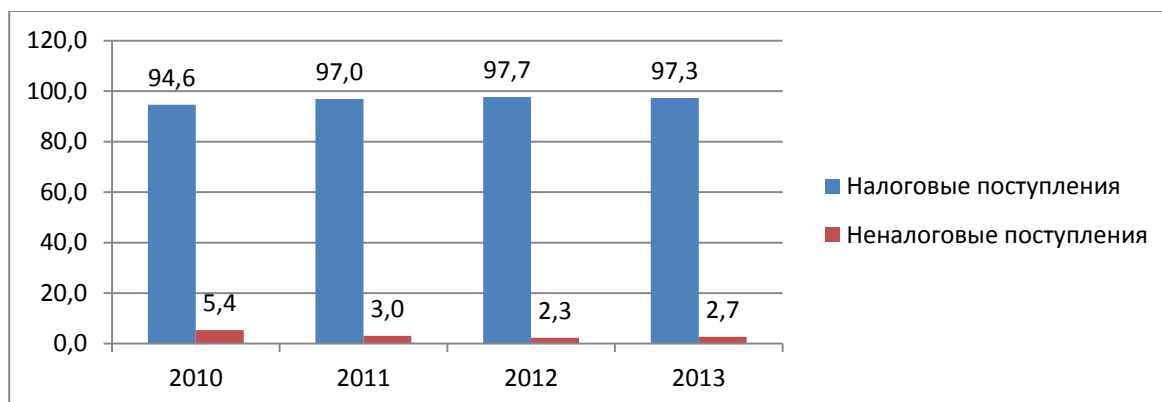
На динамику поступлений местных налогов и сборов оказывает влияние ряд факторов, а именно:

- структура экономики региона;
- размещение продуктивных сил;
- финансовое состояние предприятий;
- развитие бытовой инфраструктуры населенных пунктов;
- наличие курортных зон, отелей и пр. объектов налогообложения;
- деятельность местных органов власти по мобилизации доходов, а также по созданию необходимых условий для развития предпринимательской деятельности.

Структуру доходов местных бюджетов РТ формируют налоговые поступления, которые составляют основную часть доходов и занимают в среднем 96,4% от общей суммы доходов, и неналоговые поступления, их доля составляет в среднем по годам всего 3,6%. Однако, как показывает анализ данных, за исследуемые годы доля налоговых поступлений постепенно

увеличивается с 94,6% в 2010 году до 97,7% в 2012 году. Что соответственно приводит к сокращению части неналоговых поступлений, которая сократилась за эти годы на 3,1 процентных пункта.

Диаграмма № 1. Структура доходов местных бюджетов в % от общих доходов м/б



К налоговым поступлениям местных бюджетов относятся 9 видов налогов, из которых можно выделить основные составляющие - это подоходный налог и налог на прибыль, чья доля занимает в среднем 32,2 % от общей суммы налоговых поступлений, вторым по величине является НДС и занимает в среднем 15,4% и налог с пользователей автомобильных дорог в среднем составляет 13,5% от общих налоговых поступлений.

Местные налоги в общем объеме местных доходов (за исключением грантов) занимали в пределах 19 %. Но с введением в действие нового НК их доля сократилась на 9,5 процентных пункта и составила всего 9,6 %.

Диаграмма № 2. Доля местных налогов в общем объеме доходов местных бюджетов (в %)

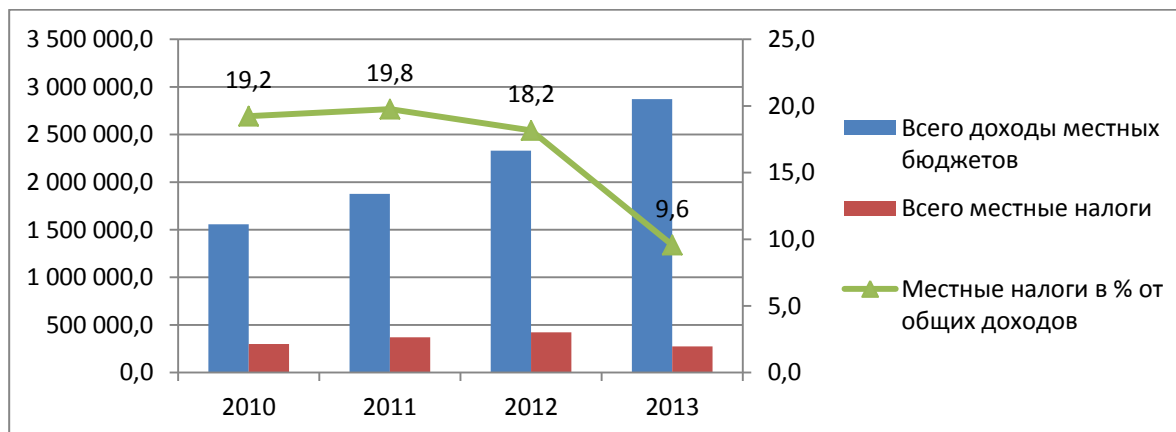
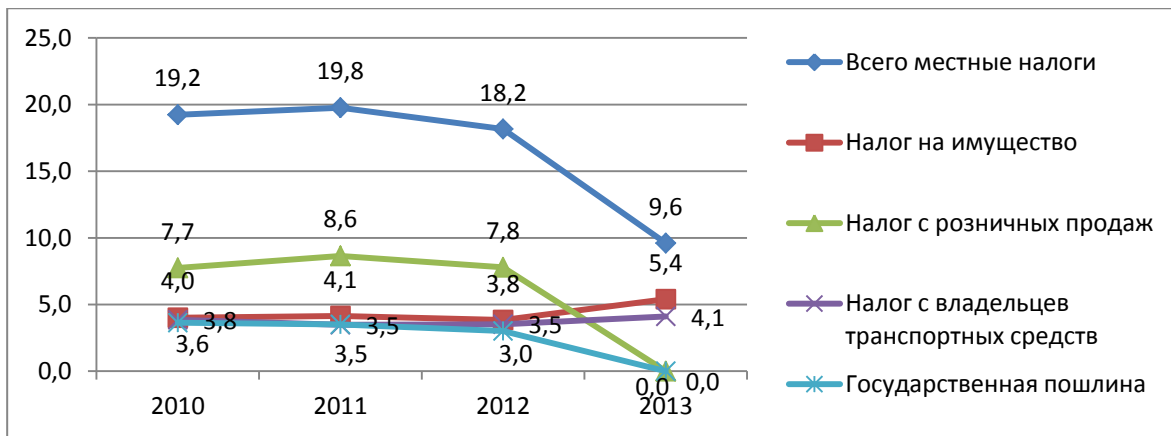


Диаграмма № 3. Структура местных налогов (в % от общих доходов м / б)

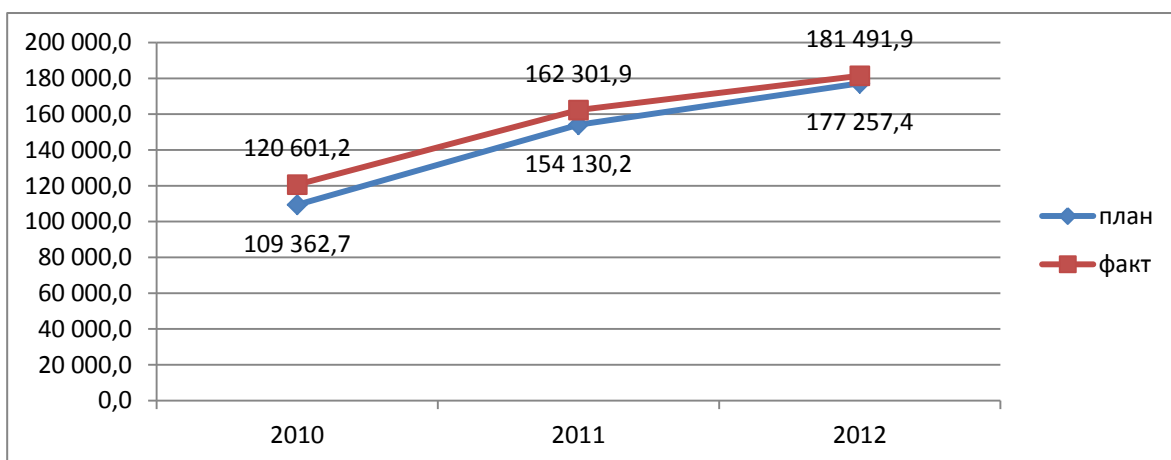


Из числа местных налогов **налог с розничных продаж**, который был упразднён с введением нового Налогового Кодекса, с целью создания благоприятных условий для развития малого и среднего предпринимательства, обеспечивал наибольший объём поступлений в местные бюджеты.

Плательщиками налога с розничных продаж являлись индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие розничную продажу товаров. Объектом налогообложения является розничная продажа товаров, в том числе продажа продукции общественного питания, на территории города (района). Налог с розничных продаж уплачивался ежемесячно по установленной ставке в размере 3-х процентов от свободных (рыночных) цен и розничной ценой товара является свободная (рыночная) цена, увеличенная на сумму налога.

При сравнительном анализе поступления от налога с продаж показывают положительную динамику. В 2011 году по сравнению с 2010 годом поступления от этого вида налога выросли на 34,5%, хотя в 2012 году по сравнению с предыдущим годом, рост составил всего 11,8%. Кроме того, отмечается ежегодное перевыполнение уточненного плана.

Диаграмма № 4. Поступления от налога с продаж (тыс.сомони)



Налог с продаж это косвенный налог, т.е. включаемый в цену товара или услуги и оплачиваемый непосредственно при их приобретении потребителем. Розничная торговля, в сфере которой в основном взимался налог с продаж, платит НДС с наценки (разницы между покупной и продажной стоимостью товаров), а налог с продаж – платят со всей стоимости

товара, включая НДС. Таким образом, стоимость товара возрастает даже при снижении НДС. Очевидно, что это приводит в первую очередь к росту цен на товары намного более чем на 3 процента, так как по пути от производителя к покупателю товар проходит в среднем через четырех посредников. Каждый из них и прибавляет эти самые 3 процента. Таким образом, налог берется не с продаж, а с перепродаж.

Вмененный налог включается налогоплательщиком в цену товара, предъявляемого к оплате покупателю. Следовательно, сумма налога уплачивается налогоплательщиком в бюджет, взимается им за счет повышения цены на товар (работу, услугу) с покупателей при реализации этого товара за наличный расчет. При таких обстоятельствах фактическим плательщиком налога с продаж становятся вновь покупатели. Учитывая, что предприниматель и так платит большие налоги с еще недостаточно окрепшего бизнеса, взимание налога с продаж, прежде всего, негативно сказывается на развитии бизнеса и приводит к росту инфляции.

Если рассмотреть налог с продаж с точки зрения бюджета, то, безусловно, расчетная величина говорит в пользу этого налога, но более глубокий анализ заставляет задуматься о развитии негативных процессов:

- Перевод легальных товарных и денежных потоков в «серый сектор» экономики (сокращение рынка);
- Потери доходов не только с доходов от товарооборота, но и по статьям подоходного налога, как следствие, потери внебюджетных фондов;
- Падение инвестиционной привлекательности региона.

Таким образом, налог с продаж – это дополнительная нагрузка на бизнес, однозначное снижение деловой активности. Его применение одновременно с НДС и другими налогами может создавать предпосылки к «тенизации» экономической деятельности. **Налог на имущество**, второй по величине из местных налогов.

С введением в действие нового НК, налог на недвижимое имущество физических лиц был объединен с земельным налогом.

Таким образом, статьей 269 НК устанавливаются следующие налоги на недвижимое имущество, уплачиваемые за пользование (владение) земельными участками и (или) объектами недвижимости:

- земельный налог;
- налог на объекты недвижимости.

Для целей настоящего раздела применяются следующие понятия:

- недвижимое имущество – земельные участки, объекты недвижимости;
- земельные участки – земли, переданные в пользование или фактически используемые на основании подтверждающих документов или без них;
- объекты недвижимости - здания, строения и иное имущество, прочно связанное с землей, то есть объекты, перемещение которых без нанесения материального ущерба невозможно.

На основании статьи 270 НК земельный налог уплачивается землепользователями, которым земельные участки переданы в пожизненное наследуемое, бессрочное, срочное



пользование или в аренду, или землепользователи, фактически использующие земельные участки, за исключением землепользователей, которые выполняют условия упрощенного режима налогообложения для сельскохозяйственных производителей.

Плательщиками земельного налога также являются:

- производители сельскохозяйственной продукции, перешедшие на общий налоговый режим, и (или) пользователи земель, не облагаемых единым налогом;
- лица, использующие специальные или льготные налоговые режимы, если в соответствии с этими режимами не предусмотрено освобождение от земельного налога.

Производители сельскохозяйственной продукции, которые выполняют условия специальных налоговых режимов, обязаны в порядке, установленном разделом XVI настоящего Кодекса, перейти на уплату единого налога или на уплату налога по упрощенной форме, если после последнего перехода на общий налоговый режим истекло 3 календарных года.

Ставки налога с одного гектара земли в разрезе областей и городов (районов) с учетом кадастровых зон и видов угодий, в том числе на земли населенных пунктов, земли под лесами и кустарниками населенных пунктов и земли сельскохозяйственного пользования, каждые 5 лет устанавливаются Правительством Республики Таджикистан по представлению уполномоченного государственного органа по вопросам землеустройства, согласованному с уполномоченным государственным органом.

Уполномоченный государственный орган производит ежегодную индексацию ставок земельного налога в соответствии с уровнем инфляции за предыдущий календарный год, определяемом уполномоченным органом в области статистики, и

размещает индексированные ставки земельного налога на текущий календарный год на своем официальном электронном сайте.

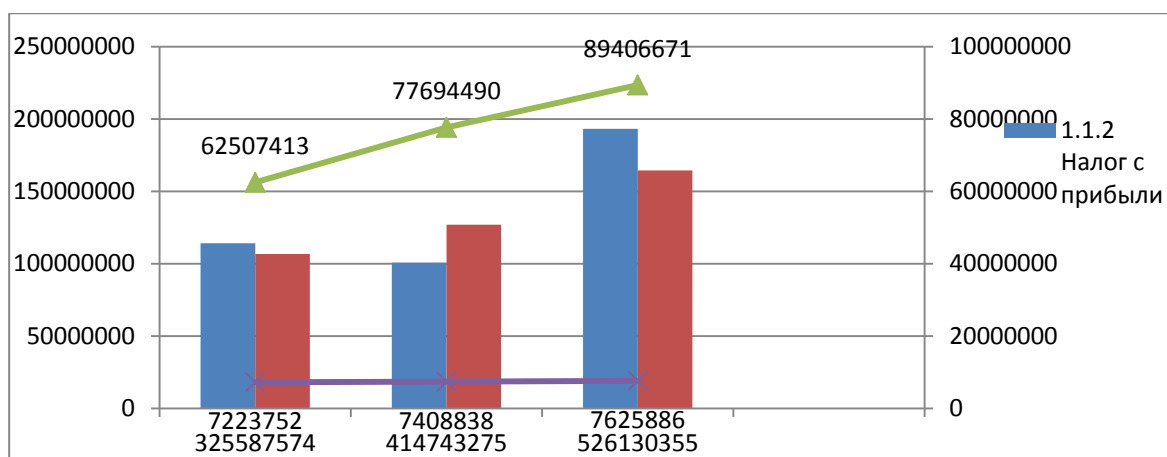
На основании статьи 275 НК плательщиками налога на недвижимое имущество являются собственники (пользователи) объектов недвижимости, являющихся объектом налогообложения.

Ставка налога на объекты недвижимости определяется, в зависимости от занимаемой объектом недвижимости площади и целей его использования, в процентах от показателя для расчетов с регулирующими коэффициентами в разрезе городов и районов.

Однако, не смотря на существенные изменения, доля налога на имущество в общей структуре доходов местных бюджетов выросла всего на 1,3 процентных пункта и составила в 2013 году 5,4%

Анализ данных показал, что плановые показатели по налогу на недвижимое имущество физических лиц в период с 2010 по 2012 год увеличились на 47,5%, в то время как фактические поступления в этот период увеличились на 43%. В 2013 году план по налогу на имущество по сравнению с предыдущим годом вырос на 29,3 процентных пункта, соответственно фактические поступления выросли на 31,8 процентных пункта.

*Диаграмма № 5. Налог на недвижимое имущество с физических лиц (тыс.сомони)*



Следующим по величине в составе местных налогов является **налог с владельцев транспортных средств**.

Согласно статьи 236 НК РТ Налогоплательщиками являются лица, которые владеют и (или) пользуются транспортным средством, имеющим объект налогообложения.

Объектами налогообложения являются транспортные средства, самоходные машины и механизмы, плавучие средства и локомотивы использующиеся на железных дорогах, подлежащие государственной регистрации и (или) состоящие на учете в Республике Таджикистан, перечень которых определяется Правительством Республики Таджикистан.

Налоговой базой для самоходного транспортного средства является мощность двигателя, выраженная в единицах лошадиных сил. Ставки налога по видам самоходных транспортных средств, самоходных машин и механизмов ежегодно до 1-го февраля календарного года размещаются на электронном сайте уполномоченного государственного органа.

С введением в действие нового НК, в первую очередь, необходимо отметить, что расширилось наименование объектов налогообложения, кроме того, произошло увеличение налоговых ставок.

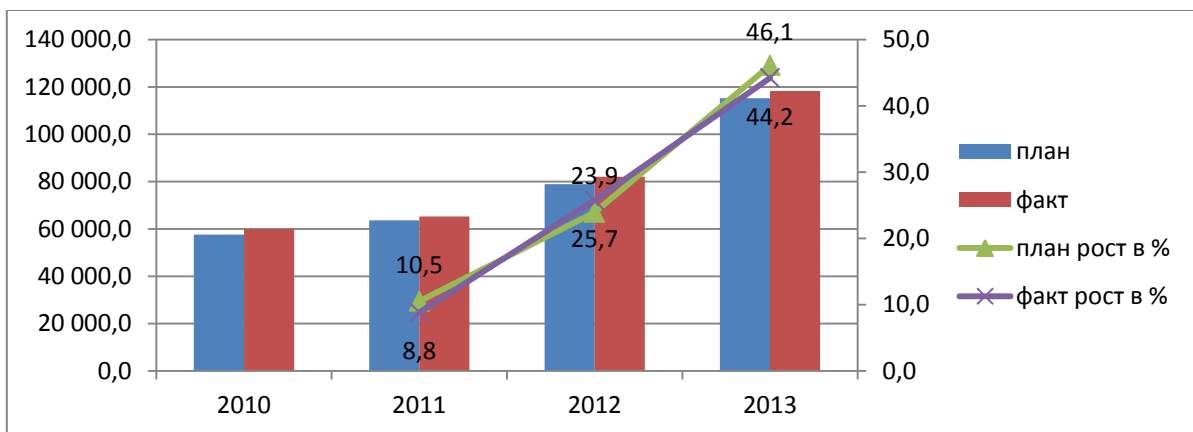
Таблица № 2. Объекты налогообложения и налоговые ставки по налогу с владельцев транспортных средств

Наименование объектов налогообложения	Ставка налога в % от показателя для расчетов		Рост в %
	Старый НК	Новый НК	
Мотоциклы и мотороллеры	2,5	2,5	
Фургоны и пикапы на базе легковых автомобилей	-	6	
Легковые автомобили	5	7,5	50,0
Автобусы (до 12 мест)	6,25	7,5	20,0
Автобусы (на 13-30 мест)	7,5	8,5	13,3
Автобусы (свыше 30 мест)	8,75	9,5	8,6
Грузовые автомобили и прочие автотранспортные средства грузоподъемностью до 10 тонн	10	11	10,0
Грузовые автомобили (грузоподъемностью от 10 до 20 тонн)	11,25	12,5	11,1
Грузовые автомобили (грузоподъемностью от 20 до 40 тонн)	12,5	13,5	8,0
Грузовые автомобили (грузоподъемностью свыше 40 тонн)	13,75	14,5	5,5

Тракторы, транспортные средства с двигателями для строительства, за исключением, используемых в сельском хозяйстве	-	2	
Катера, лодки и другие плавучие самоходные транспортные средства	-	15	
Локомотивы, используемые на железной дороге	-	1	

Данные изменения соответственно отразились на плановых показателях и в 2013 году план по налогу с владельцев транспортных средств, по сравнению с предыдущим годом, вырос на 46,1%. Однако доля этого налога в общем объеме доходов местных бюджетов осталась практически на том же уровне и составила в 2013 году 4,1%

Диаграмма № 6. Налог с владельцев транспортных средств (тыс. сомони)



### 3. Обзор системы местных налогов и сборов на примере развитой международной практики УГФ

#### 3.1. Местное бюджетирование – отправная точка

Прежде чем обсуждать варианты и международный опыт по местным налоговым отчислениям, важно четко помнить исходную отправную точку, то есть контекст, в котором должны рассматриваться вопросы местного налогообложения. Поскольку вопросы местного налогообложения тесно связаны с общим бюджетным процессом, то они не должны рассматриваться в отрыве от общего бюджетного процесса. Поэтому полезно помнить основные принципиально важные элементы бюджетного процесса в целом.

#### Вставка 1: Двенадцать Элементов бюджетного процесса

По данным Американского Национального Консультативного Совета<sup>1</sup> по центральным и местным бюджетам, бюджетный процесс "состоит из мероприятий, которые охватывают разработку, реализацию и оценку плана по предоставлению услуг и основных фондов." Процесс включает в себя "долгосрочную перспективу" связанную с "организационными целями", "фокусируется на" результатах и итогах, "привлекает заинтересованные стороны и обеспечивает с ними взаимосвязь и стимулирует руководство и сотрудников.

Двенадцать элементов бюджетного процесса делятся на четыре категории.

<sup>1</sup> <http://www.gfoa.org/services/nacslb>

*Процесс должен установить общие цели для принятия решений со стороны правительства следующим образом:*

- Оценка потребностей общества, приоритеты, проблемы и возможности.
- Определить возможности и трудности предоставления государственных услуг, основных фондов и управления.
- Разработка и распространение общих целей.

*Процесс должен разработать подходы для достижения целей следующим образом:*

- Принять финансовую политику.
- Разработать программную, операционную политику, а также политику и планы в области капитальных вложений.
- Разработать программы и услуги, которые соответствуют разработанной политике и планам.
- Разработать стратегии управления.

*Процесс должен разработать бюджет в соответствии с подходами для достижения целей следующим образом:*

- Разработать процесс подготовки и принятия бюджета.
- Разработать и оценить финансовые возможности.
- Подготовить варианты, необходимые для принятия бюджета.

*Процесс должен оценить результативность принятых решений и расходов и иметь возможность вносить поправки посредством следующего:*

- Мониторинг, измерение и оценка результативности.
- Вносить изменения по мере необходимости.

Именно в рамках данного бюджетного процесса в целом (т.е. сначала постановка задач и целей, разработка подходов для достижения целей, подготовка бюджета и разработка процесса оценки результатов) возникает основной вопрос - "откуда эти средства должны поступать?». Практически, в рамках системы управления государственными финансами, ответ на данный вопрос довольно прост. Ресурсы, обычно берутся из трех источников: (1) трансферты из центрального бюджета (гранты или трансферты); (2) местные налоги и сборы; (3) заимствования. Исходя из целей настоящего отчета, мы сосредоточимся исключительно на вопросах местного налогообложения.

### **3.2 Практика местного налогообложения – основные уроки**

**Уровень налогообложения (типы и количество налогов) зависит от политической структуры стран.** Довольно часто можно увидеть, что уровень, количество и типы местных налогов (а также способность взимать налоги) зависит от политического устройства страны, т.е. от того, является ли страна федерацией (как например Канада, Австралия, США, Россия) или унитарным государством. Иначе говоря, в федеративной стране превалирует трехуровневая система власти (федеральные, региональные и местные органы власти), в то время как в унитарном государстве есть, как правило, только два уровня (центральный и местный/ муниципальный). Готовность центральной (федеральной) власти распределять налоги на местном уровне в соответствии с существующими конституционными / правовыми требованиями (или те, которые должны быть сделаны) является важным фактором при сравнении стран, когда речь заходит о местном уровне налогообложения, так как чаще всего, это является отправной точкой в улучшении возможностей органов самоуправления для выполнения своих обязательств.

В дополнение к политической структуре страны, правовой статус органов местного самоуправления различается по всему миру и в частности в развивающихся странах. В Бразилии, Чили, Индии, Южной Африке и Уганде органы местного самоуправления имеют конституционный статус. В Таджикистане, подобно Индонезии, Казахстану и Польше, местные органы власти созданы в соответствии с национальным законодательством, в Аргентине по законодательству провинции, и в Китае распоряжением центрального правительства. Интересно отметить, что не существует четкой закономерности между степенью автономии (в том числе финансовой) и количеством услуг, оказываемых местными органами власти, получивших свой статус в соответствии с национальной/государственной конституцией или законодательно закрепленными. Тем не менее, местные органы власти, которые создаются с помощью законодательства, в целом, значительно слабее, за исключением Польши<sup>2</sup>

Среди целого ряда особенно важных вопросов (приведенных ниже), одним из самых главных вопросов является вопрос “следует ли регулировать ставки местных налогов?”. На данный момент международный опыт, особенно опыт стран с более развитой экономикой, которые экспериментировали с нормативной базой по различными типам налогов и ставкам показывает, что наиболее прямой ответ – это введение элементов конкуренции по предоставлению услуг органами местного самоуправления, а не регулирование налоговых ставок. В основном это делается для контролирования эффективности затрат на оказание услуг на местном уровне. Так, в зависимости от типа налога (и какую роль он играет) может и не быть прочной экономической или в некоторых случаях даже политической необходимости регулирования местных налогов (например, местный налог на недвижимость, где местные избранные советы имеют полный контроль и ответственность за принятие налоговых решений) или, в случае разделения налоговой базы с центральным правительством, где есть основание для регулирования ставки того или иного налога, особенно для того, чтобы не создать внешний эффект или побочный эффект от регулирования налоговой ставки. Хорошим примером этого является налог на прибыль и налог с продаж. Особым случаем является также налог на местный бизнес, который, если должным образом не регулируется, может вызвать серьезные экономические последствия.

**Относительная важность тех или иных местных налогов существенно варьируется даже среди стран с похожей политической структурой.** Наиболее распространенные виды местных налогов как в развитых, так и развивающихся странах это: (1) налог на имущество; (2) налог на прибыль; и (3) налог на бизнес (включая налог с продаж и потребительские налоги) или плата за услуги, которые могут принимать различную форму (например, плата за такие услуги как водоснабжение, места на рынках и уборку мусора и т.д.)

Следующий вопрос сводится к тому, какой налог/налоги лучше всего управляются местными органами власти? Ответ на данный вопрос отнюдь не прост. Опять же, как уже обсуждалось ранее, важно помнить такие моменты как конституционное право органов местного самоуправления, учитывать потенциал (исполнительный) местных органов власти, уровень децентрализации и другие факторы, которые влияют на культуру и способность населения платить налоги и различные сборы за те или иные виды услуг, финансируемых за счет местных налогов. Теория предписывает ограниченную налоговую базу для местного самоуправления<sup>3</sup>, а также практика указывает на весьма ограниченные опции (возможности) учитывая ряд соображений приведенных выше. Однако, лучшими местными налогами являются те, которые: (I) основаны на недвижимой налоговой базе (т.е. база не может быть

---

<sup>2</sup> Local governance in developing countries, World Bank, 2006, edited by Anvar Shah

<sup>3</sup> Bird, 2001, “rethinking tax assignment: the need for better subnational taxes”

легко перемещена); (II) не создают проблем с гармонизацией или нездоровой конкуренции между местными органами власти (напр. налоги на бизнес); (III) легко администрируются (либо комбинируются с общегосударственными налогами, напр. налог прибыль или корпоративный налог) или легко администрируются сами по себе (независимо от других налогов). Таким образом, нет какого-то отдельно взятого вида налога, которому можно отдать предпочтение в плане его сбора на местном уровне. Вместе с тем, растет международное понимание того, что для финансовой устойчивости и гибкости а так же для выполнения своих обязательств по расходам (местные органы власти должны опираться более чем на один налог.

В связи с этим, до принятия решения о том, какие налоги могут быть переданы на местный уровень, каждому руководителю, который принимает данные решения, будь то на национальном или местном уровне, важно помнить следующие основные принципы налогообложения. основополагающий принцип местных финансов достаточно прост (в соответствии с моделью получения пользы): те, кто извлекает выгоду от услуг, оказываемых на местном уровне, должны платить за них. А именно, для того, чтобы местный налог “удовлетворял” данным критериям, должны быть соблюдены следующие принципы.

## **Вставка 2: Основные принципы налогообложения**

**Экономическая эффективность (или эффективность распределения).** Понятие экономическая эффективность налога имеет несколько больший смысл, чем просто техническая эффективность распределения ресурсов в целях извлечения наибольшей пользы от бюджетных расходов т.е. хорошо известный принцип предельных затрат, - а именно- достижение эффективности в случае когда налог или сбор с пользователей (местный), на единицу продукции или услуги равен дополнительным затратам на производство последней единицы продукции/услуги. Например, предоставление (объем) государственных услуг (скажем снабжение питьевой водой) будет неэффективным, когда клиент готов платить 20 дирамов за кубометр воды, в то время когда его стоимость составляет 10 дирамов. Потребители в выигрыше. И наоборот, если домохозяйства готовы платить лишь 10 дирамов, а стоимость оказания таких услуг составляет 20 дирамов, потребители находятся в худшем положении - тратится слишком много средств для снабжения питьевой водой и уровень производства (воды в данном случае) также неэффективен. Что следует отметить особенно: важно взимать правильно установленные (разработанные) сборы и налоги с получателей местных государственных услуг (физических или юридических лиц) и создать такую систему стимулов, чтобы способствовать эффективному использованию ограниченных бюджетных ресурсов, т.е. распределять ограниченные ресурсы на те услуги, которые принесут наибольшую пользу для населения, то есть обеспечат эффективное использование ресурсов.

**Подотчетность** является важным принципом, который предназначен для оказания определенного давления (особенно со стороны политиков и членов парламента) в целях повышения эффективности предоставляемых услуг. Ответственность (подотчетность) усиливается, когда расчет налога или сбора с пользователей понятен самому налогоплательщику. Когда налог / сбор с пользователей напрямую сопоставляется с бенефициаром и он может «определить» четкую выгоду считается что степень подотчетности увеличивается.

**Прозрачность**, по сути, есть продолжение принципа подотчетности, но данный принцип дополняется системой и процедурами для обеспечения доступа к информации и процессу принятия решений таким образом, чтобы широкая общественность знала о том, как определяется местная налоговая база и устанавливаются местные ставки, и как используются средства. Акцент на прозрачность является ключевым, особенно в условиях необходимости

смягчения рисков коррупции или злоупотреблений на местном уровне посредством предоставления информации.

**Справедливость** как принцип по своей сути является наиболее обсуждаемым и труднодостижимым принципом. Этот принцип исходит из того, что те, кто потребляет государственные услуги, должны платить за них. Споры и озабоченность вызывают опасения по поводу налогового бремени (или комиссионной нагрузки) для лиц с низкими доходами. Однако, есть также общее мнение, что подобное налоговое бремя лучше решать путем перераспределения доходов (трансфертов) или программ целевой помощи, а не пытаться разработать налоговые ставки для отдельных категорий нуждающихся.

В Таджикистане, местный налог на недвижимость является крупнейшим источником местных доходов после введения нового НК. До этого самым крупным местным налогом был налог с продаж. Учитывая сложность и важность данного налога, в таблице ниже приведены ключевые моменты, связанные с налогообложением на местном уровне на основе ряда конкретных уроков, извлеченных на международном уровне.

Таблица 3: Важность местных налогов и сборов в отдельных странах региона Европы и Центральной Азии (2012<sup>4</sup>)

Страна	ВВП \$ млрд.	Доходы \$ млрд.	Население млн. Чел	Налоговые поступления \$ млрд.	Объем местных налогов \$ млрд.	Доля отдельных налогов (% местных налогов)				местные налоги % ВВП	местные налоги % общ. доходов	местные налоги % общ. Налогов е/
						Подходный а/	Продажи б/	Имущество с/	Прочие д/			
Грузия	15,80	7,60	4,50	6,70	0,40	0,00	4,00	86,00	10,00	0,34	1,47	1,60
Таджикистан	7,60	2,03	8,00	1,49	0,08	0,00	8,00	63,90	0,50	2,30	4,80	5,40
Эстония	22,40	7,45	1,30	3,90	1,14					5,1%	15,24	29,1%
Латвия	28,40	7,20	2,00	3,90						0,0%		0,0%
Литва	42,30	13,20	3,00	5,90						0,0%		0,0%
Польша	490,20	165,30	38,50	80,00	29,21	60,50	7,20	27,80	4,50	6,0%	17,67	36,5%
Болгария	51,30	18,00	7,30	14,10	0,41	0,00	0,00	100,00	0,00	0,8%	2,30	2,9%
Хорватия	56,20	18,70	4,30	11,00	2,04	89,70	4,10	6,20	0,00	3,6%	10,90	18,5%
Чехия	196,50	66,20	10,50	28,10	12,17	61,50	35,60	2,90	0,00	6,2%	18,39	43,3%
Голландия	770,10	353,60	16,80	164,20	36,53	0,00	100,00	0,00	0,00	4,7%	10,33	22,2%
Швеция	523,90	184,50	9,50	132,00	70,13	100,00	0,00	0,00	0,00	13,4%	38,01	53,1%
Греция	248,40	124,00	11,10	58,20	3,78	0,00	45,40	54,60	0,00	1,5%	3,05	6,5%

а/ включая подоходный налог с физ.лиц, корпоративный и ФСЗН

б/ вкл. Общие налоги с продаж, НДС и прочие налоги в товаров и услуг (напр ГСМ, гостин-  
тд)

с/ налоги на недвижимость или прочее имущество, напр налог на дорогие това

д/ все прочие налоги вкл. Налоги на бизнес

е/ общий объем налоговых поступлений во всех уровнях власти и соц. Отчисле

**Способность администрировать/управлять налогами (и сборами) на местном уровне имеет более важное значение для эффективности местного налогообложения нежели количество налогов, к которым имеют доступ местные власти.** Местному самоуправлению в развивающихся странах зачастую не хватает потенциала (организационно исполнительного) для эффективного сбора и управления налогами /доходами. Кроме этого,

<sup>4</sup> Oecd data base, WB world development indicators

неполная информация по налоговой базе, низкая собираемость и слабое исполнение означает, что уровень собираемости местных налогов, как правило, находится на низком уровне. Поэтому создание целостной системы администрирования (управления) местными доходами в развивающихся странах нуждается в поддержке, в том числе в таких областях как сбор информации в целях оценки (на примере налога на имущество), ввода данных, создания инфраструктуры и интеграции систем управления финансами. Особое внимание также следует уделить вопросу совершенствования системы предоставления информации общественности, а также кампаниям по связям с общественностью, направленным на достижение консенсуса и создание стимулов для уплаты налогов, а не только наказания за несоблюдение требований. Учитывая факт отсутствия согласованности данных, не говоря уже об окончательных выводах которые можно сделать о схемах местного налогообложения в разных странах, не возможно сделать вывод о большей целесообразности одного налога по сравнению с другим, а также однозначно определить будет ли местное самоуправление более или менее эффективным, действенным и ответственным, если у местных властей будет доступ к целому ряду налогов (или одному крупному налогу)<sup>5</sup>. Тем не менее, существует общее мнение, что успех местных органов власти, как в плане доступа к определенному налогу, так и в плане их способности управлять налогами и быть подотчетными, в решающей степени зависит от того, какие усилия они способны приложить для совершенствования системы налогового администрирования на местах, как первого шага к большей налоговой автономии и ответственности. Само собой разумеется, что самые легкие в администрировании местные налоговые системы это те, которые не путают налогоплательщиков в понимании что и как платить, и не требуют излишнего количества времени, усилий и денег для администрирования<sup>6</sup>.

**Вставка 3: Македония: Передача ответственности и финансов на оказание услуг на местном уровне.**

Македония выбрала поэтапный (плавный) подход в части реформ системы местного налогообложения. На первом этапе, были выбраны несколько муниципалитетов для проведения комплекса мероприятий в первую очередь предназначенных для повышения их потенциала управления бюджетом на местном уровне. Следующий этап был разработан таким образом, что к нему допускались только те муниципалитеты, которые продемонстрировали потенциал по разработке четкой политики (в том числе системы сбора налогов и подотчетности) в соответствии с определенным набором формальных показателей. В частности, на первом этапе (2005-2007) муниципалитетам передали полномочия по эксплуатации (ремонт и поддержанию) целого ряда местных объектов (школ, детских садов). Выбранные учреждения образования, социального обеспечения, культуры и пожарной охраны получали целевые гранты от своих линейных министерств для покрытия текущих расходов (без зарплаты). Исходя из уроков реализации пилота на первом этапе, т.е. официальное наделение определенным кругом обязанностей, которые брали на себя муниципалитеты, начиная с 2007 года выбранные органы местного самоуправления были включены во второй этап децентрализации. На этом этапе, заработную плату сотрудников, работающих во всех местных учреждениях, платили из блочного гранта местным органам власти, а не из бюджета соответствующего линейного министерства. К 2007 году только около половины всех муниципалитетов удовлетворяли критериям для второго этапа. Тем не менее, большее число муниципалитетов постепенно были допущены в систему на основе квартальных обзоров оценочной комиссии, состоящей из представителей министерств и ассоциаций местных органов власти. К 2012 году всем, кроме одного муниципалитета, были даны широкие полномочия для второго этапа программы..

<sup>5</sup> H.Kitchen, May 2010

<sup>6</sup> ibid



**Связь между уровнем местного налогообложения и финансированием мандата местного самоуправления является ключевой.** Передачу налоговых обязательств на местный уровень лучше всего выполнять последовательно, при условии наличия потенциала по администрированию налогов, и четкой связи с статьями местных расходов, которые местные органы власти должны финансировать.

В таблице 4 представлены примеры международно признанных ролей и функций, которыми обычно наделяются местные власти. Из этого также следует, что, учитывая тот факт, что эти услуги направляются в первую очередь во благо местных жителей, местные власти, как правило, имеют доступ к тому или иному источнику дохода, позволяющих покрыть стоимость оказания данных услуг.

Что касается вопроса, кто должен устанавливать ставки местных налогов, широкая международная практика показывает, что местные власти являются гораздо более эффективными в части налогообложения, если от них требуется поиск источников финансирования. За некоторыми исключениями (напр. налоги на бизнес), сюда входит и вопрос о повышении налоговых ставок. Хотя и нет единого мнения, должны ли местные власти также определять и налоговую базу, зачастую это сопровождается высокими административными издержками, что склоняет чашу весов против этого. Упор на уже существующие системы и процедуры сбора налогов (на государственном уровне) является предпочтительным, особенно если речь идет о подоходном налоге и налогах на потребление, где местные власти имеют голос в части согласования ставок налогов

Таблица 4. Международно признанный перечень функций, закрепленных за местными органами власти<sup>7</sup>

Политика, функции и финансирование: государственные и местные уровни						
Тип услуг	мест	гос	Тип услуг	мест	гос	
администрация местных орг власти	X		Здравоохранение			
Правоохранение			больницы			X
безопасность		x	превентивное здравоохранение	X		X
полиция	X		амбулатории			X
пожарная служба	X		Образование			
чрезвычайная служба	X		начальное и среднее			X
Транспорт			высшее			X
общественный транспорт	X		Инфраструктура			
региональные трассы		X	водоснабжение	X		
местные дороги	X		канализация	X		
тротуары	X		мусор	X		
гор освещение	X		Зонирование, планирование местное	X		
стоянки	X		экономическое развитие на местах	X		
Социальное обеспечение			Культура			
дет сады		x	Парки	X		
дома престарелых		x	местные библиотеки	X		
соц. Жилье		x	местные центры культуры и отдыха	X		

В рамках данного доклада, еще одним источником дохода для местных органов власти (в некоторых странах довольно крупный по отношению к другим источникам) является плата за услуги (сборы). Важно отметить несколько принципиальных различий между сборами с пользователей и местными налогами. Во многих странах они называются «неналоговые поступления». Кроме того, во многих странах бывшего Советского Союза, они могут

<sup>7</sup> Harry Kitchen, 2004 IGR working paper; Anwar Shah, The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations In Developing & Emerging Market Economies, Policy and Research Series No. 23, World Bank, 1994.

включать в себя так называемые «платы за улучшение...», различного рода разрешения и специальные сборы за оказание различных услуг. Хотя это не является основным акцентом для данного отчета, тем не менее, доход от сборов с пользователей определенных услуг является еще одним важным источником доходов для местных, городских и столичных органов власти.

В целом, сборы с пользователей варьируются от каких-либо фиксированных сборов, не связанных с потреблением услуг (напр. определенная плата за передачу электроэнергии) до сборов, которые изменяются в зависимости от количества потребления (определенной услуги) или какой-то комбинации фиксированных и переменных сборов (напр. вода, канализация, мусор). Кроме того, структура таких платежей (сборов) может быть сконструирована таким образом, чтобы покрыть всю или только часть реальных затрат на оказание данных услуг. Кроме этого, практика взимания такого рода сборов с пользователей в большинстве стран разработана - как инструмент повышения доходов, а не как инструмент нормирования потребления тех или иных услуг<sup>8</sup>. В то же время, некоторые утверждают, что сборы с пользователей являются хорошим инструментом регулирования спроса на услуги (например, сборы с владельцев собак, рекламные сборы и т.д.). Это главным образом связано с тем, что такого рода сборы напрямую влияют на платежеспособность и/или влияют на уровень доходов физических лиц, что опять приводит к необходимости рассмотрения вопроса как минимизировать бремя таких платежей для наиболее уязвимых слоев населения, так как такие платежи и сборы являются регрессивным по своей природе (т.е. не соблюдается принцип эффективности распределения ресурсов). В принципе, эффективность распределения ресурсов достигается, если плата за каждую единицу продукции равна дополнительной стоимости производства последней единицы; то есть, цена равна предельным издержкам. На практике же, по целому ряду услуг за которые органы местного самоуправления несут ответственность, приходится отказываться от принципа равенства цены с предельными затратами за оказание определенной услуги. Например, как можно установить размер сбора с пользователей когда предельные издержки не рассчитываются вообще; или когда превалирует масштаб экономии; или когда реально отсутствуют возможности по оказанию услуг; или когда спрос на эту или иную услугу отличается в пиковые и не пиковые периоды; или когда расстояние от источника оказания услуг влияет на затраты по оказанию; или когда приходится выбирать не самый лучший вариант оказания услуг; или когда существует возможность создания побочных эффектов?<sup>9</sup>

Кроме того иногда имеет место политическое, а иногда административное нежелание вводить новые сборы с пользователей или изменять существующие системы сборов, которые складывались в течение некоторого времени. Одним словом, правильно установленные сборы с пользователей и налоговые ставки содействуют повышению эффективности системы местного налогообложения по двум причинам. Во-первых, "путем предоставления информации поставщикам государственных услуг о том, сколько клиентов на самом деле готовы платить за определенные услуги". Во-вторых, они делают это "гарантируя, что граждане оценят то, что оказание государственных услуг осуществляются, по крайней мере, по (предельной) себестоимости". Для преимущественно общественных услуг или «общественных благ» (где не могут быть установлены конкретные получатели, напр. уличное освещение), плата (сбор) за пользование неуместна.

---

<sup>8</sup> Harry Kitchen, Metro Vancouver: taxation options for Metro Vancouver area

<sup>9</sup> Bird 2001; Bird and Tsiopoulos, 1997; Kitchen, 199

#### **Вставка 4: Сборы с пользователей услуг: ключевые моменты**

Сборы с пользователей являются справедливым, эффективным и подотчетным инструментом (видом дохода для местных властей) если можно четко определить получателей данных услуг (бенефициаров), исключить тех, кто не пользуется данными услугами, и где может быть рассчитана себестоимость единицы оказания услуги. Однако практика установления размеров сборов с пользователей часто отклоняется от той, которую можно назвать справедливой, эффективной и имеющей элементы подотчетности. Тенденция заключается в установлении сборов с целью получения дополнительных доходов, а не в целях распределения ресурсов для наиболее эффективного оказания данных услуг населению. В то время как экономические аргументы в поддержку различных «сборов за пользование» достаточно убедительны, они зачастую не получают большой политической поддержки. Отказ от введения эффективного подхода в структуру ценообразования большинства сборов с пользователей или рассмотрение, в любой форме или проявлении, предложений по расширению их использования в основном базируется на основании того, что они являются регрессивными по своей природе. Ответ на вопрос станут ли сборы с пользователей более важными в ближайшем будущем далеко не однозначен. Однако вероятность того, что данный вопрос все-таки вскоре встанет, больше чем когда бы то ни было.

В условиях того, что повышение ставки местных налогов является политически трудно достижимой задачей, учитывая тенденции по сокращению уровня субсидий местных властей (трансфертов или грантов) от вышестоящих уровней государственной власти и увеличение расходов местных властей в связи с увеличением функций, возлагаемых на местные власти, возможно вновь вскоре привлечет внимание к вопросу поиска и разработке правильной системы сборов с пользователей и расширения их сферы охвата. Независимо от структуры и размера сборов за пользование и услуги, которые они финансируют, их ставки должны определяться муниципальными советами без каких-либо нормативных ограничений, конечно кроме тех случаев, когда нормативы необходимы для усиления местного потенциала в эффективности и подотчетности или для защиты определенной национальной политики. В то же время, доходы от сборов с пользователей не должны использоваться для субсидирования других услуг на местах. В рамках модели основанной на получении пользы (выше), которая основывается на финансировании местных общественных услуг, сборы с пользователей являются справедливыми, пока те, кто пользуются услугами платят за них. Кроме этого, сборы с пользователей за конкретные услуги не должны варьироваться в зависимости от типа пользователя (бедный-богатый или жилые объекты-торговые-промышленные)<sup>10</sup>.

**Последовательность налоговых реформ имеет значение.** Многие фискальные реформы диктуемые сверху (сверху-вниз) ставят задачу одновременно решить (реформировать) все этапы налогового цикла в целом. Однако добиться существенных результатов таким образом зачастую очень сложно. Последовательность проведения реформ целесообразно начинать с того, что наиболее «управляемо» или контролируемо (обычно налоговые сборы), и только потом переходить к другим элементам реформ (задачам). Необходимо наличие концептуальной основы проводимых реформ, а критерии для установления приоритетов должны руководствоваться такими показателями как влияние на уровень бедности, эффективность, временные рамки реформ и необходимость в квалифицированных кадрах. Ряд барьеров, влияющих на объем средств, в рамках которых местные налоги могут быть направлены непосредственно на сокращение бедности, включает в себя налоговые «переговоры» между налогоплательщиками и муниципалитетами (местными властями) и отсутствие политической воли. В то время как лишь некоторые инновации (новаторские решения) могут быть эффективными в плане преодоления данных барьеров, можно отдельно отметить следующие уроки из мировой практики:<sup>11</sup>

<sup>10</sup> *ibid*

<sup>11</sup> Enhancing Tax Revenues, Ian Blore, Nick Devas, Richard Slater, 2004

- Ежегодный бюджет составляется на основе денежных потоков в течение налогового (отчетного), что увеличивает скорость собираемости налогов – что очень важно. Госслужащие должны думать в разрезе квартальных, ежемесячных или даже еженедельных целевых показателях.
- Усовершенствование системы собираемости налогов зависит от стратегического планирования и укрепления потенциала по реализации реформ – именно в этом порядке. Кроме этого, повышение потенциала по собираемости налогов, как правило, требует достаточно комплексной информационной кампании (данные кампании идут рука об руку с реформами в области собираемости налогов), чтобы убедить общественность, что будут введены штрафы или возможны другие последствия за избегание налоговых платежей.
- Полная коммерциализация функции сборов налогов (передача в частные руки функций по сбору налогов) является стратегией с достаточно высоким уровнем риска. Параллельная реализация мер по укреплению внутреннего потенциала налоговых органов и внедрение выборочных элементов коммерциализации (со стороны внешних поставщиков услуг) может быть более подходящим вариантом.
- Отсутствие государственных реестров стоимости того или иного имущества может быть компенсировано следующими мерами: использование массовой оценки или аналогичных этому подходов; использование подхода с элементами самооценки имущества со стороны владельцев; или совместная работа с профессионалами в частном секторе (оценщиками стоимости имущества/активов).
- Стратегия по внедрению налогов с бизнеса/определенных услуг включают в себя такие меры как обновление бизнес регистров (реестров), условная оценка бизнеса и упрощение нормативных процедур.
- Для того, чтобы общественность поддерживала данные реформы важно вести разъяснительную работу и внедрять системы рассмотрения возражений (жалоб). Метод самооценки [напр. стоимости имущества] обеспечивает автоматический механизм гласности и помогает муниципалитетам вступать в диалог с общественностью. Что касается рассмотрения жалоб, что скорость рассмотрения возражений является решающим фактором поддержки тех или иных реформ со стороны общественности.

Выявление дополнительных налогоплательщиков является не менее важным элементом увеличения неналоговых поступлений (налогов которые находятся в ведении местных органов власти) для местных органов власти после реформ по совершенствованию системы сбора налогов.

**Вопросы управления (и коррупции) на местном уровне также не теряют своей актуальности, однако общее мнение сводится к тому, что местные власти, как правило, более эффективны, если от них требуется поиск источников финансирования своих расходов.** С учетом вышесказанного, фактически нет единого (универсального) подхода к решению вопросов местного налогообложения<sup>12</sup>. Мировая практика показывает, что местные органы власти имеют доступ от 1 до 3 основных источникам налогов, однако ответ на вопрос имеет ли это [количество налогов] какое либо влияние на эффективность местных органов власти пока является неоднозначным. Один момент более менее ясен - чем больше доходов необходимо местным органам собрать самим, тем более ответственно, эффективно и подотчетно они будут управлять своими расходами<sup>13</sup>. Тем не менее, местные органы власти во многих развивающихся странах сталкиваются с той проблемой, что улучшение налогового администрирования в целом не может исправить такие вопросы, как местные традиции, потенциал по реализации реформ, официальные и не официальные институты,

<sup>12</sup> Harry Kitchen, Local taxation in Selected countries: A comparative examination

<sup>13</sup> ibid

особенно когда общие реформы налогообложения (в том числе реформы по управлению и децентрализации) внедряются слишком быстро. Многие развивающиеся страны (особенно это актуально для стран бывшего Советского Союза) оказываются в такой ситуации, где все доходы управляются централизованно (из центра), кроме незначительного числа налогов и сборов, которые как правило невелики по своему объему. Основные статьи расходов, в формально подпадающие под полномочия местных властей, фактически контролируются центральными органами власти или нормативными документами более высокого уровня. Еще в 2002 году в ряде муниципалитетов Литвы было обнаружено, что "органы местной власти не имеют самостоятельных источников средств, чтобы хоть как-то регулировать возможные сокращения доходов или увеличение расходов. В таком положении, единственный выход для таких муниципалитетов это либо увеличить уровень задолженности (дефицита), либо заимствовать у [Центрального] правительства или частных кредиторов"<sup>14</sup>. При таких обстоятельствах, могут быть реализованы лишь некоторые из преимуществ местного самоуправления, и мало что можно получить от улучшения местного налогового администрирования.

#### **Вставка 5: Коррупция и местные органы власти, увеличение доходов и расходов<sup>15</sup>**

Существует экспертное мнение, что повышение уровня ответственности и полномочий местных органов власти (как в части функций и финансовых полномочий, т.е. управление доходами и расходами) по своей природе является хорошим способом сокращения уровня коррупции, так как это повышает эффективность государственного сектора. Также повышается и эффективность государственных расходов, системы предоставления государственных услуг, что улучшает уровень благосостояния населения, так как правительство становится ближе к народу, тем самым становясь более подотчетным общественности. С другой стороны, некоторые эксперты также указывают на ряд негативных последствий децентрализации на экономический рост и высокий уровень коррупции в местных органах власти. Удивительно, но факт, что вопросу действительно ли фискальная децентрализация сокращает уровень коррупции в части собираемости налогов на субнациональном уровне власти уделяется весьма мало внимания. Многочисленные данные подтверждают, что коррупция в налоговой системе действительно обширна и носит структурный характер. Феномен коррупции поражает все уровни власти, особенно тех органов власти, которые находятся на более низком уровне из-за его относительно слабого административного ресурса и потенциала. Как правило, коррупция действительно свойственна не только местным органам власти. В более широком смысле понимания, коррупция больше связана с отсутствием потенциала и кадров для исполнения и реализации тех или иных положений.

Например, налог с продаж в Индии - один из наиболее важных источников доходов для государства – является просто огромной коррупционной кормушкой, где широко распространена практика уклонения от уплаты, который в свою очередь является основным фактором, лежащим в основе стагнации доходов для государства. В соблазне получить выгоду от уклонения уплаты налога, многие торговцы не против дать взятку налоговому инспектору.

Налог на недвижимость, один из самых важных источников «собственных» доходов для многих местных органов власти во всем мире, также предоставляет широкое поле для уклонения от уплаты и коррупции. В условиях отсутствия единого реестра имущества и

<sup>14</sup> World Bank. 2002. "Lithuania: Issues in Municipal Finance." Report 23716-LT, World Bank, Washington, DC

<sup>15</sup> Extracts from Local Budgeting, World Bank, 2007, Combating Corruption in State and Local Revenue Administration, Amaresh Bagchi

механизма мониторинга стоимости имущества, сам процесс включает элемент «оценки» что само по себе подразумевает поле для уклонения от уплаты и, следовательно, коррупции. Именно этот момент [оценка имущества] считается одним из основных факторов коррупции в Латинской Америке, влияющим на низкую эффективность собираемости и размера налога на имущество. Исследование вопросов местного самоуправления в Латинской Америке<sup>16</sup> ссылается на элемент сговора между налогоплательщиками и сотрудниками налоговых органов при оценке стоимости той или иной недвижимости и прямого мошенничества со стороны налоговых чиновников, как основной причины низкой эффективности (действенности) налога на имущество. Кроме этого, тот же самый отчет ссылается на многие другие факторы, такие как отсутствие системности ревизии (пересмотра) налоговой базы длительность (сроки) пересмотра правил оценки имущества устанавливаемых центральным правительством. Другие налоги взимаемые во многих странах Латинской Америки также дают возможность для коррупции. Такая ситуация складывается и с местным налогом на бизнес, если он не взимается на основании четко и объективно измеряемых показателей (например, размера магазина или численности работников). Как и налог на городское имущество, налог на землю также включает в себя элемент «оценки» и тем самым предоставляет возможность для коррупции.

Местные органы власти, равно как и власти других уровней, как правило, пытаются увеличить свои доходы за счет сборов с пользователей услуг и пошлин. Сборы с пользователей услуг как правило взимаются в счет оказания таких услуг, как водоснабжение и электроснабжение. При попустительстве местных чиновников, эти услуги могут быть получены за меньшую плату, чем обычно. Пошлины также могут взиматься за административные сделки (например, предоставление лицензии на магазин) или за место на рынке (обычно аренда), за функционирование различных киосков в общественных местах, а также с розничных пунктов на улицах. Процесс распределения ларьков и киосков также предоставляет возможности для коррупции. В результате, любые сборы с пользователей услуг / пошлины, взимаемые местными органами власти должны следовать принципам, изложенным ранее в целях снижения коррупционного поля.

**Единообразие местных налогов и равенство (выравнивание).** Когда дело доходит до местных налогов, еще одним важным вопросом, глобальным по своей природе, является вопрос единообразия налогов между и внутри отдельных муниципалитетов. Под «единообразием» понимается то, должны ли ставки по налогам / сборам с пользователей быть равномерными для всех населенных пунктов отдельно взятого муниципалитета (если он достаточно большой), между муниципалитетами (по всей стране) или они должны быть дифференцированы по видам налогов или географическим районам. Точного ответа пока нет (учитывая сложности, затронутые ранее), однако, есть понимание, что ответ на данный вопрос сводится к тому, о каком налоге идет речь, а также от способов администрирования данного налога. Если выгода зависит от конкретно взятого физического лица (определяется посредством опроса), от типа недвижимости (недвижимое имущество, коммерческое и тд), или от площади муниципалитета (в пределах одного муниципалитета или везде), существуют случаи дифференциального налогообложения, если это возможно. Например, для такого местного налога как налог на имущество, дифференциальная ставка налога обоснована по следующим причинам: (а) налог охватывает стоимость оказания муниципальных услуг согласно типу недвижимости и его местоположения; (б) отражает различия в расходах на оказание данных услуг (производственные, экологические, социальные и т.д.); (в) налог намеренно используется для «исправления» или «содействия» тому или иному решению (например, для достижения экономического / социального развития специальных областей, зон и т.д.); (г) для удовлетворения конкретным принципам подотчетности, прозрачности,

<sup>16</sup> Nickson, R. A. 1995. Local Government in Latin America. London: Boulder.

справедливости (особенно, когда дело доходит до оценки или развития особых территорий). Хотя дифференцированный подход к местному налогу на прибыль не распространен, но применяется в некоторых городах США (особенно в тех случаях, когда живут в одном районе, а работают в другом напр. Нью-Йорк). Такое решение требует аналитической четкости (информацией и определением) и организационного потенциала для своего внедрения (как правило, параллельно с существующей системой администрирования подоходного налога). Для налогов, рассчитываемых на основе потребления (местные продажи, ГСМ, гостиничные сборы и тд) дифференцированные налоговые ставки, как правило, не возможны по административным причинам.

**Общественность может играть активную роль.** Общественность может играть важную роль в качестве источника информации, как контролер за налоговыми сборами, и оказывать давление на физические и юридические лица. Участие в управлении доходами со стороны общественности работает лучше всего в инициативах по самооценке (напр. Стоимости имущества), сочетая в себе коллективный диалог и индивидуальное предоставление информации. Дальнейшие выводы таковы: (I) Хорошая практика стратегии сборов на местах увязывает наличие фактической информации с действиями (реформами). Также учитывается система управления информацией и непредвиденные расходы; (II) необходимо создавать внутренний потенциал (обучать кадры) до скоропалительного внедрения большого числа элементов коммерциализации системы сбора доходов (налогов); муниципалитет должен быть еще более опытным, чем те внешние агентства, которые привлекаются на выполнение данных функций; (III) Любая инициатива должна быть подкреплена политически.

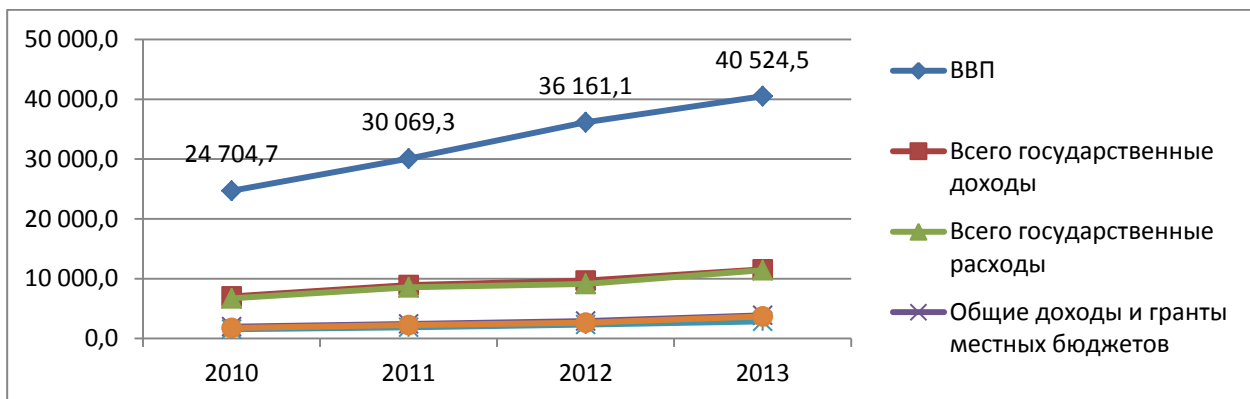
#### **4. Формирование и исполнение местных бюджетов в Республике Таджикистан**

При формировании проектов соответствующих бюджетов местные исполнительные органы государственной власти руководствуются требованиями бюджетного и налогового законодательства на текущий год и Методическим указанием «По прогнозированию поступлений государственных доходов», утвержденным приказом Министерства финансов Республики Таджикистан от 9 апреля 2007 года за №37.

Анализ данных по исполнению бюджета показал, что в период с 2010 по 2013 годы фактический объем местных бюджетов увеличился в 2 раза и в 2013 году составил 3 882,7 млн. сомони. Фактические показатели превысили плановые на 519,9 тыс. сомони. Общегосударственные доходы за последние 4 года выросли в 1,6 раз, в 2013 году их объем составил 11 544,4 млн. сомони

По отношению к ВВП общие доходы и гранты местных бюджетов в среднем составляют 8,4%, тогда как общегосударственные доходы в среднем составляют 28,3%.

Диаграмма № 7. Динамика роста местных доходов и расходов по отношению к ВВП (млн.сомони)



Анализ данных по исполнению местных бюджетов показал, что на протяжении ряда лет не обеспечивается в полной мере подготовка более реалистичного бюджета, основанного на обоснованных расчетах, что приводит к частому внесению изменений в утвержденные показатели местных бюджетов в процессе их исполнения.

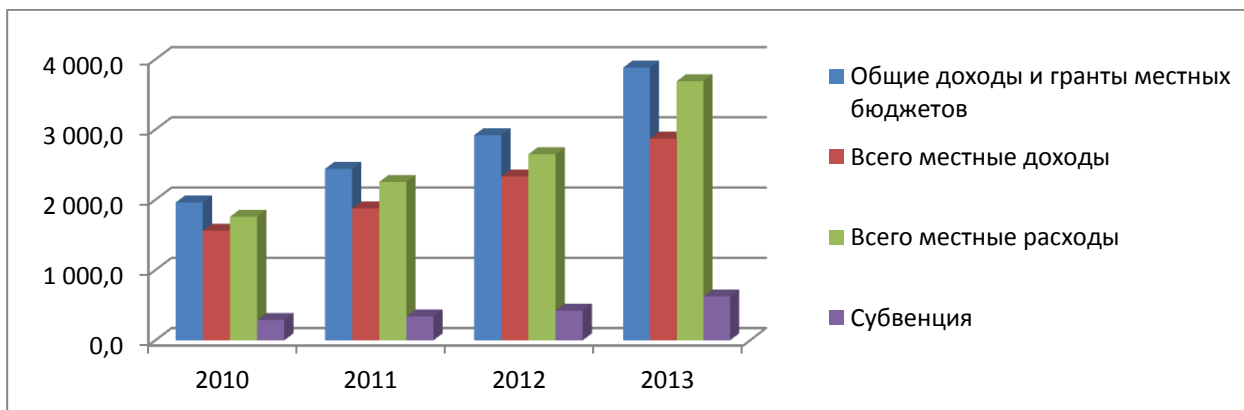
Диаграмма № 8. Отклонения уточненных показателей от утвержденного плана (млн.сомони)



Расходная часть местных бюджетов в среднем обеспечена налогами на 86,6%, что соответственно требует определения источников балансирования местных бюджетов. В республике Таджикистан 3 области, город Душанбе и 13 районов республиканского подчинения (РРП) из которых только Согдийская область, город Душанбе и 5 РРП являются районами донорами. Остальные же, 2 области - ГБАО и Хатлонская область и 8 РРП, чья расходная часть не обеспечена налогами в полной мере, получают финансовую помощь в виде субвенций из вышестоящих бюджетов.

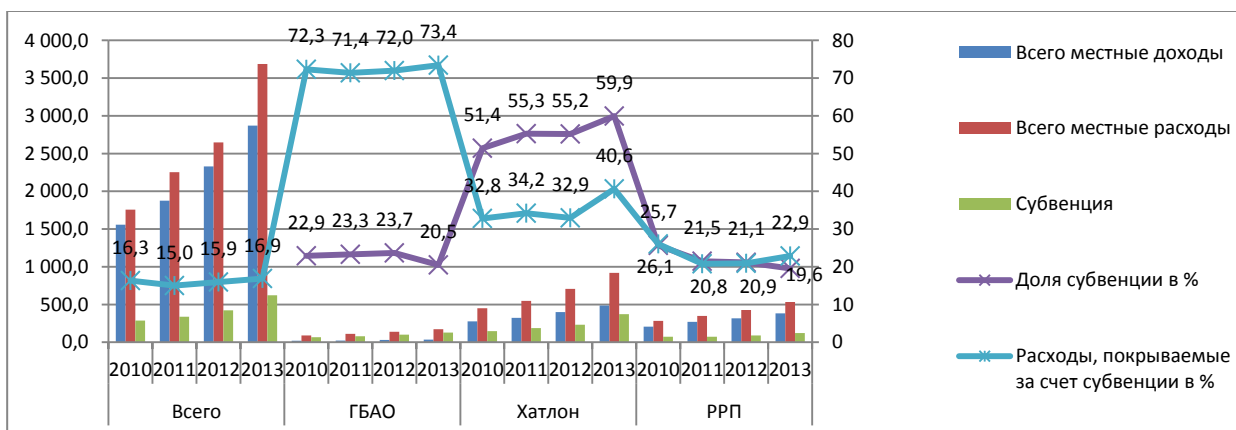


Диаграмма № 9. Соотношение доходов и расходов местных бюджетов, уровень субвенции



Наибольшую часть субвенций получает Хатлонская область, в 2013 году ее доля составила 59,9% от общей суммы выделяемой субвенции, что на 8,5 процентных пункта выше, чем в 2010 году. Однако, наибольшая часть расходов, покрываемых за счет субвенции, наблюдается в ГБАО.

Диаграмма № 10. Уровень субвенции



## 6. Роль местных бюджетов в развитии национальной экономики

### 6.1. Фискальная децентрализация

Эффективная реализация и рост налогового потенциала регионов по праву считаются важнейшими условиями динамичного развития, как местной, так и национальной экономики в целом. Обеспечение последовательного развития налогового потенциала регионов способствует росту их финансовой самостоятельности и повышению уровня социально-экономического развития. Однако, говоря о роли местных бюджетов в развитии национальной экономики, невозможно не затронуть вопросы фискальной децентрализации.

В последние пятьдесят лет во многих странах мира наблюдалось изменение роли государства, в частности, речь идет о том, как правительства финансировали свои программы, что послужило сильным толчком для различных бюджетных реформ<sup>17</sup>. Действительно, местные органы власти во многих частях света, даже сегодня, все еще с

<sup>17</sup> 4767 (full citation)

поразительным сходством сталкиваются со схожими проблемами снижения размеров трансфертов от центрального правительства, передачей дополнительных финансовых обязательств и ограничением налоговой базы, что не является достаточным для достижения целей развития и имеющихся бюджетных проблем. Такая ситуация вызвала сильные политические дебаты вокруг вопросов связанных с фискальной децентрализацией, способов обеспечения улучшения оказания услуг и улучшения местного бюджетирования. В период с 1980 по 2005, более 75 стран предприняли попытки передать те или иные государственные обязанности (функции) на более низкий уровень власти<sup>18</sup>. В результате этого накопился существенный опыт по вопросам фискальной децентрализации, которые касаются конкретных элементов этого явления или описывают опыт конкретных стран, которые экспериментировали с альтернативными формами фискальной децентрализации<sup>19</sup>. Существует также огромное количество информации, связанной с эффективным проведением этих реформ, предпринимаемых правительствами или при поддержке международных партнеров по развитию (как двусторонних, так и многосторонних).

Можно сделать два ключевых вывода исходя из существующей совокупности накопленного опыта: (1) децентрализация, больше чаще чем нет, приводит к положительным результатам, особенно при условии удовлетворены ряда условий предшествующих процессу децентрализации; (2) улучшение системы налогообложения на местах не является самоцелью - а больше процесс [который может быть достаточно долгим], связанный с преодолением длинного перечня проблем на пути.

На самом деле есть 4 основных аргумента в пользу усиления фискальной децентрализации и улучшения системы местного налогообложения:

- предоставление государственных услуг находится "ближе" к народу и его реальным потребностям;
- совершенствование системы принятия решений между центральными и местными органами власти;
- более значительный голос местных общин в решении экономических вопросов;
- улучшение системы управления<sup>20</sup>

В то же время, растет неопределенность в отношении того, оправдает ли действительно фискальная децентрализация свои ожидания и существуют ли реальные альтернативы. Пока не универсальный по своей натуре, ниже приведен перечень проблем с фискальной децентрализацией, возникающих достаточно часто. Не секрет, что данные вопросы оправдывают то внимание, которое уделяется всеми центральными и местными органами власти стран, пытающихся успешно реализовать реформы местного бюджетирования:

- децентрализация и правила (правовая база), особенно квазифискальные правила, которые правительства иногда используют вместо налогов или государственных расходов<sup>21</sup> и их связь с внутренними рынками, т.е. препятствия, которые вынуждают к нерациональному распределению ресурсов в связи с налоговой конкуренцией (между

---

<sup>18</sup> Ahmad, J, Devarajan. S. 2005, "decentralization and service delivery", policy research working paper # 3603, World Bank

<sup>19</sup> Vito Tanzi (full citation)

<sup>20</sup> Supply side accountability include measures to improve downward financial accountability (strong local capacity for budgeting and public finance management, control on intergovernmental transfers; transparent public audit systems etc); Demand side accountability refers to a broad range of actions and mechanisms that citizens can use to hold state and service providers accountable)

<sup>21</sup> Vito Tanzi

регионами) или общими ограничениями, связанными с перемещением рабочей силы, капитала, товаров и/или доступа к услугам в связи с увеличением полномочий органов местного самоуправления;

- повышение уровня коррупции, особенно в странах с менее развитыми местными институтами по сравнению с национальными;
- высокая степень сложности в распределении налогов и расходов;
- большие трудности в реализации общенациональных налоговых реформ;
- в более развитых странах, значительная фискальная децентрализация усложняет координацию фискальных мер и достижение макроэкономических показателей, например благодаря расширению возможностей местных властей заимствовать на внешнем рынке капитала;
- децентрализация и ее связь с растущим региональным неравенством;

## **6.2. Факторы, формирующие финансовую самостоятельность местных бюджетов в современных условиях**

На укрепление финансовой самостоятельности местных бюджетов влияют как внешние, так и внутренние факторы, в зависимости от потенциальной возможности органов местного самоуправления воздействовать на ситуацию в регионе. К внутренним факторам относятся состав и структура финансовых ресурсов местных органов власти, правильность выбранной стратегии и тактики управления ими, состояние инфраструктуры социальной сферы и объектов местного хозяйства, тенденции развития и структура местной экономики, компетенция и профессионализм органов местного самоуправления, численность населения и т.д. Из внешних факторов можно выделить влияние социально-экономических условий и социально-экономической политики государства, бюджетное, налоговое и гражданское законодательство и изменения в нём, уровень социально-экономического развития региона, и др.

Учитывая нынешний этап развития Таджикистана и проводимые реформы в стране, которые главным образом направлены на снижение уровня бедности, особое внимание уделяется и местному развитию. В рамках проводимых реформ Министерство экономического развития Республики Таджикистан (МЭРТ) разработало Методическое пособие по разработке и реализации Программ развития городов и районов РТ, которое в последствии было принято как официальный документ на заседании коллегии МЭРТ. Данное пособие является официальным путеводителем по запуску процесса социально-экономического развития регионов нашей страны путем разработки и реализации местных программ развития, проведения социально-экономических анализов, ресурсного обеспечения и организации системы мониторинга и оценки. Данное методическое пособие в течении 2010-2014г.г. было усовершенствовано и принято в новой редакции.

На сегодняшний день 40 городов и районов Республики Таджикистан разработали и реализуют свои Программы социально-экономического развития (ППР). В разработанных Программах, согласно методологии, указаны приоритетные проекты развития и, соответственно источники их финансирования, которые выглядят следующим образом:

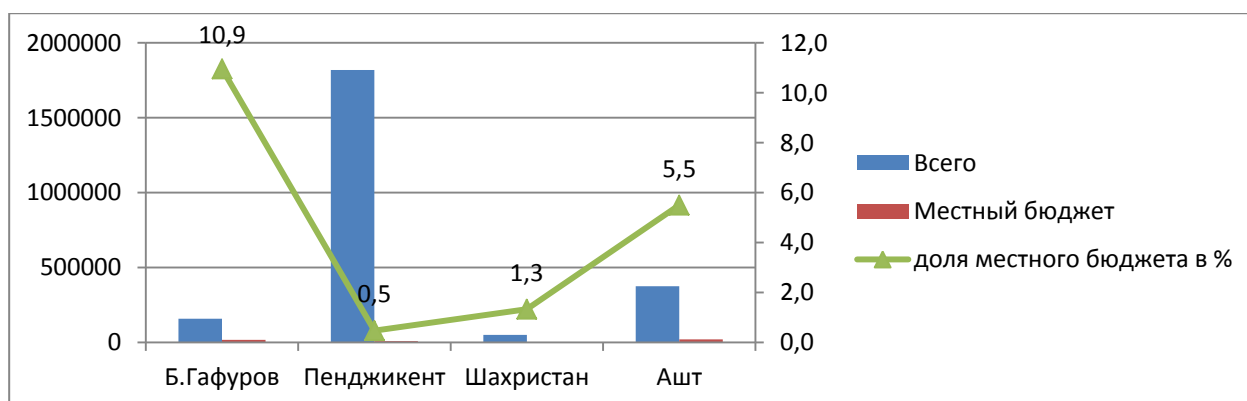
	Б.Гафуров		Пенджикент		Шахристан		Ашт	
Всего проектов	216	доля в %	252	доля в %	127	доля в %	184	доля в %
Всего средств в том числе:	158614,6		1818834,9		50645,6		375815,9	

Республиканский бюджет	875	0,6	21558,5	1,2	1842,98	3,6	16523	4,4
Областной бюджет	7713	4,9	0	0,0	2470	4,9	18025	4,8
Местный бюджет	17368	10,9	8674,7	0,5	674,23	1,3	20653,3	5,5
Иностранные инвестиции	34632	21,8	1204201,2	66,2	4315,36	8,5	52195,3	13,9
Средства населения и предпринимателей	89646,6	56,5	8543,4	0,5	13560,68	26,8	58580,2	15,6
Дефицит	8380	5,3	660518,8	36,3	28320,1	55,9	292536,6	77,8

В таблице приведено запланированное финансирование приоритетных проектов Программ развития на примере четырех районов Согдийской области – 2 района Б.Гафуров и Пенджикент - доноры и 2 района – Ашт и Шахристан - дотационные. Как показала практика, на основании отчетов по мониторингу реализации ПРР, большая часть проектов Программ развития финансируется за счет иностранных инвестиций и средств населения и предпринимателей. Средства местных бюджетов данных районов, направленных на развитие регионов составляют всего от 0,5 до 10,9 %.

Данные показатели определяют недостаточность финансового потенциала местных бюджетов в решении проблем социально-экономического развития регионов. Кроме того, не смотря на существующие законодательные аспекты по усилению взаимосвязи процессов планирования социально-экономического развития и бюджетного планирования, которые отражены в Законе «О Государственных финансах РТ» ст. 36, ст. 41, в инструкции Министерства финансов по составлению проекта бюджета на очередной финансовый год вопросы учета приоритетных проектов Программ и планов социально-экономического развития ранее не были учтены. Начиная с проекта государственного бюджета на 2015-2017 годы данная инструкция включает в себя тот пункт, по которому, при составлении проектов местных бюджетов необходимо учитывать приоритетные направления реализации Программ Развития Региона.

Диаграмма № 10. Финансирование Программ развития за счет средств местных бюджетов



Иными словами, сложившаяся система планирования местных бюджетов не позволяет местным органам власти уделять должное внимание реализации ПРР за счет средств местных бюджетов и основная нагрузка приходится на внебюджетные источники. Таким образом, назревает необходимость в пересмотре принципов планирования местных бюджетов в части доходов в направлении увеличения самостоятельности местных органов власти в области мобилизации доходов не только на обеспечение деятельности

исполнительных органов власти но и в целом на развитие регионов, основываясь в том числе на национальных приоритетах развития.

В целях совершенствования межбюджетных отношений и повышения эффективности управления местными бюджетами, в первую очередь необходимо рассмотреть возможности межбюджетного выравнивания с четкими правилами и процедурами, закрепленными на законодательном уровне, а именно:

- закрепить перечень доходных источников и видов расходов на постоянной основе в зависимости от вида (уровня) местного бюджета;
- основные критерии и правила формирования межбюджетных трансфертов, особенно трансфертов для выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности местных исполнительных органов государственной власти (дотации).

## Заключение

В современных условиях развития экономики в Таджикистане одной из важнейших задач местного развития является обеспечение финансовой самостоятельности местных органов власти и органов самоуправления, поскольку эффективность деятельности местных органов власти во многом зависит от того, какие бюджетные ресурсы они получают в свое распоряжение.

Однако, проведенный в ходе исследования анализ системы местного налогообложения в Республике Таджикистан, показал, что часть собственных доходов органов местной власти незначительна, что не дает обеспечить принцип самостоятельности. Кроме того, существующая система межбюджетных отношений не дает возможности местным органам власти для создания рычагов и стимулов для повышения эффективности управления местными бюджетами, в том числе и наращивания налогового потенциала.

Для повышения эффективности действующей региональной налоговой политики целесообразно было бы расширить перечень фискально значимых местных налогов и сборов за счет перевода некоторых общегосударственных налогов и сборов в разряд местных, как это принято в некоторых зарубежных государствах с развитой экономикой, либо законодательно закрепить на долгосрочной основе соответствующий процент отчислений от налога на доходы граждан, налога на прибыль предприятий, ряда акцизов. Также рассмотреть возможные варианты разработки методологии прогнозирования и учета поступления доходов в местный бюджет

Необходимо так же предоставить право местной власти самостоятельно определять, из числа установленных законом, перечень местных налогов и сборов, которые будут более эффективны на определенной территории. Реализация такого права позволит местным органам власти при формировании бюджетов преодолеть отрыв от реальной налоговой базы региона и создаст механизм финансового воздействия на эффективное социально-экономическое развитие территории, значительно повысит ее экономическую самостоятельность. Кроме того, разработка плана мероприятий по повышению роли местных налогов в формировании местных бюджетов со стороны местных органов власти позволит обеспечить более эффективное формирование местных бюджетов.

Процентные ставки отчислений общегосударственных налогов

Вид налога / Местные органы власти	2010 г.		2011 г.		2012 г.		2013 г.	
	Респуб бюдж	Мест бюдж	Респуб бюдж	Мест бюдж	Респуб бюдж	Мест бюдж	Респ бюдж	Мест бюдж
<b>НДС</b>								
Согдийская область	39	61						
Город Душанбе	60	40	47	53	50	50	50	50
Город Турсунзаде	100		100		100		100	
Гиссарский район	58	42	82	18	50	50		
Район Рудаки	-	-						
Город Рогун								
Город Вахдат							20	80
Другие области		100		100		100		
<b>Налог на прибыль / минимальный налог с предприятий</b>								
Согдийская область								
Город Душанбе	60	40	60	40	50	50	50	50
Город Турсунзаде	60	40	100		100		100	
Гиссарский район	-	-					30	70
Район Рудаки								
Город Рогун			40	60	60	40	58	42
Город Вахдат								
Другие области		100		100		100		
<b>Подоходный налог</b>								
Согдийская область			24	76	25	75	26	74
Город Душанбе	54	46	40	60	40	60	35	65
Город Турсунзаде	40	60	45	55	40	60		
Гиссарский район	-	-					25	75
Район Рудаки			29	71	27	73		
Город Рогун	39	61	61	39	56	44	50	50
Город Вахдат					22	78		
Другие области		100				100		
<b>Налог с пользователей автомобильных дорог</b>								
Согдийская область	20	80						
Город Душанбе	-	-						
Город Турсунзаде	25	75						
Гиссарский район	50	50			33	67		
Район Рудаки	14	86						
Город Рогун								
Город Вахдат					30	70		
Другие области		100				100		

**ВЫБОРОЧНЫЕ СТРАНОВЫЕ ПРИМЕРЫ**<sup>22</sup>

**Польша:** Муниципалитеты имеют доступ к целому ряду местных налогов, но налог на имущество, безусловно, самый важный. Прочие налоги включают налог на земли сельскохозяйственного назначения, налог на транспортные средства (грузовые автомобили с грузоподъемностью более 2 тонн, тягачи, автобусы, а также прицепы грузоподъемностью свыше 5 тонн), и несколько других относительно незначительных налогов. Эти налоги вводят и собирают муниципалитеты. В общем, максимальные ставки местных налогов определяются центральным правительством, но в этих пределах муниципалитеты могут устанавливать собственные ставки.

**Канада:** Органы местного самоуправления создаются провинцией и им, как таковым, разрешается использовать только один налог - налог на имущество (в большинстве провинций, провинциальные органы власти также облагаются налогом на имущество). Не смотря на свободу в установлении своей общей ставки налога на имущество, муниципальные органы власти сталкиваются со значительным количеством провинциальных норм и правил по отношению к своей налоговой базе и ставкам. В то время как некоторые из этих сокращений и ограничений могут быть необходимы для удовлетворения множества более широких социальных и экономических целей, дело в том, что они действительно ограничивают муниципальную фискальную автономию. Здесь описаны примеры таких ограничений и контроля. Во всех десяти провинциях и трех территориях, недвижимость является базой налогообложения. Ее основные компоненты включают в себя землю, здания и сооружения и, в некоторых провинциях, машины и оборудование. Тем не менее, законодательство / правила провинциальных властей освобождают некоторые виды недвижимости от налогообложения. К ним относятся колледжи и университеты, церкви и кладбища, государственные больницы, благотворительные организации и т.д. В соответствии с Конституцией, имущество, находящееся в собственности провинциальных и федеральных властей, также освобождаются от имущественного налогообложения. Для федерального и провинциального имущества, включая колледжи, университеты и государственные больницы, муниципалитетам выделяются субсидии (на основе числа студентов или количества коек). Также, законодательство / правила провинций требует особого режима для других видов имущества – во всех провинциях земли сельскохозяйственного назначения и имущество лесных хозяйств получают благоприятный налоговый режим. Благоприятный режим принимает форму льгот, снижения ставки по налогу на имущество, или оценку на основе текущего использования земли, а не ее рыночной стоимости.

Для всей налогооблагаемой недвижимости, каждая провинция имеет законодательство, которое призывает к оценке недвижимого имущества при некотором значении. В некоторых провинциях, это называется "реальное и истинное значение", "текущее значение", или "справедливая стоимость". На практике эти термины относятся к рыночной стоимости. Чтобы избежать непреднамеренного изменения в провинциальной практике оценки и добиться намеченных изменений, каждая провинция создала центральный орган по оценке и перешла на более обновленную и частую переоценку. Не смотря на то, что муниципальные органы власти ответственны за установление их общей ставки по налогу на имущество без ограничений, провинциальные нормы и правила контролируют структуру ставок по всем

---

<sup>22</sup> Selected country cases taken individually from Harry Kitchen, Principles and Best Practices for Funding, Financing, and Cost Sharing Metro Vancouver's Municipal Services



видам недвижимости. Например, в некоторых провинциях позволяют муниципалитетам применять единую общую ставку налога для всех категорий основных средств, другие позволяют применять различные ставки на различные категории основных средств с льготными ставками, установленными для жилого и хозяйственного имущества и высокими ставками для коммерческих и промышленных объектов. В одной провинции (Остров принца Эдуарда), ставки по налогу на имущество ниже для жителей провинции, чем для нерезидентов провинции.

Особое положение для Онтарио дает Закон города Торонто и новый муниципальный закон Онтарио, который вступил в силу 1 января 2007 года. Большинство положений, которые применяются к Торонто, также применяются к другим муниципалитетам по всей провинции. Наиболее существенное различие между двумя законодательными актами, то, что Торонто был предоставлен ряд дополнительных полномочий в области налогообложения. Город имеет право взимать дополнительные налоги за исключением налога на доход, прибыль, капитал, богатство (в том числе налог на наследство), машины и оборудование, используемые в исследованиях или разработке, или производстве и переработке, заработную плату, бензин, природные ресурсы, энергопотребление, общие продажи товаров, (за исключением досуга, ликера и табака) использования автомобильных дорог и жилья (в том числе отелей, мотелей, жилых домов и т.д.). Город также не может взимать подушевой налог. Для тех налогов, которые он может взимать, город может определить базу, ставку или сумму налога, методы администрирования, механизмы сбора и взыскания, а также любые льготы или возврат. От возможных налогов, которые городу разрешено взимать, он выбрал налог на передачу собственности (по аналогии с провинциальным земельным налогом) и 60 долларов ежегодный взнос за свидетельство о регистрации транспортных средств. Что касается заимствований, Торонто не может превышать годовые лимиты по погашению. Он имеет дополнительные инструменты долгового финансирования – доходы от облигаций и финансирование выпуска ценных бумаг под будущие налоги. Положения Закона «О статусе города Торонто» обязывает Генерального аудитора и омбудсмена, которые являются дискреционными в других муниципалитетах.

Наконец, нескольким муниципалитетам в Канаде были предоставлены полномочия вводить налог на гостиницы / мотели. В частности:

- Квебек - сбор \$ 2 за номер за ночь;
- Шарлоттатаун – ставка до 2% от стоимости номера, доходы направляются на развитие туризма и специальных мероприятий;
- Галифакс - 2%, направляется на развитие маркетинга капитала и специальных мероприятий;
- Виктория и Саанич - 2% направляется на развитие туризма;
- Сент-Джонс - 3% для смешанного использования включая Станцию Сент-Джонс и сокращение центрального дефицита;
- Уайтхорс – провинции разрешено взимать муниципальный налог, но ни один не был применен.

В Торонто также применяются добровольные, неправительственные, маркетинговые сборы (3% регулируются Гостиничной Ассоциацией Торонто), Оттава (3% регулируются Управлением по туризму Оттавы), Реджайна (2,28% регулируются Гостиничной Ассоциацией и Туризмом Реджайны), и Эдмонтон (1% регулируется Корпорацией экономического развития Эдмонта).

**Скандинавские страны:** Наиболее известные примеры местных налогов на прибыль в этих странах (Швеция, Норвегия, Финляндия, Дания), где он является единственным местным налогом, имеющим какое-либо значение (Таблица С.1) для органов местного

самоуправления. Местные налоги на прибыль в основном взимаются по единой, локально установленной ставке по той же налоговой базе, что и национальный подоходный налог. Прогрессивной частью структуры ставок является центральный налог на прибыль. Подоходный налог взимается местными органами власти в Норвегии и центральным правительством в Дании и Швеции. В двух последних странах, доходы перечисляются в каждую местную подведомственную инстанцию по месту жительства, а не по месту работы. В Швеции, подоходный налог взимается только с личного дохода. В Норвегии, Дании и Финляндии, это также относится и к доходам от бизнеса, хотя это создало ряд проблем, включая споры о том, кто имеет право на доходы для компаний с офисами во многих муниципалитетах (банки, например). Норвежская резолюция по этой проблеме узаконила распределение, основанное на муниципальном закреплении занятости каждой компании. Норвегия имеет потолки по местным ставкам налога на прибыль и все муниципалитеты в настоящее время применяют максимальную ставку. Разница между самой высокой и самой низкой ставкой муниципальных налогов в Скандинавских странах сократилась в последние годы с дифференциалом сейчас на 6 процентных пунктов в Дании и на 5 процентных пунктов в Швеции и Норвегии<sup>23</sup>:

**Бельгия:** Местные органы власти в Бельгии практически полностью зависят от местных налогов на прибыль. Здесь, местный налог не является дополнительным сбором для центральной налоговой базы, как в Скандинавских странах, скорее это дополнительные сборы, взимаемые в процентах от государственных налогов на прибыль, подлежащих выплате.

**Швейцария:** В большинстве округов (средний уровень власти), органы местного самоуправления имеют право взимать дополнительные сборы на местном уровне по установленным ставкам на окружные налоги на прибыль, а не с налога на доходы центрального правительства. Местные налоги взимаются с доходов и активов (налог на личное богатство и налог на корпоративное имущество – налог на чистые активы).

**Франция:** Здесь нет регулируемых налогов между центральным правительством и местными органами власти, но есть около дюжины местных налогов (налог на жилье, налог на имущество, налог на землю, налог на предпринимательство, налог на мусор, транспортный налог, налог на регистрацию имущества, налог на электроэнергию, налог на регистрацию автомобиля, налог на развитие градостроительства) с более чем одним уровнем местного самоуправления, имеющих доступ к одной и той же налоговой базе. Налог на имущество, например, разделен между общественным советом, советом департаментов и областным советом. Каждый руководящий аппарат, однако, устанавливает свою собственную ставку налога независимо от других управляющих юрисдикций. Здесь, налоговая база определяется центральным правительством, которое собирает налог и перечисляет его в местные налоговые органы.

Местные муниципальные советы не имеют право создавать свои собственные налоги или изменять свои налоговые базы, но они имеют право устанавливать свои налоговые ставки в некоторых пределах. Для основных налогов, существуют ограничения на максимальные налоговые ставки - они не могут превышать среднюю государственную налоговую ставку в 2 или 2,5 раза. Существует также обязательная связь между увеличением налоговой ставки налога с бизнеса (оплачивается предприятиями) и увеличением налоговой ставки жилищных и имущественных налогов (оплачивается домохозяйствами и избирателями) - первая не может быть выше, чем последняя<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Vito Tanzi

<sup>24</sup> (Prud'home, 2006).

**Бразилия:** Конституция четко определяет назначение налоговых обязательств для каждого уровня власти и не существует дублирования налогов. Муниципальные налоговые доходы состоят из налога на индивидуальные и профессиональные услуги (все услуги, за исключением связи и межгосударственного / межмуниципального общественного транспорта); городские налоги на имущество; и налог от продажи недвижимого имущества. Налог на индивидуальные и профессиональные услуги собираются в основном в крупных городах, в которых предоставляются современные услуги. Ставка налога устанавливается муниципалитетами, в пределах потолков, установленных федеральным правительством, но там могут быть значительные различия по секторам услуг в рамках муниципального образования. Городской налог на имущество, с одной стороны, является самым важным источником дохода для городов среднего размера. Этим налогом облагаются по капитальной стоимости все земельные участки и здания юридически зарегистрированные в городских районах в пределах муниципального образования. Налог на передачу земли, сборы и платежи с домохозяйств используются всеми муниципалитетами<sup>25</sup>.

**Южная Африка:** Местные органы власти полагаются на налоги на имущество, которые составляют около 20% их доходов, сборы с пользователей составляют более 40%, региональные сборы от услуг, взимаемые с товарооборота и заработной платы, составляют примерно 7% местных доходов. Основная часть от этого дохода поступает от шести городских районов - на них приходится около 70% от общей суммы доходов от налога на имущество и региональных сборов от услуг<sup>26</sup>.

**Германия:** Доходы местных органов власти в Германии поступают из различных источников. На налог на бизнес (в первую очередь налог на прибыль корпораций, чья база определяется центральным правительством по местным ставкам, установленным в отдельных муниципальных органах власти) приходится около 40% от местных налоговых поступлений. Индивидуальные налоги на прибыль следующие по важности. Они представляют собой местную долю национального дохода и подоходный налог, который определяется государственными и федеральными органами власти. В целом, местные органы власти получают 15% от этих доходов (это предусмотрено в Конституции), но доля каждого муниципалитета может различаться. Доходы распределяются центральными правительствами между местными органами власти, образующими муниципалитеты, (то есть, где налогоплательщик проживает) в пределах 15% национального ВВП на душу населения. Это ограничивает сумму распределения по общинам с высоким уровнем доходов и вводит эффект выравнивания. Местные налоги на имущество также существуют, но значительно менее важны, чем налог с бизнеса. Во многих муниципалитетах, налог на имущество составляет около одной шестой части доходов, полученных от налога с бизнеса. Сборы и платежи являются еще одним важным источником местных фондов, как правило, объясняется значительно большим доходом, чем налог на имущество<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> (Alfonso and Araujo, 2006).

<sup>26</sup> (Heymans, 2006)

<sup>27</sup> (Kitchen, 2002)