
REVIEW OF CONTROL PROCEDURES ON THE COLLECTION OF LOCAL REVENUES TO THE LOCAL BUDGETS

Zhelyo Zhelev, Ph.D

Academy of Economics "D. A. Cenov" – Svishtov, Bulgaria zh.zhelev@uni-svishtov.bg

Abstract: This paper aims to present in what aspects in the control action carried out by local authorities. The actuality is related to the fact that municipalities as basic administrative-territorial unit only accumulate their own revenues - local taxes and fees. Although various potentials funding major item in revenue for the budget of municipalities remain local taxes. For this purpose had made review of the various control procedures for each revenue category, revenue from taxes, fees and income from renting concession. Derived categories participate directly collection on the local budget. That is why particular attention is paid to each of them. Control procedures for each income item of the above are discussed in detail. To maximize detailed analysis of control procedures has paid attention to the specific actions taken by employees in different departments. Based on the review and analysis in some of the control procedures set out in what of guidelines weaknesses and errors and omissions in the legislation. The control procedures that fully cover the accuracy and focus in its scope missing or guidelines for development. The paper is divided into three main parts: introduction, body and conclusion. The introduction included topicality, subject and object, and limitations in the development. The exhibition is divided into three subsections, which refer to individual three revenue categories, which include individual control process for each of them. The conclusion indicated the need for the development and perfection of the control procedures.

Keywords: control, procedures, local taxes, local fees.

ПРЕГЛЕД НА КОНТРОЛНИТЕ ПРОЦЕДУРИ ВЪРХУ СЪБИРАЕМОСТТА НА МЕСТНИТЕ ПРИХОДИ В МЕСТНИТЕ БЮДЖЕТИ

Жельо Желев

Стопанска академия "Д. А. Ценов" – гр. Свищов, Република България zh.zhelev@ui-svishtov.bg

Резиме: Настоящата разработка има за цел да представи в какви аспекти се изразява контролното въздействие, осъществявано от органите на местното управление. Актуалността е свързана с това, че Общините, като основно административно-териториално звено, единствено акумулират своите собствени приходи - местните данъци и такси. Въпреки различните възможности за финансиране, основно перо в приход за бюджета на Общините си остават местните данъци и такси. За целта е направен преглед на отделните контролни процедури за всяка приходна категория: приходи от данъци, приходи от такси и приходи от отдаване на концесии. Изведени категории участват пряко върху събираемостта в местния бюджет. Именно поради тази причина е отделено специално внимание на всяка от тях. Контролните процедури за всяко едно приходно перо от горепосочените са разгледани обстойно. За да се постигне максимално подробен анализ на контролните процедури е отделено внимание и на конкретните действия, които се предприемат от служителите в различните Дирекции. На базата на прегледа и анализа в някои от контролните процедури е посочено в какви насоки се наблюдават слабости и неточности, както и пропуски в законодателството. За контролните процедури, които напълно покриват правилността и насочеността си в своя обхват липсват препоръки или насоки за развитие. Разработката е разделена на три основни части: въведение, изложение и заключение. Във въведението са включени актуалността, предмета и обекта, както и ограниченията в разработката. Изложението е разделено на три подточки, които се отнасят за отделните три приходни категории, в които са включени отделните контролни процедури за всяка от тях. В заключението е посочено необходимостта от развитието и усъвършаването на контролните процедури.

Клучни думи: контрол, процедури, местни данъци, местни такси.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Държавата се олицетворява от конкретни институции на власт и управление. Тези институции се свеждат преди всичко до централните и местни органи на държавна власт и управление, които по принцип не се занимават със стопанска дейност, а изпълняват властническо-управленски функции. За да може тези органи

да изпълняват възложените им функции и задачи, те трябва да разполагат с определени финансови ресурси. Тези ресурси им се осигуряват посредством техните бюджети, които взети заедно образуват общия или така наречения консолидиран държавен бюджет.

Трудното и сложно управление на държавата не е по силите само на централните органи. Освен тях всяка държава изгражда и система от местни териториални и регионални органи на власт и управление. Във връзка с това територията на страната се обособява и подразделя на отделни териториално-административни единици. Съгласно чл.2 /1/ от Конституцията на Република България¹³ нашата страна е "единна държава с местно самоуправление. В нея не се допускат автономни териториални образувания".

Актуалността на разработката се изразява в това, че Общините, като основно административно-териториално звено, единствено акумулират своите собствени приходи - местните данъци и такси, имат право на своя собственост, на самостоятелна стопанска дейност и на съучастие в такава дейност. В общинските бюджети постъпват и част от държавните данъци и такси, а могат да бъдат финансирани по линия на Европейския съюз или различни международни програми. Въпреки последните по-горе посочени възможности за финансиране, основно перо в приходите на Общините си остават местните данъци и такси.

Обект на изследването в настоящата разработка е облагането на местните данъци и такси, което се осъществява от органите на местно управление.

Предмет на изследването са отделните контролни процедури, които се осъществяват от служители в Данъчните служби към отделните Общини.

Ограниченията в разработката са свързани с обстоятелството, че не са разглеждани приходите, които са от начисляване на глоби и санкции, както и приходите, които постъпват от продажбата на общинско имущество.

2. ОСНОВНИ КОНТРОЛНИ ПРОЦЕДУРИ ВЪРХУ СЪБИРАЕМОСТТА НА ПРИХОДИТЕ В МЕСТНИЯ БЮДЖЕТ

Основните нормативни актове, регламентиращи процесите по управление и контрол на данъчните приходи се основават на Закона за месните данъци и такси, Данъчно-осигурителния процесуален кодекс и Наредбата за условията и реда за съставянето, приемането, изпълнението, отчитането на общинския бюджет и извънбюджетните сметки на Общината и други нормативни актове на Общински съвети и Заповеди на Кметове на Общини и други.

Структурата на бюджета на Общините обхваща следните приходни категории:

- Приходи от данъци
- Приходи от такси
- Приходи от отдаване на канцесии

2.1 Контролни процедури върху събираемостта на приходите от данъци

В общинския бюджет постъпват следните местни данъци: данък върху недвижимите имоти; данък върху наследствата, данък върху даренията, данък върху възмездно придобиване на имущество, данък върху превозните средства, патентен данък и туристически данък. В процеса по събирането на данъчните приходи от местни данъци, контролните органи следват аналогични контролни процедури. **Първата процедура** е "Установяване размера на дължимия данък на база на Акт за установяване на данъчно задължение". При две хипотези се извършва процедурата. Първата е когато искането е подадено от задълженото лице, а втората – когато установяването се извършва по служебен път от контролните органи. Тези две хипотези подробно са описани в чл 107 на ДОПК¹⁴. При първата хипотеза контролните органи издават Акт за установяване на задължението в 30-дневен срок от постъпване на искането. При втората хипотеза - Актът може да се издаде и служебно, когато задължението не е платено в срок и не е извършена ревизия. Резултатът от заключението в този приключителен документ може да се обжалва в 14-дневен срок от получаването му пред директора на Дирекция „Местни данъци и такси“, който упражнява правомощия на териториален директор на

¹³ Конституция на Република България //Обн. ДВ бр.56 от 13 Юли 1991 г., изм. доп. ДВ бр. 12 от 6 Февруари 2007 г.

¹⁴ Данъчно-осигурителен процесуален кодекс //Обн. ДВ бр. 105 от 29 Декември 2005 г., изм. доп. ДВ бр. 105 от 30 Декември 2016 г.

Twelfth International Scientific Conference
KNOWLEDGE WITHOUT BORDERS
31.3-2.4.2017, Vrnjacka Banja, Serbia

Националната агенция за приходите, съгласно чл 4 и чл 5 от Закона за местните данъци и такси¹⁵. При установяване на несъответствия при обработката на декларацията, засягащи основата на данъчното облагане, контролните органи към Дирекция „Местни данъци и такси“ издават Акт за установяване на задължение. На базата на това се коригира подадената вече декларация като задълженото лице е уведомено за настъпилите промени.

Втората процедура е „Установяване размера на дължимия данък на база данъчна декларация“. Служители в Дирекция „Местни данъци и такси“ изчисляват имотното състояние на база подадената декларация чрез съвкупност от действия, а именно: приемане на декларацията, първични административно-контролни дейности, изискване за допълнителни документи, последващи административно-контролни дейности, изчисляване размера на данъка и уведомяване данъчно задълженото лице за размера на данъка. Приемат се декларациите, които са подадени лично или по лицензирани пощенски служби. Приемането се извършва от отдел „Обслужване“. Освен данъчни декларации се приемат и коригиращи такива, които се подават при промяна на обстоятелствата, имащи значение за определяне на данъка. Те могат да бъдат действия по продажба, увеличаване на квадратурата на имота, подобрения и други.

При първичните административно-контролни дейности се извършва установяване размера на данъка, когато се приемат първоначална или коригираща декларация. Контролните действия се извършват от служител в отдел „Обслужване“, който проверява представителната власт на лицето, подаващо декларацията (лична карта, БУЛСТАТ на фирмата, пълномощното и други), правилността на попълнените реквизити в декларацията, документите удостоверяващи правото на собственост или правото на ползване на движимото или недвижимо имущество (нотариален акт, договор за доброволна или съдебна делба, решение на съда, договор за учредено право на ползване и др.). При подаване на декларация за новопридобито превозно средство, освен горепосочените документи, задължително се прилага и талонът на превозното средство, договор за покупко-продажба (фактура). **Пропуските**, които се допускат на този етап е, че не се изискват задължително документи отразяващи обстоятелствата по заплащането на данък за придобиване на превозното средство и платен данък от предишния собственик. Тези два документа могат да послужат като доказателства за фактите, отнасящи се до това дали старите задължения за превозното средство за изплатени от старите собственици. Доказателствената сила на тези два документа „показват обвързването на представеното доказателство с относимата реалност“¹⁶.

Изискването на допълнителни документи е в случай, че декларацията е попълнена неправилно или липсват нужните документи. В случай, че декларацията е подадена по пощенските служби – непълнотите се отстраняват чрез изпращане на съобщение, в което данъчно задълженото лице се поканва да се яви лично или чрез изпращане на липсващите документи отново чрез лицензираните пощенски служби.

Последващите административно-контролни дейности се извършват от отдел „Краткосрочни плащания и контрол“ и отдел „Обслужване“. След като се осъществи контрол при приемането на декларацията, контролните дейности продължават на още две нива. На първо ниво се обработват данните в подадената декларацията от служител в отдел „Обслужване“, а на второ ниво се извършват проверки на място, съпоставки на документите от други институции и/или извършване на ревизии на юридически лица. Тези контролни действия се извършват от служители в отдел „Краткосрочни плащания и контрол“. Целта е да се установи реалността на размера на задължението след като се изяснят непълнотите в данъчната декларация.

На базата на горепосочените контролни действия по втората контролна процедура се предприемат действия по изчисляване размера на данъка, уведомяване на данъчно задълженото лице за размера на задължението, което следва да заплати и проверка за постъпило плащане. Тези три основни действия се включват в обхвата на **третата контролна процедура**. На основата на заявените и установените факти и обстоятелства от данъчния субект, контролния орган определя конкретния размер на задължението. След това се предприемат действия по уведомяване на задълженото лице. Това се осъществява като се изпрати съобщение - писмо с обратна разписка чрез лицензиран пощенски оператор, в което се вписва извършеното действие. Необходимо е да се уточни, че съобщението за размера на дължимия данък няма характер на принудително изпълнение. При последното действие се проверява дали е постъпило плащането. Служители в отдел

¹⁵ Закон за местните данъци и такси //Обн. ДВ бр. 117 от 10 Декември 1997 г., изм. доп. ДВ бр. 97 от 6 Декември 2016 г.

¹⁶ Стойкова, П. *Документите в данъчния контрол (Доказателствени аспекти)*. Свищов. АИ Ценов, (2013) с. 179

„Краткосрочни плащания и контрол“ следят за постъпленията на дължимите суми за данъци по партидите на данъчно задължените лица.

2.2 Контролни процедури при събираемостта на приходите от местни такси

Местните такси са данъкоподобни плащания, които също се включват като приходи за местния бюджет. Разликата между местните данъци и такси се проявява в техния характер. Местните данъци имат задължителен характер, докато местните такси имат характер на задължения само в случаите, когато данъчно задълженото лице желае да ползва определени общинска мест или услуги. Друга особеност е, че размера местните данъци се определя на базата на съвкупност от сложни категории, докато таксите са „прости или пропорционални и се заплащат безкасово, в брой или с таксови марки“.¹⁷

Местните такси включват приходи, реализирани от:

- Ползване на пазари, тържища, панаири, тротоари, улични платни и други.
- Битови отпадъци.
- Ползване на технически и административни услуги.
- Туристически такси

Определянето на таксите за ползване на общински места за пазари, тържища, панаири, тротоари, улична платна и други се определя от Решение на Общинския съвет по предложение на кмета на дадената Община. На базата на това Решение се определят начините за информиране на гражданите, които искат да използват общинска собственост за някоя от горепосочените цели, какви документи е необходимо гражданите да подадат и какъв е размера на такса, която трябва да бъде заплатена от съответните граждани.

Контролните процедури, които следва да бъдат изпълнени от контролните органи са проверка за недостатъци по съответното искане, контролни проверки на място за съответствие и установяване на наличие на некоректни платци.

При контролната процедура „Проверка на недостатъци по искането“, отговорен контрол орган осъществява техническа проверка за липса на недостатъци в искането. Успоредно с това се следи и да е на лице служебна бележка, която удостоверява за липса на задължения към Общината. При установяването на недостатъци в искането, заявителят се уведомява да ги отстрани в три дневен срок. Искането се регистрира като се издаде разрешение, което се вписва в регистър на автоматизирана система, както и в единен електронен регистър на Общината. За всеки вид дейност, за която е издадено разрешение се води отделен регистър. Разрешението се издава в два екземпляра като втория се съхранява и архивира по вид на дейността и номер на протокола.

При „Контролните проверки на място за съответствие“ контролните органи осъществяватна срещни проверки чрез посещения на място за установяване на съответствие между разрешението и действително ползваната квадратура на общинския терен. Проверява се и размера на внесената в приход на Общината такса. Проверките се удостоверяват със съставяне на констативни протоколи за фактическа наличност.

Контролната процедура за „Установяване на наличие на некоректни платци“ е насочена към регистриране на несъответствията чрез констативен акт с покана за явяване или акт за административно нарушение, за което нарушителят плаща глоба, а при отказ за плащане се преминава към разпоредбите на Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН)¹⁸. Следващото действия към тази контролна процедура е регистриране на некоректния платец в електронен регистър „Длъжници“ с всички произтичащи от това нормативни и административни последици.

Контролните процедури, които служители в данъчна служба към общините следва да извършват при събираемостта на **такси за битови отпадъци** са насочени към административно-контролни дейности при обработката на декларацията, установяване на дължимия размер и проверка за наличие на просрочени задължения.

Първоначалните действия са насочени към определяне размера на таксите за битови отпадъци за съответната година. Това се дължи на факта, че таксата е обвързана с данъка за недвижимо имущество. Нейното определяне зависи от съдовете, които ще се ползват, събираето и транспортирането на отпадъците, почистване на улични платна и други. Поради тази причини първите две контролните процедури са аналогични с процедурите на контрола върху данъчните приходи постъпили от ползването на недвижим

¹⁷ Тананеев, Ем., Стойкова, П. *Данъчен контрол и администрация*. (2nd ed.) В. Търново. Фабер, (2013).

¹⁸ Закон за административните нарушения и наказания //Обн. ДВ бр. 92 от 28.11.1969 г.

имот. Различното е в третата контролна процедура, а именно **„Проверката на просрочените задължение“**. Служителите от Дирекция „Местни данъци и такси“ следят за наличието на просрочени задължения при давностен срок от пет години. При регистриране на неплатени задължения от предходни години, инспекторите от отдел „Краткосрочни плащания и контрол“ изпращат на физическите и юридическите лица напомнителни писма за задължения по такси за битови отпадаци. В случай, че непостъпят плащания се преминава към принудително събиране чрез налагане на възбрана върху имот, запориране на сметки и други способности за погасяване на неплатеното задължение.

Размерът на **таксите за технически и административни услуги** се определят от Общинския съвет по предложение на кмета на Общината. След като се определи развееа на таксите се пристъпва към процедури, касаещи приемането на документите, заплащане на цената на услугата, проверка на недостатъци на искането и извършване на услугата. Контролните процедури се осъществяват в действията **„Проверка на недостатъците в искането“** и **„Приемане на документи на граждани“**. При приемането на документи служителите проверяват пълнотата на документацията за всяка административна услуга по предварително изготвен контролен списък. Проверките са основни документални¹⁹. Заплащането е предварително при подаване на документите в информационния център. При проверката за недостатъци на искането отговорен контролен орган осъществява техническа проверка за липса на недостатъци в искането. При установяване на подобни, лицето се уведомява да ги отстрани в тридневен срок от съобщението.

Размерът на **таксите на туристически услуги** се определя с Решения на Общинския съвет по предложения на кмета на Общината. Конкретните контролни процедури, които следват да бъдат осъществени от контролните органи са: административно-контролни дейности по внесена в приход на бюджета туристическа такса; контролни проверки на място за съответствие; установяване на некоректни платци.

Преди да се осъществят контролните процедури, лицата заплащащи таксата подават искане, с което изразяват волята си, че желаят да използват тази услуга. След като услугата е изпълнена и таксата е заплатена, лицата могат да осъществяват правото на ползване на съответната заявена услуга (целогодишно или сезонно функциониране на обекта).

Контролната процедура **„Административно-контролните дейности по внесена в приход на бюджета туристическа такса“** е насочена към ежемесечна обработка на справките за реализираните нощувки за предходния месец. Също така се осъществяват и кръстосани и верични документални проверки за установяване на съответствие между справка за реализираните нощувки и платежния документ за внесената туристическа такса за същия период. Тук се извършва и проверка за наличие на нередовни платци от служителите от отдел „Краткосрочни плащания и контрол“.

При **„Контролни проверки на място за съответствие“** контролните органи осъществяват насрещни проверки чрез посещения на място за установяване на съотствие между хотелските регистри и подадената справка, респективно на внесена в приход на бюджета туристическа такса.

При последната контролна процедура **„Установяване на некоректни платци“** се съставя констативен протокол или констативен акт. При проверките по място и установяване на функциониращи обекти без съответната документаци, подлежаща на разрешителен режим, се съставя акт за административно нарушение по разпоредбите на ЗАНН, за което нарушителят плаща глоба. При отказ от плащане се пристъпва към принудително изпълнение чрез някои от способите за погасяване на задълженията.

2.3 Контролни процедури по събираемостта на приходите от концесии

Концесионните процедури се провеждат с решение на назначена комисия. С това решение се определя класирания на първо място участник за концесионер, съгласно Закона за концесиите²⁰. На базата на решението, кмета на Общината представя доклад на Общинския съвет. Въз основа на доклада и протокола на комисията Общинския съвет приема решения по три направления: определяне на концесионер, възлагане на комисията да отстрани нередностите, след което да извърши ново класиране и прекратяване на процедурата.

Контролните процедури, които служители трябва да осъществяват са: контролни дейности по изпълнението на концесионните задължения; контролни дейности върху приходите постъпили от концесията и действия по събиране на вземанията.

¹⁹ Тананеев, Ем. Стойкова, П. *Данъчен контрол и администрация* (2nd ed.). В. Търново. Фабер, (2013). с. 73-82

²⁰ Закон за концесиите //Обн. ДВ. бр. 36 от 2 Май 2006 г.изм. ДВ бр. 43 от 07.06 2016 г.

При **първата контролна процедура** служителите в Дирекция „Управление на общинската собственост“ съхраняват цялата документация, свързана с предоставянето на концесия и с контрола върху изпълнението на условията(начините на управление на общинската собственост, поддръжката, съхранението и други) в концесионния договор.

При втората контролна процедура „**Контролни дейности върху приходите постъпили от концесията**“ се осъществяват контрол чрез проверки на място, както и проверки върху регулярността на постъпленията от концесиите, на база на сключения концесионен договор. Тук се включва обработването и начисляването по партиди на неплатените концесионни вноски от съответните контрагенти, съгласно сключените договори. Концесионерите, които не са платили задълженията си се регистрират в електронен регистър на Общината.

При **третата контролна процедура** се предприемат действия по събирането на вземанията. При невнасяне на задълженията в определения от договореностите и нормативните разпоредби срок , отдел „Правно-нормативно обслужване“ задвижва процедура за санкциониране на нарушението. Тук се включва и размера на неустойката, както и размера на лихвите, които са начислени при забавяне на плащането. При системно неспазване на договореностите се изготвя преписка, която се предава на отдел „Правно-нормативно обслужване“ за задвижване на съдебна процедура.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Контролните процедури, които се извършват от органите в Общините са основни и важни за високата събираемост на задълженията от местни данъци и такси. При липсата или неправилното им осъществяване може да доведе до неизпълнение на зададените цели на местното управление. Ефективното им прилагане и правилната им насоченост дават увереност в крайните резултати. От там произлиза и възможността органите на местното управление да изграждат, поправят и възстановяват инфраструктурата на територията, за която те са задължени да пазят и използват. Друг положителен ефект е доверието на гражданите към местното управление в посока правилно администриране на процесите и ефикасно и икономично разходаване на средствата от местния бюджет.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Данъчно-осигурителен процесуален кодекс
- [2] Закон за административните нарушения и наказания
- [3] Закон за концесиите
- [4] Закон за местните данъци и такси
- [5] Конституция на Република България
- [6] Стойкова, П. Документите в данъчния контрол (Доказателствени аспекти). Свищов. АИ Ценов, с. 179, 2013
- [7] Тананеев, Ем. Стойкова, П. Данъчен контрол и администрация. В. Търново. Фабер, с. 73-82, 2013 г.