

ЦЯЛОСТЕН АНАЛИЗ НА АКТУАЛНАТА ПРАВНА, АДМИНИСТРАТИВНА И ОПЕРАТИВНА РАМКА НА ОБЩИНТЕ В БЪЛГАРИЯ

Технически доклад

CEGGPAD(2023)8
Юни 2023 г.

Co-funded
by the European Union



COUNCIL OF EUROPE



Co-funded and implemented
by the Council of Europe

Настоящият технически доклад е изготвен от Габор Петери, експерт към Съвета на Европа, под ръководството на Орор Сури и Ниал Шийрин. Получихме ценно съдействие от НСОРБ, под ръководството на Силвия Георгиева, финансовите експерти Юлия Иванова, Пламен Петров и Даниела Ушатова, с подкрепата на Маруся Цветкова и Яна Дочева. Служителите на Министерството на регионалното развитие и благоустройството, под ръководството на Валери Найденов, предоставиха насоки и полезна информация за дейността на правителството. Жени Начева от Министерство на финансите сподели информация за фискалната децентрализация и данни за общинските финанси. Среци с представители на Министерството на образованието, Министерството на труда и социалната политика, областните управители на Ловеч и Смолян, кметовете и служители на община Кюстендил и община Перник и няколко организации на гражданското общество помогнаха за изготвянето на доклада за местните финанси в България. Бяха получени ценни коментари по първия проект на техническия доклад от Консултативния съвет по проекта и г-жа Мария Касадо, ГД „Подкрепа на структурните реформи“.

Този документ е изготвен с финансовата подкрепа на Европейския съюз и Съвета на Европа.

Неговото съдържание е отговорност единствено на автора(ите). Гледните точки, изразени тук, по никакъв начин не могат да се считат за отразяващи официалното становище нито на Европейския съюз, нито на Съвета на Европа.

© СоЕ - Експертен център за добро управление, юни 2023 г.

Дизайн и оформление на корицата:
Аник Вебер

Съдържание

РЕЗЮМЕ	7
ЦЕЛИ И ФОКУС	11
Дейности по проекта	12
Взаимосвързани области на децентрализация	13
ПОЛИТИЧЕСКИ УСЛОВИЯ	15
Социална отговорност	16
АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРИТОРИАЛНА СТРУКТУРА	19
Междубщинско сътрудничество	20
Области и региони	21
Кметство	21
Съвет по децентрализация и НСОРБ	22
РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ФУНКЦИИТЕ – СЕКТОРНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ	23
ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ	27
Зависимост от субсидии	28
Видове и форми на трансфери	30
Финансиране на делегирани от държавата услуги	31
Обща изравнителна субсидия	31
Трансферна система: оценка и възможности за подобрене	33
Собствени приходи	35
Събиране на данъците	36
Неданъчни приходи	37
Варианти за подобряване на общинските собствени приходи	39
Общински заеми и дългове	41
Предложения за споделяне на приходите	43
Въздействие върху разпределението	44
Варианти за споделяне на приходите	47
А) Размерът на споделените данъци следва да се регулира от закона	48
В) Методи на разпределение	48
С) Местна автономия и правомощия	49
D) Административни изисквания	49

ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Варианти за повишена фискална децентрализация	51
---	----

ПРЕПРАТКИ**53****ПРИЛОЖЕНИЯ****55**

Приложение 1. Индекс на самоуправление за местните власти	55
Приложение 2. Категоризация на общините	56
Приложение 3. Актуални предложения за реформи и препоръки относно местното финансиране и финансово управление	57

СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ

Таблица 1	Численост на общинския съвет по брой на населението	15
Таблица 2	Гражданско участие, 2015 г., 2021 г.	16
Таблица 3	Общини по брой на населението	19
Таблица 4	Разходи за местни обществени услуги, 2022 г.	25
Таблица 5	Процент на държавните трансфери във финансирането на местни услуги по сектори (%), 2022 г.	28
Таблица 6	зАетост в публичната администрация, 2021 г.	29
Таблица 7	Процент на държавните трансфери във финансирането на местните разходи (%), 2021 г.	29
Таблица 8	Местно данъчно облагане, 2022 г.	36
Таблица 9	Въздействие на предложеното увеличение на данъците	40
Таблица 10	Общински бюджетен баланс и финансиране, 2022 г.	41
Таблица 11	Общински дълг и просрочени задължения по брой на населението, 2021 г.	42

Таблица 12	Общини във финансови затруднения	43
Таблица 13	Споделени приходи в общинския бюджет	44
Таблица 14	Разпределение на споделените приходи по размер на населението	44
Таблица 15	Предложени споделени приходи по размер на населението	45
Таблица 16	Предложени споделени приходи по райони	46

СПИСЪК НА ГРАФИКИТЕ

Графика 1	Разходи на местното самоуправление в сравнение с европейските (2010-2020 г.)	24
Графика 2	Местни приходи, 2021 г.	27
Графика 3	Трансфери и собствени приходи като % от общата сума за периода 2012-2021 г.	28
Графика 4	Състав на трансферите и субсидиите, 2021 г.	30
Графика 5	Целеви текущи трансфери и субсидии като % от централните бюджетни трансфери, 2011-2021 г.	30
Графика 6	Състав на общата изравнителна субсидия, 2021 г.	32
Графика 7	Собствени данъчни приходи на общините	35
Графика 8	Процент на събираемост на данъка върху недвижимите имоти и превозните средства по региони и по брой на населението, 2021 г.	37
Графика 9	Състав на собствените приходи, 2012-2021, млн. Лв.	38
Графика 10	Общински неданъчни приходи, 2012-2021 г.	39

СПИСЪК НА КАРЕТАТА

Каре 1	Области и компоненти на децентрализацията	13
Каре 2	Обществени услуги, предоставяни от общините	23
Каре 3	Критерии за разпределение на общата изравнителна субсидия	33

Акроними

BGN	Нови български левове
КД	Корпоративен данък (корпоративен подоходен данък)
МОС	Междообщинско сътрудничество
ИМА	Индекс на местната автономност
LoGICA	Рамка за сравнителна оценка на институциите на местното самоуправление
МФ	Министерство на финансите
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
НП	Народен представител
НСОРБ	Национално сдружение на общините в Република България
ПОУ	Партньорство за открито управление
ДДФЛ	Данък върху доходите на физическите лица
ИТП	Инструмент за техническа подкрепа

РЕЗЮМЕ

Проектът „Развитие на фискалната децентрализация и подобряване на местното финансово управление в България“ се изпълнява съвместно от Експертния център за добро управление към Съвета на Европа и Европейската комисия (ГД „Подкрепа за структурните реформи“) чрез Инструмента за техническа подкрепа (ИТП), който подпомага проектирането и изпълнението на реформите в държавите членки на ЕС. Този съвместен проект на СЕ и ЕС има за цел да предостави на българските власти експертен опит по въпросите на децентрализацията, общинските финанси и местното развитие с оглед подобряване на фискалната децентрализация и финансовото управление на местно ниво. Проектът се координира и администрира от СЕ в тясно сътрудничество с основния бенефициент, Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) в сътрудничество с Министерството на финансите (МФ), Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) и други ключови заинтересовани страни.

Настоящият технически доклад представлява цялостен анализ на актуалната правна, административна и фискална рамка на общините. Това е първият резултат от поредица от дейности по проекта и служи като базова оценка. На настоящия етап от анализа на ситуацията той се основава на преглед на документи; констатации от посещение на място; и публична панелна дискусия в България, която се проведе през януари-февруари 2023 г. Този първоначален резултат ще бъде последван от партньорска проверка, анализ на нуждите от обучение, консултации за политики и дейности за развитие на капацитет.

Политически условия

Общините работят под балансиран контрол на общинския съвет и избрания кмет. И съветниците, и кметовете са предимно представители на политически партии. **Кметът обаче е част от държавната административна структура**, което засилва посредническата роля на кмета между местните и горните нива на управление.

Подробно са уредени правилата за местните референдуми, гражданските инициативи, общите събрания на населението и процесите на обществени консултации. **Гражданското участие е развито в умерена степен** в България (индексът на гражданското участие е 3,78 по шестстепенна скала), въпреки че проучванията показват тенденция към подобряване през последните години. Правителството има нисък рейтинг на доверие сред различните публични институции. Освен това неотдашните кризи задълбочиха недоверието към ключови национални институции, като Парламента или политическите партии.

Надлежно са регламентирани официалните институции – откритостта на общинския съвет, кмета и гражданското участие, както и на правителството. На практика обаче **отчетността на местното самоуправление е доминирана от административни отношения** и ролята на механизмите за социална отчетност на местно равнище е ограничена.

Административно-териториална структура

Местното ниво включва 265 общини и е единственото децентрализирано ниво на изборно управление. България принадлежи към групата средноголеми страни със **сравнително големи общини** (средният брой на населението в община е 25 800). Средно една община обхваща 21,1 населени места. Броят на малките общини е голям, но действителното им тегло не е твърде голямо. Едва 11% от населението на страната живее в 133-те общини с население под 10 000 души и там се изразходва 14,4% от общия бюджет. Съществуват значителни регионални различия: общините са по-малки в Северозападния и в Югозападния район за планиране (NUTS2).

Общините могат да установят три правни форми на междуобщинско сътрудничество за конкретни проекти; т.е. сдружение с нестопанска цел, предприятие или юридическо лице с нестопанска цел. Две задължителни форми на сътрудничество засягат управлението на битовите отпадъци и Асоциацията по водоснабдяване и канализация.

28-те области са деконцентрирани единици на държавната администрация. Те отговарят за правно-административния контрол и мониторинг на решенията на общинския съвет. Областта има координиращи функции към общините, както и отговорности за разработване на стратегии. Типичната областна администрация контролира 9 общини. Областният съвет за развитие е правен субект, състоящ се от представители на общински организации и представителни организации на работниците.

Създадени са шест района на планиране (NUTS2) предимно за планиране и управление на програмите на Европейския съюз. Съответно съветът за регионално развитие е правен субект, който работи със секретарската подкрепа на Министерството на регионалното развитие и благоустройството.

В големите общини на България могат да бъдат създадени райони и кметства. В Закона за устройството на територията на Република България се посочва, че общините с население над 300 000 жители (а именно София, Пловдив и Варна) се разделят на **райони** (район в голям град). Към момента има 24 района в София, шест в Пловдив и пет във Варна. В типично **кметство** кметът има двойната задача да управлява административната или техническата дейност и да представлява местната общност на заседанията на съвета.

Две институции имат потенциално влияние върху решенията на националното правителство относно местните услуги и общинските финанси. Съветът по децентрализация на държавното управление, който работи от 2013 г., е консултативен форум. Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) е по-влиятелна организация, в която членуват всички общини (265) и е единственото сдружение на национално ниво.

Местни дейности – секторна децентрализация

България е умерено децентрализирана страна: местните разходи представляват **8% от БВП и 18% от общите държавни разходи**. Сред местните задачи най-мощната е общественото образование като делегирана от държавата услуга (40% от общите разходи).

Общинските услуги се категоризират в **две отделни групи: делегирани и общински функции**. Законът за местното самоуправление и местната администрация определя списъка на всички делегирани и общински функции,

но регулаторната практика често взема превес пред това разпределение.

Източниците на финансиране също са разделени от тези две групи местни услуги. **Специфичните трансфери на делегирани услуги поставят строги ограничения върху решенията на общините** и водят до намаляване на местната автономия. Общинските услуги се финансират от собствените приходи на общините. На практика те, заедно с незначителната обща изравнителна субсидия, се изразходват частично и за делегирани услуги.

Фискална децентрализация

Общините в България се финансират предимно от трансфери от националния бюджет (71%), местни данъци (15%) и такси, наеми, глоби и неданъчни приходи (14%). **Трансферите от националния бюджет финансират делегираните от държавата дейности**, най-вече общественото образование (94% от местните разходи са за образование) и социалните услуги (85%). Напасването на делегираните функции със съответния държавен бюджет води до ниско съотношение на държавните трансфери към благоустройството и комуналните услуги, а **повече от половината от разходите на общинската администрация се финансират от държавния бюджет**.

По-голямата част от общинските средства, трансфери и субсидии, разпределени от националното към местното ниво, **са средства за целеви конкретни разходи**. Напълно дискреционната субсидия, т.е. изравнителната субсидия, представлява едва **6,1%** от общия размер на междуведомствени трансфери. Държавните субсидии за текущия бюджет на общините се разпределят чрез подробни показатели за изпълнение на услугите. Тези критерии за разпределение се разглеждат на общинско равнище като разходни стандарти. **Общата изравнителна субсидия се разпределя по много сложен метод и някои от критериите за разпределение създават погрешни стимули за общините**.

Вариантите за подобрене са намаляване на зависимостта от трансфери с допълнителни собствени или споделени приходи; въвеждане на нови правила за разпределяне, които създават местни финансови стимули и равнопоставеност; преминаване към общи трансфери и използване на повече показатели за нуждите от услуги.

В категорията „*собствени приходи*“ при местните данъци доминират приходи, свързани с недвижимата собственост: данък при придобиването на имущество (38% от всички общински данъци), данък върху моторните превозни средства (31%) и данък върху недвижимите имоти (29%). Що се отнася до данъка върху недвижимите имоти, **единичната стойност и множителите почти не са се променили от въвеждането им през 1997 г.**

Общините са умерено активни в събирането на местни данъци. Събираемостта на основните общински данъци е по-висока в по-заможните региони и в по-големите общини. През изминалия период данъчните приходи са се удвоили в номинално изражение, въпреки че неданъчните приходи винаги надвишават общия размер на общинските данъчни приходи. **Местните данъци и такси са регулирани в големи подробности.**

Предложенията на НСОРБ имат за цел да се коригира оценката на данъчната основа на недвижимите имоти, да се включат нови коефициенти (в резултат на което се получава увеличение с 4,3%) и да се въведе данъчно облагане на земеделските земи (8,7%). По-големите общини ще имат по-голяма полза от данъка върху недвижимите имоти, а данъкът върху земеделските земи ще увеличи приходите в най-малките общини. Освен това патентният данък може да бъде подобрен чрез облагане на фирмите пропорционално на техния нетен оборот или печалби.

Дълговото финансиране е 4,8% от общите местни разходи, като се използва предимно за услуги, финансирани от собствени приходи.

Дългът от 496 млн. лв. е почти изцяло от вътрешни източници и представлява едва **4% от общия публичен дълг**. Общинският дълг е силно концентриран: 46% е натрупан в София. Начислени просрочия към доставчици (118 млн. лв.) обикновено се наблюдават в общини с по-нисък дълг.

Общинските заеми се контролират от строгите правила за дълга. Законът за публичните финанси урежда правилата за общините с финансови затруднения (само девет общини попадат в тази категория).

Предложения за споделяне на приходите

Според неотдавна направените предложения на НСОРБ има план за **заделянето на 20% от ДДФЛ и 10% от КД като споделени местни приходи**, преразпределени според мястото им на производ. Тези споделени приходи ще създадат значителни нови ресурси за общините: 37% собствени приходи или 12,1% разходи за делегирани от държавата дейности. Двата вида **споделени приходи са концентрирани в големите градски центрове**.

Методът за споделяне на приходите за финансиране на общините има няколко предимства: той е **значителен източник на приходи, ДДФЛ (без КД) е стабилен източник и предсказуем приход**. Косвено споделянето на данъчните приходи обвързва местната икономика и общинския бюджет.

Споделянето на приходите може да бъде въведено чрез заместване на някои от държавните субсидии, отпуснати за делегирани от държавата дейности. Методът на споделяне следва да се основава на действителното място на пребиваване на данъкоплатеца или чрез използване на алтернативен метод – разпределение въз основа на формули. Разпределението на данъците също предлага добра възможност за изравняване въз основа на механизма за преразпределение на приходите на глава от населението. Споделените данъци подобряват местната автономия, ако осигуряват дискреционни местни източници на приходи.

ЦЕЛИ И ФОКУС

Настоящият проект за развитие на *фискалната децентрализация* и подобряване на *финансовото управление* има за цел да укрепи институционалния и административния капацитет на страната за улесняване на социално приобщаващи, зелени и цифрови преходи чрез целенасочени реформи. Конкретната цел е да се подпомогне България да проектира, разработи и осъществи реформи с подкрепата на Инструмента за техническа помощ на Европейската комисия (ИТП). Тези реформи имат за цел като цяло да насърчат инвестициите, да повишат конкурентоспособността и да подпомогнат икономическото и социалното сближаване.

Проектът се фокусира върху децентрализацията, местните финанси и развитието в България. Тъй като регионалното и местното самоуправление са в центъра на планираните дейности, изпълнението е съвместна отговорност на Съвета на Европа, *основния бенефициент на проекта* (Министерство за регионалното развитие и благоустройството) и други ключови заинтересовани страни.

Този проект се реализира в *период на политически предизвикателства в България, което може да повлияе на бъдещите действия*. Страната е управлявана от служебно правителство в продължение на няколко месеца. Поредни парламентарни избори се проведоха през април 2023 г. и в крайна сметка коалиционно правителство бе гласувано от българския парламент на 6 юни 2023 г. Това са петите парламентарни избори, проведени през последните две години. През октомври 2023 г. ще се проведат местни избори. Този политически нестабилен период не е благоприятен за реализирането на сериозни реформи и мерки на политиката за децентрализация. Въпреки това може би е подходящ момент за подготовка на предложения за реформи и обосновка на програми за децентрализация, които да бъдат включени в политическия дневен ред.

Основният фокус на проекта е да подкрепи България в *увеличаването на финансовата автономност* на българските общини, докато в краткосрочен или средносрочен план проектът има за цел да подобри правната и финансова рамка за фискална децентрализация. По-високите собствени приходи на общините и засилените компетенции на местното управление за прилагане на референтни показатели и измерване на изпълнението биха били някои от решенията за засилена финансова автономност на местно равнище.

Автономията на местното самоуправление, ефикасното предоставяне на общински услуги и ефективната система за регионално развитие вече бяха обект на няколко доклада и препоръки на различни международни организации. В мониторинговия доклад за изпълнението на Европейската харта за местно самоуправление и последващите препоръки, отправени от Конгреса на местните и регионалните власти (CLRACE, 2021 г.), се посочват ключовите области на реформите. Те са обобщени в приложение 3, тъй като представляват и основите на настоящия технически доклад.

Дейности по проекта

Настоящият технически доклад е един от първоначалните резултати от поредица от дейности по проекта. Според документа на проекта, това е *ситуационен анализ* на актуалната правна, административна, финансова и оперативна рамка за общините. Тя обаче има за цел не само да предостави базова оценка, но и да допринесе за другите планирани дейности по проекта.

Статистическите и фискалните данни в този технически доклад са събрани от различни източници на информация. Техните бази са фискалните отчети за общинските приходи, достъпни на сайта на Министерството на финансите (актуални данни за 2021 г.). Тук те са комбинирани с информация за регионалното местоположение на общините и последните данни за населението по общини (2021 г.). Прогнозите за споделените приходи се основават на данни от Министерството на финансите. НСОРБ също предостави данни за местните данъчни приходи по общини. Всички други източници на информация извън този компилиран набор от данни са посочени в таблиците и графиките.

Техническият доклад стъпва до голяма степен на *проучване на документи* за законодателните разпоредби и политики, регулиращи местните финанси в България (НСОРБ, 2023 г.). Прегледът на документи е проведен успоредно с този технически доклад. *Кратка мисия за установяване на фактите, която се проведе на 20-24*

февруари 2023 г. в България, също помогна да се идентифицират ключовите въпроси, свързани с фискалната децентрализация, и да се оцени информационната база на бъдещите действия за разработване на политики. Резултатите от проекта и първият, много ориентиrowъчен списък с въпроси на фискалната децентрализация бяха обсъдени на публичната панелна дискуссия по време на годишната конференция на Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) в София на 21 февруари 2023 г.

Настоящият технически доклад има за цел да насочи бъдещите дейности по проекта. Той ще предостави информация на екипа за *партньорска проверка*, който възнамерява да предостави примери и практики от други държави членки на Европейския съюз по съответните въпроси на политиката за децентрализация. Ще последват *политически консултации*, насочени към въпросите, определени от участниците в партньорската проверка, с които се предлагат мерки за насърчаване на фискалната автономия. Тези компоненти на политиката ще бъдат допълнени от дейности за *изграждане на капацитет*: цялостна оценка на нуждите от обучение на местно равнище, пилотиране на местни финансови референтни показатели и застъпничество за стандартна оценка на нуждите от разходи в междуведомствените фискални отношения.

Взаимосвързани области на децентрализация

Поради комплексността на ситуационния анализ настоящият технически доклад има широк обхват. Ограниченията на фискалната децентрализация и предизвикателствата пред финансовата автономност се оценяват заедно с всички ключови области на децентрализацията. Политическите условия обуславят отчетността на местните власти, териториално-административната структура влияе върху методите и процедурите за многостепенно управление. В централизираната държавна система на България секторните министерства и регулаторната среда контролират управлението на обществените функции, възложени на общините.

Специфичните компоненти и въпроси на фискалната децентрализация следва да бъдат оценени – и по-късно развити – заедно с тези институционални условия.

Тази по-широка рамка от политически институции, административна структура, секторни регламенти и фискална децентрализация е последвана и от други всеобхватни методи за оценка. Обхватът на децентрализацията, силата, автономността и правомощията за самоуправление на поднационалните правителства обикновено се оценяват съвместно от тези компоненти на децентрализацията (вж. каре 1).

Каре 1 ОБЛАСТИ И КОМПОНЕНТИ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА

Индекс на местната автономност Индексът за самоуправление на местните власти (Индекс за местна автономност (ИМА), Ladner, et al., 2021) измерва различни аспекти на Европейската харта за местно самоуправление. Основните области на ИМА и резултатите за България са обобщени в приложение 1. Има няколко показателя отвъд всеки от аспектите на местната автономия.

Общата оценка на България е 27 по скалата от 0 до 37. В областта на местните финанси най-високата оценка е присъдена на финансовата самостоятелност и автономността на заемите (2, по скала с максимална стойност 3). Фискалната автономия е оценена по-ниско (1, по скала от 0 до 4), докато системата за фискални трансфери е оценена като преобладаващо условна (оценка 0). Важно е да се отбележи, че административният надзор като цяло се оценява като възпрепятстващ и натрапчив (1, по скала от 0-3). Липсва автономност при вземане на решения, свързани с персонала, за следните общински дейности: образование, социално подпомагане и грижи, здравеопазване.

Рамка LoGICA. Подобен всеобхватен подход е последван от „Рамка за сравнителна оценка на институциите на местното управление“ (LoGICA, 2022 г.). Той използва карта за оценка по критичните области на местните институции и управленски практики. LoGICA се фокусира върху следните аспекти на децентрализацията и многостепенното управление: структура (нива), управление (институции, лидерство), възлагане на функции, политически механизми, администрация и управление, финанси, приобщаване и отзивчивост. Този метод за оценка се основава на многоизмерна рамка за децентрализация (Voex, et al., 2021). Четирите ключови области са политическата, административната, секторната и фискалната децентрализация. Те се състоят от различни влияещи фактори, като овластяване, приобщаване, ангажираност на гражданското общество. Това са важни елементи на отчетност и ефективност на местните обществени услуги. България все още не е оценена в рамката на LoGICA.





ПОЛИТИЧЕСКИ УСЛОВИЯ

Легитимността и отчетността на избраните местни власти се гарантира чрез официални институции и различни процедури. Сегашните общински структури в България са създадени след дълъг еволюционен процес. Този процес от век и половина започва със създаването на окръзи и области под влиянието на османското владичество. Първата половина на 20-ти век се характеризира със създаването на фрагментирани, малки общини в рамките на тристепенна структура на управление. Големите общини – под различни форми на междинно държавно управление – функционират още преди политическия преход, започнал през 1990 г. Съвременната система на общинско управление е установена в рамките на широк законодателен процес оттогава. Последният етап от реформите започва през 2014 г.

Българската община работи под *балансирания контрол на общинския съвет и избрания кмет*. Общинският съвет и неговият председател представляват общността и формулират политики, докато избраният кмет е лидер на изпълнителната власт. Общинските съвети са сравнително големи: в общини с до 50 000 население един съветник представлява средно по-малко от 1 300 граждани (таблица 1). Общинският съветник е платена длъжност, възнаграждението е обвързано със заплатата на председателя на съвета (сума максимум 90% от тази на кмета) или със средното възнаграждение на общинската администрация.

Население	Брой съветници	Брой граждани, представлявани от общински съветник	Брой общини
-5,000	11	290	57
5,000-10,000	13	569	76
10,000-20,000	17	843	64
20,000-30,000	21	1,129	24
30,000-50,000	29	1,297	20
50,000-75,000	33	1,836	10
75,000-100,000	37	2,266	5
100,000-160,000	41	3,099	5
над 160,000	51	5,814	3
Столична община	61	21,433	1

Таблица 1 Численост на общинския съвет по брой на населението

Кметовете се избират не само на общинско ниво, но и в районите и кметствата на подобинско ниво. Общинските съветници и кметовете се избират по (партийни) листи, а не по мажоритарен принцип. Така че те са предимно *представители на политически партии*: например през 2019 г. кандидати на партиите, представени в Народното събрание, спечелиха повече от 75% от кметските места, а само 6% от избраните кметове са независими, т.е. номинирани от инициативни комисии¹. (Петров, 2020 г.)

Уникалният статут на кмета влияе върху позицията на общините в многостепенната система на управление. Кметът *не е член на общинския съвет* и формално присъства на заседанията на съвета в консултативно качество. Кметът е част от държавната административна структура на подчинение. Всички тези фактори засилват посредническата роля на кмета между местните и висшите нива на управление. Сред 7400-те избрани кметове и общински съветници 31% са с изпълнителни правомощия като кметове на

общини, райони и кметства. Кметовете отговарят за 70% от общинските компетенции (общо 800 общински задължения). (НСОРБ, 2023 г.)

Резултатите от последните общински избори показваха, че връзките между политическите партии и административно-управленската позиция на кметовете *укрепват и стабилизират позициите им*. На първия тур бяха избрани две трети от кметовете, 75% от тях бяха преизбрани, а броят на кметовете с три и повече мандата се увеличава. Делът на жените кметове е нисък (13%), въпреки че жените са по-силно представени сред съветниците (25%, подобно на съотношението им сред депутатите). Избраните кметове обикновено са инженери, икономисти, лекари с висше образование (87%) и натрупан управленски опит. Те са предимно от частния сектор или са бивши съветници, заместник-кметове или са работили за общинската администрация. Те рядко са заемали други държавни постове в кметствата или на областно ниво. (Петров, 2020 г.)

Социална отговорност

В България са надлежно регламентирани и други местни механизми за отчетност. Подробно са определени правилата за *местните референдуми, гражданските инициативи, общите събрания на населението и процесите на обществени консултации*. Тези и други форми на гражданско участие са важни в силно централизираната правна, административна и фискална среда.

Гражданското участие е умерено развито в България, въпреки че през последните години проучванията показват тенденция към подобряване (таблица 2). По шестстепенна скала участието като цяло се оценява на 3,78 с тенденция за нарастване. (ИГУ, 2021 г.) Практиките на гражданските инициативи, активните граждани се считат за по-развити (4,38) и биха могли да бъдат постигнати някои резултати (3,75).

Индекс	2015 г.	2021 г.
Обща оценка	3.39	3.78
Правна, институционална среда	3.29	3.21
Практика: граждански инициативи, активни граждани	3.59	4.38
Ефект: резултати, реализирани промени	3.35	3.75

Скала: 1-6; Източник: <https://index.fgu.bg>

Таблица 2 Гражданско участие, 2015 г., 2021 г.

1. Информацията от НСОББ показва много по-висок дял на независимите кметове: 78 от 265 настоящи кметове са избрани с подкрепата на местната общност.

Правната среда и процедурните изисквания са по-неблагоприятни (3,21) и се влошават от 2015 г. насам.

Оценката на гражданското участие варира в изследваните общини. Общите резултати варират от 2,94 (Русе) до най-високите в София (4,33). Условието също се промениха през разглеждания период, особено по време на пандемията от COVID-19, а нагласите към доброволческите и филантропските организации станаха по-положителни. Въз основа на поуците от предишни проучвания препоръките към общините относно участието на гражданите са насочени към три области: i) адаптиране и подобряване на местните разпоредби, ii) развитие на административния капацитет чрез стимули и стандарти, iii) въвеждане на нови методи на работа в общинската администрация. (ИГУ, 2021 г.)

Цялостната роля на правителството и публичните институции се отразява от *по-ниското доверие* в правителството (16%), политическите партии (11%) и Народното събрание (9%). (Смилов, 2022 г.) Те са в дъното на класацията за доверие в институциите, в която на челните места са Българската православна църква (55%) и президентът (54%). За статута на общините и общинската администрация индиректно говори фактът, че те дори не са били обект на това изследване на доверието. Въпреки че общинските съветници се ползват с повече доверие (32%) от народните представители (21-29%, което варира в периода 2015-2019 г²).

България е член на *Партньорството за открито управление*. Националният план за действие за 2022-2024 г. определя няколко мерки за гражданско участие, които ще бъдат от голямо значение и на общинско ниво. (ПОУ, 2022 г.) Те са насочени към процедурни въпроси за правото на гражданско участие, насърчават доброволчеството и разработването на образци за онлайн петиции до правителството.

Образованието, като основна местна обществена услуга, е от решаващо значение за общините. Миналите реформи обаче укрепиха в по-голяма степен административната отчетност пред ресорните министерства. Отговорността на общините за развитието на училищната мрежа е отслабена поради единния механизъм за финансиране въз основа на разходите за ученик (Световна банка, 2010 г.).

Планът за действие по ПОУ има за цел да създаде форуми за обществено обсъждане на Рамката за оценка на качеството на образованието. Този предложен форум доказва необходимостта от децентрализация в обществения образователен сектор. В него ще участват всички заинтересовани страни, т.е. представители на професионалната общност, научни среди, национално представени родители и неправителствени организации. Рамката за оценка на училищата ще подобри обективността и ще активизира участието на гражданите в оценката на качеството на предучилищното и училищното образование.

Накратко, тази много кратка оценка на подобряване политически условия за децентрализацията показва важни характеристики на статута на децентрализация в България. Надлежно са регламентирани официалните институции – откритостта на общинския съвет, кмета и гражданското участие, както и на правителството. На практика обаче отчетността на местното самоуправление все още е доминирана от административните отношения. Позицията на кмета и ниското ниво на доверие във властите (както на централно, така и общинско ниво) показва ограничената роля на механизмите за социална отчетност на местно ниво. Двете измерения на отчетността – административно и социално – се допълват взаимно и те трябва да се развиват заедно за по-добро предоставяне на местни услуги и ефективни общини.

2. Респондентите се съгласиха със следното твърдение „В моя Общински съвет има поне един представител, на когото вярвам и знам, че защитава интересите на хора като мен и моето семейство“; „Има поне един депутат от моя избирателен район в Народното събрание, на когото вярвам и знам, че защитава интересите на хора като мен и моето семейство“.



Обосновката за централната (административна) зависимост на общинските действия и предоставянето на услуги стъпва на силни аргументи срещу децентрализацията, сред които потенциалното нарастване на вече високите регионални различия в страната. Тази аргументация акцентира не върху възможностите за използване на благоприятните местни условия, при които дадена община може да има сравнителни предимства, а изразява в по-голяма степен необходимостта от изравняване и достъп до сходно ниво на обществени услуги. **Бъдещата реформа на междуведомствените фискални отношения за фискална децентрализация следва да отчита и двата фактора: създаването на благоприятни местни условия за развитие на общините и обществения натиск за равнопоставеност и справедливост в местните финанси.**

Основни изводи за фискалната децентрализация:

- ▶ избраните кметове с изпълнителни правомощия са в силна позиция по отношение на крупния общински съвет;
- ▶ политическите партии доминират местните избори, както за кметове, така и за съветници;
- ▶ административната отчетност обуславя общинското управление, въпреки че са налице институциите за социална отчетност;
- ▶ ниското доверие във властите съвпада с умереното ниво на механизмите за социална отчетност (прозрачност, участие, приобщаване) в общините.

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРИТОРИАЛНА СТРУКТУРА

Местното ниво включва 265 общини и то е единственото децентрализирано ниво на изборно управление. България принадлежи към групата средноголеми страни в Европа (население 7 милиона) със сравнително *големи общини*. Средният размер на население в община е 25 8000 души, което е подобно на други страни в региона, като държавите наследнички на бивша Югославия и Гърция. Една пета от населението на страната е съсредоточено в столицата София. Извън София средният размер на общините е по-малък – 21 000 души.

Съществуват значителни *регионални различия* в числеността на населението на общините по статистически райони за планиране (регион NUTS2). Общините са по-малки в Северозападния район (14 600) и в Югозападния (15 100, ако не се брои София). Големите общини са предимно в Югоизточния район (средно население 30 600). Двата западни района са най-слабо урбанизирани (градското население е 65%), докато Южният и Североизточният са по-градски: делът на градското население е 72% и 74%.

В половината от българските общини населението е под 10 000 души (таблица 3). Тук обаче живее едва 11% от населението на страната и 14,4% от общите (местно финансирани и делегирани) бюджети се изразходват в тези 133 общини. Въпреки големия брой относително малки общини, действителното тегло на тези общини по население и бюджет не е твърде голямо. Това е важно съображение, което трябва да се вземе предвид при разработването на решенията за управление на потенциалните проблеми за финансиране на тези общини.

Категории на населението	Брой общини	Брой общини като % от общия брой	Население като % от общия брой	Бюджет на общината като % от общия
-5,000	57	21.5%	2.7%	3.9%
5,001-10,000	76	28.7%	8.2%	10.5%
10,001-20,000	64	24.2%	13.4%	13.7%
20,001-30,000	24	9.1%	8.3%	8.1%
30,001-50,000	20	7.5%	11.0%	10.9%
50,001-75,000	10	3.8%	8.9%	7.9%
75,001-100,000	5	1.9%	6.1%	4.9%
100,001-160,000	5	1.9%	9.3%	6.3%
160,001-	4	1.5%	32.1%	33.8%
Общо	265	100.0%	100.0%	100.0%

Таблица 3 Общини по брой на населението



Броят на общините под прага от 6000 жители непрекъснато се увеличава: през 1995 г. само 23 общини са били под прага, през 2011 г. те вече са 60. (Калфова, 2017 г.) Към момента 76 малки общини³ са разпръснати в цялата страна. (ОИСР, 2021 г.)

Относително равномерно и пропорционално разпределение на по-малко населените общини обаче може да подпомогне достъпа до местни услуги чрез междуобщинско сътрудничество и специфични схеми за финансиране.

Междуобщинско сътрудничество

Въведени са разпоредби за *междуобщинско сътрудничество* (МОС). Общините могат да създадат три правни форми: сътрудничество по конкретен проект или дейност, създаване на сдружение с нестопанска цел на общините и предприятие или юридическо лице с нестопанска цел. Общините доброволно си сътрудничат в сдружения по туризъм, програми за регионално развитие, счетоводни услуги, управление на строителни проекти и други местни дейности. Има две задължителни форми на сътрудничество: в управлението на общинските отпадъци на регионално ниво и в асоциацията по водоснабдяване и канализация. Тези задължителни форми на МОС се ръководят и от програмите за финансиране на Европейския съюз. (Калфова, 2017 г.)

И двете форми на МОС са централно регламентирани и регулирани от националните програми. Има 55 регионални структури за управление на отпадъците със задължително членство на всички общини в управляващите асоциации. Общинските кметове формират сдружението и собствеността върху активите може да приеме гъвкави форми.

Трябва също така да се има предвид, че общините обхващат средно 21,1 населени места⁴. Някои от тези селища в рамките на общинските граници могат да бъдат обслужвани от съседната община, ако бъде въведен подходящ компенсационен механизъм. Кметствата, като подразделения на общините, също могат да допринесат за по-гъвкави форми на предоставяне на услуги.

Колкото по-капиталоемки са асоциациите по водоснабдяване и канализация, толкова по-строг е контролът от централното правителство. Те са създадени от административните области, въпреки че мрежата от 63 оператори на ВиК системи очевидно не следва границите на областите. В асоциациите с нестопанска цел по ВиК общините имат доминираща власт с право на глас, но държавата, представлявана от областния управител, също има 35% от гласовете.

Въпреки обещаните средства от ЕС има общини, които не са се присъединили към асоциациите. Тяхното нежелание се обяснява със страха от увеличаване на тарифите и загуба на гъвкавост на общините при управлението на техните местни активи, липса на кръстосано финансиране на общинските услуги и опрощаване на дълговете на общинските служби. Всички тези аргументи показват, че централизираните задължителни МОС не водят до повишаване на ефективността без местна автономия и подходящи фискални стимули.

Области и региони

Над общинското ниво на изборно управление има 28 областни административни единици (области на ниво NUTS3). Тази деконцентрирана държавна администрация отговаря за правно-административния контрол и наблюдението на решенията на общинския съвет. Също така има координиращи функции по отношение на общините и отговорности за разработване на стратегии в различни области, като пътна безопасност, планиране на проекти на пазара на труда, ромско население. Областта участва в управлението на асоциациите по ВиК. Областите управи имат различни административни отговорности, като управление на бедствия, управление на неизползвани държавни активи, които все още не са прехвърлени на общините или на частния сектор. Някои от ресорните министерства създават и паралелни териториални административни структури, често управлявани от областния град.

Ръководителят на областта е областният управител, който се назначава от Министерския съвет. Областният съвет за развитие е правен субект, състоящ се от представители на общински организации и представителни организации на работниците. Типичната областна администрация отговаря за 9 общини. Размерът на областната администрация е значителен: например

област Ловеч с население от 120 000 души и 8 общини има персонал от 33 държавни служители.

Създадени са шест *района на планиране* предимно за планиране и управление на програмите на Европейския съюз (NUTS2). Регионалният съвет за развитие – подобно на областното ниво – е правен субект, който работи със секретарската подкрепа на Министерството на регионалното развитие и благоустройството. Съветът се ръководи от избрания председател. Основна задача на региона е разработването и одобряването на Интегрирана стратегия за развитие.

Регионите зависят от решенията на министерствата на национално равнище. Практиките за планиране и разработване на стратегии все още се считат за процеси отгоре надолу с недостатъчен фокус и липса на интегрирано разпределение на средствата от ЕС (вж. ОИСР, 2021 г.). Шестте териториални служби на регионално равнище отговарят главно за инспекцията и верификации на плащанията, вместо да участват в определянето на приоритетите и стратегическото планиране.

Всички тези слабости на системата за управление на регионално и областно равнище допринасят за централизирането и зависимостта на общините от решенията на националното правителство⁵.

Кметство

В големите общини на България могат да бъдат създадени райони и кметства. Нормативно установената роля на кметството съчетава вътрешнообщинска административна децентрализация и ролята на посредник между гражданите и общинския съвет. Има около 3200 кметства, създадени предимно за предоставяне на граждански и административни услуги. (Савов, 2008 г.). *Кметът* на кметството е изборна длъжност с доста широки потенциални компетенции при изпълнение на решенията на общинския съвет

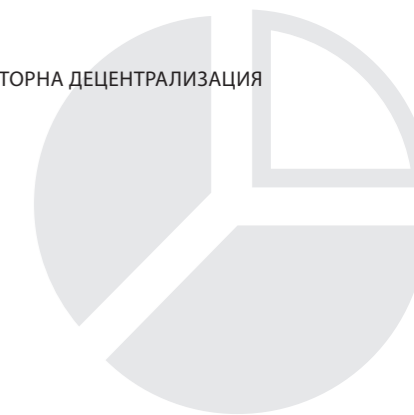
и кмета. Те са както следва: организация на благоустройството, подобряване на околната среда, управление на детски градини, управление на бедствия, културни, транспортни услуги или всякакви други задачи, възложени от общината.

Всички тези функции обаче се изпълняват с отпуснатите бюджетни кредити на местно равнище. Кметството събира такси само за административните услуги, предоставяни на местно ниво. В типично кметство кметът има двойната

3. Общини с население под 6 000 души, което е минималният праг за създаване на нова община.

4. Вж. доклада на СЕМР (2021 г.) за България: <https://terri.cemr.eu/en/country-profiles/bulgaria.html>

5. Препоръките и насоките на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно вида и обхвата на надзора могат да помогнат за подобряване на ролята на областите в тези сфери: Препоръка CM/Rec(2019)3 на Комитета на министрите до държавите членки относно надзора на дейностите на местните власти.



задача да управлява административната или техническата дейност и да представлява местната общност на заседанията на съвета. В селата това е еднолична администрация, докато в по-големите градове общината може да назначи персонал от 3-5 души. Обществените програми за заетост често предоставят временна подкрепа на кметствата.

Комбинираният изборен и административен статут на кметството е добра основа за евентуална бъдеща децентрализация на подобщинско ниво. Единството на общинския бюджет е осигурено, но с увеличен административен капацитет кметствата могат да участват в програми

за повишаване на общинските приходи. Кметът има достатъчна легитимност на ниво кметство. Кметството функционира близо до гражданите и е прозрачно, което засилва местната отчетност.

В Закона за устройството на територията на Република България се посочва, че общините с население над 300 000 жители (а именно София, Пловдив и Варна) се разделят на *райони* (район в голям град). Към момента има 24 района в София, шест в Пловдив и пет във Варна. Съгласно Закона за местното самоуправление и местната администрация кметовете на райони имат същите функции като кметовете на кметствата.

Съвет по децентрализация и НСОРБ

В централизираната административна система на България има две институции с потенциално влияние върху решенията на националното правителство във връзка с местните услуги и общинските финанси.

Съветът по децентрализация на държавното управление е възстановен през 2013 г. с консултативна роля по националните политики за децентрализацията и законодателството, засягащо функциите на общините и управителите. Той също така има роля в мониторинга и координирането на изпълнението на стратегията за децентрализация. Съветът може също да подкрепи законодателни промени. Националното и местното управление са представени в Съвета в еднакъв брой. Секретарските задачи се изпълняват от Министерството на регионалното развитие и благоустройството. Въпреки широкия мандат на Съвета, понастоящем той има ограничено въздействие върху децентрализацията, тъй като скоро не са провеждани заседания.

Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) е по-влиятелна организация. Всички общини членуват в НСОРБ и то е единственото сдружение, представляващо общините на национално ниво. Сдружението не само представя становище по проектобюджета и вторичното законодателство на ресорните министерства, но и НСОРБ може да инициира изменения на нормативната уредба, засягащи

и органите на местното самоуправление. Със своя квалифициран персонал от 35 служители, НСОРБ е способна партньорска организация на националното правителство. Като квази „общинско министерство“ то е не само лобистка организация, но и подкрепя общините и активно формира национални политики по местни въпроси.

Основни изводи за фискалната децентрализация:

- ▶ тносително големите общини в България подпомагат ефективното предоставяне на общински услуги и създават стабилна местна приходна база;
- ▶ броят на по-малките общини (под 10 000 жители) е висок, но техният дял сред населението и бюджета е нисък и те са разпръснати между шестте региона;
- ▶ значителните регионални различия в страната изискват механизми за фискално изравняване;
- ▶ слабостите в управлението на междинно равнище допринасят за централизацията и зависимостта от решенията на националните правителства;
- ▶ институционалното укрепване на всички равнища би могло да подпомогне фискалната децентрализация чрез подобщински структури, междуобщинско сътрудничество и ефективни форми на консултации за застъпничество.

РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ФУНКЦИИТЕ – СЕКТОРНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

На общините в България е възложен широк спектър от обществени услуги (вж. каре 2 със списъка на предоставяните на местно равнище услуги). Финансовите показатели за децентрализация показват, че страната е умерено децентрализирана. Местните разходи представляват около 8% от БВП и 18% от общите държавни разходи. Стойностите са под средните стойности за държавите членки на Европейския съюз (съответно 12% и 22%), но са по-високи, отколкото в съседните страни от региона.

Каре 2 ОБЩЕСТВЕНИ УСЛУГИ, ПРЕДОСТАВЯНИ ОТ ОБЩИНИТЕ

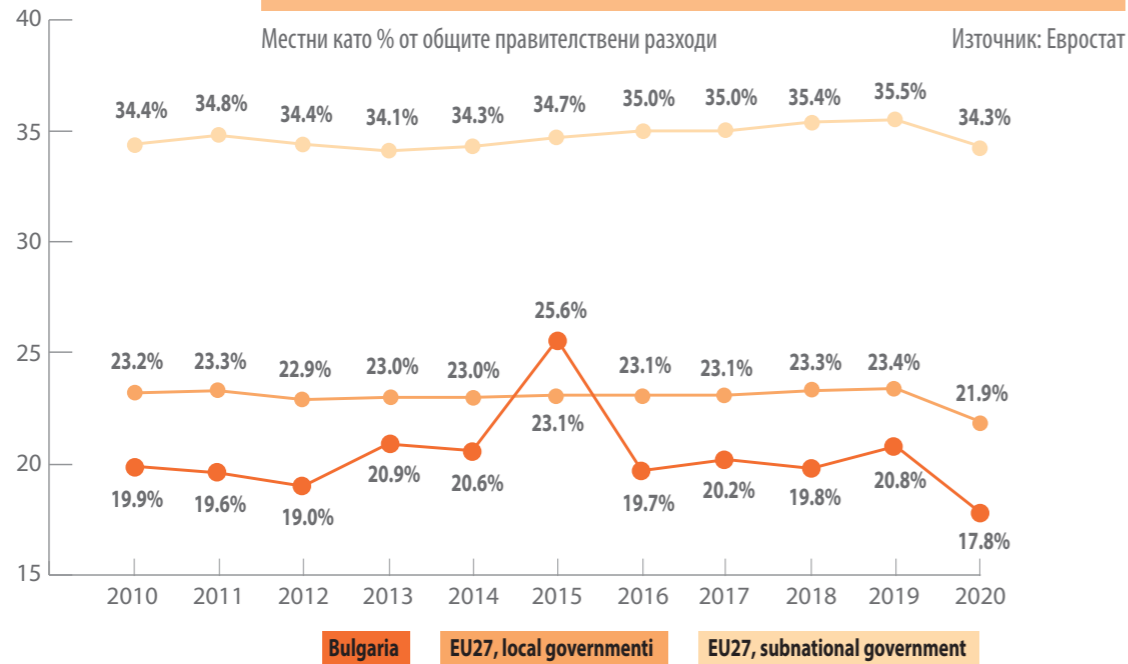
- 1 Организиране и развитие на общинска територия на комунални дейности: услуги по почистване, поддръжка на общинска собственост в урбанизираната територия (напр. паркове и зелени площи), изграждане и реконструкция на водопроводни системи в урбанизирани райони, организация на паркинг и безопасност на движението, системи за видеонаблюдение.
- 2 Общинска пътна и улична мрежа: изграждане, поддръжка, ремонт и реконструкция на пътна мрежа и на всички улици и прилежащата им наземна и подземна инфраструктура в населени места.
- 3 Образование: 3 687 институции в образователната система са общински.
- 4 Здравеопазване: 36% от болниците; 7% от извънболничните заведения; всички детски ясли.
- 5 Социални услуги: домове за възрастни хора с увреждания или за възрастни хора, общински дневни центрове, резидентни услуги, домашна помощ.
- 6 Култура: управление и финансиране на 98% от културните институти (музеи, театри, библиотеки), читалища.
- 7 Съоръжения за отдих, спорт и туризъм.
- 8 Опазване на околната среда и рационално използване на природните ресурси.
- 9 Закон за защита при бедствия.
- 10 Управление на общинска собственост, общински предприятия.
- 11 Общинска финансова администрация.
- 12 Икономически дейности и услуги: пазари, обществен транспорт, бизнес паркове.

Източник: НСОРБ, 2023 г.

Тенденциите към децентрализация през последното десетилетие обаче показват видимо колебание на този показател (графика 1). Показателят вече сигнализира зависимостта на общините от външни фактори, а именно по-ниското ниво на децентрализация и ограни-

чената реална автономия. Например, високото съотношение на общинските разходи в разходите на сектор „Държавно управление“ през 2015 г. се дължи на изключителния поток от средства на ЕС, а не на системното натрупване на общински ресурси.

Графика 1 Разходи на местното самоуправление в сравнение с европейските (2010-2020 г.)



Общинските услуги се категоризират в две отделни групи: *делегиран* и *общински дейности*. Сред тези местни задачи най-големите разходи в общинските бюджети са за държавно образование (40% от общите разходи) (таблица 4). Други делегирани услуги са социални услуги (13%), култура (5%), здравеопазване (3%) и някои от отговорностите на общинската администрация (общо 10%). Традиционните местни услуги, като комуналните услуги (почистване на улици, поддръжка на пътища, обществено осветление, транспорт, управление на отпадъците и др.), представляват една четвърт от общинските разходи (отчетени като обществени работи, комунални услуги (19%) и икономически дейности (8%)).

тавянето на услуги има много елементи и ролята на националните и местните власти варира в зависимост от тези компоненти на предоставянето на услуги. Например в случая с общественото образование трудовите правоотношения може да бъдат запазени на централно равнище, докато организацията на услугите и управлението на съоръженията могат да бъдат прехвърлени. Двата аспекта на предоставянето на услуги обаче са тясно свързани (например броят на учителите и класните стаи следва да бъде хармонизиран). Реалната общинска автономия се определя и от правилата за собственост, свободата при избора на организационни форми на услуги, определянето на стандарти за изпълнение на услугите, методите за технически надзор и много други фактори.

В България **Законът за местното самоуправление и местната администрация⁶ определя списъка на всички делегирани и**

Образование	40.2%
Благоустройство, комунални услуги	18.7%
Социални услуги	12.8%
Общинска администрация	9.5%
Икономически дейности, услуги	8.3%
Култура	5.2%
Здравеопазване	3.4%
Отбрана и сигурност	1.5%
Разходи, които не са класифицирани другаде	0.3%
Общо	100.0%

Таблица 4 Разходи за местни обществени услуги, 2022 г.

Източник: МФ

общински дейности, но регулаторната практика често взема превес пред и допълнително усложнява това разпределение⁷. Има 583 нормативни акта, както закони, така и подзаконовни нормативни актове, които уточняват подробностите за предоставянето на местни услуги. (НСОРБ, 2023 г.). Дори много приблизителното разделение на публичните функции противоречи на законовите разпоредби, като въвежда категорията „споделени“ отговорности⁸.

Този проблематичен въпрос за стриктното разделение на публичните функции и отговорности допълнително се усложнява от механизмите за финансиране, които също имат за цел да конкретизират разпределението на ресурсите между двете отделни групи услуги. В България делегираните услуги се финансират от целеви субсидии, а общинските компетенции се финансират от собствени приходи и от общата изравнителна субсидия.

Според експертите на сдружението на общините това създава проблеми при планирането и годишното бюджетно планиране. **Непрекъснато променящото се законодателство относно изпълнението на услугите не е**

последвано от достатъчно увеличение на финансовите ресурси. Отчасти това се дължи на липсата на подходящи институционални механизми, отчасти на невъзможната задача да се следва всяко изменение на регламентите за услуги в настоящия механизъм за отпускане на средства.

Критичните *липсващи институции* са, както следва:

- ▶ липса на правни инструменти за оценка на въздействието на нормативните актове, засягащи общинските бюджети;
- ▶ липсва процедура за конституционно обжалване в случай на възлагане на нефинансирани ангажименти на местните власти;
- ▶ В Закона за публичните финанси няма разпоредби за *задължително компенсиране* на увеличените общински разходи, причинени от промени в националната политика и нормативната уредба. (НСОРБ, 2023 г.)

Тези фактори водят не само до голям брой нефинансирани задачи⁹, но и до по-нататъшна централизация и *местна финансова зависимост от националните бюджети*. Както ще бъде обсъдено по-късно, общините трябва да участват във финансирането на делегираните услуги, които се очаква да бъдат изцяло финансирани от националния бюджет. Министерствата и правителствените агенции също работят при строги бюджетни ограничения, вследствие на което единствената им възможност е да прехвърлят задължението за финансиране на по-ниските нива на управление, т.е. на общините. Тъй като специфичният механизъм за трансфер на делегирани услуги поставя строги ограничения върху общинските решения, този натиск от страна на висшето държавно ниво води до намаляване на автономията на местно ниво.

Подобни тенденции бяха установени и в областта на *регионалното развитие*. В доклада на ОИСР се посочват високите регионални различия в страната и слабо класиране на три български региона в сравнение с Европа. (ОИСР,

6. Обн., ДВ, бр. 77 от 17.09.1991 г.

7. Например, когато едно училище е закрито с министерско решение, общината няма контрол върху училищната сграда.

8. Общините имат ясни отговорности за намаляване на рисковете от бедствия, градски транспорт, театри и др., където националното правителство също има думата (вж. таблица 3.1 в ОИСР, 2021 г.).

9. Според проучване на НСОББ тези ангажименти са 952 млн. лв. (2015 г.) и 10 млрд. лв. липсват във водния сектор, годишно са необходими 300 млн. лв. за поддръжка на пътищата (НСОРБ, 2023 г.).

2021 г.) Измерени по БВП на глава от населението, те са сред най-слабо развитите региони, с нива между 34% и 36% от средната стойност за Европа. Централизираният подход към разработването на политиките за регионално развитие допринася за това диференциране и неефективно регионално развитие.

Основният въпрос на МРРБ е как да се използват централно предоставените средства по най-ефективния начин. Ключовите системни проблеми, като например фрагментираните отговорности при предоставянето на обществени услуги, липсата на полезни взаимодействия между секторните политики и координацията за развитие на място, възпрепятстват успешните общински действия и създават „острови на просперитет“.

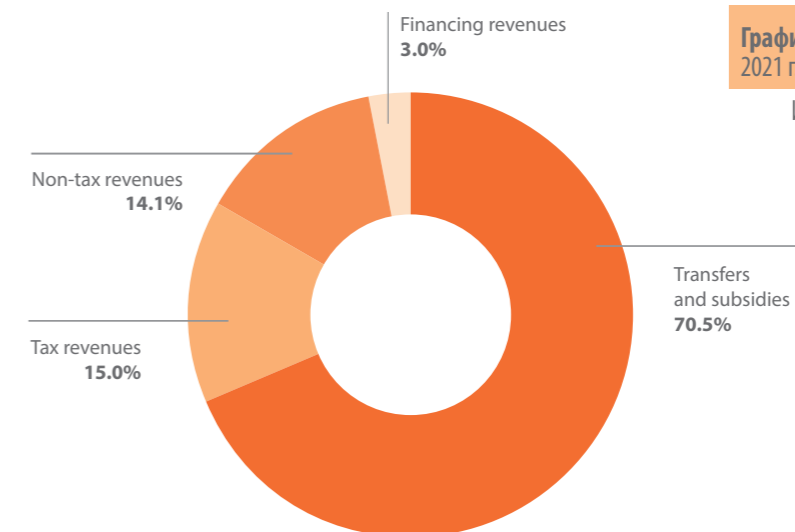
Основни изводи за фискалната децентрализация:

- ▶ при общинските услуги и отговорности доминират делегирани от държавата дейности;
- ▶ секторните, ресорните министерства имат силен контрол върху тези делегирани от държавата дейности, което ограничава общинската автономия при предоставянето на услуги и използването на местните собствени приходи;
- ▶ липсата на ефективни механизми за консултации води до слаба позиция на общините в бюджетирването и отпускането на субсидии;
- ▶ стриктното разделяне на делегираните услуги без подходящи финансови разпоредби и методи на планиране води до по-нататъшна централизация и нефинансирани местни мандати.

ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

Общините в България се финансират предимно със субсидии и трансфери от националния бюджет (графика 2). Държавата е сред страните с *висока зависимост от субсидии* (измерена чрез съотношението на междуведомствените трансфери в общите местни приходи), въпреки че има много - иначе децентрализирани - страни със сходни съотношения (сред унитарните държави, например Нидерландия или балтийските държави).

Този факт доказва, че не само мащабът на националните бюджетни субсидии, но и *действителният метод на отпускане на средства определя* нивото на местната фискална автономия и обхвата на реалната децентрализация. В България извън държавните субсидии двете групи собствени приходи, данъци и такси, наем, глоби като неданъчни приходи имат равен дял (15% и 14%) сред общинските приходи.



Графика 2 Местни приходи, 2021 г.

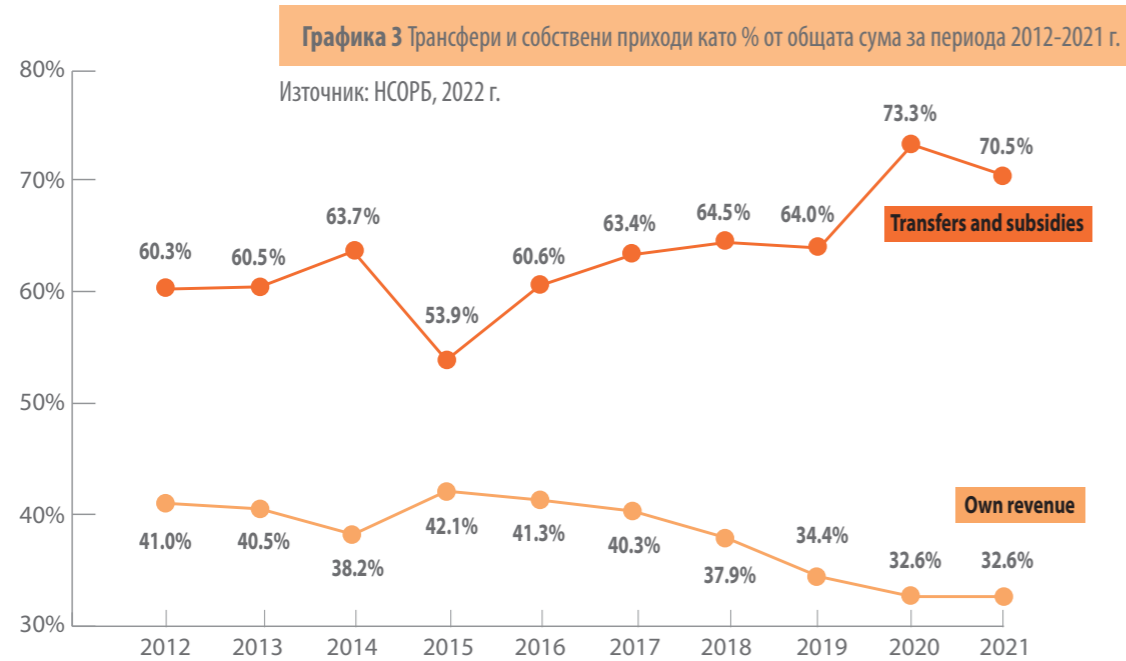
Източник: НСОРБ, 2022 г.



Зависимост от субсидии

През последното десетилетие зависимостта от субсидии непрекъснато се увеличава (графика 3). През 2012 г. междуведомствените трансфери и субсидии са финансирали 60% от местните бюджети (с подобни отговорности по отношение на разходите). През втората половина на

последното десетилетие тежестта на средствата от националния бюджет се е увеличила, достигайки своята кулминация през 2020 г. в годината на пандемията (73%). Впоследствие съотношението на собствените приходи намалява до по-ниско ниво: от 41% на 33% от общите приходи¹⁰.



Трансферът от централния бюджет доминира в тези три сектора, в които общините предоставят делегирани услуги. (таблица 5) В общественото образование 94% от разходите на местно ниво се финансират пряко от държавни средства. Образованието и социалните услуги са двете основни услуги, предоставяни на местно ниво (вж. таблица 4), така че зависимостта от субсидии в тези два сектора оказва значително влияние върху общинската автономия. Здравеопазването (3,4%) и отбраната (1,5%) имат съвсем незначителна тежест в местния портфейл от услуги, така че силната зависимост от субсидии няма голямо въздействие върху общинската автономия.

3. Образование	94.3%
5. Социални услуги	85.3%
4. Здравеопазване	78.0%
2. Отбрана и сигурност	73.0%
1. Общинска администрация	51.0%
7. Култура	34.7%
8. Икономически дейности и услуги	20.6%
6. Благоустройство и комунални услуги	0.3%
9. Разходи, които не са класифицирани в другите дейности	0.1%
Общо	61.0%

Таблица 5 Процент на държавните трансфери във финансирането на местни услуги по сектори (%), 2022 г.

Източник: МФ

10. Съотношенията на тези две основни групи местни приходи възлизат на повече от 100%, тъй като финансовите приходи (прехвърляне от предходната година) се отчитат с отрицателна стойност.

Напасването на делегираните от държавата и общинските собствени функции със съответния държавен бюджет и собствени приходи води до ниско съотношение на държавните трансфери в последната група услуги. *Благоустройството и комуналните услуги*, като вторите по големина разходни пера в местните бюджети, не получават субсидии от държавния бюджет (въпреки че се възползват от фондовете на ЕС).

Повече от половината от разходите на *общинската администрация* се финансират със средства от държавния бюджет. Това означава, че общинските служители изпълняват делегирани задачи на централното управление или някои държавни финансирани услуги могат да бъдат отчетени в широката категория „*администрация*“. Данните за заетостта в публичната администрация показват, че 40% от 9 800 служители,

Служители на пълно работно време	Общински финанси	Държавни финанси	Общо
Общинска администрация	5,862	3,962	9,824
Областна администрация		18,245	18,245
Общо	5,862	22,207	28,069

Таблица 6 Заетост в публичната администрация, 2021 г.

Източник: НСОРБ/НСИ

работещи в общинската администрация, се финансират от държавния бюджет (таблица 6). Това създава допълнителна зависимост в общините и показва колко дълбоко са свързани двете нива на управление.

Най-голям дял в общинските разходи заемат заплати, възнаграждения и данъци върху труда. По-голямата част от държавните субсидии допринасят за тези разходи: **85% от местните разходи за труд се финансират от държавата.**

(таблица 7). Общините са длъжни да финансират останалите текущи разходи за местно предоставяни услуги. Втората по големина група в общинския бюджет, *експлоатацията и поддръжката* се субсидира в по-ниска степен: държавните субсидии допринасят само за 27,5% от тези разходи. Тези два много различни вида местни разходи се ползват от държавни субсидии в различен мащаб, което застрашава единството на местния бюджет и възпрепятства координираната общинска фискална политика.

	Общо разходи по видове	Съотношение на държавните субсидии
Разходи за труд	57.0%	85.1%
Експлоатация и поддръжка	25.2%	27.5%
Субсидии	5.6%	45.6%
Плащане на лихви	0.4%	0.0%
Други текущи разходи	0.7%	45.0%
Капиталови разходи	11.0%	14.4%
Общо	100.0%	59.9%

Таблица 7 Процент на държавните трансфери във финансирането на местните разходи (%), 2021 г.

Източник: НСОРБ, 2022 г.

Видове и форми на трансфери

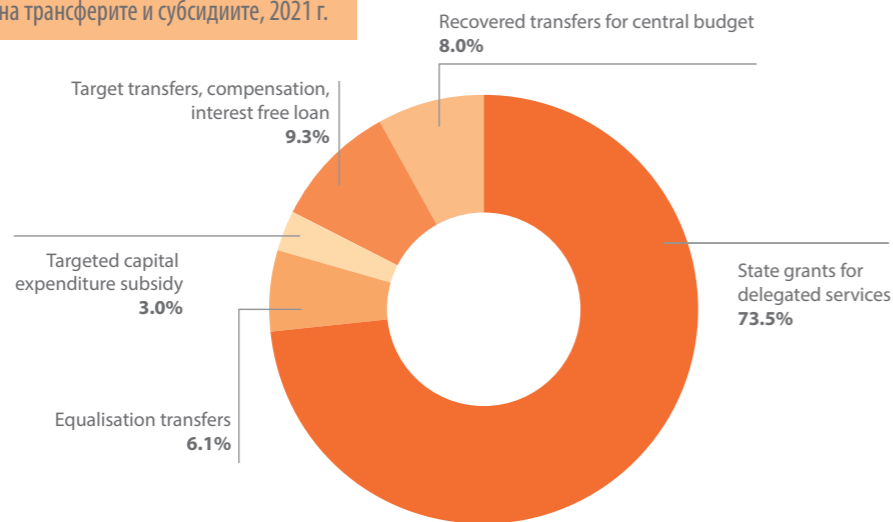
По-голямата част от общинските средства, трансфери и субсидии, разпределени от националното към местното ниво, са средства за целеви конкретни разходи. (графика 4) **Държавните субсидии за делегирани от държавата услуги представляват 73,5% като целеви средства за избрани услуги.** Общините имат ограничена автономия при използването на тези субсидии. Макар да имат правомощия

да използват неизразходваните средства през следващата фискална година, секторните правила ограничават по друг начин автономността на местните разходи.

Втората по големина група трансфери също са заделени като компенсации, безлихвени заеми (9,3%). Групата „други субсидии“ (8%) се състои най-вече от средствата от Европейския

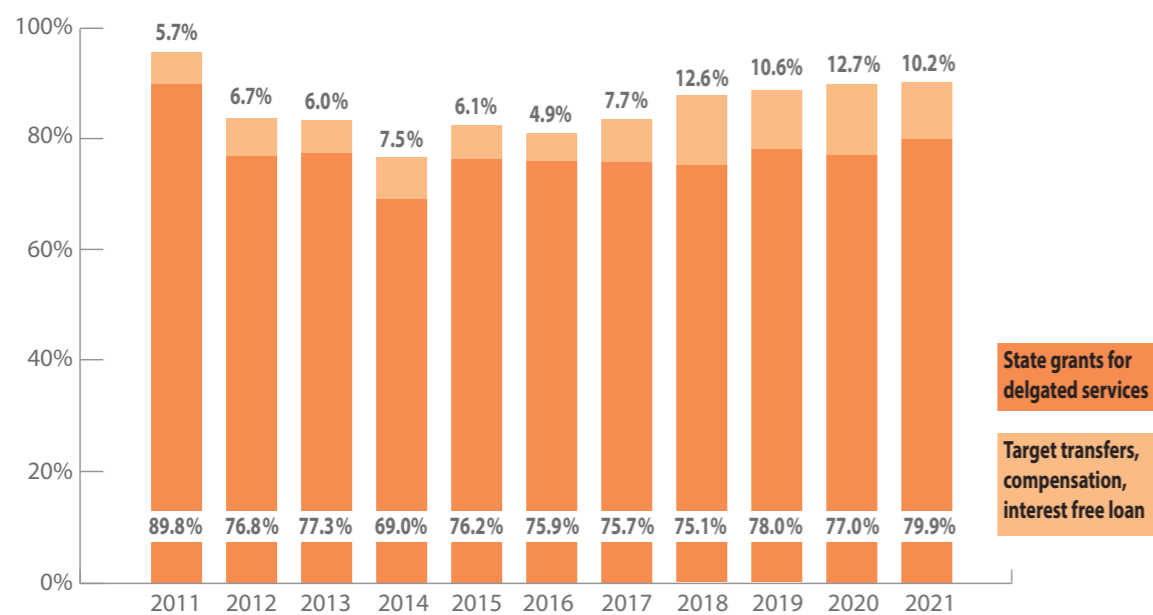
Графика 4 Състав на трансферите и субсидиите, 2021 г.

Източник: НСОРБ, 2022 г.



Графика 5 Целеви текущи трансфери и субсидии като % от централните бюджетни трансфери, 2011-2021 г.

Източник: НСОРБ, 2022 г.



съюз, разпределени по различните оперативни програми, които също са контролирани на централно ниво.

Напълно дискреционните субсидии представляват едва 6,1% от общите междуведомствени трансфери, това е общата изравнителна субсидия.

От 2014 г. насам значението на двата вида целеви субсидии за текущите бюджетни цели се е увеличило. (графика 5). Субсидиите за делегирани от държавата услуги имат 10% по-висок дял, а теглото на други целеви трансфери също се е увеличило с 3%. Заедно тези два вида национални бюджетни трансфери доминират: те представляват повече от 90% от всички субсидии, получени от общините. Тенденцията показва и нарастващата централна зависимост на общините.

Финансиране на делегирани от държавата услуги

Държавните субсидии за текущия бюджет на общините се *разпределят чрез подробни показатели за изпълнение на услугите.* Те се уреждат с решение на Министерския съвет, а действителният размер на субсидията за единица показател за изпълнение на услугата се определя от годишния бюджет. Показателите за услуги проследяват потребителите в дадена община, като измерват броя на обслужващите институции, групи (напр. класове) и обслужваните лица (ученици, деца, пациенти и др.).

Показателите за услуги и единиците субсидии са диференцирани по размер на населението, гъстота и други специфични местни условия (например малки училища). Общините бенефициенти също се категоризират според степента на развитие, която се взема предвид при проектирането на субсидията и спецификацията на критериите за разпределение (вж. приложение 2). Във всяка област на услугите има десетки показатели за капацитет и финансови показатели, като техният съвкупен брой е 177¹¹.

Тези специфични показатели за изпълнение на услугите имат за цел да измерят разходите за действителната форма на организация и управление на услугите в дадена община. Тъй като тези субсидиите за делегирана от държавата услуга трябва да покриват пълните разходи на всяка община, критериите за разпределение се разглеждат на общинско равнище като разходни стандарти.

Местното многообразие от нужди от услуги и условията на обслужване обаче не могат да бъдат централно проследявани дори от най-подробните показатели за крайните продукти. Например в сектора на социалните услуги, където институционалните форми на услуги се комбинират с други персонализирани услуги, общините развиват различни форми на управление на услугите. Когато показателите за крайните продукти са насочени само към един вид организация за обслужване, разработването на допълнителни услуги по домовете или създаването на интегрирани центрове за услуги се финансират централно на много различно равнище. Тук собствените приходи на общините определят как се установяват по-ефикасните и ефективни форми на предоставяне на услуги в дадена община.

Субсидиите от държавния бюджет, отпуснати по показатели за изпълнение на услугите, имат за цел да гарантират минималното ниво на услугите във всяка община. **Тази еднородност обаче често противоречи на разнообразието от условия на обслужване.** По-важното е, че влошава ефективността на съвкупно, секторно равнище. **Финансирането не следва местните нужди и създава погрешни стимули за организацията и управлението на общинските услуги.**

Обща изравнителна субсидия

Общините получават обща субсидия, която не е пряко свързана с нито една делегирана или общинска услуга. Те са свободни да използват

11. Междуведомствените фискални отношения са допълнително ограничени от други правила. Например две трети от показателите в образованието следва да се основават на учениците; ресорните министерства имат за цел да защитят секторния си бюджет, като определят общия размер на образователните трансфери в процент от БВП, който не трябва да намалява между фискалните години, дори когато броят на населението в училищна възраст намалява; или бюджетът за социално подпомагане е свързан с разходите за труд. Редът за изпълнение на годишния държавен бюджет въвежда все повече допълнителни ограничения и изисквания към общинските бюджети. (НСОРБ, 2023 г.)

тези субсидии, подобно на собствените приходи на общините. Размерът на тази обща изравнителна субсидия е незначителен: той е само 6% от общо отпуснатите средства (вж. графика 4.). По закон размерът на общата изравнителна субсидия не трябва да бъде по-нисък от 10% от всички собствени приходи на общините през предходната фискална година. Тази разпоредба гарантира стабилен ръст на общата изравнителна субсидия (от 241 млн. лв. (2011 г.) на 329 млн. лв. (2021 г.), въпреки че действителният ѝ дял намалява в трансферния пул.

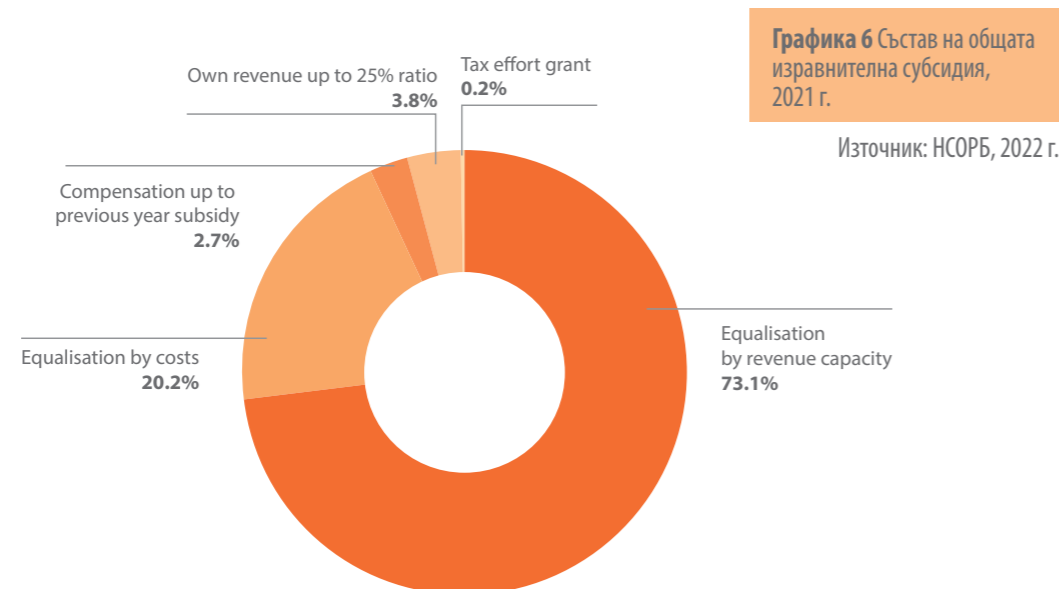
Проблемът с общата изравнителна субсидия е не само малкият ѝ размер и ограниченото ѝ значение в общинските финанси, но и *механизмът на разпределение*. Субсидията се разпределя по много сложен, често променящ се метод. Някои от тези критерии за разпределение създават погрешни стимули за управлението на финансите и приходната политика в общините. Общата изравнителна субсидия (ОИС) се разпределя по пет различни метода (вж. каре 3).

По-голямата част от ОИС е за компенсиране на разликите в приходите от собствени източници на общините (графика 6). Всички общини с приходи на глава от населението под 120% от средното равнище за страната получават субсидия в размери до това ниво. Вторият, по-малък компонент има за цел да проследи разходните нужди чрез разпределяне на наличните средства от ОИС по измерими и обективни показате-

тели (население по възрастови групи, площ на общината, дължина на пътната мрежа). Другите критерии за разпределение са с много малък дял и два от тях гарантират по-нататъшна стабилност в системата (гарантиране на минимум 25% собствени приходи в общите приходи, без намаляване на ОИС между фискалните години). Последният малък компонент (0,2%) създава подходящи стимули за приходи, като разпределя средства за общини над средните за страната данъчни ставки.

В обобщение, три от петте критерия за разпределение на ОИС създават демотивиращи фактори в общинските финанси. Първият критерий не подкрепя повишаването на местните приходи, тъй като общините получават автоматични субсидии, дори когато налагат данъци при ниски ставки. Третият също компенсира усилията за ниски приходи. Четвъртият е за избягване на големи дефицити между различните фискални години.

Второто условие е най-прогресивният елемент на ОИС, защото *отразява нуждите от услуги и създава стимули* за икономии от бюджетни разходи. Последният може да създаде стимули за увеличаване на приходите, въпреки че местните данъчни политики обикновено имат за цел да достигнат минимални коефициенти на събираемост от 77%, определени от други разпоредби за финансово управление.



Каре 3 КРИТЕРИИ ЗА РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ОБЩАТА ИЗРАВНИТЕЛНА СУБСИДИЯ

- 1 Изравняване на приходите на общините:** компенсиране на разликата между данъчните приходи на жител в конкретна община и 120% от средните за страната, умножено по броя на жителите.
- 2 Изравняване на текущите разходи на общината:** разпределение по брой деца до 5 години; брой деца на възраст 6-14 години, брой възрастни на възраст 65 и повече години, територия, дължина на общинската пътна мрежа и население, претеглени по национално определената средна структура на разходите за местни услуги.
- 3 Минимални гарантирани общински собствени приходи:** предоставената субсидия на общините със собствени приходи спрямо общите постъпления е под 25%.
- 4 Допълнителна субсидия:** предоставена субсидия до получената по-рано изравнителна субсидия.
- 5 Субсидия, стимулираща приходите:** субсидия, предоставена за общини с над средното за страната данъчно усилие. Данъчното усилие се измерва чрез ставките за данък върху недвижимите имоти, данък върху придобиването на собственост, данък върху превозните средства. Субсидията се разпределя чрез относителния дял на разликата над средното равнище.

Трансферна система: оценка и възможности за подобрене

Високото съотношение на субсидии във финансирането на общинския бюджет е съчетано с таргетиране и силен секторен контрол върху тези междуведомствени трансфери. Субсидиите са особено важни в областта на образованието и социалните услуги, двете основни услуги, предоставяни на местно равнище, където е необходима общинска автономия при предоставянето на услуги. Друг свързан проблем е разделянето на делегираните и общинските функции и обвързването им със съответния държавен бюджет и собствени приходи от източници.

Почти всички разходи за труд се финансират от държавните субсидии, докато експлоатацията и поддръжката остават за общинската част. Разграничението между тези два вида местни разходи в системата за отпускане на средства пречи на местното развитие и поставя общините

в положение на зависимост от решенията на ресорните министерства. Това заплашва единството на местния бюджет и интегрирания дизайн на общинската фискална политика.

Методите на разпределение оказват влияние върху фискалната децентрализация. По отношение на делегираните от държавата дейности показателите за услуги проследяват потребителите в дадена община чрез подробни специфични показатели за изпълнение на услугата (диференцирани по размер на населението, гъстота и други специфични условия). Тези средства от държавния бюджет имат за цел да гарантират минимално ниво на обслужване във всяка община. Това обаче води само до уеднаквяване, не отговаря на разнообразието в условията на обслужване и води до ниска ефективност на секторно ниво. Размерът на общата изравнителна субсидия е незначителен и дори този малък размер не създава подходящи стимули в общинските финанси.

Системата за междуведомствен трансфер и практики за разпределение могат да бъдат подобрени чрез следните мерки:

- 1 Зависимостта от субсидии може да бъде намалена чрез увеличаване на собствените приходи на общините и споделяне на данъци. По-долу са разгледани тези варианти за реформа.
- 2 Също толкова важно е да се трансформират правилата за отпускане на субсидии, за да се осигурят по-добри стимули на общинско ниво и да се направи системата за трансфер по-справедлива.
- 3 Има няколко конкуриращи се цели, които могат да бъдат постигнати само чрез различни междуведомствени фискални механизми. Двете основни изисквания на една добра трансферна система са: i) да се създадат стимули за ефективно използване на наличните общински ресурси и ii) да се осигури равен достъп до местните обществени услуги. Тази последна цел означава, че трансферите гарантират приемливото (минимално) ниво на общинските услуги и осигуряват достатъчно средства на общините със сходни функции. Тези фискални цели са насочени както към общинските разходи, така и към приходите.
- 4 Съответните субсидии имат различни форми и могат да бъдат въведени паралелно чрез взаимно допълване и подкрепа.
- 5 В България е особено важно да се премине от целево специфично разпределение на субсидии към общи трансфери. При метода на разпределение следва да се вземат предвид не само действителният брой на ползвателите на услуги, но и в по-голяма степен показателите за нуждите от услуги. Това ще създаде по-голяма автономност при предоставянето на общински услуги и ще позволи по-голяма гъвкавост при управлението на дадена услуга.
- 6 При разпределянето на субсидии следва да се вземат предвид и различията в потенциала за набиране на приходи. Трябва да се подкрепят общините с по-нисък данъчен потенциал. Възможните (стандартни) приходи се изчисляват чрез налагане на стандартни данъчни ставки (за различни групи общини) на базата на оценените местни приходи.
- 7 Трябва да се разработят институционални условия за по-сложна система за междуведомствен трансфер. С активното сътрудничество на НСОРБ и съответните министерства в техническата подготовка следва да се засилят механизмите за политическа координация. Процесът на парламентарни дебати и одобрение следва да бъде предшестван от консултации на тези технически и корпоративни форуми.
- 8 Бъдещите реформи трябва да се въвеждат постепенно. Всички страни следва да могат да се запознаят с новите правила и да приспособят действията си към променените условия.

Собствени приходи

В България приходите от общински данъци представляват едва 4,2% от общите приходи от данъци на сектор „Държавно управление“. Това съотношение е значително по-ниско от средното за 27-те държави членки на ЕС (15,4% през 2020 г.) и показва зависимостта на местните бюджети от субсидиите (вж. съотношенията на местните бюджети в разходите на сектор „Държавно управление“: 17,8% в България спрямо 21,9% средно за ЕС-27 на графика 1).

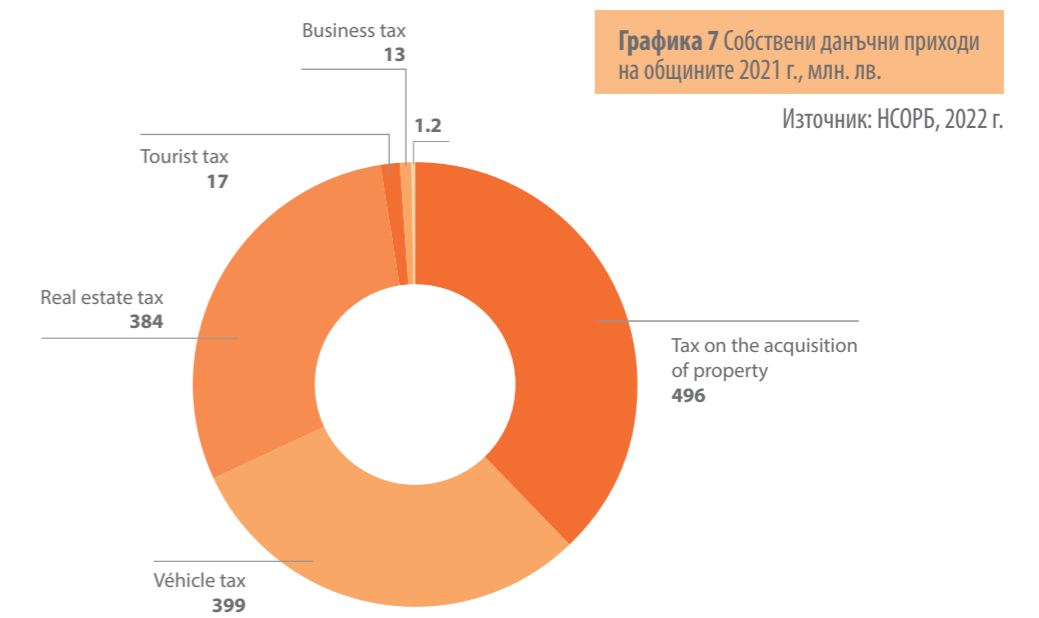
При местните данъци доминират три вида приходи: най-високата сума се получава от данъка върху придобиването на собственост (38% от всички общински данъчни приходи), втори по големина е данъкът върху моторните превозни средства (31%) със сходна сума, събирана като данък върху недвижимите имоти (29%) (вж. абсолютните стойности на графика 7). Останалите два процента се генерират от три малки приходи: туристически данък, бизнес (патентен) данък и данък върху наследството.

В европейски контекст България принадлежи към групата държави, в които преобладават данъците, свързани с недвижимо имущество. Впоследствие местната данъчна структура се

характеризира с по-ниски данъци, свързани с дохода. Размерът на данъка върху продуктите, услугите (т.е. местния данък върху предприятията) е незначителен, докато в другите европейски държави той е по-важен.

В последния мониторингов доклад за прилагането на Хартата се признават постепенните промени в местната данъчна система CG(2021)40-20. Най-важните положителни тенденции са въвеждането на нов местен данък върху таксиметровия транспорт, превръщането на туристическата такса в местен данък и включването на екологичния компонент в данъка върху превозните средства.

Общините обаче все още са умерено активни в налагането на местни данъци (таблица 8). Едва една трета от общините налагат данък върху недвижимите имоти над средната ставка и данъкът върху моторните превозни средства не се използва в достатъчна степен. Само данъкът върху прехвърлянето на собствеността се използва по-прогресивно от общините. По-ниската общинска активност се обяснява отчасти с липсващите стимули и проблемите на данъчните разпоредби.



Данък	Ограничения на данъчната ставка	Брой общини над средната ставка	Средна данъчна ставка в общините с високи данъци
Данък върху недвижимите имоти	0,1-4,5%0	76	3.02%
Данък върху придобиването на имущество	0,1-3%	222	2.64%
Данък върху моторните превозни средства (55 -74kW)	0,54-1,62 лв. за kW	3	BGN 1.44
Камион (3,5-12t)	10-30 лв. за 750 кг	44	BGN 22
Туристическа такса	0,20-3,00 лв.	1	BGN 2.64

Таблица 8 Местно данъчно облагане, 2022 г. Source: NAMRB, 2022a Източник: НСОРБ, 2022 г.

Данъкът върху недвижимите имоти е данък, базиран на площ, като местната автономия определя различни коефициенти, които оказват влияние върху стойността на имота. Те са вид община, категоризация (вж. приложение 2), местоположение, възраст, вид на имота, характеристики на сградата и достъп до комунални услуги. При национално зададена стойност на недвижимия имот (кв.м) тези множители определят данъчната оценка на имота. Проблемът е, че единичната стойност и множителите почти не са променени от въвеждането им през 1997 г. Налице са важни фактори, които не са взети предвид при изчисляването на стойността на облагаемия имот: достъп до обществен транспорт и други обществени услуги, зелени площи, които оказват влияние върху стойността на облагаемия недвижим имот.

За прехвърления или закупен недвижим актив се начислява данък за придобиване на имущество. Данъчната основа е оценената стойност, изчислена от общината. Законът определя списъка на освободените от данъци имоти (напр. обществени покупки, здравни заведения).

Данъкът върху моторните превозни средства се начислява в зависимост от мощността на двигателя и въздействието върху околната среда на автомобила и камиона. Коефициентите на замърсяване се измерват въз основа на възрастта и екологичните категории на превозното средство.

Таксата за бизнес лиценз (патентен данък) се диференцира по видове професии. Има десетки професии с определени данъчни ставки, като бръснари (60-840 лв.) или гадатели (2000-5600 лв.). Действителната данъчна ставка се определя в зависимост от местоположението на бизнеса, а не от неговия оборот или рентабилност.

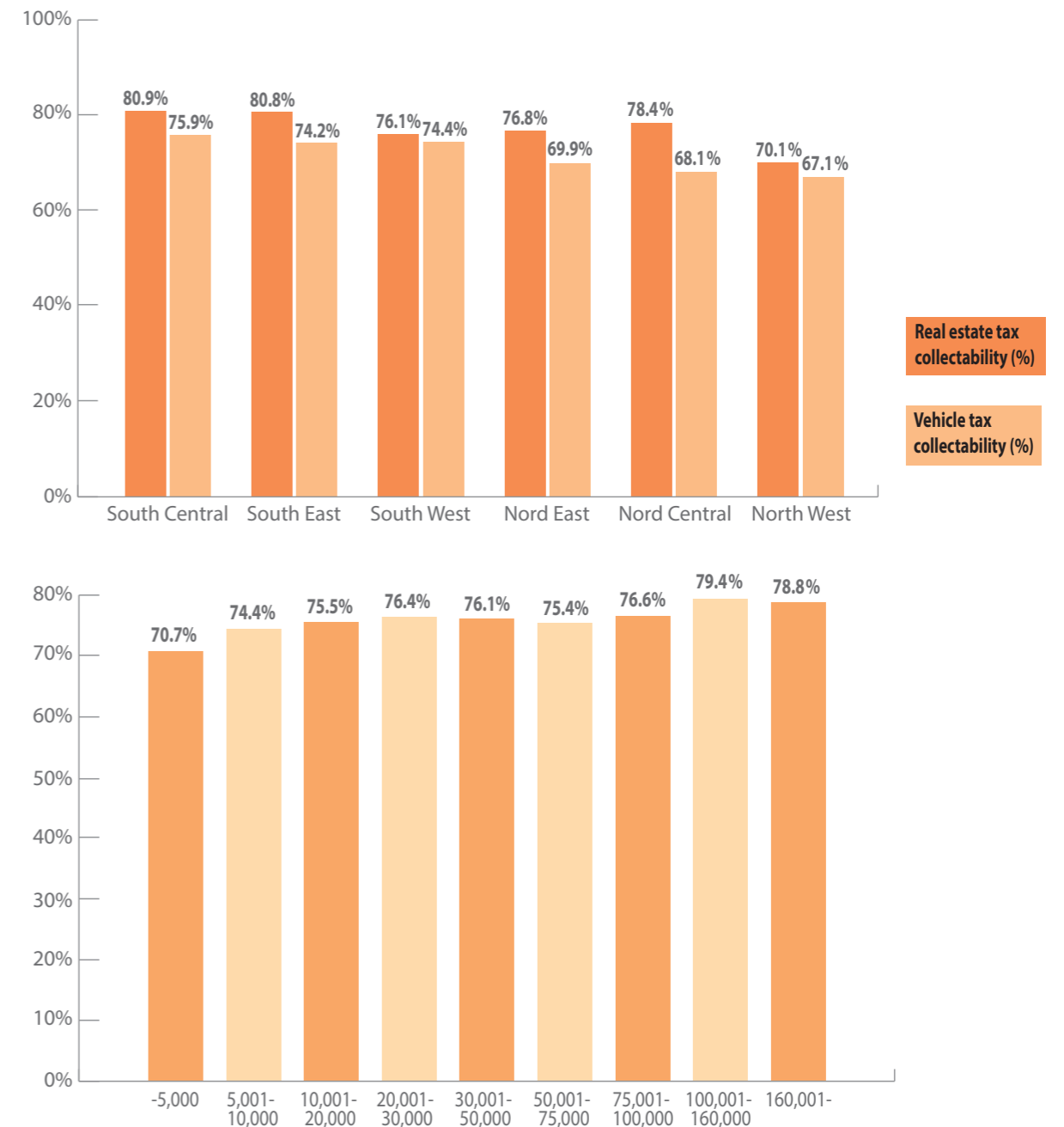
Събиране на данъците

Особено важни са два данъка, защото те отговарят на финансовото състояние на общината. Община във финансово затруднение се оценява по показателите за средното съотношение на събираемост на данъка върху недвижимите имоти и данъка върху превозните средства. Понастоящем този национален референтен показател е 77% (данни за 2021 г. на уебсайта на МФ). В момента събираемостта на данъка върху недвижимите имоти достига този лимит, но събираемостта на данъка върху превозните средства е само¹² 72%.

Събираемостта на основните общински данъци е по-висока в по-заможните региони и в поголемите общини (графика 8). Регионите на юг са по-активни в събирането на данъци, отчасти защото събират два данъка, които генерират повече общински приходи, отколкото в северните региони. По-високите нива на събираемост са свързани с урбанизацията, тъй като тя е по-ниска в по-малките общини, особено в общините с население под 5000 души.

12. През 2022 г. 176 общини (66%) са приели ставки на данъка върху недвижимите имоти под средните лимити, определени от Закона за местните данъци и такси, а всички 265 общини са приели ставка под средните лимити на данъка върху моторните превозни средства за най-популярните леки автомобили (мощност на двигателя 74 кВт -110 кВт), като 40% от тях са приели минималната законова ставка. (Информация, предоставена от МФ).

Графика 8 Процент на събираемост на данъка върху недвижимите имоти и превозните средства по региони и по брой на населението, 2021 г. Източник: МФ

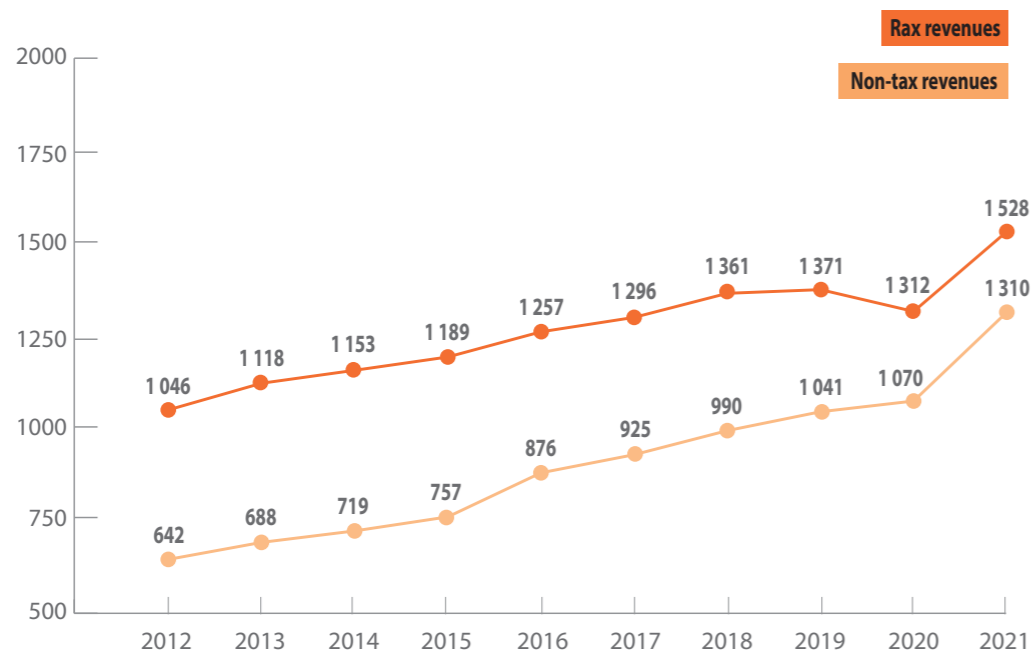


Неданъчни приходи

Различните приходи от собственост, такси и налози имат по-голямо значение сред собствените приходи на общината. През изминалия период неданъчните приходи превишават данъчните приходи в номинално изражение. (графика 9) Тя показва, че тези такси, наеми и други налози са по-приемливи местни приходи, тъй като са пряко свързани с използваните услуги и получените ползи.

Графика 9 Състав на собствените приходи, 2012-2021, млн. лв.

НСОРБ, 2022 г.



По-голямата част от неданъчните приходи са такси, събирани от общините (60%) (графика 10). В тази група *местни такси* преобладава таксата за битови отпадъци. Приходите, свързани с имоти, представляват една трета от неданъчните приходи: те са предимно наеми (20%), продажби на активи и частично събрани концесионни такси. Глобите са минимални приходи, само 5,5% от общите неданъчни приходи. Този състав на неданъчните приходи не се е променил през последното десетилетие.

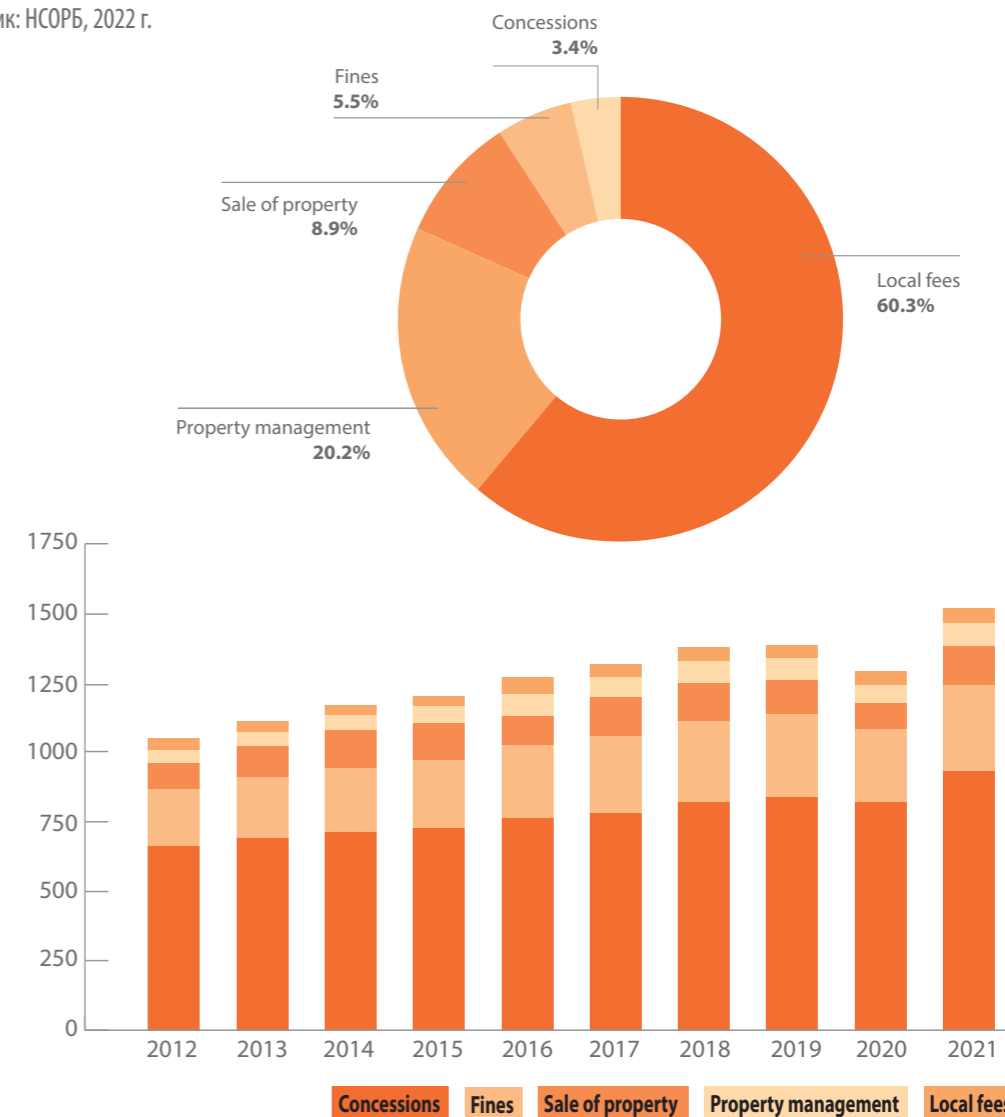
Местните данъци и такси се регулират много подробно. Правилото за изчисляване на разходите за пълните услуги се определя от закона, например в случай на *такса за битови отпадъци*. Законодателството изисква пълно възстановяване на разходите и определя принципа за

определяне на цените въз основа на обема за общините с незадължителен метод за събиране на тези такси. Според проучване на НСОББ една трета от общините допълнително разграничават битовите отпадъци по населени места на територията на общината. Тези специфични, целеви правила за определяне на таксите водят до това, че въпреки големия брой жилища (93% от всички), по-голямата част от приходите от такси за битови отпадъци се събират от собственици на нежилищни имоти (69%). (НСОРБ, 2022 г.)

Таксата за друга широко използвана услуга, социална грижа в домашна среда, покрива едва една пета от разходите за услугата. Общините са засегнати от премахването на таксите за детски градини и ясли от април 2022 г.

Графика 10 Общински неданъчни приходи, 2012-2021 г.

Източник: НСОББ, 2022 г.



Варианти за подобряване на общинските собствени приходи

НСОРБ вече формулира легитимни предложения за подобряване на местното данъчно облагане. Те имат за цел да коригират *данъчната оценка на недвижимите имоти* чрез включване на други фактори в оценката на имотите. А именно, достъпът до обществени услуги следва да бъде включен в набора от коефициенти, използвани за определяне на данъчната стойност на имотите. Предлага се и 85% увеличение на единичната стойност на данъчната основа на недвижимите имоти.

Земеделска земя, селскостопанска техника и самоходна техника, имоти на стойност под 1680 лв. също следва да подлежат на облагане с данък върху собствеността (1 лв./ декар). Те се намират предимно в села, където данъчната основа може да бъде увеличена с тези нови, допълнителни имотни единици. (НСОРБ, 2023 г.)

Предложените реформи ще увеличат средно данъка върху недвижимите имоти с 4,3%, а данъка върху земеделските земи - с 8,7%. По-големите общини ще се възползват повече от данъка върху недвижимите имоти, докато данъкът върху земеделските земи има обратен ефект:

Размер на общината	Данък върху недвижими имоти	Данък върху земеделската земя	Район	Данък върху недвижими имоти	Данък върху земеделската земя
-5,000	3.4%	14.9%	Северен централен	4.0%	9.4%
5,001-10,000	4.0%	9.2%	Североизточен	4.9%	9.2%
10,001-20,000	4.1%	7.0%	Северозападен	3.9%	13.4%
20,001-30,000	5.0%	7.5%	Южен централен	4.2%	5.9%
30,001-50,000	5.2%	3.4%	Югоизточен	5.3%	7.8%
50,001-75,000	5.1%	1.9%	Югозападен	4.0%	6.6%
75,001-100,000	6.4%	1.3%	Общо	4.3%	8.7%
100,001-160,000	6.1%	3.9%			
160,001-	7.9%	0.1%			
85% по-висока данъчна основа; данък върху земеделската земя 1 лв./дка					

Таблица 9 Въздействие на предложеното увеличение на данъците

Източник: изчисление на НСОРБ

той се увеличава повече в най-малките общини. Регионалното разпределение показва подобен модел: по-слабото увеличение на данъка върху недвижимите имоти се компенсира от по-високото увеличение на данъка върху земеделските земи. Двете изключения са Югозападният и Южният централен райони, където и двата вида данъци се увеличават под средното ниво.

Сред местните данъци трябва да се постави на нова основа *общинската данъчна уредба на бизнеса*. Понастоящем плоският патентен данък се начислява на централно определена данъчна основа, която се диференцира по професии и услуги. Вместо единната данъчна основа по професия се препоръчва тя да бъде пропорционална на нетния оборот или рентабилността на предприятията. Местните власти следва да бъдат упълномощени да определят данъчната основа и да налагат данъка върху бизнеса като процент от оценената данъчна основа. Информация за бизнес стойността е достъпна в националните данъчни органи по седалище на дружеството. Тя може да бъде споделена между общините чрез приблизителни показатели, като стойност на активите или брой служители.

Аргументът за по-висок данък върху бизнес стойността е, че компаниите се възползват от предимствата на конкретни общински услуги, като например местната инфраструктура, обществения транспорт, социалните услуги и градското развитие като цяло. Тези предприятия следва да допринасят за местните услуги пропорционално на продукцията си и на платежоспособността си.

Местни бизнес данъци се прилагат в някои европейски страни и генерират значителни общински (и регионални) приходи. В Германия уредбата за местния бизнес данък (Gewerbesteuer) определя минимална ставка. Във Франция териториалният икономически принос (СЕТ) съчетава два данъка, наложени върху стойността на активите и оборота на дружеството. Местен данък върху нетния оборот на бизнеса се налага в Италия (регионален данък върху производството, IRAP) и в Унгария, където общините имат правомощия да определят данъчната ставка в рамките на ограниченията, определени от закона.

Общински заеми и дългове

Общинските заеми се използват активно за балансиране на местните бюджети. Дълговото финансиране е 4,8% от общите разходи, като се използва предимно за услуги, финансирани от собствени приходи (16,3% от разходите), и само 2,4% в случая на делегиран бюджет (таблица 10). Сумата от 496 млн. лв. се финансира почти изключително от местни източници. Обикновено това са банкови заеми и кредити от специа-

лизирани национални фондове, като Фонда за местните власти и органи (Фонд ФЛАГ), Фонда за енергийна ефективност и възобновяеми енергийни източници, заеми от регионалните инспекции по околната среда и водите. Безлихвеният заем се отчита като трансфер на националния бюджет, а дългът на общинските предприятия не е включен в тези данни.

	Общо средства	Общински приходи (местни дейности)	Държавни фондове (дейности)	Общински приходи, ОИС, използвана за делегирани услуги (допълнително финансиране)
Разходи (1000 лв.)	10 330 464.6	3 760 434.6	6 303 860.0	266 170.3
Бюджетен баланс	496 257.7	613 413.2	149 014.3	-266 170.3
като % от разходите				
Бюджетен баланс	4.8%	16.3%	2.4%	-100.0%
Външно финансиране (нето)	-0.1%	-0.3%	0.0%	0.0%
Вътрешно финансиране (нето)	-4.7%	-10.0%	-1.8%	0.0%

Таблица 10 Общински бюджетен баланс и финансиране, 2022 г.

Източник: МФ

Общинският дълг се държи под контрол. Общият размер на общинския дълг (1,34 млрд. лв. през 2021 г.) представлява едва 4% от общия публичен дълг, а от 2014 г. той винаги е бил под 6% от общия публичен дълг (Георгиева *et al*, 2022 г.). Дори тази сума е силно концентрирана: 46% от общинския дълг е натрупан в София, а други 8% са във Варна (таблица 11). В другите групи по-малки общини тежестта на собствените приходи е по-висока от дълга в конкретната група общини.

Общините обаче са натрупали *просрочени задължения* към доставчици (118 млн. лв.). Половината от общините съобщават за просрочени задължения през 2021 г., въпреки че сумата намалява, а броят на общините, в които просрочените задължения са се увеличили, е само 55 (Георгиева *et al*, 2022 г.). Общините са в просро-

чие най-вече в групата на населението от 5 000-10 000 и в средните градове (население 50 000-75 000), Натрупаните просрочия (например към енергийни компании) обикновено са по-високи в общините с нисък дълг и обратно (няма просрочия в големите общини, например само 1 милион лева в София).

Общинските заеми се контролират от *строгите правила за дълга*. Обхватът на заемите се определя широко, въпреки че финансовите инструменти, базирани в ЕС, не се измерват като част от дълга. Кредитният лимит е 15% от средния годишен размер на собствените приходи и общата изравнителна субсидия за последните три години. Законът за годишния бюджет може да определи по-висок лимит за дадена община. Издадените от общината гаранции също трябва да отговарят на сходния лимит от 15%.

	Собствени приходи на общините	Общински дълг	Просрочени бюджетни задължения
-5,000	2.7%	1.4%	6.7%
5,001-10,000	8.0%	6.9%	20.0%
10,001-20,000	11.0%	9.2%	8.9%
20,001-30,000	6.4%	4.8%	9.6%
30,001-50,000	10.4%	6.0%	15.0%
50,001-75,000	6.7%	5.5%	25.1%
75,001-100,000	4.7%	0.8%	4.1%
100,001-160,000	5.8%	4.7%	9.6%
160,001-	44.4%	60.7%	1.0%
Общо	100.0%	100.0%	100.0%
от които: София	28.6%	46.4%	0.2%
Варна	6.3%	7.8%	0.0%

Таблица 11 Общински дълг и просрочени задължения по брой на населението, 2021 г.

Законът за публичните финанси урежда правилата за *общините с финансови затруднения*. (таблица 12) Три от седемте обективни измерими условия следва да бъдат изпълнени за определяне на община във финансово затруднение. Извън дълговите и гаранционните лимити, има пасиви (15% от разходите), поети ангажименти (над 50% от разходите, средно четири години), просрочени задължения (над 5% от разходите за предходната година), отрицателно бюджетно салдо за последните три години и комбинираният данък върху недвижимите имоти, нивото на събираемост на данъка върху превозните средства е под средното за страната (2021 г.: 77%).

През 2021 г. само девет общини попадат в тази категория. Тези общини представляват едва 1,5% от населението. Те са малки общини: шест са с население под 10 000 души, а останалите с население над 20 000 души. Те са разположени в Южен централен (4 общини) и Северозападен район (3). Само 1,9% от общинския дълг е натрупан в тези общини, но просрочията са по-значителни в тези общини: тук са регистрирани 21% от всички просрочени задължения.

Тези общини са задължени да разработят средносрочни планове за финансово възстановяване и да докладват тримесечно за изпълнението на тези планове. На общини в затруднено финансово положение се отпускат субсидии и безлихвени заеми. Тези централни бюджети може да са на разположение за по-дълъг период от време, така че общините да могат да изпълняват програми за активно развитие, дори когато работят по процедури за възстановяване.

Тези *статични и ретроспективни лимити* за заемане и определяне на статута на финансово затруднение не винаги отговарят правилно на кредитоспособността и финансовата стабилност на общината. Реалният общински капацитет за вземане на заеми следва да се основава на анализ на текущия и капиталовия бюджет поотделно, прогнозиране на нетния оперативен излишък спрямо обслужването на дълга и прогнозиране на тенденциите в баланса на капиталовия бюджет.

Критерии за подбор	Средни стойности за общини (2021 г.)	Брой общини над целевия показател
1. Плащане на дълг < 15% от собствените приходи + балансираща субсидия (изравнителна субсидия) (за последните три години)		
2. Издадени гаранции < 15% от общите приходи + балансираща субсидия за последната година		
3. Задължения > 15% от разходите (средно за четири години)	5.2%	11
4. Ангажименти > 50% от разходите (средно четири години)	42.5%	51
5. Просрочени задължения (просрочени) > 5% от разходите за предходната година	1.4%	20
6. Бюджетното салдо е отрицателно за всяка от последните три години	2.5%	101
7. Данък върху недвижимите имоти, ниво на събираемост на данъка върху МПС < средна ставка на събираемост (2021 г.: 77%)	74.4%	153

Таблица 12 Общини във финансови затруднения

Източник: Закон за публичните финанси, данни на МФ

Предложения за споделяне на приходите

Споделянето на приходите вече е използвано в миналото за финансиране на българските общини. От 1991 г. общият размер на данъка върху доходите на физическите лица е преразпределян към общините. По-късно общинският дял спада до 70% (1992 г.) и до 50% към 2007 г., когато механизмът за споделяне е прекратен. Корпоративният данък печалба също е споделян с общините, като са разпределяни 10% (по-късно 6,5%) към местните бюджети. Тези основни национални данъчни приходи са били споделяни с общините по тяхното място на произход. Общините са получавали и данъка върху печалбата на дружествата с мажоритарна общинска собственост. (НСОРБ, 2023 г., Калчева, 2022 г.)

Неотдавнашните предложения на НСОББ относно общинското финансиране следват този метод на споделяне на приходите. Според тези

планове се предлага споделянето като общински данък на 20% от ДДФЛ (800 млн. лв. през 2019 г.) и 10% от КД (262 млн. лв.). И в двата случая данъците ще бъдат преразпределени по мястото на произхода им. Тези данъци се считат от фирмите (работодателите), така че се споделят с общината, в която е регистрирано дружеството, т.е. по адреса на седалището на дружеството.

Предложеният правен текст класифицира тези споделени приходи като *нови източници* за общинския бюджет (Закон за публичните финанси, чл. 45, ал. 1). Но те също са изброени в трансферите (чл. 52, ал. 1, буква в) като един от трансферите. Те се разпределят по местоживене на данъкоплатеца, който е регистриран на територията на съответната община.

Въздействие върху разпределението

Тези две предложения за споделяне на данъците ще генерират значителни допълнителни приходи за общините. По данни за 2019 г. те генерират споделени приходи в размер на 1,1 млрд. лв. В сравнение с наличните общински данни за 2021 г. тези нови споделени приходи общо се равняват на 37% от собствените приходи на общината и 12,1% от разходите за делегирани от държавата дейности (които се покриват от държавни субсидии). (таблица 13)

Двата вида споделени приходи са концентрирани в големите градски центрове. (таблица 14) 61% от споделените ДДФЛ и КД ще бъдат събрани в градовете с население над 160 000 души. Тази висока концентрация на споделени приходи надвишава относителния размер на населението, живеещо в тези градове (32%). Тъй като отпускането на държавни субсидии за делегирани услуги е пропорционално на броя на населението, те представляват сходна тежест в общия размер на отпускнатите субсидии: 30% са концентрирани в големите градове.

Следователно по-малките общини ще се възползват по-малко от споделените приходи: във всички останали групи общини споделените приходи са по-ниски от съотношението на населението в тази конкретна група общини (субсидиите за делегирани функции следват подобен модел). Регионалното разпределение на споделените приходи показва подобна концентрация: Югозападният район със София ще

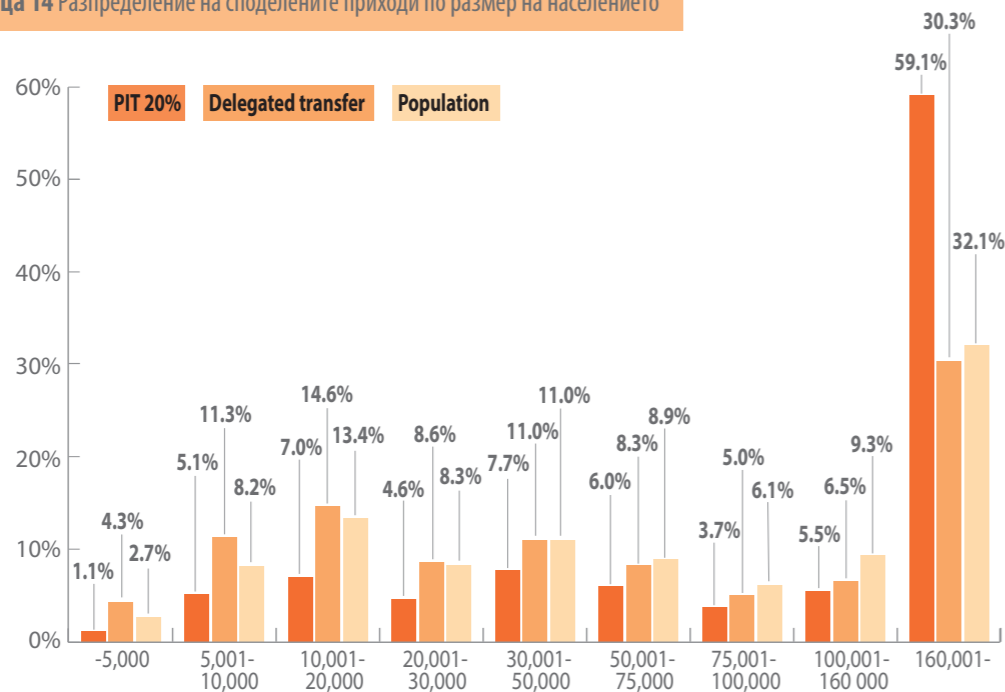
получи 54% от общите приходи, макар само 30% от населението да се намира тук (тежестта на държавните субсидии за делегирани функции има подобен дял в този регион).

Големият размер на споделените приходи ще се отрази по различен начин на местните бюджети в различните групи общини. Средно те представляват 12% от държавните субсидии

Споделяне на приходи	Споделени приходи, лв. (2019 г.)	Споделени приходи като % от собствените приходи (2021 г.)	Споделени приходи като % от делегираните трансфери (2021 г.)
ДДФЛ 20% + КД 10%		37.0%	12.1%
ДДФЛ 20%	799 793 978	28.0%	9.2%
КД 10%	256 537 524	9.0%	2.9%

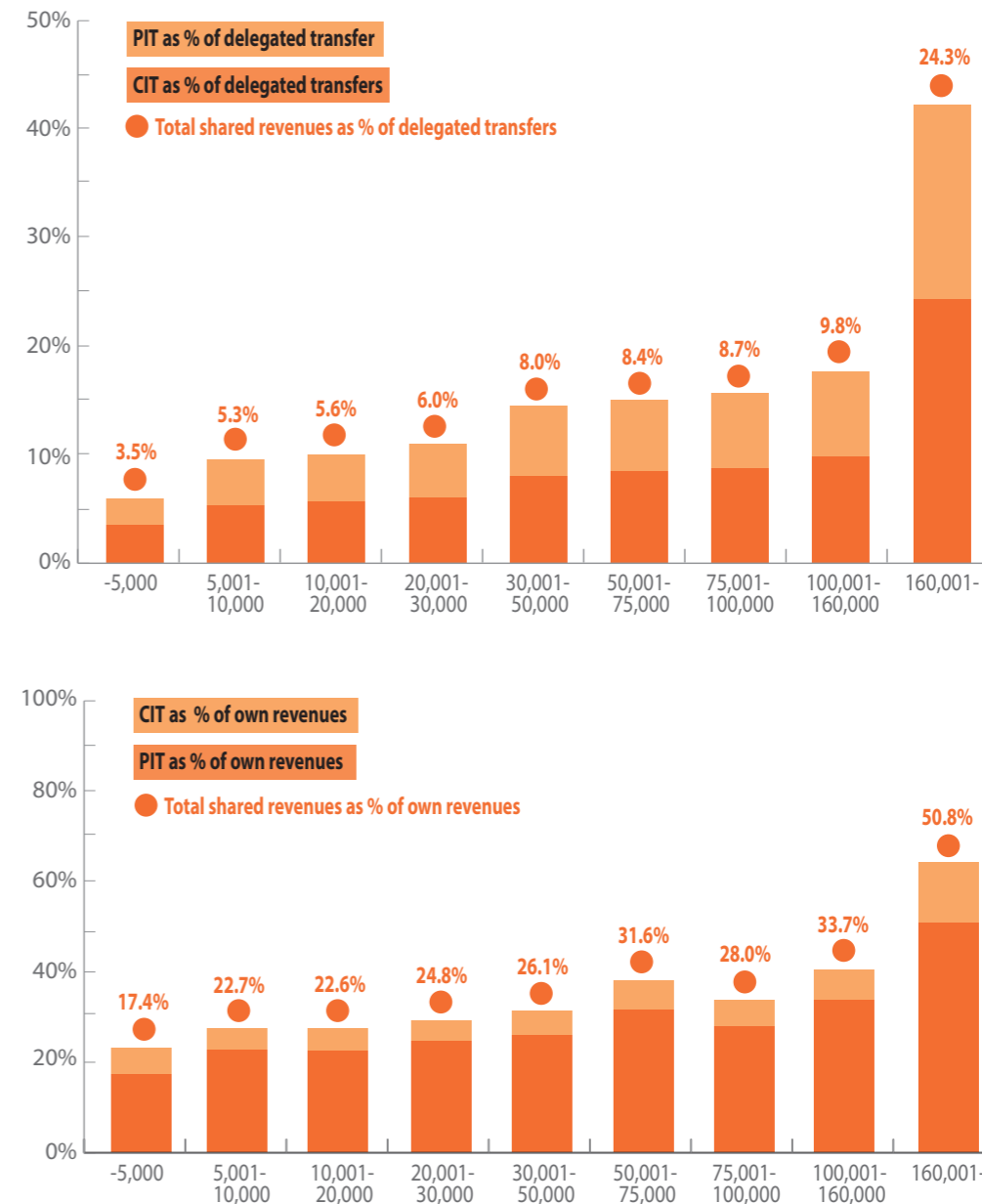
Таблица 13 Споделени приходи в общинския бюджет

Таблица 14 Разпределение на споделените приходи по размер на населението



13. Очакваното увеличение на националните данъци между 2019 и 2022 г. е 42,6%, така че настоящата сума ще бъде по-висока, според предложението на НСОРБ.

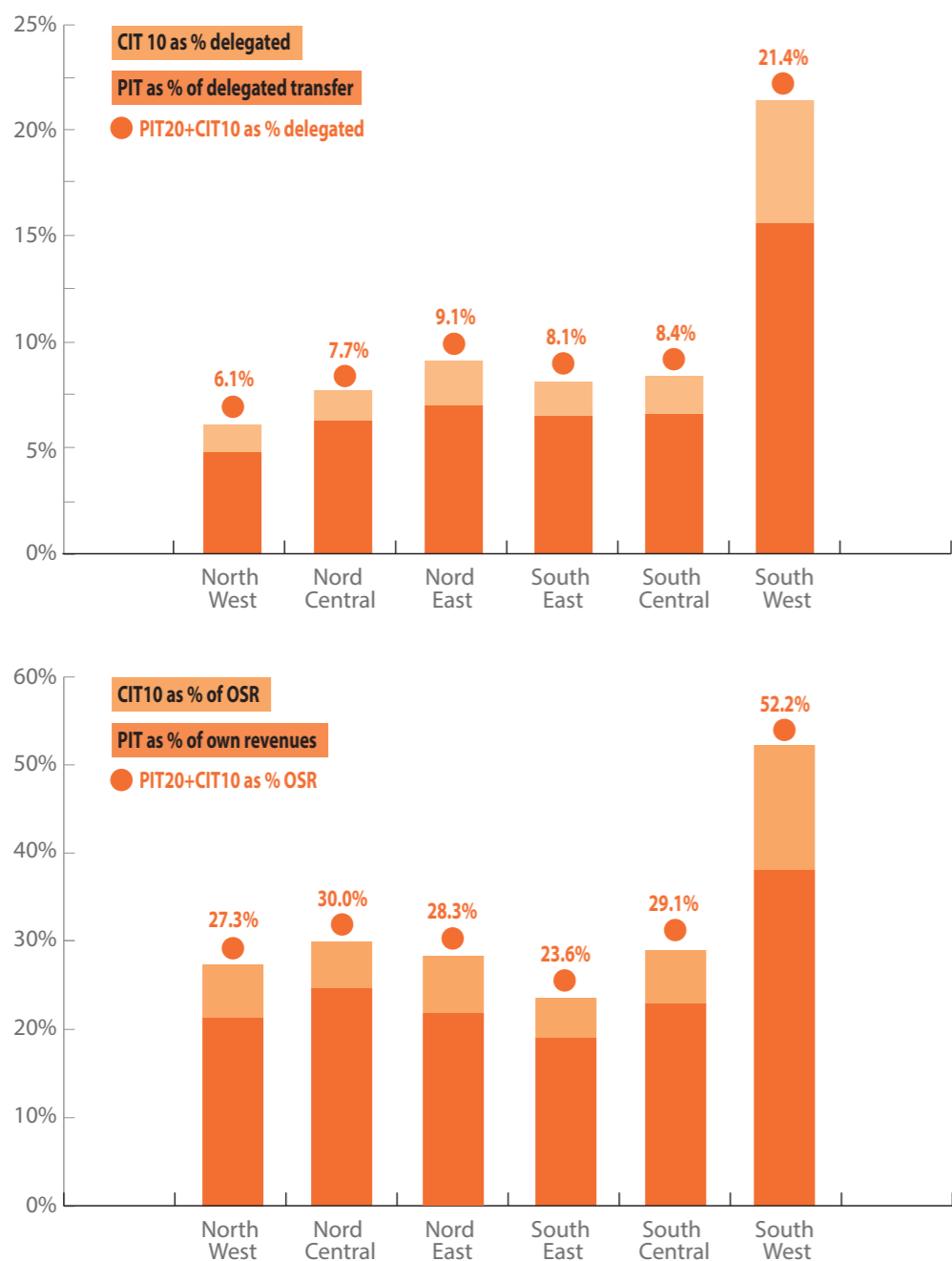
Таблица 15 Предложени споделени приходи по размер на населението



за делегирани функции, но поради високата концентрация на ДДФЛ и КД общите приходи ще представляват само 3% в общините по-долу с население под 5000 души. (таблица 15) Това съотношение постепенно се увеличава с размера на населението, но остава под 10% дори в по-големите общини.

Споделените данъци в сравнение със собствените приходи представляват 37%. Това съотношение е по-високо в големите градове (51% в общините с население над 160 000). Има разлики в броя на населението, но те са по-малки, отколкото при държавните субсидии: споделените приходи представляват 17% от собствените

Таблица 16 Предложени споделени приходи по райони



източници в малките общини и 34% в по-големите.

Разнообразието на общините по брой на населението влияе върху регионалните различия в споделените приходи (таблица 16). В Северозападния район споделените приходи са 6,1% от делегираните трансфери, докато в другите региони – извън Югозападния – само 8-9%. В сравнение със споделените данъци и собствените приходи разликите са по-големи: съотношението е най-ниско в Югоизточния район (23,6%) и най-високо в Северния централен район (30%). Отново Югозападният район е отклонение със своето съотношение от 52,2%.

Тези модели на разпределение на приходите характеризират разпределението на споделените приходи по място на произход. Вече високата концентрация на споделени данъци се увеличава допълнително от факта, че данъците се отчитат от местоположението на фирмените центрове. Това разпределение на предложените споделени приходи налага необходимостта от *ефективен механизъм за изравняване* в междуправителните фискални отношения. Това правило за споделяне на данъците, което допълнително ще увеличи различията по размер на населението в общината, ще е най-благоприятно за големите градове. Следователно Югозападният район със столицата ще увеличи предимството си в сравнение с останалите райони на България.

Варианти за споделяне на приходите

Споделянето на приходите често се използва за финансиране на общините. Този междуправителен фискален механизъм генерира значителни приходи в местния бюджет. Характеризира се с четири основни критерия. (Blöchliger - Petzold, 2009). Първо, чрез споделянето на приходите местните власти поемат *риска от колебания на данъчните приходи*. На второ място, местното използване на споделените приходи е *безусловно*, т.е. общините имат висока автономност при изразходването на данъка, разпределен в техните бюджети. Приходите се споделят съгласно определени правила, които за предпочитане са регламентирани със закон

без никакви промени през фискалната година и рядко се променят между годините. И накрая, местната част от споделения данък е свързана с приходите, *генерирани на територията на местната власт*.

Ако не са изпълнени всички тези критерии, споделените данъци са по-близки до националните субсидии или могат да се разглеждат като местни данъци. Например, когато последното условие не е изпълнено, т.е. данъкът не се разпределя на общината (или региона), където е генериран, тогава той се класифицира повече като субсидия. Споделянето на приходите често се комбинира с механизъм за изравняване, когато споделеният данък се преразпределя хоризонтално между общините (първото условие не е изпълнено).

Методът на споделяне на приходите за финансиране на общините има няколко предимства. Тъй като обикновено основните национални данъци се споделят с общините, те генерират *значителни приходи* за местните власти. Правилно споделеният данък е стабилен приход, така че затова ДДФЛ или ДДС са предпочитани за споделяне на приходите. КД се счита за по-променлив данък с колебания в рамките на и между фискалните години. Когато правилата за споделяне на данъци са законово регламентирани, тогава местната част ще бъде предвидима за получаващите общини.

Създава *непряка връзка* между местната икономика и общинския бюджет. По-проспериралите предприятия плащат по-високи данъци, което ще подпомогне развитието на инфраструктурата, което ще доведе до благоприятни икономически условия за инвеститорите. Този механизъм за обратна връзка създава местни стимули за ефективно използване на общинските ресурси.

Когато общините имат правомощия да налагат *допълнителна такса* върху националната част от споделения данък, това увеличава местната финансова автономия. Споделянето на данъци е разбираемо за вземащите решения, така че е предпочитан механизъм по време на преговорите и планирането на бюджета.

Разпределението на приходите е само един от компонентите на междуведомствените финанси. В по-широка рамка тя може да бъде комбинирана с различни видове субсидии, трансфери и местни данъци, за да отговори на всички условия за ефективна и ефикасна система на общински финанси.

Следните измерения на разпределението на приходите трябва да бъдат в центъра на бъдещите български регулации:

а) Размерът на споделените данъци следва да се регулира от закона

За определяне на действителния размер на споделените данъци следва да се определят целите на разпределението на приходите. Настоящото предложение на НСОРБ има за цел да *добави нови ресурси* за общините. Въпреки това намаляването с 20% ДДФЛ в централния бюджет (и 10% КД) чрез споделяне на приходите ще създаде силен натиск върху националния бюджет. За да се балансира националният бюджет, следва да се изготви реалистично и финансово неутрално предложение. Допълнителни средства за компенсиране на споделените данъци почти няма и винаги има ограничено пространство за намаляване на националните разходи.

Предимствата на споделянето на приходите могат да бъдат реализирани, ако то *замества само част от държавните субсидии*. Ще има ограничено въздействие върху националния бюджет през първата година, но по-късно може да създаде нова основа за финансиране на общините. Има няколко държавни субсидии, при които общините биха се възползвали от по-малко целеви споделени приходи. Два варианта за това как споделяният ДДФЛ (с прогнозна стойност 800 млн. лв.) може да замени субсидия със сходна обща сума: :

- ▶ държавни субсидии в размер на 794 млн. лв., което представлява 12,6% от общия размер (2021 г.): общинска администрация (500 млн. лв.); стопански дейности и услуги (175 млн. лв.); отбрана и сигурност (113 млн. лв.); благоустройство и комунални услуги (6 млн. лв.);
- ▶ специфични дискреционни субсидии и субсидии, разпределени по непрозрачни критерии (приблизително 1 млрд. лв.).

Споделените приходи не са непременно свързани с конкретни общински услуги. Те създават допълнителна, нова основа за общинско финансиране, без да се уточнява целевата група от местни функции. По този начин споделените приходи могат да се използват по по-гъвкав начин за финансова мотивация на общинския персонал и за намаляване на високото тежестово в общината. Останалата голяма част от държавните субсидии ще финансират други основни местни услуги, като образование, социални услуги, здравеопазване и др.

Ако в пула от споделени приходи бъдат включени други приходи от националния бюджет, обхватът на услугите, финансирани от споделени данъци, ще бъде увеличен. Както вече беше споменато, КД не е добър вариант за споделяне на приходите, поради нестабилността си и високите разлики в данъчните приходи между общините.

б) Методи на разпределение

Споделените приходи обикновено се разпределят по място на произход или чрез използване на формула за преразпределение (подобно на схема за отпускане на субсидии). В първия случай критичният въпрос е колко точно може да бъде посочено *мястото на произход*. ДДФЛ, платен по местоположението на седалището на компанията, създава сериозни регионални различия, особено когато бизнесът е концентриран в големи градове (като София). Но когато за всеки данъкоплатец може да бъде идентифицирано действителното място на пребиваване, това ще направи местните приходи по-справедливи. Компютризираната данъчна администрация обикновено съхранява тази информация, така че данъците, плащани от дадено дружество, могат да бъдат отчетени от общината, в която действително живее служителят на дружеството.

Алтернативен метод е *базираното на формула разпределение* на споделените приходи. Може да бъде специфична или обща субсидия, разпределена по показатели, основани на нуждите или на изпълнението, подобно на настоящата държавна субсидия за делегирани от държавата дейности.

Споделянето на данъците също предлага добра *възможност за изравняване на постъпленията* въз основа на механизма за преразпределение на глава от населението: общините под определен процент от средното ниво за страната получават средства за изравняване. Източниците на изравняване на приходите могат да бъдат предоставени от общините с най-висок споделен ДДФЛ на глава от населението. По този начин изравняването ще се запази в рамките на бюджета на местното самоуправление, няма нужда от външни средства.

Поделянето на данъци, основано на произхода, може да се комбинира с методи за *разпределение, основани на формули*. Многообразието в разпределението на приходите ще увеличи справедливостта и ще намали различията между общините. Фискалното изравняване може да бъде постигнато и чрез диференциране на съотношението на споделяне по видове общини (например в Молдова столицата получава по-нисък процент на споделен ДДФЛ).

в) Местна автономия и правомощия

Споделените данъци създават *стабилна база* на общинските финанси и оставят *висока свобода на действие при използването* на приходите, предоставени на общините. Когато националната данъчна политика определя общата сума на споделените приходи, тогава местните власти могат да влияят върху техния дял само косвено.

В някои държави обаче, като Дания, Хърватия или Черна гора местните власти са упълномощени да *налагат допълнителен местен данък* върху същата данъчна основа (или да получават определена на местно равнище част от националния данък). Този механизъм за допълнително таксуване е ограничен, така че минималната и максималната местна данъчна ставка са регулирани. Общините нямат други данъчни правомощия (например предоставяне на данъчни облекчения), така че е защитено единството на националната данъчна система.

Споделените данъци обикновено са дискреционни местни източници на приходи. Общините са автономни в използването им, дори когато са разпределени като субсидия (под формата на общи местни приходи).

д) Административни изисквания

Както вече беше обсъдено, системата за споделяне на приходите въз основа на деривати изисква подходяща информация за мястото на пребиваване на данъкоплатеца. В България регионалната данъчна администрация с ИТ подкрепа трябва да може да предоставя информация за адресите на данъкоплатците. Тази *информация* за събраните ДДФЛ от компаниите може да бъде насочена към реалните бенефициенти, т.е. общината, в която е регистрирано пребиваването на служителя на дружеството. Събирането на данъци от самостоятелно заетите лица вече е локализирано.

Други видове споделени данъци могат да бъдат разпределени между клоновете на дружеството в различни общини по стойността на активите, броя на служителите или разходите за труд.



ЗАКЛЮЧЕНИЯ

ВАРИАНТИ ЗА ПОВИШЕНА ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

Вече са изготвени от местни и международни организации няколко предложения за реформи за фискална децентрализация и за засилване на местната финансова автономия в България. Ключовите въпроси и критичните препоръки за политиката, посочени от местните заинтересовани страни (НСОРБ, 2023 г.; МРРБ, 2021 г.) и други органи (CLRACE, 2021 г.; ОИСР, 2021 г.) относно фискалната децентрализация, са обобщени в приложение 3. Тяхното групиране следва подхода на настоящия технически документ: децентрализацията има няколко измерения и те следва да бъдат развивани успоредно. Те се подкрепят взаимно за подобряване на многостепенната правителствена система, което в крайна сметка ще допринесе за по-добро предоставяне на обществени услуги на местно равнище.

България може да се възползва от фискална децентрализация и засилена фискална автономия, ако *допълнително се подобрят политическите условия* за **вземане на по-отворени и приобщаващи решения на местно ниво. По-отговорното общинско ръководство ще се съсредоточи върху ефективното управление на местните ресурси.** Зависимостта на централния бюджет и контролът на държавните организации трябва да бъдат балансирани чрез механизми за социална отчетност. Ролята на избраните органи следва да бъде засилена по отношение на силната административна власт на кмета. Повишеното участие на гражданите в местните въпроси ще повиши доверието в общините и в по-широк план във всички действия на властите. По-силните общински съвети и гражданското влияние ще доведат до автономно вземане на общински решения, което подкрепя ефективното и ефикасно предоставяне на услуги.

Административно-териториалната структура с големи общини създава добра основа за управление на местните услуги. Ползите от икономии от мащаба са частично компенсирани от регионалната диференциация и силно концентрираната градска структура. Те призовават за форми на междуобщинско сътрудничество, трансформиране на регионалното ниво на управление с по-силна отчетност отгоре надолу и засилени подобщински структури. Институционалните форми на консултации с всички национални правителствени партньори по общинските въпроси и политиките за децентрализация следва да бъдат приведени в действие.

Обхватът и формите на *секторна децентрализация* определят автономността в управлението на общинските услуги. Настоящото стриктно разделяне на делегираните от собствените общински функции с отделните паралелни **механизми за разпределение на фондовете работи в противоречие с местната автономия чрез ограничаване на интегрираното и местно отговорно вземане** на решения. Общините имат умерено широки отговорности за обслужване, които следва да бъдат придружени от местна автономия във всички аспекти на регулирането и управлението на услугите (напр. персонал, собственост, организационни форми, финансиране).

Четвъртият компонент на общинската автономия и подобреното предоставяне на местни услуги, *фискалната децентрализация*, се нуждае от конкретни действия в трансформиращата се политическа, териториална и секторна рамка. Първият ключов елемент от тези реформи е преминаването към **нов механизъм за отпускане на субсидии**. Обхватът на зависимостта от субсидии следва да бъде намален, критериите за отпускане на субсидии следва да отразяват потребностите от услуги и е необходима по-голяма свобода на преценка на общините чрез увеличаване на ролята на общините субсидии.

Има възможности за **увеличаване на собствените приходи** в общинското финансиране. Централно регулираната оценка на данъчната основа на недвижимите имоти следва да включва други коефициенти за достъп до общински услуги и редовно актуализиране на базовата единична стойност. Данъкът върху недвижимите имоти може да бъде разширен чрез въвеждане на данък върху земеделските земи. Връзката между местния бизнес и общинския бюджет може да бъде подобрена чрез трансформиране на системата за патентно данъчно облагане в подобаващ данък върху оборота. Вместо просто разграничаване на таксата по професия, следва да отчита нетния оборот на местните данъкоплатци.

Най-съществената промяна в общинските финанси е **повторното въвеждане на споделени приходи**. Сред проектопредложенията споделият данък върху доходите на физическите лица е най-подходящият вариант в настоящата междуправителна финансова система

на България. Действителното съотношение на споделяне и методът следва да бъдат определени в процес на планиране, основаващ се на симулация.

Трябва да се вземе предвид и изискването за балансиран национален бюджет. Това означава, че споделените приходи могат да заменят някои от настоящите държавни субсидии, отпуснати за делегирани местни услуги от първостепенно общинско значение (администрация, комунално-градски услуги и др.).

Методът за споделяне на приходите трябва да подкрепя общинската финансова автономия, така че за предпочитане е той да бъде разпределен по мястото на пребиваване на данъкоплатците. Може да бъде комбиниран с разпределение на приходите въз основа на формула чрез използване на показатели за нуждите от услуги. Споделеният ДДФЛ предлага и ефективни форми на изравняване на приходите чрез насочване към общини с по-нисък данъчен потенциал на глава от населението (като се приеме стандартна ставка върху изчислената местна данъчна основа).

Повечето от тези варианти за реформа на фискалната децентрализация могат да бъдат въведени паралелно чрез координиран набор от действия. Те трябва да бъдат **проектирани и разработени постепенно**, в процес, който позволява достатъчно време за корекция както на национално, така и на общинско ниво. Местните власти също се нуждаят от развитие на капацитета и подкрепа, за да научат новите правила и да подобрят местните политики и управленски практики.

ПРЕПРАТКИ

Bird, R. (2014): *A Better Local Business Tax: The BVT*. Institute on Municipal Finance & Governance Papers No. 18, University of Toronto.

Boex, J.-Williamson, T.-Yilmaz, S. (2021): *Decentralization, Multi-Level Governance and Intergovernmental Relations: A Primer*. Local Public Sector Alliance, The World Bank, Washington, DC.

Blöchliger, H.-Petzold, O. (2009): *Finding the dividing line between tax sharing and grants: a statistical investigation*. OECD, Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, (COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)10).

CEMR (2021): *Territorial Governance, Powers and Reforms in Europe*. CEMR, Bruxelles, <https://terri.cemr.eu/>

CLRACE (2021): *Monitoring of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (CLRACE) of the implementation of the European Charter for Local Self-Government in Bulgaria*. CG(2021)40-20final.

ИГУ (2021 г.): *Индекс на гражданското участие*. Форум гражданско участие, Български център за нестопанско право. <https://index.fgu.bg>

Георгиева, С., Ушатова, Д., Иванова, В. Иванова, Й. (2022): *Анализ на изпълнението на общинските бюджети за 2021 г.* НСОРБ, издание.

Калчева, Д. З. (2022): *Как да увеличим местните приходи в България – мисията (не)възможна?* Преглед на икономическите бизнес проучвания, том 15. Брой 1/2022 DOI: 10.47743/rebs-2022-1-0006.

Калфова Е. (2017): *Сътрудничеството между общините в България – между необходимостта и въздействието на политиките на ЕС*, 25-та годишна конференция на NISPA.

Ladner, A. - Keuffer, N. - Bastianen, A. (2021). *Local Autonomy Index in the EU, Council of Europe and OECD countries (1990-2020)*. Release 2.0. Brussels: European Commission.

LoGICA (2022): *Рамка за сравнителна оценка на институциите на местното управление*. Вашингтон, окръг Колумбия: Алианс на местния публичен сектор.

НСОРБ (2022): *Анализ на местните данъчни ставки и размера на местните такси през 2022 г.* НСОРБ, издание.

НСОРБ (2022 г.): *Анализ на механизмите за разпределение на държавните трансфери по общини*. НСОРБ, издание.

НСОРБ (2023 г.): *Документално изследване и ситуационен анализ относно политическите и законодателни разпоредби, регулиращи фискалната децентрализация и техните практически последици за българските общини*. София, Съвет на Европа.

МРРБ (2021): *Обобщение на проекта на Актуализация на Стратегията за децентрализация 2016-2025 г.*, Министерство на регионалното развитие и благоустройството.

ОИСР (2021 г.): *„Децентрализация и регионализация в България: към балансирано регионално развитие“*, ОИСР Изследвания на многостепенното управление, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b5ab8109-en>

ОГР (2022 г.): *Четвърти национален план за действие, 2022-2024 г.*, Инициатива за партньорство за отворено управление (<https://www.opengovpartnership.org/members/bulgaria/>).

Петров С. (2020 г.): *След местните избори в България през 2019 г.: Профил на общинския кмет*. ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg Vol. 11. № 1, април

Савов, Е. (2008 г.): *Подобщински власти и децентрализация в България*. Практики на управление в селските общини в: Петери, Г., (Редактор) (2008): 67. Mind your own business! Community governance in rural municipalities. OSI/LGI, Budapest.

Смилов, Д. (2022 г.): *Демокрация и гражданско участие*. Обществени нагласи към демокрацията, върховенството на закона и правата на човека. Институт Отворено общество – София и Център за либерални стратегии, София.

Световна банка (2010 г.): *Преглед на реформите в училищната автономия в България*. Световна банка, Отдел за човешко развитие на ЕСП, Доклад № 54890-BG.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Индекс на самоуправление за местните власти

Индекс на местната автономия	Shared revenues, BGN (2019)
I. Самоуправление (0-28)	14
1. Институционална дълбочина: Степента, в която местното самоуправление е формално автономно и може да избира задачите, които иска да изпълнява (0-3)	2
2. Обхват на политиката: Обхват на функциите (задачите), при които местното самоуправление поема отговорност за предоставянето на услугите (0-4)	2
3. Ефективна политическа преценка: Степента, в която местното управление може да взема окончателни решения относно тези функции (0-4)	2
4. Фискална автономия: Степента, в която местното правителство може самостоятелно да облага с данъци населението си (0-4)	1
5. Система за финансови трансфери: Делът на безусловните финансови трансфери към общите финансови трансфери, получени от местната власт (0-3)	0
6. Финансова самостоятелност: Делът на приходите на местните власти, получени от собствени/местни източници (т.е. данъци, налози, такси, върху които местните власти имат влияние) (0-3)	2
7. Автономия на заемането: Степента, в която местното управление може да взема заеми (0-3)	2
8. Организационна автономия: Степента, в която местното управление е свободно да решава за собствената си организация и избирателна система (0-4)	3
II. Интерактивно правило (0-9)	7
1. Правна защита: Наличие на конституционни или правни средства за отстояване на местната автономия (0-3)	3
2. Административен надзор: Степента, в която административният надзор на местното управление е (не)натрапчив (0-3)	1
3. Централен или регионален достъп: Степента, в която местните власти имат канали да влияят върху разработването на политики на правителствата на по-високо ниво (0-3)	3
III. Допълнителна информация по области на услугите	
IV. Удовлетвореност от местните власти, доверие	

Източник: Ladner, et al., 2021

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Категоризация на общините

Източник: Министерство на регионалното развитие и благоустройството

Общините и подобщинските единици се категоризират от Министерството на регионалното развитие и благоустройството по тяхното ниво на развитие. Общините са класифицирани в пет категории, районите и кметствата са допълнително класифицирани в осем групи. Тази категоризация на общините и населените места се използва за следните цели:

- 1) определяне на допълнителния компонент на целевата субсидия за подпомагане на общините от 4-та и 5-та категория за подобряване на състоянието на социално-техническата инфраструктура на територията на общината (компонент Б2; Механизъм за определяне на основните бюджетни взаимоотношения между централния бюджет и бюджетите на общините под формата на субсидии за 2022 г., Закон за държавния бюджет на Република България за 2022 г.);
- 2) изчисляване на данъчните оценки на сгради, земя в строителните граници, застроени дворове и земя извън строителните граници, земеделска земя.

- 3) категоризация за частично финансово подпомагане за разработване на проекти по общи устройствени планове на общините;
- 4) ценови субсидии за обществен транспорт, за субсидиране на обществения транспорт по нерентабилни автобусни линии при вътрешноградски транспорт и транспорт в планински и други райони, за издаване на превозни документи;
- 5) такси, платени при промяна на предназначението на земеделската земя.

Категоризацията на общините и подобщинските субекти се извършва въз основа на официално публикувани данни веднъж на 10 години, като се използват следните видове показатели:

- a) Демографско състояние (6 показателя);
- b) Икономически потенциал (7 показателя);
- c) Инфраструктурно развитие (21 показателя);
- d) Развитие и потенциал на територията (8 показателя).

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. Актуални предложения за реформи и препоръки относно местното финансиране и финансово управление

Това е резюме на ключови въпроси и критични предложения за политики, посочени от местните заинтересовани страни (НСОРБ, 2023 г.; МРРБ, 2021 г.) и международни организации (CLRACE, 2021 г.; ОИСП, 2021 г.) относно фискалната децентрализация.

Проблеми и въпроси, които трябва да бъдат решени	Предложения и препоръки
Политическа децентрализация	
Трябва да се укрепи местната демокрация в общините.	Укрепване на „вътрешнообщинската децентрализация“ и насърчаване на участието на гражданското общество.
	Разработване на по-добро разбиране на рамката за ангажиране на заинтересованите страни. Изграждане на капацитет сред държавните служители и лицата, отговорни за вземането на решения, за ангажиране с гражданите.
Административна децентрализация	
Насърчаване на междуобщинското сътрудничество в селските, градските и метрополните райони, подобряване на връзките между градските и селските райони.	Интегрирано партньорство като публичноправен субект със специализиран или териториален обхват. Подпомагане чрез специални субсидии и техническа помощ.
	Консолидиране на децентрализацията на общините, регионализацията и регионалното развитие.
Възлагане на дейности и отговорности	
Припокриването на компетентностите и фрагментираните отговорности намалява правомощията за вземане на решения на местните органи при предоставянето на обществени услуги на тяхна собствена отговорност.	Изясняване на разпределението на правомощията, разпределени на различни равнища на управление, за да се премахне припокриването на отговорностите.
	Преглед на отговорностите и функциите, възложени на различните нива на управление.
	Определяне на областите, в които общините биха могли да бъдат включени като партньори и „съдоставчици“ (споделени отговорности).
	Създаване на правни гаранции срещу прехвърляне на финансово необезпечени отговорности към общините.
Липса на свобода на действие от страна на местните власти по отношение на адаптирането на упражняването на делегираните правомощия към местните условия. Общинските разходи се управляват до голяма степен от централното правителство (целеви трансфери, допълнителни условия, установени от регулаторната рамка и др.).	Увеличаване на правото на преценка на местните власти за адаптиране на упражняването на делегираните правомощия към местните условия.
Липса на правомощия на общините при определянето на разходни приоритети, когато съответните дейности се финансират чрез държавни трансфери.	Подобряване на механизмите за координация между равнищата на управление.

Фискална децентрализация	
Недофинансирани мандати, липса на местни ресурси	
Липса на съизмерими финансови ресурси на разположение на местните органи за изпълнение на техните функции. На практика общините носят тежко бреме от задачи без достатъчно финансиране.	Задълбочен преглед на нуждите от финансиране за всички делегирани от държавата дейности, включително тези, които се прехвърлят от вторичното законодателство.
Системата на местните финанси не е достатъчно жизнеспособна, за да гарантира, че делегираните задачи са съчетани с необходимите средства.	Националните правителства следва да допринасят за системата на местното самоуправление, когато прехвърлят нови задачи или когато възникнат допълнителни разходи в резултат на промяна в националното законодателство или поради извънредни събития и кризи, които са извън контрола на местните органи на управление.
	Всички трансфери на допълнителни функции следва да се договарят с НСОРБ, за да се оцени тяхното значение и да се намери подходяща фискална, а понякога и техническа компенсация.
Зависимост от субсидии, механизми за разпределение на трансфери, субсидии	
Ниско ниво на местна финансова автономност в резултат на силната зависимост на българските общини от финансови трансфери от държавния бюджет.	Намаляване на зависимостта на местните власти от финансови трансфери от държавния бюджет.
	Въвеждане на обективна, адаптивна, надеждна и точна система за изчисляване на ресурсите, съизмерими с разходите за изпълнение на общинските задачи.
	Създаване на методология за оценка на нуждите за поддръжка на общинската пътна мрежа.
Повече свобода при вземането на решения как да се използва финансирането със субсидии, без да бъде прекалено ограничавано от строги насоки, норми и контрол от страна на централното правителство	Преминаване от целеви субсидии към субсидии с общо предназначение в някои сектори, по-голяма гъвкавост при използването на субсидии.
По-нататъшната фискална децентрализация изисква също така по-добри механизми за изравняване и фискални правила.	Оптимизиране на критериите за достъп на общините до общата изравнителна субсидия.
	Комбиниране на вертикални и хоризонтални трансфери (от богатите юрисдикции към по-бедните).
Общата изравнителна субсидия е насочена предимно към общини с нисък фискален капацитет.	Изравняване на целевите приходи и намаляване на разликите в разходите за предоставяне на обществени услуги.
Финансиране на капиталови инвестиции	
Силози, генерирани от специфични субсидии, които не са благоприятни за ефективни публични инвестиции	Законово установен механизъм за определяне на общия размер на капиталовата субсидия.
	Приемане на общи капиталови средства въз основа на формула.
Достъп до значителни държавни приходи чрез споделяне на данъци	
Общинските приходи не са свързани с динамиката на икономическото развитие.	Преструктуриране на данъчната система с цел засилване на ролята и диверсифициране на местните данъци, превръщане на част от националните данъци (ДДФЛ, КД, ДДС, акцизи върху горивата) в данъци, споделяни по формула или чрез допълнителни данъци.

Увеличение на собствените приходи	
Нисък дял на общинските ресурси, произтичащи от местни данъци и такси.	Увеличаване на дела на местните данъци.
	Преразглеждане на законодателството за увеличаване на фискалната автономия на местното самоуправление чрез разширяване на правомощията за данъчно облекчаване на местно равнище. Предоставяне на повече правомощия на общините да определят местната данъчна основа и да предоставят данъчни облекчения, преференции.
Липсва връзка между местния растеж и общинските приходи, което дава на местните власти стимули за привличане на инвестиции и стимулиране на местния растеж.	Увеличението на таксите е резервът от местни приходи.
	Данък за почистване или данък за улично осветление; данъци за паркиране или данъци върху услугата за споделено пътуване; лицензионни данъци върху рекламата, хазарта, развлеченията, личните услуги.
Реформата на системата за данъчно облагане на недвижимите имоти е особено сложна, но и политически рискова за общините, тъй като данъчното облагане на недвижимите имоти е особено непопулярно сред данъкоплатците.	Актуализиране на данъчните оценки на недвижимите имоти с оглед на реалните пазарни условия и създаване на механизъм за периодични автоматични актуализации.
	Използване на показатели, които улавят движещите сили на пазара на недвижими имоти, като например достъпност до обществен транспорт или услуги.
	Справедлив подход към данъчното облагане на собствеността върху недвижими имоти (включително земеделски земи и гори).
Външно финансиране	
Кредитирането остава недостатъчно използвано поради ограничения в кредитирането и слабата кредитоспособност.	Преглед на пруденциалните правила, насърчаване на съвместното вземане на заеми, улесняване на достъпа до капиталовия пазар, разработване на рейтингова система, разширяване на обхвата на Фонда за местните власти и органи в България (Фонд ФЛАГ), разработване на общински фондове за развитие, насърчаване на поднационални обединени механизми за финансиране.
	Програма за поднационални ПЧП за изграждане на капацитет на общинския сектор; създаване на звено за ПЧП, предназначено за подпомагане на общините и предоставяне на финансови ресурси на общините за достъп до техническа подкрепа.
ПЧП се използва най-вече за управление на общинска собственост (624 общински концесии).	
Управление на публичните финанси	
Структурни недостатъци на централизираната система за местно финансиране: общините нямат достатъчен контрол върху приходите си, не са в състояние напълно да анализират ефективността на своите дейности.	Подобряване на прозрачността и отчетността чрез оповестяване, мониторинг и прозрачност на функционирането на общините; засилване на отчетността, за да се гарантира фискална устойчивост.
Ограничителни правила, прилагани към местния бюджет, които ограничават бюджетната автономия на местното самоуправление.	Опростени правила, прилагани по отношение на местното бюджетниране, за да се облекчи бюджетният надзор и да се осигури по-голяма бюджетна автономност.
Необходимост от ефективна и прозрачна система за възлагане на обществени поръчки.	Насоки и ИТ поддръжка на общините при възлагане на обществени поръчки; насърчаване на сдруженията за закупуване.

Ефективни вътрешни и външни одити.	Засилена надзорна роля на общинските съвети, гражданското общество над общинския бюджет.
Липса на специализиран квалифициран персонал, по-специално в по-малките общини.	Ефективна и достъпна система за обучение на местните служители за укрепване на административния капацитет на общините.
Общините нямат административен капацитет и инструменти за събиране на данъчни постъпления, за борба с укриването и избягването на данъци.	Необходима е подкрепа от страна на централното правителство за: i) насърчаване на междуобщинското сътрудничество за създаване на общи данъчни служби; ii) подобряване на координацията и сътрудничеството между общините и националните агенции; iii) оптимизиране на системата за управление на информацията на централно ниво; iv) увеличаване на делегирането на права на местните органи по отношение на събирането на данъци.
Управление на процеса на реформа на децентрализацията	
Липсва национална визия или амбиция за широкомащабна и всеобхватна реформа на местните финанси.	Разработване на стратегия за децентрализация, основана на информиран диалог с ключови заинтересовани страни; многостепенен „форум“ за управление; разработване на инструменти за мониторинг и оценка на изпълнението;
Недостатъчно ефективен Съвет за децентрализация на държавното управление.	пилотни програми за промяна в по-голям мащаб.

Държавите членки на Европейския съюз, решиха да обединят своето ноу-хау, ресурси и съдби. Заедно те изградиха зона на стабилност, демокрация и устойчиво развитие, като същевременно запазиха културното многообразие, толерантността и личните свободи. Европейският съюз се ангажира да сподели своите постижения и ценности с държавите и народите отвъд своите граници

<http://europa.eu>

Съветът на Европа е водещата организация за защита на правата на човека на континента. Той има 46 държави-членки, сред които са и всички тези които членуват в Европейския съюз. Всички държави-членки на Съвета на Европа са подписали Европейската конвенция за правата на човека, договор, предназначен да защитава правата на човека, демокрацията и върховенството на закона. Европейският съд по правата на човека следи за изпълнението на Конвенцията в държавите-членки.

www.coe.int

Co-funded
by the European Union



COUNCIL OF EUROPE



Co-funded and implemented
by the Council of Europe