# Доклад за изпълнение на Дейност 1. Разработване на практически насоки за развитие на нормативната и институционалната среда за финансова децентрализация и постигане на по-добро финансово управление на местно ниво в средносрочен до дългосрочен план

**Обществена поръчка с предмет: „Интегриране на фискалната децентрализация в провежданите политики и реформи за подобряване на управлението на местно ниво в България“**

**Изпълнител: „ФРМС Консулт“ ЕООД**

**ВЪЗЛОЖИТЕЛ: МИНИСТЕРСТВО НА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ И БЛАГОУСТРОЙСТВОТО (МРРБ)**

**София, 17.06.2025 г.**

*Този документ е изготвен в изпълнение на Договор № РД-02-29-209 от 07.02.2025 г., с възложител Министерството на регионалното развитие и благоустройството*

# СЪДЪРЖАНИЕ


**I. Въведение** ..... 5

**II. Изисквания на заданието към изпълнението на задачата** ..... 5

**III. Преглед на ключовите резултати от изпълнението на проект 22BG07 „Развитие на фискалната децентрализация и подобряване на финансовото управление на местно ниво в България“** ..... 6

**III.1. Информация за проекта** ..... 6

**III.2. Ключови резултати от изпълнението на проекта** ..... 8

**III.2.1. Цялостен анализ на актуалната правна, административна и оперативна рамка на общините в България, CEGGPAD(2023)8, юни 2023 г.** ..... 9

**III.2.2. Документ с политически съвети, CEGGPAD(2023)12, 13 декември 2023 г.** ..... 14

**III.2.2.1. Сценарий за цялостна реформа** ..... 14

**III.2.2.2. Сценарий за постепенен подход** ..... 23

**III.2.3. Доклад за партньорска проверка, CEGGPAD(2023)9rev, 12 януари 2024 г.** ..... 35

**III.2.4. Пътна карта за реформи в България, 22 май 2024 г.** ..... 42

**III.2.5. Анализ на нуждите от обучение на местните власти в Република България** ..... 47

**III.2.6. Всеобхватна учебна програма за обучение и изграждане на капацитет на българските служители в органите на местното самоуправление** ..... 49

**IV. Избор/селектиране на онези ключови резултати от проекта, описани в „Документ с политически съвети“ CEGGPAD(2023)12, 13 декември 2023 г., които в най-висока степен биха довели до постигане на основната и специфични цели на поръчката** ..... 52

**V. Насоки за промени в нормативната и институционалната среда за финансова децентрализация. Мерки за реализация.** ..... 57

**V.1. Насока 1. Увеличаване на дела на финансираните от общините разходи със собствени приходи** ..... 57

**V.1.1. Оптимизиране събираемостта на приходите от местни данъци и такси** ..... 57

**V.1.2. Засилване на ролята на приходите от собствени източници** ..... 58

**V.1.3. Реформа на патентния данък за фирмите** ..... 58

**V.1.4. Реформиране на данъка върху недвижимите имоти, като данъчната основа се приведе в съответствие с пазарната стойност и се включат земеделските земи и горите** 59

**V.2. Насока 2. Създаване на механизъм за обвързване на възлаганите нови функции с осигуряване на необходимите финансови средства** ..... 60

**V.2.1. Избягване прехвърлянето на допълнителни функции към общините, ако не е придружено с предоставяне на допълнителни финансови средства** ..... 60

**V.3. Насока 3. Намаляване на разходите, финансирани от общините чрез целеви субсидии** ..... 60

**V.3.1. Значително намаляване на целевите субсидии и въвеждане на нова система от изравнителни субсидии, която да замени настоящата система за изравняване.** ..... 60

**V.3.2. Отпадане на практиката с „извънбюджетните“ трансфери“ в края на годината или поне драстично ограничаване на тази практика и повишаване на прозрачността** .. 61

**V.3.3. Изчисляване на целевите субсидии по статистически / иконометрични методи, както и нова система за еталониране (бенчмаркинг) и наблюдение на действителното предоставяне на обществени услуги** ..... 61

**V.3.4. Стандартните разходни пера да се изчисляват по статистически методи / иконометрични модели** ..... 62

**V.3.5. Анализ на възможностите за увеличаване размера на средствата за проекти, както и да се осигури децентрализиране на подхода за определяне, изпълнение и отчитане на проектите от Инвестиционната програма за общините** ..... 62

**V.4. Насока 4. Нов начин за изчисляване на фискалния капацитет** ..... 64

**V.4.1. Реформиране на изравняването на фискалния капацитет въз основа на изчисляване на стандартния фискален капацитет, т.е. стандартни данъчни ставки, прилагани спрямо стандартни данъчни основи вместо сега ползваните реални приходи** ..... 65

**V.4.2. Изчисляването на фискалния капацитет да се основава на стандартни приходи, т.е. стандартни данъчни ставки, прилагани към потенциалните данъчни основи, вместо сега ползваните реални приходи** ..... 65

**V.5. Насока 5. Учебна програма за обучение и изграждане на капацитет на българските служители в органите на местното самоуправление и местната администрация** ..... 66

**V.6. Насока 6. Развитие на нормативната и институционалната среда за финансова децентрализация и постигане на по-добро финансово управление на местно ниво в средносрочен до дългосрочен план.** ..... 66

**Мярка V.6.1. Подкрепа за процеса на реформите за децентрализация чрез ефективен механизъм за координация, наблюдение и оценка** ..... 66

**Приложения** ..... 67

**Приложение Приоритизиране на мерките от сценариите за цялостна реформа и постепенен подход** ..... 68

## Използвани съкращения

| Съкращение | Пълно наименование |
|---|---|
| **ДДФЛ** | Данък върху добавената стойност |
| **ЕКАТТЕ** | Единен класификатор на административно-териториалните и териториалните единици |
| **ЗМДТ** | Закон за местните данъци и такси |
| **МРРБ** | Министерство на регионалното развитие и благоустройството |
| **НСОРБ** | Национално сдружение на общините в Република България |
| **СДДУ** | Съвет по децентрализация на държавното управление |
| **СП** | Стандартна производителност |
| **СРП** | Стандартни разходни пера |
| **ФРМС** | Фондация за реформа в местното самоуправление |
| **ЦЕДУ** | Център за експертиза за добро управление |

## I. Въведение

Този доклад е за изпълнението на Дейност 1 „Разработване на практически насоки за развитие на нормативната и институционалната среда за финансова децентрализация и постигане на по-добро финансово управление на местно ниво в средносрочен до дългосрочен план.“ Дейността е в изпълнение на Договор №РД-02-29-209/07.02.2025 г., сключен между Министерството на регионалното развитие и благоустройството и „ФРМС Консулт“ ЕООД с предмет „Интегриране на фискалната децентрализация в провежданите политики и реформи за подобряване на управлението на местно ниво в България“.

## II. Изисквания на заданието към изпълнението на задачата

По тази задача заданието и план графика, разгледани в съвкупност, предвиждат да се разработят практически насоки за развитие на нормативната и институционалната среда за финансова децентрализация и постигане на по-добро финансово управление на местно ниво в средносрочен до дългосрочен план. Предвижда се изпълнението да включва:

- ✓ Преглед на ключовите резултати от изпълнението на проект 22BG07 „Развитие на фискалната децентрализация и подобряване на финансовото управление на местно ниво в България“;
- ✓ Избор/селектиране на онези ключови резултати от проекта, описани в „Документ с политически съвети“ CEGGPAD(2023)12, 13 декември 2023 г, Съвет на Европа – Експертен център за добро управление, които в най-висока степен биха довели до постигане на основната и специфични цели на поръчката;
- ✓ Разработване на насоки за промени в нормативната и институционалната среда за финансова децентрализация. Те могат да обхващат или да са свързани с нови проекти и/или с усъвършенстване на действащи нормативни документи, стратегически и програмни документи и координационни

механизми в областта на политиките по децентрализация на държавното управление в България след 2025 г.

## III. Преглед на ключовите резултати от изпълнението на проект 22BG07 „Развитие на фискалната децентрализация и подобряване на финансовото управление на местно ниво в България“

### III.1. Информация за проекта

Проектът е финансиран от Европейския съюз чрез Инструмента за техническа подкрепа и се изпълнява от Съвета на Европа в сътрудничество с Европейската комисия[1].

**Цел на проекта:**

Проектът има за цел да подпомогне нарастването на финансовата автономия на българските общини в съответствие с добрите европейски практики и стандарти, чрез подпомагане на българските власти да:

- ✓ Подобрят правната, финансова и стратегическа рамка за фискална децентрализация и да повишат нивото на собствените приходи на общините;
- ✓ Развият компетенциите на общинските служители да прилагат съответни еталони и мерки за изпълнението.

**Кой има полза от проекта?**

- ✓ Публични органи като МРРБ и Министерство на финансите;
- ✓ Българските общини, техният персонал и институционални структури;
- ✓ Партньори и други заинтересовани страни: Съвет по децентрализация на държавното управление към Министерския съвет; Националната платформа на партньорите за добро демократично управление на местно ниво;

[1] По данни от интернет страницата на МРРБ, https://www.mrrb.bg/bg/proekt-razvitie-na-fiskalnata-decentralizaciya-i-podobryavane-na-finansovoto-upravlenie-na-mestno-nivo-v-bulgariya, посетена на 14.02.2025 г.

- ✓ Съответни организации или институции в България, които имат специфична експертиза и опит по темите на проекта и достъп до съответната мрежа от национални експерти;
- ✓ Българските граждани и обществото като цяло.

**Продължителност и период на изпълнение**

- ✓ Проектът се изпълнява в периода 15 юни 2022 г. – 30 юни 2024 г.

В обосновката на проекта се очертава отправната точка за необходимостта от проекта:

- ✓ Съществува ниско ниво на финансова автономия и фискален капацитет сред общините в България, които остават силно зависими от трансфери от държавния бюджет, подчинени на строги бюджетни правила, които ограничават способността им да изпълняват собствени и делегирани функции в съответствие с местните икономически процеси и условия. Проектът на актуализирана Стратегия за децентрализация 2021-2025 г.[2] определя като приоритети необходимостта от подобряване на собствената приходна база на общините и подобряване на връзките между общинския и държавния бюджет.
- ✓ Сложната законодателна и фискална рамка за общинското управление може да бъде подобрена, за да се изясни разпределението на компетенциите и да се предложи на общините по-голяма свобода на преценка при изпълнение на собствени и делегирани задачи. Българските власти биха приветствали препоръки, базирани на примери за най-добра европейска практика в тази област. Подобреният институционален и административен капацитет може да подпомогне ефикасните публични разходи, качественото предоставяне на услуги, доброто финансово управление и устойчивото интегрирано планиране на развитие на местно ниво, стимулирайки зеления икономически растеж и цифровия преход. Това също е важно в контекста на програмите за

[2] Проектът на актуализирана Стратегия за децентрализация 2021-2025 е публикуван на следната ел. страница: https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/%D0%90%D0%BA%D1%82%D1%83%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B4%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%202016-2025%20%D0%B3.%20-%20%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%95%D0%9A%D0%A2c7cbe71cd36673d5d9bab713894676d0.docx

сближаване и развитие, за да се гарантира, че общините разполагат с адекватен капацитет и финансови ресурси за посрещане на нуждите от съфинансиране на проекти, финансирани от ЕС.

- ✓ За да отговори на някои от предизвикателствата, изтъкнати по-горе, този проект ще се стреми да извърши цялостен актуализиран анализ на съществуващите човешки, финансови и административни ресурси на общините с конкретни препоръки и да разработи програма за изграждане на капацитет, за да гарантира, че те разполагат с необходимите и адекватни ресурси за подобряване на техния фискален капацитет и финансова автономия. В същото време ще бъде извършено подробно проучване на съществуващата законодателна и финансова рамка. Чрез мобилизиране на служители от междуправителствения Комитет по демокрация и управление на Съвета на Европа и съответните външни консултанти ще бъдат разработени препоръки и проект на план за действие за по-рационализирана законодателна и финансова рамка за местното самоуправление в подкрепа на процеса на децентрализация. Изграждането на капацитет ще предостави експертен опит в отговор на специфични нужди, въз основа на съответните инструменти и еталони, включително тези на Центъра за експертиза за добро управление (ЦЕДУ)[3], като анализ на нуждите от обучение, местни финанси, управление на изпълнението и управление на човешките ресурси.

Проектът се изпълнява съвместно от ЦЕДУ към Съвета на Европа и Европейската комисия (ГД „Подкрепа за структурните реформи“) чрез Инструмента за техническа подкрепа, който подпомага проектирането и изпълнението на реформите в държавите членки на ЕС.

## III.2. Ключови резултати от изпълнението на проекта

Предвидени и постигнати са следните очаквани резултати и дейности:

- ✓ Резултат 1: Технически доклад с изчерпателен актуализиран анализ на съществуващата правна, административна и оперативна рамка за общините

[3] След проведена реформа в рамките на Съвета на Европа, от началото на 2024 г. Центърът за експертиза за добро управление има ново наименование – Център за експертиза на многостепенното управление (ЦЕМУ). За повече информация: https://www.coe.int/en/web/congress/centre-of-expertise

- ✓ Резултат 2: Доклад от партньорска проверка с препоръки за подобрения на законодателната и фискалната рамка за децентрализация
- ✓ Резултат 3: Документ с политически съвети, включително препоръки за административни, оперативни, регулаторни и законодателни промени в местното финансиране въз основа на най-добрата европейска практика:
    - Дейност 3.1 Политически съвети относно политиката за финансово изравняване
    - Дейност 3.2 Политически съвети относно мерки за насърчаване на фискалната автономия на местно ниво
- ✓ Резултат 4: Учебни програми и материали за обучение, подготвени и адаптирани за използване в дейности за изграждане на капацитет за и от местните служители и НСОРБ на базата на съответните инструментариум на ЦЕДУ.

Обект на прегледа са следните документи, предоставени на възложителя и достъпни на интернет страницата на МРРБ:

**III.2.1. Цялостен анализ на актуалната правна, административна и оперативна рамка на общините в България, CEGGPAD(2023)8, юни 2023 г.**

Анализът[4] се състои от 61 страници и съдържа:

- ✓ Описание на административно-териториалната структура. Разглеждат се регионите, областите, междуобщинското сътрудничество, Съвета по децентрализация и НСОРБ.
- ✓ Разпределение на функциите – секторна децентрализация. Разглеждат се обществените услуги, предоставяни от общините.
- ✓ Фискална децентрализация. Разглеждат се субсидиите, видове и форми на трансфери, собствени приходи, общински заеми и дългове, предложения за споделяне на приходите.

Представени са заключения с варианти за повишена фискална децентрализация:

[4] Детайлно описание на проекта, Източник: интернет страница на МРРБ, https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/Technical-Report_fiscal-decentralisation_FINAL-2761-6228-9416.2_BGbb74e12385918a8c89462d69d95fd6cc.pdf, посетена на 14.02.2025 г.

- ✓ 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 общите 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 споделеният данък върху доходите на физическите лица е най-подходящият вариант в настоящата междуведомствена финансова система на България. Действителното съотношение на споделяне и методът следва да бъдат определени в процес на планиране, основаващ се на симулация.

- ✓ 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.

В приложение към цялостния анализ са представени актуални предложения за реформи и препоръки, относно местното финансиране и финансово 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*** | |

| | |
|---|---|
| Парцелиране, породено 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. |
| | Увеличението на таксите е резервът от местни приходи. |
| Липсва връзка между местния растеж и общинските приходи, което дава на местните власти стимули за привличане н а инвестиции и стимулиране на местния растеж. | Такса за битови отпадъци (такса смет) или такси за улично осветление; такси 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). |

### III.2.2. Документ с политически съвети, CEGGPAD(2023)12, 13 декември 2023 г.

Документът[5] се състои от 54 страници и съдържа:

- ✓ Кратко изложение
- ✓ Оценка на критично важни въпроси
- ✓ Сценарии за реформа и приложения

### III.2.2.1. Сценарий за цялостна реформа

**Мярка 1. Обединяване на общинския бюджет, като се премахне разграничението между „собствени“ и „делегирани“ функции**

Аргументира се с констатацията, че строгото разделяне на делегираните от собствените общински функции ограничава интегрираното и отговорно вземане на решения на местно равнище, поради което е в разрез с местната автономия. Правните разпоредби няма как да уточнят всички подробности за централно контролираните, но предоставяни на местно равнище услуги, т.е. делегираните услуги. В ежедневната общинска практика отговорностите за услугите са споделени. Например

[5] Източник: интернет страница на МРРБ, https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/CEGGPAD(2023)12_PAD%2022BG07_13%20dec_BGbe27e02a86a83378e71c90e4717efd96.pdf, посетена на 14.02.2025 г.

образованието е част от по-широката местна стратегия за човешко развитие, училищните сгради са интегрирани в общинското управление на активите; а услугите, смятани за собствени функции, например обществен транспорт, контрол върху бедствията, културата и др. винаги зависят от националните разпоредби и политики. Разделянето на механизмите за финансиране за тези две групи обществени услуги, предоставяни на местно равнище, не гарантира автоматично необходимите общински ресурси.

Налице са многобройни доказателства, че приходите от собствени източници и общата изравнителна субсидия се използват за финансиране на делегираните услуги.

**Мярка 2. В система от множество канали за финансите на местното самоуправление централните държавни органи и министерства могат да бъдат снабдени с други фискални инструменти и техники**

Отдалечаването от целевите, специфични субсидии за делегирани услуги не означава, че ресорните министерства ще бъдат напълно лишени от фискални инструменти. На първо място, те остават влиятелни участници в националното бюджетно планиране. Ресорните министерства оценяват ефективността на услугите, разработват секторни политики и програми, оценяват адекватността на наличните ресурси. Освен влиянието на секторните министерства върху методите за отпускане на субсидии, те могат да разработват специфични техники за финансиране за насърчаване на секторните цели.

Груповите (блоковите) субсидии принуждават общините да използват получените средства за предварително определена, ограничена група услуги. Ограничаването на обхвата на делегираните услуги и изготвянето на единни бюджети няма да намалят правомощията на ресорните министерства, ако бъдат разработени други фискални инструменти.

**Мярка 3. Целевите субсидии да отпаднат (или поне драстично да намалеят) и да се консолидират в нова система от изравнителни субсидии, която да замени настоящата система за изравняване**

Аргументите са, че целевите субсидии са в разрез с местната автономия и отчетност. В случая на България те са изключително широко разпространени и възприети. Тяхното предназначение за „делегираните“ функции е да определят за всяка община едновременно разходните пера и субсидиите, които ги финансират: в системата не е необходимо нито изравняване, нито собствени приходи, тя е самостойна. Обратно, разходните пера следва да бъдат финансирани чрез нецелеви изравнителни субсидии и собствени средства. Следователно целевите субсидии следва да отпаднат или драстично да намалеят, като бъдат ограничени до много малко случаи, в които според националните политики е важно да се насърчава изразходването на средства на местно ниво. Те следва да се влеят в нова система за изравняване.

**Мярка 4. Новата система за изравняване да се основава на бюджетните дефицити, т.е. разликата между стандартните разходни пера и стандартните фискални капацитети**

Изравняването на приходите има за цел да намали разликите във фискалния капацитет на местните администрации, докато изравняването на разходите има за цел да намали разликите в цената на предоставянето на обществени услуги, които не зависят от местната политика. Най-висока степен на ефективност и справедливост при преразпределянето на изравнителните субсидии може да се постигне чрез изравняване на бюджетния дефицит, т.е. разликата между стандартните разходни пера и стандартните фискални капацитети. Европейската харта за местното самоуправление (параграф 5, член 9) и препоръките на Съвета на Европа подкрепят възприемането на съчетание от изравняване на приходите и разходите.

Обикновено при прилагането на системите за изравняване се възприема низходящ подход. При него на първо място се определят средствата, които ще бъдат отпуснати от държавния бюджет, след което те се разпределят между местните администрации според дяла на техните бюджетни дефицити (или стандартни разходни пера) спрямо общия размер за страната. Тази система обикновено се предпочита, тъй като позволява на централното правителство да запази по-строг финансов контрол върху общия размер на трансферите към местните администрации. Също така в България общият размер на държавните субсидии понастоящем се определя по низходящ

подход чрез годишния държавен бюджет. Този подход следва да се запази в реформираната система за изравняване.

**Мярка 5. Стандартните разходни пера да се изчисляват по статистически методи / иконометрични модели**

Стандартните разходни пера (СРП) се изчисляват по формули, с които се отдава тегло на съответните показатели. Формулите следва да бъдат разбираеми и да насърчават отчетността, но също така и да са достатъчно пълни и точни, за да бъдат надеждни. Показателите следва да отразяват разликите в разходите за предоставяне на местни услуги и в размера на услугите (например поради различния брой жители, които имат право на услугите). Претеглянето следва да се определи въз основа на обективни доказателства за разликите в разходите, породени от различията между общините по тези показатели.

Теглата могат да бъдат изчислени въз основа на съображения a priori. Такъв изглежда е случаят в България, но в различен контекст – за установяване на параметрите, използвани за определяне на целевите субсидии за делегираните функции (както и за инвестиции и за зимно поддържане на пътищата). В няколко развити страни СРП се оценяват по статистически методи: разходните пера на всяка местна администрация се изчисляват като очакваната стойност на иконометричен модел въз основа на разходните функции. Обикновено се прилага регресионен анализ.

**Мярка 6. Изчисляването на фискалния капацитет да се основава на стандартни приходи, т.е. стандартни данъчни ставки, прилагани към потенциалните данъчни основи, вместо сега ползваните реални приходи**

Недостатък на сегашната система, основана на действителните приходи е, че тя създава погрешни стимули, тъй като възпира данъчните усилия и не санкционира липсата на строго прилагане. Поради това следва да се предпочита прилагането на стандартни данъчни ставки към потенциалните данъчни основи (известно като „Представителна данъчна система“: всички допълнителни приходи над стандартната ставка няма да се отразяват във формулата за изравняване и ще бъдат изцяло на разположение за финансиране на местни услуги. И обратно, ако дадена

община реши да определи данъчната си ставка под стандартната или предоставя облекчения и отстъпки, тя няма да бъде компенсирана чрез по-високи изравнителни субсидии. Освен това използването на стандартната данъчна основа вместо действителната насърчава строгото прилагане.

Всички собствени приходи следва да се отразяват при оценката на фискалния капацитет: собствени данъци, както и такси и други налози, за определянето на чиито ставки компетентността е на общините. Такава всеобхватна система за изравняване на фискалния капацитет следва да замени сегашната и да преодолее настоящата разпокъсаност между фондовете за фискален капацитет, за „бедните“ общини и за възнаграждаване на фискалните усилия, които се изчисляват поотделно и се сумират.

**Мярка 7. Да се въведе система за еталониране и наблюдение на действителното предоставяне на обществени услуги**

Въпреки че изразходването на целевите субсидии се наблюдава и контролира отблизо, ефективният мониторинг на общото количество и качество на произведените услуги изглежда не е добре развит. Поради това би било полезно да се оцени ефективността на всяка община при действителното предоставяне на услуги спрямо даден еталон (средното за страната или стандартно ниво). Като се използва методиката, прилагана за изчисляване на СРП, и подходящ набор от променливи, би било възможно да се изчислят нивата на стандартна производителност (СП), с които могат да се сравняват действителните нива на производителност. Разликата между действителната производителност и СП би могла да се подреди до бюджетния дефицит (разликата между действителните разходи и СРП) като показател за ефективността на общините.

Този вид анализ не навлиза в системата на финансовите отношения между различните равнища на управление, нито в системата на бюджетирането. Той би се използвал за определяне на еталони (бенчмаркинг), за идентифициране на най-добрите практики и за стимулиране на неефективните местни администрации да подобрят своите резултати. Това би могло да допринесе значително за прозрачността

и отчетността в общинските политики, както и за участието и осведомеността на гражданите.

**Мярка 8. Засилена роля на приходите от собствени източници**

Трансформирането на трансферите между различните равнища на управление следва да бъде съчетано с промени в общинските приходи. Намаленото относително значение на субсидиите е придружено от засилена роля на местните собствени данъци.

Данъкът върху недвижимите имоти следва да се реформира, като данъчната основа се приведе в съответствие с пазарната стойност и се включат земите (както земеделски, така и гори). Според предложенията на НСОРБ определянето на данъчната основа за недвижимите имоти може да бъде коригирано чрез включване на други фактори в оценката на недвижимите имоти. Достъпът до обществен транспорт следва да бъде включен в набора от коефициенти, използвани за определяне на заместващата стойност на имота. Съгласно този пакет от предложения за политики данъчната ставка може да бъде диференцирана по населени места, зони и видове имоти. Това ще допринесе за по-справедливо данъчно облагане на недвижимите имоти и ще разкрие нови възможности за данъчно отразяване на увеличения в стойността на имотите.

Предишните предложения на НСОРБ водят до увеличение с 85% на единичната стойност на данъчната основа за данъка върху недвижимите имоти. Земеделските земи, земеделската техника и самоходните машини, както и имотите на стойност под 1680 лв. също следва да подлежат на облагане с данък върху имуществото. Предлаганите реформи ще увеличат данъка върху имуществото средно с 4,3%, а данъка върху земеделските земи – с 8,7%. По-големите общини ще имат по-голяма полза от по-високите приходи от данъка върху недвижимите имоти, докато данъкът върху земеделските земи ще увеличи приходите на най-малките общини.

Следва да се реформира и местният корпоративен данък. Сегашното облагане с твърда сума патентен данък, което е подходящо за микропредприятията и малките предприятия, може да бъде допълнено с нов бизнес данък за средните и големите предприятия въз основа на добавената стойност. Това би било значителен източник

на стабилни приходи и би допринесло за финансирането на местни инфраструктури и услуги, които се използват от местните фирми. По този начин може да се създаде положителна връзка между предоставянето на местни услуги и инфраструктури и развитието на местната икономика. Данъчната основа на стопанската дейност, извършваща се в повече от една община, може да бъде разпределена между различните местни администрации, като за основен критерий се използва относителният размер на разходите за труд и стойността на активите.

Местният корпоративен данък ще се отчита в системата за изравняване на фискалния капацитет. Определянето на граници на данъчната ставка (минимална и максимална) ще позволи финансова автономия на общините, като се избегне прекомерна тежест за дружествата. Предлаганите реформи на местния корпоративен данък не следва да увеличават значително фискалната тежест за предприятията. Допускането на приспадане на този местен корпоративен данък от националния данък върху печалбите на дружествата би компенсирало (поне частично) по-голямата местна данъчна тежест и би свело до минимум въздействието върху конкурентоспособността.

**Мярка 9. Допълнителни местни приходи от споделени данъци, предимно от данъка върху доходите на физическите лица**

ДДФЛ е по-добър вариант за общински приход от корпоративния данък, който е изменчив приход и чието разпределение между общините е по-неравномерно. Данъкът върху доходите на физическите лица като основен национален данък би генерирал значителни приходи за местните администрации. Това е стабилен местен приход и когато правилата за подялба са регламентирани със закон, той е предвидим източник за общините получатели. Подялбата на приходите отразява съвместната отговорност на националните и местните власти за предоставянето на обществени услуги. Подялбата на данъците е предпочитан механизъм в бюджетните преговори и за целите на планирането, тъй като не е твърде сложна и е лесно разбираема като механизъм за финансиране. Тя прокарва непряка връзка между местната икономика и общинския бюджет, което създава местни стимули за ефективно използване на общинските ресурси.

За да се запази балансът на националния бюджет, поделеният ДДФЛ следва да замени някои от настоящите субсидии от националния бюджет (напр. целевите специфични субсидии).

Поделените приходи обикновено се разпределят по тяхното място на произход или чрез използване на формула за преразпределяне. В първия случай мястото на произход може да бъде определено по местоположението на седалището или клоновете на дружеството. За ДДФЛ обаче е за предпочитане да се използва действителното местоживеене на всеки данъкоплатец, тъй като то ще насочи приходите от поделения данък към общината, в която се потребяват услугите. Информационните системи на данъчната администрация обикновено проследяват тази информация и позволяват подялба на ДДФЛ според местожителството на данъкоплатеца.

Друг вариант е да се даде възможност на местните администрации да налагат допълнителен местен данък над национално установения данък (или да получат определена на местно равнище част от националния данък). Допълнителният местен данък ще бъде ограничен от националното законодателство, с което ще се установят минималните и максималните местни данъчни ставки (или определените на местно ниво дялове). По този начин ще се запази единството на данъчната система и ще се постигнат целите на националната данъчна политика.

**Мярка 10. Да се избягва прехвърлянето на допълнителни функции към общините, ако не е придружено с предоставяне на допълнителни финансови средства**

Има данни, че през годините обхватът на делегираните функции е разширен (понякога чрез подзаконови нормативни актове), без да се предоставят допълнителни субсидии. Така общините са принуждавани да използват собствените си приходи и изравнителните субсидии за покриване на разходите за делегираните функции. Прехвърлянето на централно изпълнявани функции към местните администрации без адекватна финансова компенсация противоречи на общоприетите принципи на финансовите отношения между различните равнища на управление: в някои страни то е забранено с конституционни разпоредби.

**Мярка 11. Отпадане на практиката с „извънбюджетните“ трансфери“ в края на годината или поне драстично ограничаване на тази практика и повишаване на прозрачността**

Отпусканите по усмотрение извънбюджетни средства е по-добре да се избягват, тъй като те лишават от строгост бюджетните ограничения на местно равнище, което е в противовес с целта, заявена от МФ; вместо това би могъл да се създаде многогодишен фонд за (съ)финансиране на капиталови инвестиции в общините, с ясен и прозрачен механизъм за разпределение въз основа на покани за представяне на предложения и оценъчни точки, както и евентуално приоритизиране на съфинансирането на европейски проекти, за да се подобри степента на усвояване на средствата от ЕС, което е национален приоритет.

**Мярка 12. Повишаване на отчетността и прозрачността на общините**

Ефектът от предлаганите техники за фискална автономия зависи до голяма степен от ефективността на механизмите за отчетност на общините. Кратка оценка на общинските разпоредби и практики доказва необходимостта от по-засилено участие на обществеността и повишена социална отчетност чрез разпространение на ефективни методи за финансово управление. В рамките на наличната правно-административна рамка на местното самоуправление засиленият обществен контрол върху общинските финанси и повишената прозрачност имат за цел да балансират административната отчетност на общинското ръководство.

Основната област от критично значение за реформите е подобряването на местния политически механизъм, което би компенсирало влиянието на политическите партии. Местният характер и териториалността на местните избори могат да бъдат засилени само в рамките на цялостна реформа на избирателната система и това би отнело по-дълго време. По-реалистично е да се впрегнат други механизми за участие на обществеността, които биха довели до резултати в по-кратък срок.

Препоръките на Съвета на Европа относно принципите на доброто демократично управление предлагат няколко практически инструмента. Съществува широк спектър от изпитани форми на демокрация на участието и съвещателна демокрация, вариращи от граждански асамблеи до референдуми. Повишаването на

компетентността на кметовете на кметства може да спомогне за уравновесяване на правомощията на кметовете на общини, като същевременно се запази единното изготвяне на политики и бюджетиране на местно равнище. Допитването ни до организациите на гражданското общество доказа необходимостта от по-широко използване на подхода на обществения форум/съвет за обсъждане на теми и въпроси, които са важни за местното население. В тази област освен благоприятстващо законодателство е необходима и помощ чрез насоки, изграждане на капацитет, целенасочена финансова подкрепа и разпространение на добри общински практики.

### III.2.2.2. Сценарий за постепенен подход

**Мярка 1. Запазва се настоящото разграничение между делегирани и собствени функции, както и настоящата система от целеви субсидии за делегираните функции**

Настоящото разграничение между делегирани и собствени функции („разделен“ бюджет) засега би се запазило. Съответно би продължила и настоящата система от целеви субсидии за делегираните функции, инвестиции и снегопочистване.

Това е многозначима и най-важната разлика спрямо подхода на цялостна реформа. Всъщност премахването на модела на „разделения бюджет“ и на широкото използване целеви субсидии би представлявало мащабна и дълбока реформа, за която е необходима внимателна подготовка, прогнозиране за продължителен период от време и известно предварително изпробване. Отлагането на този важен аспект на цялостната реформа трябва да бъде придружено от индивидуализиране на някои предварителни стъпки, които трябва да бъдат предприети, и някои критични аспекти, изискващи спешно внимание.

**Мярка 2. Следва да се изпробва изчисляване на целевите субсидии по статистически/ иконометрични методи, както и нова система за еталониране (бенчмаркинг) и наблюдение на действителното предоставяне на обществени услуги**

Параметрите, които се използват за определяне на субсидиите за делегираните функции, наподобяват определението за СРП, но с две много съществени разлики: те се основават на съображения a priori, а не на обективна статистическа оценка на

разходните функции; освен това те са изцяло извън системата за изравняване, тъй като пряко определят целевите средства.

Дори да бъде приет този сценарий обаче, следва да се изпробва въвеждане на статистически/ иконометричен метод за изчисляване на теглата (параметрите), като се прилагат методиките, описани за изчисляването на СРП при цялостната реформа. В същия дух следва да се експериментира и с нова система за еталониране (бенчмаркинг) и наблюдение на действителното предоставяне на местни услуги.

Въвеждането на система за еталониране (бенчмаркинг) и наблюдение на действителното предоставяне на услуги би допринесло значително за прозрачността и отчетността на общинските политики, както и за участието и осведомеността на гражданите.

Следва да се извършат пилотни прилагания за изпробване на определянето на СРП и за еталониране (бенчмаркинг) и наблюдение на предоставянето на местни услуги. И за двете пилотни прилагания следва да се създаде специална малка работна група с национални и международни експерти. Тя следва да си взаимодейства тясно със служители от съответните министерства, НСОРБ, ФРМС, ФГУ и др.

Новата система за определяне на параметрите за делегираните функции (СРП) ще се основава на фактически доказателства, а не на съображения a priori. Тя обаче би могла да допусне и някои централно ориентирани политики чрез прилагането на „задължителни поради политиките“ тегла, различни от теглата, изчислени чрез регресионния анализ, и предназначени да ориентират общинските разходи към някои специални функции (или подфункции), за които се смята за целесъобразно да бъдат разширени.

В тази мярка са разгледани стъпки на пилотно определяне на СРП и еталониране (бенчмаркинг) на местните услуги.

Първата предварителна стъпка е създаването на работна група. Изключително важно е пилотният проект да се провежда при максимална прозрачност с участието на основните заинтересовани страни, наред с националните и международните експерти. Макар да е необходим известен технически експертен опит в областта на статистическите методики, от първостепенно значение са фактическите познания за изпълняваните функции, организационната структура и действителните техники,

използвани за предоставянето на местни услуги. Местните администратори, длъжностните лица от съответните централни органи, представителите на общините и НСОРБ трябва да участват и да допринесат със своя опит и знания.

Предлага се за определяне на СРП да се изпълнят следните стъпки:

- ✓ Избор на пилотна функция (напр. образование, здравеопазване или друга социална функция), с която да се направи тестване;
- ✓ Избор на съответните обяснителни променливи, които следва да обхващат количество на предоставените услуги (напр. брой ученици, болнични легла), количество на вложените ресурси (използвани помещения, електроенергия, гориво и др.), персонал (брой, квалификация и изпълнявана задача) и разходни променливи (цени) за вложени ресурси и персонал (заплата);
- ✓ Изготвяне на база данни, в която са събрани наличните статистически данни от различни съществуващи набори от данни (централно правителство, НСОРБ, НСИ);
- ✓ Извършване на статистически анализ (групиране и регресии) при което общините се разделят на групи със сходни характеристики (напр.: градове, земеделски общини, промишлени общини, туристически курорти), а чрез регресията се изчисляват теглата, които да се придадат на съответните независими променливи;
- ✓ Преценка дали следва да бъдат включени и други променливи и как те да бъдат набавени.
- ✓ Експериментиране на принципа „проба-грешка“, като се сравняват резултатите с тези от съществуващите методики за делегираните функции.
- ✓ Оценка на резултатите и формулиране на предложения относно прилагането на изпробваната методика.

При изпълнението на пилотна система за еталониране (бенчмаркинг) и наблюдение на местните услуги, за функцията, избрана за определянето на СРП, вече ще е налична информацията за СРП и за реалните разходи. Ще е необходимо да се изчислят стандартни производителности, които да се съпоставят с действителните нива. Ще се приложи същата процедура, използвана за изчисляването на СРП, с основна разлика в променливите, използвани за еталониране (бенчмаркинг).

**Оценка на приложимостта и реалистичността на мярката:** Анализът на мярката показва, че в предложението не е ясно кой създава работната група, кой участва в нея, колко време функционира, поради което не може да се направи преценка на ползата и реализируемостта на идеята.

**Мярка 3. Реформиране на изравняването на фискалния капацитет въз основа на изчисляване на стандартния фискален капацитет, т.е. стандартни данъчни ставки, прилагани спрямо стандартни данъчни основи вместо сега ползваните реални приходи**

Тази нова всеобхватна система за изравняване на стандартния фискален капацитет следва да замени съществуващата система, да поправи недостатъците й, поради които общините са демотивирани да полагат данъчни усилия, и да преодолее настоящата разпокъсаност между фондовете за фискален капацитет, за „бедните“ общини и за възнаграждаване на фискалните усилия. Това е високоприоритетно действие също поради обстоятелството, че в предвидения процес на реформа на финансовите отношения между различните равнища на управление изравнителната система ще играе много по-значима роля. По тази причина е от основно значение да се започне рационализиране на настоящата система, за да се коригират недостатъците в приходната част (както е посочено в точка 6 от подхода на цялостна реформа.

В тази мярка е предложена нова процедура за изчисляване на изравнителните субсидии.

- ✓ Следва да се вземат предвид всички общински приходи от собствени източници, т.е. данъци (данък при прехвърляне на собствеността върху имоти, данък върху недвижимите имоти, данък върху превозните средства, местен корпоративен данък и др.), както и таксите, чиито ставки се определят автономно от общините.
- ✓ Ако има възможност общините да променят данъчните ставки, за стандартна стойност следва да се приеме средната стойност на диапазона на възможните

вариации. В противен случай се взема предвид ставката, определена с националното законодателство.

- ✓ Що се отнася до данъчната основа, когато има национален регистър (например за превозни средства или недвижими имоти), за стандартна данъчна основа се приема сумата от данъчната основа, посочена за всяка община. В противен случай се използва действителната данъчна основа, която заменя стандартната.
- ✓ От стандартните данъчни ставки, приложени към стандартните данъчни основи (или към действителните основи, ако стандартните не са налични), се получава стандартният фискален капацитет на всяка община.
- ✓ В системата за изравняване на приходите следва да бъдат включени и споделените данъци (евентуално ДДФЛ), като се отчитат общинската данъчна основа и съотношението на разпределение.
- ✓ Еталонът за изравняване са стандартните фискални капацитети, разделени на броя жители, т.е. стандартните фискални капацитети на глава от населението.
- ✓ „Най-богатата“ община (общини), т.е. тази (тези) с по-висок стандартен фискален капацитет на глава от населението, не получава(т) изравнителни субсидии.
- ✓ Останалите общини получават изравнителни субсидии пропорционално на отдалечеността си от най-високия стандартен фискален капацитет на глава от населението. Съотношението определя степента на солидарност между общините.
- ✓ Разликите между стандартния капацитет на глава от населението на всяка община и най-високия стандартен капацитет на глава от населението се умножават по броя на жителите във всяка община и така се определя изравнителната субсидия за всяка община.

**Оценка на приложимостта и реалистичността на мярката:** Анализът показва, че предложението изглежда логично обяснено, но липсва механизмът и стъпките за неговото реализиране.

**Мярка 4. Реформиране на данъка върху недвижимите имоти, като данъчната основа се приведе в съответствие с пазарната стойност и се включат земеделските земи и горите**

Тази реформа е много важна стъпка към подобряване на фискалната автономия на общините, наред с подобряването на справедливостта и ефективността на фискалните отношения между различните равнища на управление в България. За нея е необходима внимателна подготовка с подробни предварителни проучвания и симулации на ефектите от нея. Ако се реализира правилно, тя би могла да даде тласък на общинските инициативи, насочени към насърчаване на местната икономика чрез предоставяне на местни услуги и инфраструктури. За да се постигне този резултат, както беше подчертано в т. 3 по-горе, би било необходимо да се премахнат недостатъците на настоящата система за изравняване, които създават погрешна система от стимули/ демотивиращи фактори за данъчните усилия на общините.

Констатира се, че съществува обща политическа загриженост да се избягва увеличаването на данъците. Този поетапен подход е стъпка, на първо място, към преодоляване на несправедливото разпределение на данъчната тежест между различните общини, различните райони в рамките на общините и различните видове сгради, като се работи за преизчисляване на данъчните основи чрез по-доброто им съгласуване с пазарните цени. За да се избегне драстично увеличение на дължимия данък, равнищата, в рамките на които общините могат да определят данъчните ставки, могат да бъдат намалени за определен период (например пет години), когато максималната ставка се увеличава обратно до сегашното си равнище. Вместо да се стигне до общо увеличение на данъка върху недвижимите имоти, тежестта ще бъде преразпределена между данъкоплатците според ефективната стойност на техните имоти и по по-прогресивен начин. Приема се, че собствениците на по-ценни имоти имат по-високи доходи, така че данъкът върху недвижимите имоти е в по-голяма степен съобразен с платежоспособността им и ще има по-справедливо и честно разпределително въздействие. С достатъчна степен на автономия при определянето на данъчните ставки общините ще имат свободата да постигнат равновесие между

местните предпочитания за по-добри (по-лоши) местни услуги и инфраструктури и по-високи (по-ниски) данъци върху недвижимите имоти на местните данъкоплатци.

В тази мярка е предложено как да се подготви реформата на данъка върху недвижимите имоти

Предложенията на НСОРБ за данъка върху недвижимите имоти имат за цел да приближат данъчната оценка на недвижимите имоти до реалната стойност на облагаемите обекти. Измененията са насочени към следните компоненти на данъчните разпоредби относно недвижимите имоти: коригиране на стойността на основата във формулата за оценка към индекса на цените на жилищата, а за земеделските земи – към отчетените промени в цените на сделките със земи; предоставяне на общините на правомощието да диференцират ставката на данъка върху недвижимите имоти по населени места, райони в тях и вид на имота. Освен това в настоящите политически съвети се предлага да се включи нов коефициент, отразяващ достъпа до обществен транспорт в градските общини.

**Трите предлагани регулаторни изменения** могат да бъдат оценени, както следва:

1. Въздействието на увеличаването на стойността на основата във формулата може да се оцени, като се използва кумулативният среден индекс на цените на жилищата след последната му актуализация. Приходите от данъка върху недвижимите имоти се предвиждат на общинско равнище със средна ставка, използвана за оценка на настоящата стойност на основата от общините. Диференцираните ставки за данъка върху недвижимите имоти са предмет на решение на общинския съвет, така че не се вземат под внимание при тази съвкупна оценка на общинско равнище.
2. Въздействието на диференцирането на данъчните ставки може да се оцени чрез общински извадки. Очаква се общините да определят различни ставки в големите градски общини по зони, а в други общини – по различни видове местности (напр. градски център и селски райони в околностите му). Приема се, че ставките ще бъдат по-високи в центровете и ще останат на сегашното равнище (или ще бъдат понижени) в селските райони. Като се вземат предвид настоящите пазарни цени на недвижимите имоти като данъчна основа, увеличението на общите приходи от общински данъци може да бъде оценено с различни ставки (напр. максимална стойност в градските райони, средна стойност в селските райони).

3. Въздействието на коефициента за достъп до обществен транспорт също може да се оцени въз основа на извадка. Следва да се събере информация за настоящите цени на недвижимите имоти (къщи или апартаменти със сходни характеристики) с отчитане на отдалечеността им от обществения транспорт. Коефициентът за обществен транспорт се изчислява като съотношение на цените на квадратен метър по групи недвижими имоти (напр. разстояние пеша до обществен транспорт под 10 минути, 10–20 минути, над 20 минути).

Необходима е внимателна оценка на въздействието на предвижданите изменения на данъчното облагане на недвижимите имоти, преди предлаганите промени да бъдат приети в данъчното законодателство. Очакваните приходи от данък върху недвижимите имоти следва да се изчислят според следните аспекти:

- ✓ как актуализираната стойност на основата ще промени приходите от собствени източници в общинските бюджети: по групи по размер, по региони и по общински групи по ЕКАТТЕ;
- ✓ какво ще бъде въздействието върху доходите на данъкоплатците в извадка от домакинства от различните групи по доходи (напр. по доходни *квантили*)[6].

По-голямата местна автономия при данъчното облагане на недвижимите имоти ще доведе до по-голяма административна тежест за общините. Тези нови задачи на местната данъчна администрация изискват подкрепа от централното правителство. Тя може да бъде предоставена чрез споделяне на повече информация за цените на недвижимите имоти от националния регистър, въвеждане и разпространение на компютърни техники за масова оценка и осигуряване на други форми на развитие на капацитета на общинската данъчна администрация.

**Оценка на приложимостта и реалистичността на мярката:** Анализът показва, че реформата е насочена единствено към увеличаване на данъците върху недвижими имоти. Липсват аргументи за ползата за обществото, за жилищната политика и облика на населените места, поради което обществената подкрепа се очаква да е ниска.

[6] Квинтил представлява една от петте равни части, на които е разделен набор от данни, сортиран по стойност

**Мярка 5. Да се обмисли възобновяване на подялбата на приходи от ДДФЛ**

Предложението се основава на предишния метод за подялба на ДДФЛ. Съгласно настоящата препоръка 20% от ДДФЛ ще се поделя с общините, като приходите ще се разпределят според местожителството на данъкоплатеца. Друг вариант би бил да се разреши допълнителна общинска ставка върху националния ДДФЛ в максимален размер 2% (както е посочено в точка 9 от подхода на цялостна реформа).

В тази мярка  са предложени алтернативни методи за подялба на ДДФЛ:

Общият размер на споделения ДДФЛ може да се изчисли въз основа на статистическите данни за националния бюджет. Разпределянето на 20% от общия ДДФЛ към общинските бюджети ще има значително въздействие на местно равнище. За да се запази балансът на националния бюджет, субсидиите от централния бюджет следва да бъдат намалени предвид този нов източник на общински приходи. Някои субсидии (например специфичните субсидии в края на годината и целевите субсидии за общинската администрация, стопанските дейности, благоустройството и комуналните услуги) могат да бъдат частично намалени.

Въздействието на подялбата на приходите върху общините ще се оцени чрез измерване на новите приходи от ДДФЛ по общини, по групи общини според числеността на населението им и по региони. То може да бъде сравнено със субсидиите, получавани за делегираните функции.

Споделените приходи от ДДФЛ ще диференцират общинските бюджети, които следва да бъдат частично компенсирани. Споделеният ДДФЛ следва да влезе в предлаганата схема за изравняване на приходите (вертикално изравняване). Правилната подялба на ДДФЛ по местожителство на данъкоплатеца ще бъде подкрепена с информация от националната данъчна администрация. Общинските финансови отдели и данъчните служби следва да имат минимална роля в администрирането на споделения ДДФЛ; основните административни задачи ще се изпълняват от националния данъчен орган.

**Оценка на приложимостта и реалистичността на мярката:** Анализът показва, че предложението възлага допълнителни задачи на Министерството на финансите и на Националната агенция за приходите.

**Мярка 6. Да се обмисли реформа на патентния данък за фирмите**

Местните приходи от патентен данък следва да се увеличат чрез въвеждане на данък върху стойността на предприятията за по-големите фирми. Добре замисленият корпоративен данък представлява принос за обществените услуги, ползвани от местните предприятия. С него се финансират общински услуги, например местна инфраструктура, опазване на околната среда и други услуги, предпочитани от инвеститорите (жилищно настаняване, култура, градски маркетинг и др.). Данъкът, с който се облага нетният оборот (след приспадане на разходите за производствени ресурси), ще сведе до минимум икономическите изкривявания и ще създаде стимули за привличане на модерни предприятия, произвеждащи по-висока добавена стойност. Тази данъчна основа е по-малко изменчива, отколкото печалбата на дружеството, и следователно създава стабилен местен източник на приходи. Местната власт следва да има правомощието да определи данъчната основа и да налага корпоративен данък, възлизащ на процент от данъчната оценка (както е посочено в т. 8 от подхода на цялостна реформа).

В тази мярка са направени предложения за реформа на патентния данък:
Предлаганите промени в общинския патентен данък са насочени към: (i) увеличаване на минималната данъчна основа и промени в лицензионната такса за някои професии с патентен данък (предложение на НСОРБ); и (ii) въвеждане на общински данък върху стойността на предприятията за големи дружества.
Първият набор от предложения ще увеличи общинските приходи от патентен данък, с който се облагат местните микро- и малки предприятия. Въздействието върху общинския бюджет може да се оцени, като се използват настоящите източници на информация на данъчната администрация. Минималният праг ще бъде удвоен, а лицензионните такси в някои случаи ще бъдат по-високи.

Второто предложение е да се наложи данък върху стойността на предприятията за субекти (местен данък върху стойността на предприятията или МДСП) съгласно дружественото право, чийто нетен оборот надвишава определен праг. Над определена минимална основа за ДДС, дружествата, подлежащи на облагане с данък върху стойността на предприятията, няма да заплащат плоския патентен данък.

Данъчната основа е годишният оборот след приспадане на разходите за вложени ресурси. От икономическа гледна точка МДСП представлява данък върху добавената стойност, но не бива да се бърка с обичайния ДДС, който е данък върху потреблението. ДДС се прилага за всяка сделка, а МДСП се събира веднъж годишно; данъчната му основа се изчислява по данните от финансовите отчети, като от общите продажби се извадят общите разходи за вложени ресурси. Не бива да се забравя, че местен ДДС би бил в противоречие с директивите на ЕС. Наличието на местен данък върху стойността на предприятията – какъвто е IRAP в Италия – е съвместимо със законодателството на ЕС: в решение на Съда на Европейския съюз е установено, че той не представлява ДДС.

Същинските разпоредби относно МДСП ще се разработят в рамките на цикличен процес на моделиране и оценка на въздействието. Критично важните елементи на МДСП (минимален праг за данъчната основа и диапазон на местните данъчни ставки) следва да се определят, като се оцени въздействието върху:

- ✓ общата данъчна тежест за дружествата (КД/данък печалба);
- ✓ местните бюджети на различните типове (размери) общини;
- ✓ регионите, особено предвид приходите от МДСП на общините в Югозападния регион и София.

Оценката на въздействието по тези измерения ще се основава на информацията за данъчната основа за ДДС, като се използва средната ставка в рамките на изпитвания диапазон, например 0,1%–2%.

За оценката на местния данък върху стойността на предприятията ще са необходими симулации за разпределяне на данъчната основа между общините. Данъчната основа следва да се разпредели между общината, в която се намира седалището на дружеството, и останалите общини извън тази, в която се намира централата на дружеството. Данъчната основа може да се подели между общините на седалището

и клоновете на дружеството според броя служители и/или стойността на активите на съответните места.

Облагането с местен данък върху стойността на предприятията следва да се развие заедно с процедурите на данъчната администрация. Общините ще имат нужда от подкрепа чрез предоставяне на информация от националната данъчна администрация, която събира корпоративния данък. Разходите на общините за данъчна администрация ще бъдат сведени до минимум чрез получаване на данни за идентификацията на дружеството и нетния оборот от националните данъчни органи. Общините ще се нуждаят от подкрепа и при създаването на съвместни данъчни служби и разработването на прозрачни данъчни процедури.

**Оценка на приложимостта и реалистичността на мярката:** Анализът на мярката показва, че предложенията са реалистични.

**Мярка 7. Да се избягва прехвърлянето на допълнителни функции към общините, ако не е придружено с предоставяне на допълнителни финансови средства**

Както мярка 10 от подхода на цялостна реформа.

**Мярка 8. Отпадане на практиката с „извънбюджетните“ трансфери“ в края на годината или поне драстично ограничаване на тази практика и повишаване на прозрачността**

Както мярка 11 от подхода на цялостна реформа.

**Мярка 9. Повишаване на отчетността и прозрачността на общините**

Както мярка 12 от подхода на цялостна реформа.

**Анализът на мерките от двата сценария показва, че при настоящата политическа обстановка и настоящата макрорамка на бюджета сценарият за цялостна радикална реформа е нереалистичен.** Вместо това мерките трябва да

бъдат приоритизирани според обективни критерии и да се предприемат действия за реализирането им, като при това се избегне разделянето на мерките на цялостни и постепенни.

В доклада са представени ценни примери за добри практики в партньорски държави-членки, които могат да бъдат използвани за пример при осъществяването на бъдеща реформа в България.

В Каре 3 на доклада са дадени примери за местни корпоративни данъци в Италия, Унгария, Германия и Франция.

В Каре 9 на доклада са представени Методи на фискално изравняване в скандинавските страни (Дания, Финландия, Норвегия и Швеция). В същото каре е представена Италианската система за изравняване и финансиране на общините.

### III.2.3. Доклад за партньорска проверка, CEGGPAD(2023)9rev, 12 януари 2024 г.

Документът[7] се състои от 52 страници и съдържа:

- ✓ Обобщено изложение
- ✓ Констатации от партньорската проверка
- ✓ Изводи
- ✓ Приложения

В Доклада са формулирани две препоръки, които пряко са насочени към целта на настоящата обществена поръчка, поради което са добавени в прегледа:

**Препоръка 1. Местната данъчна основа**

Принципно сегашното възлагане на данъци на българските общини е в съответствие с чл. 9, ал. 4 от Хартата, което говори за „достатъчно диверсифициран и динамичен характер" на местните собствени източници: данъчните и неданъчните местни

[7] Интернет страница на МРРБ: https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/22BG07%20TNA%20Report_FLGR_Nov%202023%20ENG4cd83d2806ea391eda1b4cca9c2005a4.pdf

приходи са приблизително равни и доста разнообразни. Действителната практика обаче може да бъде подобрена чрез спазване на разпоредбите на CM/Rec(2005) относно финансовите ресурси на местно ниво, раздел 3 (относно насоките за местно данъчно облагане).

Могат да бъдат разгледани три корекции със значително въздействие, които да са от полза за местните бюджети и да се сведе до минимум необходимостта от централни трансфери и изравняване:

- ✓ Може да се преразгледа оценката на стойността на индивидуални и търговски имоти; в сегашния си вид облагаемата стойност на имота не е актуализирана почти две десетилетия, което води до ситуация, при която данъчната стойност на даден имот може да бъде 10% от реалната му пазарна стойност.
- ✓ Може да се обмисли данък върху земята, използвана за селскостопанско производство, която в момента е освободена от данък.
- ✓ Общинският бизнес данък може да се превърне в реален данък, т.е. да се прилага върху правилна основа (печалба, оборот), вместо фиксирана такса, както е сега.

  Първата и втората реформа ще облагодетелстват предимно градските и съответно селските общини и така ще укрепят местните финанси, без да създават големи териториални различия. Тези предложения са подкрепени от НСОРБ и независими експерти по време на посещението за партньорска проверка. Препоръчват се допълнителни данъчни симулации (тестване), за да се определи как по-добре да се приложат такива промени.

**Препоръка 2. Трансфери от центъра, изравнителен механизъм**

Реформите, които могат да се обмислят, са:

- ✓ Възстановяване на споделянето на ДДФЛ, което съществуваше преди 2008 г., базирано на произхода и безусловно използване, например с дял от 20%, предоставен на общините.
- ✓ Създаване на проста и стабилна система от нормативи за финансиране на най-важните и скъпоструващи делегирани функции; настоящият набор от стандарти за делегираните компетенции, над 130 на брой, са трудно

управляеми в по-малките общини и не са в съответствие с принципа на пропорционалност, описан подробно в CM/Rec(2019)3[8].

- ✓ Друга част от остатъчния ДДФЛ, останал на централно ниво, може да бъде предназначена за изравняване между общините; в идеалния случай това би било стабилно във времето като процент от събрания ДДФЛ и представлява повече от текущата сума, използвана за изравняване; правилото за разпределение също трябва да бъде стабилно във времето, по-просто от настоящия механизъм, и да се възприема като легитимно от местните органи (например чрез използване на заместител на местния фискален капацитет).
- ✓ Би било добре да се избягват дискреционните „извънбюджетни средства", защото те генерират хлабави бюджетни ограничения на местно ниво, което е обратното на заявената цел на МФ; вместо това би могъл да бъде създаден многогодишен фонд за (съ)финансиране на капиталови инвестиции в общините, с ясен и прозрачен механизъм за разпределение въз основа на покани и оценяване чрез точки и евентуално приоритизиране на съфинансирането на проекти на ЕС с цел подобряване на степента на усвояване на еврофондовете, което е национален приоритет.
- ✓ В съответствие с чл. 4, ал. 1 от Хартата е препоръчително редът за финансиране на общински инвестиционни програми от държавния бюджет да бъде определен със закон и съгласуван с НСОРБ.

Във връзка с предходните две предложения следва да се отбележи, че Докладът от партньорската проверка е изготвен през 2023 г. и представен през м. януари 2024 г. и в него не е взета предвид и анализирана приетата със Закона за държавния бюджет на Република България за 2024 г. Инвестиционната програма за общински проекти, както и Постановление № 11 от 25 януари 2024 година за определяне на Правила за верифициране и отчитане на допустимите разходи и за извършване на плащания по Инвестиционната програма за общински проекти, одобрена със Закона за държавния бюджет на Република България за 2024 г.

Със Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 г. е приета нова Инвестиционната програма за общински проекти, като съответно е прието и

[8] Интернет страница на Съвета на Европа: https://rm.coe.int/090000168093d066, посетена на 23 май 2025 г.

Постановление № 59 от 15 май 2025 г. за определяне на правила за верифициране и отчитане на допустимите разходи и за извършване на плащания по Инвестиционната програма за общински проекти, одобрена със Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 г.

Предвид значителният размер на капиталовите разходи по инвестиционната програма за 2024 и 2025 г. те оказват съществено влияние върху препоръките по проекта, свързани с трансферите и изравнителния механизъм.

Нашата оценка е, че съществуващата Инвестиционна програма за общински проекти, е съвсем нова практика, която има своите предимства, но и недостатъци. В Приложение № 3 към чл. 113, ал. 11 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 г. е представен Прогнозен размер на капиталови разходи по Инвестиционната програма за общински проекти. Недостатъкът е нейният силно централизиран подход за включване на проекти в плана, административният подход при определяне на прогнозния размер, ограничената възможност за актуализиране на стойността и краткият срок за реализиране. Недостатък е и липсата на ясен тематичен филтър на предлаганите проекти.
Считаме, че в контекста на фискалната децентрализация следва да се направи допълнителен анализ и проучване за възможностите за оптимизиране размера на средствата за проекти, както и да се осигури децентрализиране на подхода за определяне, изпълнение и отчитане на проектите от Инвестиционната програма.

В доклада са представени редица примери за добри практики в партньорски държави-членки, които могат да бъдат използвани за пример при осъществяването на бъдеща реформа в България.

- ✓ Италия: представена е практиката за съществуващата общинска надбавка към ДДФЛ. Местната надбавка към ДДФЛ се събира от държавната данъчна администрация заедно с националния ДДФЛ без отделна декларация за доходите и се разпределя на всяка община с кратко забавяне. Определянето на данъка е от компетентността на националната данъчна администрация. Общините си сътрудничат с държавната данъчна администрация, като предават информация, но без правомощието за проверка. (стр.17).

- ✓ Португалия: представени са собствените приходи на местните власти (стр.18).
- ✓ Ирландия: как да се оцени стойността на търговските имоти за данъчни цели. Tailte Eireann, независима правителствена агенция под егидата на Министерството на жилищното строителство, местното управление и наследството (DHLGH), носи отговорност по всички въпроси, свързани с оценката. Местните власти имат законово задължение да налагат ставки върху всеки имот, използван за търговски цели, в съответствие с данните, въведени в списъците за оценка, изготвени от независимия комисар по оценката съгласно Закона за оценката от 2001 г. Налагането и събирането на данъци е въпрос на всяка отделна местна власт. Годишната ставка за оценка (ARV), която се прилага към оценката на всеки имот, определена от Tailte Éireann, за да се получи дължимата сума в ставки, се решава от избраните членове на всеки местен орган в техния годишен бюджет и нейното определяне е запазена функция на избраните членове на местната власт. Revaluation („Преоценка“) е национална програма за систематично модернизиране на оценката на всички търговски и индустриални имоти в Ирландия чрез отразяване на съвременните наемни стойности и съвременните пазарни условия, като по този начин се подобрява прозрачността на рейтинговата система на местните власти. До края на 2023 г. всички местни власти с изключение на две ще бъдат обект на преоценка. Наличието на съвременна база за оценка е много важно за налагането на търговски ставки на справедлива и безпристрастна основа във всички сектори на имотите. Преоценката ще донесе повече справедливост, еднаквост, безпристрастност и прозрачност в рейтинговата система на местните власти, което ще доведе до по-справедливо разпределение на търговските ставки между платците. (стр.19).
- ✓ Ирландия: данък върху жилищни имоти (местен данък върху собствеността). Местният данък върху собствеността (LPT) е годишен данък, начисляван върху пазарната стойност на определени жилищни имоти. Данъкът работи на базата на самоначисляване и нивото на спазване е постоянно високо от въвеждането му през 2013 г., във време, когато публичните финанси бяха под значителен натиск. Лицата, задължени да плащат LPT в по-голямата си част са собствениците на жилищни имоти, включително имоти под наем. Данъкът

има широк обхват с ограничен брой разрешени освобождавания. Съществува обаче система за разсрочване, когато има невъзможност за плащане и са изпълнени определени условия. Местният данък върху имотите е най-голямото разширение на самооценката в историята на Ирландия, като повече от 1,3 милиона данъкоплатци са задължени да подадат декларации за LPT. Целта на LPT е да разшири данъчната основа и да осигури стабилен и устойчив източник на финансиране за местните власти. Комисарите по приходите отговарят за администрирането и събирането на данъка. Приходите от LPT се прехвърлят към Фонда за местно управление за последващо преразпределение към местните власти. (стр.20).

- ✓ Италия: изравнителна система. Системата за изравняване е насочена към две нива на управление: Провинции и общини. Тя се регулира от държавен закон и се основава на изравняването на фискалната разлика, т.е. разликата между стандартните разходни нужди (SEN) и стандартния фискален капацитет (SFC). Има две отделни системи за изравняване, едната за провинциите, а друга за общините. Стандартните разходни нужди се изчисляват за всяка функция въз основа на регресионен анализ. За всяка функция са избрани подходящи променливи и са приписани тегла на променливите в резултат на статистически анализ. Фискалният капацитет се изчислява чрез прилагане на стандартните ставки към потенциалната данъчна основа. Този метод, известен като представителна данъчна система (RTS), се предпочита пред подхода на историческите приходи (HRA) и се препоръчва (както от Съвета на Европа, така и от ОИСР) като най-добра практика. HRA, който се основава на действителния размер на собствените данъчни приходи, събрани от общините, има силен недостатък: той генерира стимули за местните власти да намалят своите фискални усилия. Всъщност, ако местните правителства събират по-малко данъчни приходи, те могат да ги компенсират с по-високи субсидии за изравняване. Ако съберат повече данъчни приходи, изравнителните им помощи се намаляват. Италианската система за изравняване е хоризонтална: общините с положителен фискален дефицит (стандартни приходи над стандартните разходи) осигуряват финансиране на изравнителния фонд, който преразпределя средства към общините с

отрицателен фискален дефицит (стандартни разходи над стандартните приходи). (стр.22).

- ✓ Армения: как се разпределят субсидии за капиталови инвестиции. В Армения има ясна процедура за отпускане на субсидии на общините за развитие на икономическата и социалната инфраструктура. Общините подават заявления чрез органите на областната администрация до 5 май на годината, предхождаща изпълнението на инвестиционната програма. При получаване на заявленията, Министерството на териториалната администрация и инфраструктурата ги изпраща за анализ в отрасловите министерства и други съответни специализирани органи. Заявлението включва обвързващо писмо от общинския управител, потвърждаващо, че разходите, необходими за експлоатацията, поддръжката и обслужването на новата инфраструктура, ще бъдат поети от общинския бюджет за период от десет години. (стр.22).
- ✓ Ирландия: разпределяне на дискреционно финансиране и изравняване. През 2014 г. е въведено основно финансиране, което е осигурено от централно събирания местен данък върху собствеността (LPT). (стр.23 – 24).
- ✓ Португалия: централни трансфери и процес на изравняване. Съществува безвъзмездна помощ с общо предназначение от Фонда за финансово равновесие (FEF) на стойност от 19,5% от средноаритметичната стойност на данъка върху доходите на физическите лица (ДФЛ), корпоративния данък върху доходите (CIT) и данъка върху добавената стойност (ДДС). Този фонд е разделен на два подфонда с различно предназначение, всеки от които впоследствие се преразпределя между общините според специфични критерии. (стр.25).
- ✓ Финландия и Португалия. Реорганизация на компетенции и пренасочване на функции към местните власти. (стр.27).
- ✓ Италия, Ирландия. Сравнителен анализ на работата на местните власти и измерване и управление на изпълнението. (стр.30-31).
- ✓ Финландия, Ирландия. Преговори между централно и местно ниво и сътрудничество между централна и местна власт. (стр.37 – 39).
- ✓ Ирландия. Форми на обществено участие на гражданите. (стр.41).

### III.2.4. Пътна карта за реформи в България, 22 май 2024 г.

Документът[9] се състои от 43 страници и съдържа 6 стратегически направления на реформата. Шестте конкретни области на бъдещата реформа са взаимосвързани и се подсилват взаимно в хода на успоредното си изпълнение. За всяка област на реформата са представени четири аспекта на предложените действия:

а) Каква е същността на препоръката: обобщение на проблемите, подхода и целите на политиката.

б) Как може да бъде осъществена: предложени мерки и указания по ключови практически стъпки за започването и въвеждането им, както и ключови етапи (резултати) и, когато е възможно, ключови показатели за ефективност за измерване на напредъка.

в) Кога и за колко време следва да се изпълняват стъпките на реформата: последователност на предложените промени, необходим срок за разработване и изпълнение на политиката.

г) Кой отговаря за изпълнението и влизането в сила: предложения за първични единици на държавното управление и допринасящи субекти, които да отговарят за управлението на разработването на политиката и действителното въвеждане на предложените мерки и действия.

**Структура и формат на Пътната карта**

Обсъждането на всяка приоритетна област от пътната карта е организирано в съответствие със следната стандартна структура, заглавия и подзаглавия:

1. Приоритетна област 1

- ✓ Цели на реформата и предложения
- ✓ Мерки и действия за изпълнение

[9] Интернет страница на МРРБ. https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/22BG07_Roadmap%20EN63376d66114cc8bea03e3749e8dae84c.pdf, посетена на 23 май 2025 г.

- ✓ График: Време, необходимо за изпълнение на предложените мерки и действия
- ✓ Отговорна организация: Правителствена единица с основна отговорност и други ключови министерства и агенции

1. Изменение на компетенциите на общините и насърчаване на сътрудничеството между общините. Преглед и промяна на границите между делегираните и собствените функции. Целта е да се променят отношенията между националните и местните власти. Съвместното предоставяне на обществени услуги и сътрудничеството между общините се подкрепят чрез фискални стимули и развитие на местния капацитет. Предвидени са следните мерки и график за изпълнеине:

- ✓ Преглед на общинските функции, предефиниране на правомощията – срок 2 години.
- ✓ Преразпределение на компетенциите и правомощията по компоненти на услугите – минимум 2 години.
- ✓ Засилване на сътрудничеството между общините – срок 2 години.

2. Подобрена данъчна основа за местни данъци. Препоръки за реформа на данъка върху недвижимите имоти чрез актуализиране на базовата стойност и оценката на имотите, трансформиране на общинския патентен данък в подходящ местен данък върху стойността на предприятията. Предвидени са следните мерки и график за изпълнеине:

- ✓ Реформа на данъка върху недвижимите имоти
- ✓ Местен данък върху стойността на предприятията

3. Развиване на трансфери между равнищата на управление с оглед на изпълнението на задачи. За подобряване на предвидимостта и стабилността на трансферите между равнищата на управление, които увеличават бюджетната автономия на местно ниво; необходимо е да се проучат и въведат алтернативни модели на разпределение на данъците и безусловни субсидии. Предвидени са следните мерки и график за изпълнеине:

- ✓ Въвеждане на алтернативна форма на финансиране чрез споделяне на данъци

✓ Подобряване на предвидимостта чрез въвеждане на нови методи за разпределение на субсидиите

| ДЕЙСТВИЯ ПО ИЗПЪЛНЕНИЕТО | НЕОБХОДИМО ВРЕМЕ |
|---|---|
| Създаване на капацитет за проектиране и механизъм за координация | 3 месеца |
| Разработване на политика за споделяне на данъци и алтернативен метод за разпределяне на субсидиите | 6 месеца |
| Моделиране, съчетано с оценка на въздействието | 3 месеца |
| Законодателство, изготвяне на нови правила и процедури за бюджетиране | 3 месеца |
| Обмен на информация за всички заинтересовани министерства и общини | 3 месеца |

4. Подобрена прозрачност и управление на изпълнението в местното бюджетиране. Прозрачността на местните финанси и управлението на услугите се повишава чрез еталониране (сравнителен анализ). В сътрудничество с Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) следва да се разработи база данни, съчетаваща финансови и нефинансови показатели за наблюдение на изпълнението на общинските услуги. Предвидени са следните мерки и срок за изпълнеине:

✓ Сравнителен анализ чрез стандартизиране на общинските услуги

✓ Разработване на база данни, съчетаваща финансови и нефинансови показатели

| ДЕЙСТВИЯ ПО ИЗПЪЛНЕНИЕТО | НЕОБХОДИМО ВРЕМЕ |
|---|---|
| Изготвяне на методика за изчисляване на стандартните разходни пера (СРП) и стандартната производителност (СП) за дадена общинска функция | 3 месеца |

| | |
|---|---|
| Проучване върху „собствениците/събирачите“ на общински финансови и нефинансови данни. Оценка на обхвата на общинската база данни, която ще бъде създадена в Института за анализи и прогнози (Министерство на финансите) | 3 месеца |
| Оценка на общинските данни, които ще се събират в Института за анализи и прогнози (Министерство на финансите) за целите на еталонирането на общинските услуги. | 3 месеца |
| Създаване на база данни в Института за анализи и прогнози (Министерство на финансите), включително процедури за събиране на данни и обучение на общински служители. Осигуряване на достъп на НСОРБ до базата данни | 12 месеца |
| Изпитване на методиката с набор от данни в пилотна област на услуги. Оценка на резултатите и предложения за прилагане на методиката при други общински функции | 3 месеца |
| Прилагане на методиката при други/всички общински функции | 12 месеца |
| Събиране на данни и поддържане на база данни, редовно публикуване | постоянно |

5. Усъвършенствано предоставяне на информация за местните бюджети и участие на обществеността в съставянето на бюджетите. Трябва да се създадат по-добри инструменти за информиранетза местните бюджети, като се улесни участието на гражданите чрез различни форми на „Бюджет за гражданите“. В този процес трябва да участват както централните, така и местните власти. Предвидени са следните мерки и график за изпълнеине:

✓ Актуализиране на съществуващите инструменти за съставяне и разбиране на местните бюджети

✓ Улесняване на гражданското участие

| ДЕЙСТВИЯ ПО ИЗПЪЛНЕНИЕТО | НЕОБХОДИМО ВРЕМЕ |
|---|---|
| Изготвяне на насоки за съставянето на общински програмни бюджети | 6 месеца |

| | |
|---|---|
| Изготвяне на програмни бюджети в избрани пилотни общини | 6 месеца |
| Подготвяне на програмни бюджети в други общини и изграждане на капацитет | постоянно |
| Изработване на програма за изграждане на капацитет на ОГО за информиране за местните бюджети и процеса на местно бюджетиране | 5 месеца |
| Изпълнение на програмата за изграждане на капацитет на ОГО за информиране за местните бюджети и процеса на местно<br>бюджетиране | 12 месеца |
| Изготвяне на ръководство за „Бюджет за гражданите“ | 3 месеца |
| Изготвяне на бюджети за гражданите в избрани общини | 3 месеца |
| Изготвяне на бюджети за гражданите в други общини с изграждане на капацитет | постоянно |
| Провеждане на проучване за прилагането на БГИ в България | 6 месеца |
| Изготвяне на ръководство за БГИ | 6 месеца |

6. Подкрепа за процеса на реформите за децентрализация на всички равнища на управление. С постановление на Министерския съвет следва да се създаде ефективен механизъм за координация, наблюдение и оценка на децентрализацията и многостепенното управление. Всички равнища на управление, социално-икономическите партньори и гражданските организации трябва да участват в един влиятелен орган за управление. Предвидени са следните мерки и график за изпълнеине:

✓ Мерки за създаване на механизъм за координация, наблюдение и оценка

| ДЕЙСТВИЯ ПО ИЗПЪЛНЕНИЕТО | НЕОБХОДИМО ВРЕМЕ |
|---|---|
| Нова уредба за СДДУ | 6 месеца |
| Създаване на подобрени механизми за координация и управление | 6 месеца |

| | |
|---|---|
| Приемане на стратегическа пътна карта за децентрализация и многостепенно управление | 8 месеца |
| Шестмесечни доклади за състоянието на децентрализацията и многостепенното управление | 4 месеца |

### III.2.5. Анализ на нуждите от обучение на местните власти в Република България

Анализът е с обем 33 стр. и е изготвен от ФРМС с подкрепата на НСОРБ в периода април – юли 2023 г.[10]

Анализът се фокусира върху капацитета и нуждите от обучение на местните власти в Република България. Включено е изследване на институционални и неинституционални пречки и бариери при предоставяне на услуги и изпълнение на компетенциите на местната власт, потребностите от обучение и възможни действия за подобряване на системата на местно самоуправление.

Основната цел на анализа е да се идентифицират нуждите от обучение на общинските служители в България въз основа на оценка на текущите тенденции, както и да се предложат възможности за подобрение.

Методологията на изследването включва използването на количествени и качествени методи на изследване – провеждане на анкета, структурирани интервюта, както и фокус групи. Методологията на изследването е разработена от експерти от Съвета на Европа и е предварително тествана в много страни. Методологията включва инструменти за изследване, рамката за провеждане на изследването, както и анализ на резултатите от него.

Анализът се основава на проучване, изготвено от НСОРБ (158 общини от общо 265 общини) и поредица от структурирани интервюта „лице в лице“, проведени от ФРМС (25 структурирани интервюта с кметове и зам.-кметове на общини).

[10] Интернет страница на МРРБ. https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/22BG07%20TNA%20Report_FLGR_Nov%202023%20BGf3fe6e79b10be1970bf1e1f0099b4aff.pdf, посетена на 23 май 2025 г.

Целевата група при разработването на анализа се базира основно на следните групи заинтересовани страни: кметове и заместник-кметове; общински съветници и служители в местната администрация. За постигане на поставените цели, анализът разглежда от различни ъгли следните области на функциониране на местните власти в България:

- ✓ правен и институционален контекст на работа на местната администрация;
- ✓ изследване на институционални и неинституционални пречки и бариери при предоставяне на услуги и изпълнение на компетенциите на местната власт;
- ✓ обхват и характер на необходимата административна, политическа и финансова децентрализация;
- ✓ потребностите от обучение сред ключовите заинтересовани страни в сектора на местното управление

В резултат от анализа се препоръчва да се изготви Национална стратегия за обучение, която на основата на ясна и споделена визия определи приоритетните области и целите в средносрочен и дългосрочен план. На основата на тази стратегия следва да се приемат годишни планове, чрез които да се прилага стратегията. Тези планове следва да се изработват чрез подхода „отдолу-нагоре“, което поставя на дневен ред изискването да е налице добре разработена методология за общински планове за обучение. Целите на Националната стратегия е да се следват добри стандарти за обучение, но най-важната цел е да се осигурят средства за тези обучения.

Препоръчва се и да се създаде национална агенция, която да отговаря за всички елементи на държавната служба. Специално внимание трябва да се обърне на обучението на държавните служители. Тази агенция трябва да бъде и органът, отговорен за изпълнението на Националната стратегия за обучение. Разбира се, тази стратегия трябва да вземе предвид ролята и да интегрира в процеса всички доставчици на услуги за обучение. НСОРБ има специална роля в обучителния процес на местно ниво. Тази роля има два важни компонента – предлагане на специфично обучение, което се занимава с въпроси, свързани с местните власти, като реагиране на променящите се външни условия, и покриване на разходите за обучение, когато е възможно.

## III.2.6. Всеобхватна учебна програма за обучение и изграждане на капацитет на българските служители в органите на местното самоуправление

Програмата е предназначена за повишаването на капацитета на местните власти в Република България, като им предоставя подкрепа с необходимите знания, умения и нагласи за ефективно справяне с предизвикателствата в системата на местното самоуправление. Програмата се основава на резултатите от анализа, извършен от ФРМС с подкрепата на НСОРБ в периода април – юли 2023 г.[11]. Докладът е залегнал в основата на целите и съдържанието на учебната програма. Програмата съдържа:

### III.2.5.1. Структура и логистика на програмата

- ✓ Целевата аудитория включва кметове, заместник-кметове, членове на общински съвети, висши ръководители и ръководители в органите на местното самоуправление в България.
- ✓ Продължителността на обучението за всеки модул е:
  - Целодневен семинар (7-8 часа): предвид сложността и необходимостта от интерактивни упражнения този формат би бил подходящ за модули като „Комуникация и връзки с обществеността“ или „Лидерски умения за местното самоуправление“, в които ролевите игри, симулациите и подробните дискусии са от основно значение.
  - Две полудневни сесии (2 сесии по 3-4 часа всяка): за модули като „Управление на стреса и благосъстояние“ и „Управление на времето и продуктивност“, за които би било полезно да има време за обмисляне и практика между сесиите.
  - Няколко ежеседмични сесии (по 2–3 часа всяка в продължение на 2 3 седмици):
- ✓ Методите на предоставяне на обучението са разнообразни: уебинари и сесии на живо; модули за електронно обучение; дискусионни форуми онлайн; лекционни сесии; интерактивни семинари и др.

[11] Анализ на нуждите от обучение на местните власти в Република България, изготвен от Фондация за развитие на местното самоуправление, 2023 г.

**Модулите на обученията са следните:**

- ✓ Направление на обучение 1. „Укрепване на капацитета на местното самоуправление“;
- ✓ Направление на обучение 2. „Децентрализация и местно самоуправление“
- ✓ Направление на обучение 3. „Личностно развитие и лидерство“

Пряко свързано с целите на настоящия доклад е обучение №3 „Честни финанси и управление на бюджета“[12] от Направление на обучение 1. „Укрепване на капацитета на местното самоуправление“. Този модул обхваща основни аспекти на местните финанси и управлението на бюджета чрез следните компоненти:

1. Въведение в местните финанси Преглед на финансовата система на местното самоуправление, включително правната и регулаторната уредба, регулираща общинските финанси в България.

2. Генериране на приходи за общините Проучване на източниците на общински приходи, включително данъци върху недвижимите имоти, местни такси, държав ни субсидии и иновативни механизми за финансиране като публично-частни партньорства.

3. Процеси на бюджетиране Подробно разглеждане на бюджетния цикъл – планиране, одобряване, изпълнение и корекция – с наблягане върху най-добрите практики в областта на бюджетирането, основано на участие, и ангажираността на заинтересованите страни.

4. Финансово управление и отчитане Насоки относно практиките за финансово управление, включително контрол на разходите, управление на дълга и стандарти за финансово отчитане. Въведение в инструментите за финансов анализ и прогнозиране.

5. Проучване на конкретни примери и практически приложения Анализ на конкретни случаи, които илюстрират успешни стратегии за финансово управление,

[12] Анализ на нуждите от обучение на местните власти в Република България, изготвен от Фондация за развитие на местното самоуправление, 2023 г., стр.16 - 17

прилагани от общините. Обсъждане на предизвикателствата и решенията в областта на бюджетирането и управлението на финансите.

## IV. Избор/селектиране на онези ключови резултати от проекта, описани в „Документ с политически съвети“ CEGGPAD(2023)12, 13 декември 2023 г., които в най-висока степен биха довели до постигане на основната и специфични цели на поръчката

В документа са формулирани сценарии за политика, от които е направен избор/селектиране на ключови резултати. Първият сценарий предвижда цялостна, радикална реформа, която възприема най-добрите международни практики и е в съответствие с препоръките на Съвета на Европа. Вторият е плавен, поетапен подход, който изхожда от схващането, че понастоящем подходът на цялостна реформа е политически неосъществим, и е насочен към преодоляването на някои слабости, които са най-значими и изискват най-неотложна промяна.[13]

Предлага се, ако подходът на цялостна реформа бъде сметнат за неосъществим понастоящем, е редно чрез постепенен подход да се реализират някои приоритети, по които са нужни по-спешни интервенции и които така или иначе са в съответствие с поетапното пристъпване към всеобхватната реформа.

Този сценарий се различава в някои отношения от сценария за цялостна реформа. В него някои действия са обособени като приоритетни, докато други предложения се споменават само за разглеждане.

Ключовите резултати от проекта, описани в „Документ с политически съвети“ CEGGPAD(2023), 13 декември 2023 г, Съвет на Европа – Експертен център за добро управление, които в най-висока степен биха довели до постигане на основната и специфични цели на поръчката са селектирани по следната формула:

**СР = К1 + К2 + К3**

Във формулата СР са селектираните резултати. Максималната стойност на СР е 1. СР са сбор от следните критерии:

[13] Документ с политически съвети, CEGGPAD(2023)12, 13 декември 2023 г., Стр.21

- ✓ К1 е Критерий 1. „Вероятност за реализиране, съобразена със сценариите за макроикономическо развитие и бюджетната прогноза“.

Критерият разглежда препоръките на базата на преценка каква би била политиката на правителството през следващите минимум три години. Теглото на този критерий е максимум 0,5.

По-реалистично е през следващите години да се пристъпи към увеличаване на данъци, в това число и тези, които постъпват като приход в общинските бюджети. Предложенията, които предвиждат установяване на нови данъци или увеличаване на приходите от съществуващите такива имат по-голяма тежест.

Допускането е, че при реализираните през последните няколко години бюджетни дефицити и размер на държавния дълг, през 2026, 2027 и 2028 г. е малко вероятно да се преотстъпят приходи от централния бюджет на общините, например процент от ДДФЛ. Подобно предвиждане липсва в Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2025-2028 г. Прогнозата предвижда, че „въз основа на допусканията за ново дългово финансиране през периода 2025-2028 г. се предвижда държавният дълг да достигне съответно до 61,7 млрд. лв. (28,6% от БВП) през 2025 г., 72,4 млрд. лв. (31,9% от БВП) през 2026 г., 81,5 млрд. лв. (34,3% от БВП) през 2027 г. и 88,9 млрд. лв. (36,0% от БВП) през 2028 г.“

- ✓ К2 е Критерий 2. „Необходими промени в нормативната и институционалната среда“.

Критерият разглежда сложността и необходимите промени с оглед реализирането. Предложенията с по-малко промени и по-малка сложност имат по-голяма тежест с оглед приоритизирането им. Теглото на този критерий е максимум 0,3.

- ✓ К3 е Критерий 3. „Срок за реализиране“.

Критерият разглежда очаквания срок за реализиране. Предложенията с по-кратък срок за реализиране имат по-голяма тежест с оглед приоритизирането им. Теглото на този критерий е максимум 0,2.

Важен с оглед селектирането е ефектът върху собствените приходи. Критерият измерва очакваното увеличение на собствените приходи на общините.

Ограничението от прилагането на критерия е свързано с липсата на точни разчети в резюмираните доклади от проекта. Предложенията с по-голям ефект върху приходите имат по-голяма тежест с оглед приоритизирането им. Този критерий е приложен като допълнителен.

Определянето на теглата на съответните мерки е резултат от експертна оценка и отразява вижданията на екипа за важността и приноса на мярката за реализация на целите на поръчката.

Селектирането е извършено като предложенията, включени в двата сценария са представени таблично и оценени по изброените критерии. Резултатите от приоритизирането са представени таблично в Приложение 1 към настоящия доклад. Избрани/селектирани са следните ключови резултати, подредени според максималната стойност на индикатора СР:

| № | Мярка | Тегло на СР |
|---|---|---|
| 1. | Сценарий за цялостна реформа: Мярка 8. Засилена роля на приходите от собствени източници | 1 |
| 2. | Сценарий за постепенен подход: Мярка 8. Отпадане на практиката с „извънбюджетните“ трансфери“ в края на годината или поне драстично ограничаване на тази практика и повишаване на прозрачността | 1 |
| 3. | Сценарий за цялостна реформа: Мярка 11. Отпадане на практиката с „извънбюджетните“ трансфери“ в края на годината или поне драстично ограничаване на тази практика и повишаване на прозрачността | 1 |
| 4. | Сценарий за постепенен подход: Мярка 3. Реформиране на изравняването на фискалния капацитет въз основа на изчисляване на стандартния фискален капацитет, т.е. | 1 |

| | | |
|---|---|---|
| | стандартни данъчни ставки, прилагани спрямо стандартни данъчни основи вместо сега ползваните реални приходи | |
| 5. | Сценарий за постепенен подход: Мярка 4. Реформиране на данъка върху недвижимите имоти, като данъчната основа се приведе в съответствие с пазарната стойност и се включат земеделските земи и горите | 1 |
| 6. | Сценарий за постепенен подход: Мярка 6. Да се обмисли реформа на патентния данък за фирмите | 1 |
| 7. | Сценарий за цялостна реформа: Мярка 5. Стандартните разходни пера да се изчисляват по статистически методи / иконометрични модели | 0,9 |
| 8. | Сценарий за цялостна реформа: Мярка 6. Изчисляването на фискалния капацитет да се основава на стандартни приходи, т.е. стандартни данъчни ставки, прилагани към потенциалните данъчни основи, вместо сега ползваните реални приходи | 0,9 |
| 9. | Сценарий за постепенен подход: Мярка 2. Следва да се изпробва изчисляване на целевите субсидии по статистически / иконометрични методи, както и нова система за еталониране (бенчмаркинг) и наблюдение на действителното предоставяне на обществени услуги | 0,8 |
| 10. | Сценарий за цялостна реформа: Мярка 10. Да се избягва прехвърлянето на допълнителни функции към общините, ако не е придружено с предоставяне на допълнителни финансови средства | 0,8 |
| 11. | Сценарий за постепенен подход: Мярка 9. Повишаване на отчетността и прозрачността на общините | 0,6 |

| | | |
|---|---|---|
| 12. | Сценарий за цялостна реформа: Мярка 12. Повишаване на отчетността и прозрачността на общините | 0,6 |
| 13. | Сценарий за цялостна реформа:Мярка 7. Да се въведе система за еталониране и наблюдение на действителното предоставяне на обществени услуги | 0,6 |
| 14. | Сценарий за цялостна реформа: Мярка 4. Новата система за изравняване да се основава на бюджетните дефицити, т.е. разликата между стандартните разходни пера и стандартните фискални капацитети | 0,5 |
| 15. | Сценарий за постепенен подход: Мярка 7. Да се избягва прехвърлянето на допълнителни функции към общините, ако не е придружено с предоставяне на допълнителни финансови средства. | 0,5 |
| 16. | Сценарий за цялостна реформа: Мярка 9. Допълнителни местни приходи от споделени данъци, предимно от данъка върху доходите на физическите лица | 0,4 |
| 17. | Сценарий за постепенен подход: Мярка 5. Да се обмисли възобновяване на подялбата на приходи от ДДФЛ | 0,4 |
| 18. | Сценарий за цялостна реформа: Мярка 3. Целевите субсидии да отпаднат (или поне драстично да намалеят) и да се консолидират в нова система от изравнителни субсидии, която да замени настоящата система за изравняване | 0,3 |
| 19. | Сценарий за цялостна реформа: Мярка 1. Обединяване на общинския бюджет, като се премахне разграничението между „собствени“ и „делегирани“ функции | 0 |
| 20. | Сценарий за цялостна реформа: Мярка 2. В система от множество канали за финансите на местното | 0 |

| | | |
|---|---|---|
| | самоуправление централните държавни органи и министерства могат да бъдат снабдени с други фискални инструменти и техники | |

## V. Насоки за промени в нормативната и институционалната среда за финансова децентрализация. Мерки за реализация.

Въз основа на селектираните ключови резултати от проекта предлагаме да се формулират следните насоки и мерки за промени в нормативната и институционалната среда:

### V.1. Насока 1. Увеличаване на дела на финансираните от общините разходи със собствени приходи

Насоката включва следните мерки:

#### V.1.1. Оптимизиране събираемостта на приходите от местни данъци и такси

Тази мярка ще допринесе за увеличаване на собствените приходи чрез събиране на дължимите данъци и такси, основно събираемостта на данъка върху недвижимите имоти и данъка за превозните средства. По данни от Доклад за партньорска проверка (стр.15) събираемостта на двата данъка през 2020 г. възлиза на 71,78%.

Мерките за оптимизиране събираемостта на приходите от местни данъци и такси, основно чрез Системата за обмен на информация, са съгласно Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2025-2028 г.:

1. Обезпечаване на техническа възможност за засилване на аналитично-контролните дейности от страна на общините във връзка с установяването по реда на ДОПК и събирането на непогасени задължения за местни данъци и такси от минали години и за предоставяне на информация на Министерството на финансите във връзка с издадените актове за неплатени непогасени по давност задължения на лицата.

2. Ежедневно наблюдение и анализ на информацията от страна на общините, която те получават по реда на чл. 51 от ЗМДТ относно прехвърлените и учредените вещни права върху недвижимите имоти, превозните средства, корабите и нощувките с цел пълно обхващане на облагаемите обекти и своевременното им облагане от

служителите в общинската администрация с данък върху недвижимите имоти, данък върху превозните средства и туристически данък.

3. Обезпечаване на техническа възможност за интеграция на софтуерния продукт за администриране на местни данъци и такси в общините с регистрови справки от Регистър на населението – Национална база данни „Население“, касаещи семейно положение, адрес и родственост, с цел ускоряване на процеса по определяне и установяване на местните данъци.

4. Обезпечаване на техническа възможност за интеграция на софтуерния продукт за администриране на местни данъци и такси в общините със системата за сигурно електронно връчване с цел осигуряване на възможност за електронно връчване на съобщения и актове, издавани от общинските органи по приходите.

### V.1.2. Засилване на ролята на приходите от собствени източници

Трансформирането на трансферите между различните равнища на управление следва да бъде съчетано с промени в общинските приходи. Намаленото относително значение на субсидиите е придружено от засилена роля на местните собствени данъци.

Данъкът върху недвижимите имоти следва да се реформира, като данъчната основа се приведе в съответствие с пазарната стойност и се включат земите (както земеделски, така и гори). Според предложенията на НСОРБ определянето на данъчната основа за недвижимите имоти може да бъде коригирано чрез включване на други фактори в оценката на недвижимите имоти. Достъпът до обществен транспорт следва да бъде включен в набора от коефициенти, използвани за определяне на заместващата стойност на имота. Съгласно този пакет от предложения за политики данъчната ставка може да бъде диференцирана по населени места, зони и видове имоти. Това ще допринесе за по-справедливо данъчно облагане на недвижимите имоти и ще разкрие нови възможности за данъчно отразяване на увеличения в стойността на имотите.

### V.1.3. Реформа на патентния данък за фирмите

Местните приходи от патентен данък следва да се увеличат чрез въвеждане на данък върху стойността на предприятията за по-големите фирми. Данъкът, с който се

облага нетният оборот (след приспадане на разходите за производствени ресурси), ще сведе до минимум икономическите изкривявания и ще създаде стимули за привличане на модерни предприятия, произвеждащи по-висока добавена стойност. Тази данъчна основа е по-малко изменчива, отколкото печалбата на дружеството, и следователно създава стабилен местен източник на приходи. Местната власт следва да има правомощието да определи данъчната основа и да налага корпоративен данък, възлизащ на процент от данъчната оценка.

Предлаганите промени в общинския патентен данък са насочени към:

- ✓ увеличаване на минималната данъчна основа и промени в лицензионната такса за някои професии с патентен данък;
- ✓ въвеждане на общински данък върху стойността на предприятията за големи дружества.

Първият набор от предложения ще увеличи общинските приходи от патентен данък, с който се облагат местните микро- и малки предприятия. Въздействието върху общинския бюджет може да се оцени, като се използват настоящите източници на информация на данъчната администрация. Минималният праг ще бъде удвоен, а лицензионните такси в някои случаи ще бъдат по-високи.
Второто предложение е да се наложи данък върху стойността на предприятията за субекти съгласно дружественото право, чийто нетен оборот надвишава определен праг. Над определена минимална основа за ДДС, дружествата, подлежащи на облагане с данък върху стойността на предприятията, няма да заплащат плоския патентен данък.

### V.1.4. Реформиране на данъка върху недвижимите имоти, като данъчната основа се приведе в съответствие с пазарната стойност и се включат земеделските земи и горите

Съдържанието на препоръките е съгласно Документ с политически съвети, CEGGPAD(2023)12, 13 декември 2023 г.

Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2025-2028 г. предвижда общинските приходи за 2025 г. да са в размер на 4 240,4 млн. лв., като са разработени при съобразяване с тенденциите в постъпленията през предходните няколко години, както и с предвижданите мерки за увеличаване на събираемостта на приходите от местни данъци и такси. Предвижданият ръст на общинските приходи е от 10,4% през 2025 г. спрямо програмата за 2024 г. В прогнозата за 2026 г. се предвиждат 5 010,8 млн. лв. приходи на общините, за 2027 г. – 4 445,8 млн. лв., а за 2028 г. – 4 655,2 млн. лв.

**Необходими нормативни и институционални промени:**

Мерките, свързани с данъка върху недвижимите имоти изискват промени в Закона за местните данъци и такси.

### V.2. Насока 2. Създаване на механизъм за обвързване на възлаганите нови функции с осигуряване на необходимите финансови средства

Насоката включва следната мярка:

#### V.2.1. Избягване прехвърлянето на допълнителни функции към общините, ако не е придружено с предоставяне на допълнителни финансови средства

Съдържанието на препоръката е съгласно Документ с политически съвети, CEGGPAD(2023)12, 13 декември 2023 г.

Мярката изисква промени в Закона за публичните финанси.

### V.3. Насока 3. Намаляване на разходите, финансирани от общините чрез целеви субсидии

Насоката включва следните мерки:

#### V.3.1. Значително намаляване на целевите субсидии и въвеждане на нова система от изравнителни субсидии, която да замени настоящата система за изравняване.

Разходните пера следва да бъдат финансирани предимно чрез нецелеви изравнителни субсидии и собствени средства.

### V.3.2. Отпадане на практиката с „извънбюджетните“ трансфери“ в края на годината или поне драстично ограничаване на тази практика и повишаване на прозрачността

Отпусканите по усмотрение извънбюджетни средства е по-добре да се избягват, тъй като те лишават от строгост бюджетните ограничения на местно равнище, което е в противовес с целта, заявена от МФ; вместо това би могъл да се създаде многогодишен фонд за (съ)финансиране на капиталови инвестиции в общините, с ясен и прозрачен механизъм за разпределение въз основа на покани за представяне на предложения и оценъчни точки, както и евентуално приоритизиране на съфинансирането на европейски проекти, за да се подобри степента на усвояване на средствата от ЕС, което е национален приоритет.

### V.3.3. Изчисляване на целевите субсидии по статистически / иконометрични методи, както и нова система за еталониране (бенчмаркинг) и наблюдение на действителното предоставяне на обществени услуги

Параметрите, които се използват за определяне на субсидиите за делегираните функции, наподобяват определението за СРП, но с две много съществени разлики: те се основават на съображения a priori, а не на обективна статистическа оценка на разходните функции; освен това те са изцяло извън системата за изравняване, тъй като пряко определят целевите средства.

Следва да се изпробва въвеждане на статистически/ иконометричен метод за изчисляване на теглата (параметрите), като се прилагат методиките, описани за изчисляването на СРП при цялостната реформа.

В същия дух следва да се експериментира и с нова система за еталониране (бенчмаркинг) и наблюдение на действителното предоставяне на местни услуги (както е описано в точка 7. от цялостната реформа.

Въвеждането на система за еталониране (бенчмаркинг) и наблюдение на действителното предоставяне на услуги би допринесло значително за прозрачността и отчетността на общинските политики, както и за участието и осведомеността на гражданите.

Следва да се извършат пилотни тествания за изпробване на определянето на СРП и за еталониране (бенчмаркинг) и наблюдение на предоставянето на местни услуги. И

за двете пилотни тествания следва да се създаде специална малка работна група с национални и международни експерти. Тя следва да си взаимодейства тясно със служители от съответните министерства, НСОРБ, ФРМС и др.

Новата система за определяне на параметрите за делегираните функции (СРП) ще се основава на фактически доказателства, а не на съображения a priori. Тя обаче би могла да допусне и някои централно ориентирани политики чрез прилагането на „задължителни поради политиките“ тегла, различни от теглата, изчислени чрез регресионния анализ, и предназначени да ориентират общинските разходи към някои специални функции (или подфункции), за които се смята за целесъобразно да бъдат разширени.

### V.3.4. Стандартните разходни пера да се изчисляват по статистически методи / иконометрични модели

Стандартните разходни пера (СРП) се изчисляват по формули, с които се отдава тегло на съответните показатели. Формулите следва да бъдат разбираеми и да насърчават отчетността, но също така и да са достатъчно пълни и точни, за да бъдат надеждни. Показателите следва да отразяват разликите в разходите за предоставяне на местни услуги и в размера на услугите (например поради различния брой жители, които имат право на услугите). Претеглянето следва да се определи въз основа на обективни доказателства за разликите в разходите, породени от различията между общините по тези показатели.

### V.3.5. Анализ на възможностите за увеличаване размера на средствата за проекти, както и да се осигури децентрализиране на подхода за определяне, изпълнение и отчитане на проектите от Инвестиционната програма за общините

Съдържанието на препоръките е съгласно Документ с политически съвети, CEGGPAD(2023)12, 13 декември 2023 г.

Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2025-2028 г. предвижда разходи за общините за 2025 г. в размер на 11 828,7 млн. лв., които като относителен дял достигат 5,5% спрямо БВП, а спрямо общата структура на разходите по КФП – 12,5%.

Разходите за местни дейности през 2025 г. са в размер на 3 813,3 млн. лв. и представляват 32,2% от общите разходи на общините.

Предвидените за 2025 г. разходи за делегираните от държавата дейности са в размер на 8 015,4 млн. лв., като са увеличени спрямо 2024 г. с 944,5 млн. лв., с което се осигурява ръстът на МРЗ от 933 лв. на 1 077 лв., увеличение на възнагражденията на педагогическите специалисти за достигане на средна работна заплата не по-малко от 125 на сто от средната работна заплата за страната за 2024 г. и увеличение с 5% на средствата за останалия персонал.

В прогнозата за 2026 г. се предвиждат разходи за общините в размер на 11 904,1 млн. лв., от които разходите за местни дейности са 3 880,4 млн. лв. и за делегирани от държавата дейности – 8 023,7 млн. лв.

В прогнозата за 2027 г. се предвиждат разходи за общините в размер на 11 960,5 млн. лв., от които разходите за местни дейности са 3 929,1 млн. лв. и за делегирани от държавата дейности – 8 031,4 млн. лв.

В прогнозата за 2028 г. се предвиждат разходи за общините в размер на 11 977,5 млн. лв., от които разходите за местни дейности са 3 937,7 млн. лв. и за делегирани от държавата дейности – 8 039,8 млн. лв.

**Основни бюджетни взаимоотношения на общините с централния бюджет за периода 2025-2028 г. (в хил. лв.)**

(в хил. лв.)

| Основни бюджетни взаимоотношения | Проект 2025 | от тях: местни | от тях: делегирани | Прогноза 2026 | Прогноза 2027 | Прогноза 2028 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Общо:** | **8 855 909,1** | **840 517,4** | **8 015 391,7** | **8 864 262,7** | **8 871 895,6** | **8 880 337,6** |
| Обща субсидия за делегираните от държавата дейности | 7 892 909,1 | 0,0 | 7 892 909,1 | 7 901 262,7 | 7 908 895,6 | 7 917 337,6 |
| Обща изравнителна субсидия | 460 000,0 | 460 000,0 | 0,0 | 460 000,0 | 460 000,0 | 460 000,0 |
| Трансфер за зимно поддържане и снегопочистване на общински пътища | 49 000,0 | 49 000,0 | 0,0 | 49 000,0 | 49 000,0 | 49 000,0 |
| Целева субсидия за капиталови разходи | 454 000,0 | 331 517,4 | 122 482,6 | 454 000,0 | 454 000,0 | 454 000,0 |

Източник: МФ

В прогнозата за 2025 г. са разчетени основни бюджетни взаимоотношения между общините и централния бюджет в общ размер 8 855,9 млн. лв., от които обща субсидия за делегираните от държавата дейности – 7 892,9 млн. лв.; обща изравнителна субсидия – 460,0 млн. лв.; трансфер за зимно поддържане и снегопочистване на общински пътища – 49,0 млн. лв.; целева субсидия за капиталови разходи – 454,0 млн. лв.

Разпределението на средствата по общини е на база относителния дял на разходите за заплати и възнаграждения на конкретната община в съответната функция в местните дейности спрямо общия им размер във функцията и съобразно теглото на всяка функция, определено чрез относителния дял на броя персонал на минимална работна заплата за всяка функция в местни дейности спрямо общия брой персонал на минимална работна заплата в местни дейности по данни от отчета за касовото изпълнение на бюджета на общината към 31 декември 2023 г. и справката за натурални показатели към него.

Силно централизирания подход за включване на проекти в инвестиционната програма за общините, следва да бъде преодолян в бъдеще, като се замени с критерии за включване на проекти в програмата, които са ясни, предварително известни на потенциалните бенефициенти и се прилагат стриктно в процеса на селекция. Препоръчително е програмата да има по-ясни цели, свързани с реализация на конкретни политики и проблеми на подобряването на публичната инфраструктура. Считаме, че следва да се направи допълнителен анализ и проучване за възможностите за оптимизиране размера на средствата на програмата като цяло и на отделните проекти в частност, както и да се осигури децентрализиране на подхода за определяне, изпълнение и отчитане на проектите от Инвестиционната програма. Роля в този процес може да бъде дадена на Регионалните съвети за развитие на районите за планиране от ниво II.

### V.4. Насока 4. Нов начин за изчисляване на фискалния капацитет

Насоката включва следните мерки:

### V.4.1. Реформиране на изравняването на фискалния капацитет въз основа на изчисляване на стандартния фискален капацитет, т.е. стандартни данъчни ставки, прилагани спрямо стандартни данъчни основи вместо сега ползваните реални приходи

Тази нова всеобхватна система за изравняване на стандартния фискален капацитет следва да замени съществуващата система, да поправи недостатъците ѝ, поради които общините са демотивирани да полагат данъчни усилия, и да преодолее настоящата разпокъсаност между фондовете за фискален капацитет, за „бедните“ общини и за възнаграждаване на фискалните усилия. Това е високоприоритетно действие също поради обстоятелството, че в предвидения процес на реформа на финансовите отношения между различните равнища на управление изравнителната система ще играе много по-значима роля. По тази причина е от основно значение да се започне рационализиране на настоящата система, за да се коригират недостатъците в приходната част (както е посочено в точка 6 от подхода на цялостна реформа).

### V.4.2. Изчисляването на фискалния капацитет да се основава на стандартни приходи, т.е. стандартни данъчни ставки, прилагани към потенциалните данъчни основи, вместо сега ползваните реални приходи

Съдържанието на препоръките е съгласно Документ с политически съвети, CEGGPAD(2023)12, 13 декември 2023 г.

Мярката изисква промени в Закона за публичните финанси.

| |
|---|
| Предложените насоки са в резултат от анализа и селектирането на крайните документи и резултатите от проект 22BG07 „Развитие на фискалната децентрализация и подобряване на финансовото управление на местно ниво в България“.<br>Предвид настъпилите съществени промени в макрорамката, в това число и новата Инвестиционна програма за проекти на общините, която засяга планирането на капиталовите разходи на общините, препоръчваме да се направи по-задълбочено проучване на интереса на местните власти към процеса на децентрализация и в |

частност на фискалната децентрализация и едва тогава да се изготви цялостна политика за промени, която да доведе до постигане на целите, около които се обединяват участващите в този процес страни.

### V.5. Насока 5. Учебна програма за обучение и изграждане на капацитет на българските служители в органите на местното самоуправление и местната администрация

Мерките се базират на Всеобхватна учебна програма за обучение и изграждане на капацитет на българските служители в органите на местното самоуправление и Анализ на нуждите от обучение на местните власти в Република България, разгледани съответно в т. III.2.5. и III.2.6 по-горе.

Учебната програма следва да се включи към Модул 3 „Местни финанси и управление на бюджета“ на споменатата програма и следва да осигури практическото внедряване на останалите насоки.

### V.6. Насока 6. Развитие на нормативната и институционалната среда за финансова децентрализация и постигане на по-добро финансово управление на местно ниво в средносрочен до дългосрочен план.

### Мярка V.6.1. Подкрепа за процеса на реформите за децентрализация чрез ефективен механизъм за координация, наблюдение и оценка

Мярката е разработена детайлно в Пътна карта за реформи в България и съдържа:

- ✓ Нова правна уредба за създаване на национално ниво на механизъм за координация, наблюдение и оценка на децентрализацията и многостепенното управление с постановление на Министерския съвет;
- ✓ Участват всички равнища на управление, социално-икономическите партньори и гражданските организации;
- ✓ Предвиждат се процедури за координация с парламентарната комисия по регионална политика, благоустройство и местно самоуправление, както и с други относими комисии (напр. комисията по бюджет и финанси);

- ✓ Създаване на работни групи в рамките на механизма за координация, наблюдение и оценка, които да допринасят за решаването на конкретни въпроси, включително бюджетни въпроси и разработване на бази данни;
- ✓ Разработване на стратегически документ – стратегическа пътна карта за децентрализация и многостепенно управление и процедура за докладване на нейното изпълнение, която се приема от Министерския съвет (МС);
- ✓ Изготвяне на доклади (на всеки шест месеца) за децентрализацията и многостепенното управление, утвърдени от Съвета по децентрализация на държавното управление (СДДУ) и одобрени от МС

Съществуват действащи добри практики по конкретни мерки в определени партньорски държави-членки и те могат да бъдат използвани за пример при осъществяването на бъдеща реформа у нас.

## Приложения

1. Приложение Приоритизиране на мерките от сценариите за цялостна реформа и постепенен подход

**Приложение Приоритизиране на мерките от сценариите за цялостна реформа и постепенен подход**

| № | Мярка | Критерий 1<br>Тегло: 0,5 | Критерий 2<br>Тегло: 0,3 | Критерий 3<br>Тегло: 0,2 |
|---|---|---|---|---|
| **Сценарий за цялостна реформа** | | | | |
| 1. | Мярка 1. Обединяване на общинския бюджет, като се премахне разграничението между „собствени“ и „делегирани“ функции | 0<br>Не е реалистично реализирането на подобна мярка в краткосрочен и средносрочен план. | 0<br>Необходимите промени в нормативната и институционалната среда са твърде много. | 0<br>Подобна мярка би могла да се реализира само в дългосрочен план. |
| 2. | Мярка 2. В система от множество канали за финансите на местното самоуправление централните държавни органи и министерства могат да бъдат снабдени с други фискални инструменти и техники | 0<br>Не е реалистично реализирането на подобна мярка в краткосрочен и средносрочен план. | 0<br>Необходимите промени в нормативната и институционалната среда са твърде много. | 0<br>Подобна мярка би могла да се реализира само в дългосрочен план. |
| 3. | Мярка 3. Целевите субсидии да отпаднат (или поне драстично да намалеят) и да се консолидират в нова система от изравнителни субсидии, която да замени настоящата система за изравняване | 0.3<br>Мярката може да се реализира поетапно. | 0<br>Необходимите промени в нормативната и институционалната среда са твърде много. | 0<br>Подобна мярка би могла да се реализира само в дългосрочен план. |
| 4. | Мярка 4. Новата система за изравняване да се основава на бюджетните дефицити, т.е. разликата | 0.4<br>Мярката може да се реализира. | 0<br>Необходимите промени в нормативната и | 0,1<br>Подобна мярка би могла да се |

| № | Мярка | Критерий 1<br>Тегло: 0,5 | Критерий 2<br>Тегло: 0,3 | Критерий 3<br>Тегло: 0,2 |
|---|---|---|---|---|
| | между стандартните разходни пера и стандартните фискални капацитети | | институционалната среда са твърде много. | реализира само в дългосрочен план. |
| 5. | Мярка 5. Стандартните разходни пера да се изчисляват по статистически методи / иконометрични модели | 0.5 | 0,2 | 0,2 |
| | | Мярката може да се реализира. | Необходимите промени в нормативната и институционалната среда са твърде много. | Мярката може да се реализира сравнително бързо. |
| 6. | Мярка 6. Изчисляването на фискалния капацитет да се основава на стандартни приходи, т.е. стандартни данъчни ставки, прилагани към потенциалните данъчни основи, вместо сега ползваните реални приходи | 0.5 | 0,2 | 0,2 |
| | | Мярката може да се реализира. | Необходимите промени в нормативната и институционалната среда са твърде много. | Мярката може да се реализира сравнително бързо. |
| 7. | Мярка 7. Да се въведе система за еталониране и наблюдение на действителното предоставяне на обществени услуги | 0.5 | 0 | 0,1 |
| | | Мярката може да се реализира. | Необходимите промени в нормативната и институционалната среда са твърде много. | Времето за реализация е значително. |
| 8. | Мярка 8. Засилена роля на приходите от собствени източници | 0.5 | 0,3 | 0,2 |
| | | Мярката може да се реализира. | Необходимите промени в нормативната и институционалната среда са твърде много. | Мярката може да се реализира сравнително бързо. |

| № | Мярка | Критерий 1<br>Тегло: 0,5 | Критерий 2<br>Тегло: 0,3 | Критерий 3<br>Тегло: 0,2 |
|---|---|---|---|---|
| 9. | Мярка 9. Допълнителни местни приходи от споделени данъци, предимно от данъка върху доходите на физическите лица | **0** | 0.2 | 0,2 |
| | | Не е реалистично реализирането на подобна мярка. | Необходимите промени в нормативната и институционалната среда са твърде много. | Мярката може да се реализира сравнително бързо. |
| 10. | Мярка 10. Да се избягва прехвърлянето на допълнителни функции към общините, ако не е придружено с предоставяне на допълнителни финансови средства | 0.5 | 0,3 | 0 |
| | | Мярката може да се реализира. | Необходимите промени в нормативната и институционалната среда са твърде много. | Мярката може да се реализира, но в дългосрочен план. |
| 11. | Мярка 11. Отпадане на практиката с „извънбюджетните“ трансфери“ в края на годината или поне драстично ограничаване на тази практика и повишаване на прозрачността | 0.5 | 0,3 | 0,2 |
| | | Мярката може да се реализира. | Необходимите промени в нормативната и институционалната среда са твърде много. | Мярката може да се реализира, но в дългосрочен план. |
| 12. | Мярка 12. Повишаване на отчетността и прозрачността на общините | 0,3 | 0,2 | 0,1 |
| | | Мярката може да се реализира. | Необходимите промени в нормативната и институционалната среда са твърде много. | Мярката може да се реализира, но в дългосрочен план. |
| **Сценарий за постепенен подход** | | | | |
| 1. | Мярка 1. Запазва се настоящото разграничение между делегирани и собствени функции, както и | Неприложимо<br>Изпълнява се чрез следващите мерки | Неприложимо<br>Изпълнява се чрез следващите мерки | Неприложимо<br>Изпълнява се чрез следващите мерки |

| № | Мярка | Критерий 1<br>Тегло: 0,5 | Критерий 2<br>Тегло: 0,3 | Критерий 3<br>Тегло: 0,2 |
|---|---|---|---|---|
| | настоящата система от целеви субсидии за делегираните функции | | | |
| 2. | Мярка 2. Следва да се изпробва изчисляване на целевите субсидии по статистически / иконометрични методи, както и нова система за еталониране (бенчмаркинг) и наблюдение на действителното предоставяне на обществени услуги | 0.5 | 0,3 | 0 |
| | | Мярката може да се реализира. | Необходимите промени в нормативната и институционалната среда са твърде много. | Мярката може да се реализира, но в дългосрочен план. |
| 3. | Мярка 3. Реформиране на изравняването на фискалния капацитет въз основа на изчисляване на стандартния фискален капацитет, т.е. стандартни данъчни ставки, прилагани спрямо стандартни данъчни основи вместо сега ползваните реални приходи | 0.5 | 0,3 | 0,2 |
| | | Мярката може да се реализира. | Необходимите промени в нормативната и институционалната среда са твърде много. | Мярката може да се реализира сравнително бързо. |
| 4. | Мярка 4. Реформиране на данъка върху недвижимите имоти, като данъчната основа се приведе в съответствие с пазарната стойност и се включат земеделските земи и горите | 0.5 | 0,3 | 0,2 |
| | | Мярката може да се реализира. | Необходимите промени в нормативната и институционалната среда са твърде много. | Мярката може да се реализира сравнително бързо. |
| 5. | | 0 | 0,2 | 0,2 |

| № | Мярка | Критерий 1<br>Тегло: 0,5 | Критерий 2<br>Тегло: 0,3 | Критерий 3<br>Тегло: 0,2 |
|---|---|---|---|---|
| | Мярка 5. Да се обмисли възобновяване на подялбата на приходи от ДДФЛ | Не е реалистично реализирането на подобна мярка. | Необходимите промени в нормативната и институционалната среда са твърде много. | Мярката може да се реализира сравнително бързо. |
| 6. | Мярка 6. Да се обмисли реформа на патентния данък за фирмите | 0.5 | 0,3 | 0,2 |
| | | Мярката може да се реализира. | Необходимите промени в нормативната и институционалната среда са твърде много. | Мярката може да се реализира сравнително бързо. |
| 7. | Мярка 7. Да се избягва прехвърлянето на допълнителни функции към общините, ако не е придружено с предоставяне на допълнителни финансови средства. | 0 | 0,3 | 0,2 |
| | | Не е реалистично реализирането на подобна мярка. | Необходимите промени в нормативната и институционалната среда са твърде много. | Мярката може да се реализира сравнително бързо. |
| 8. | Мярка 8. Отпадане на практиката с „извънбюджетните“ трансфери“ в края на годината или поне драстично ограничаване на тази практика и повишаване на прозрачността | 0.5 | 0,3 | 0,2 |
| | | Мярката може да се реализира. | Необходимите промени в нормативната и институционалната среда са твърде много. | Мярката може да се реализира сравнително бързо. |
| 9. | Мярка 9. Повишаване на отчетността и прозрачността на общините | 0,3 | 0,2 | 0,1 |
| | | Мярката може да се реализира. | Необходимите промени в нормативната и институционалната среда са твърде много. | Мярката може да се реализира, но в дългосрочен план. |