Пътна карта за реформи в България

Подкрепа за процеса на реформите за децентрализация на всички равнища на управление

22 май 2024 г.

Funded by the European Union

EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented by the Council of Europe

Благодарности
По време на разработването на пътната карта полезни коментари бяха предоставени от партньорите по проекта от Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерството на финансите, Националното сдружение на общините в Република България, Форум „Гражданско участие“, Фондацията за реформа в местното самоуправление. Ценна информация и принос бяха получени и от участниците в различни срещи с местните власти и организациите на гражданското общество. Благодарни сме им за ефективното сътрудничество и продължаващия ангажимент за реформи.

Съставили: Gábor Péteri, Яна Кирилова

Този документ е изготвен в рамките на проекта „Развитие на фискалната децентрализация и подобряване на финансовото управление на местно ниво в България“, финансиран от Европейския съюз (чрез Инструмента за техническа подкрепа) и изпълняван от Експертния център за добро управление към Съвета на Европа, в сътрудничество с Европейската комисия.

Този документ е изготвен с финансовата подкрепа на Европейския съюз. Отговорността за съдържанието ѝ се носи единствено от автора (авторите). Изразените в нея възгледи по никакъв начин не могат да бъдат възприемани като отражение на официалното становище на Европейския съюз или на Съвета на Европа.

© Съвет на Европа – Експертен център за добро управление

май 2024 г.

Дизайн и оформление на корицата:
Márcio Barcelos

СЪДЪРЖАНИЕ

СТРАТЕГИЧЕСКИ НАПРАВЛЕНИЯ НА РЕФОРМАТА 6

ИЗГОТВЯНЕ НА ПЪТНА КАРТА 7

1. ИЗМЕНЕНИЕ НА КОМПЕТЕНЦИИТЕ НА ОБЩИНИТЕ И НАСЪРЧАВАНЕ НА СЪТРУДНИЧЕСТВОТО МЕЖДУ ОБЩИНИТЕ 10

ЦЕЛИ НА РЕФОРМАТА И ПРЕДЛОЖЕНИЯ 10

А) ПРЕГЛЕД НА ОБЩИНСКИТЕ ФУНКЦИИ, ПРЕДЕФИНИРАНЕ НА ПРАВОМОЩИЯТА 10

Б) ПРЕРАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА КОМПЕТЕНЦИИТЕ И ПРАВОМОЩИЯТА ПО КОМПОНЕНТИ НА УСЛУГИТЕ 11

В) ЗАСИЛВАНЕ НА СЪТРУДНИЧЕСТВОТО МЕЖДУ ОБЩИНИТЕ 11

МЕРКИ И ДЕЙСТВИЯ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ 11

ГРАФИК 13

ОТГОВОРНА ОРГАНИЗАЦИЯ 13

2. ПОДОБРЕНА ДАНЪЧНА ОСНОВА ЗА МЕСТНИ ДАНЪЦИ 14

ЦЕЛИ НА РЕФОРМАТА И ПРЕДЛОЖЕНИЯ 14

А) РЕФОРМА НА ДАНЪКА ВЪРХУ НЕДВИЖИМИТЕ ИМОТИ 14

Б) МЕСТЕН ДАНЪК ВЪРХУ СТОЙНОСТТА НА ПРЕДПРИЯТИЯТА 15

МЕРКИ И ДЕЙСТВИЯ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ 16

ГРАФИК 19

ОТГОВОРНА ОРГАНИЗАЦИЯ 19

3. РАЗВИВАНЕ НА ТРАНСФЕРИ МЕЖДУ РАВНИЩАТА НА УПРАВЛЕНИЕ С ОГЛЕД НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ЗАДАЧИ 20

ЦЕЛИ НА РЕФОРМАТА И ПРЕДЛОЖЕНИЯ 20

А) ПОВТОРНО ВЪВЕЖДАНЕ НА СПОДЕЛЯНЕТО НА ДАНЪКА ВЪРХУ ДОХОДИТЕ НА ФИЗИЧЕСКИТЕ ЛИЦА 20

Б) РАЗРАБОТВАНЕ НА СИСТЕМА ЗА ТРАНСФЕРИ ВЪЗ ОСНОВА НА СТАНДАРТНИТЕ РАЗХОДНИ ПЕРА 21

МЕРКИ И ДЕЙСТВИЯ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ 21

А) ВЪВЕЖДАНЕ НА АЛТЕРНАТИВНА ФОРМА НА ФИНАНСИРАНЕ ЧРЕЗ СПОДЕЛЯНЕ НА ДАНЪЦИ 21

Б)ПОДОБРЯВАНЕ НА ПРЕДВИДИМОСТТА ЧРЕЗ ВЪВЕЖДАНЕ НА НОВИ МЕТОДИ ЗА РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА СУБСИДИИТЕ 22

ГРАФИК 23

ОТГОВОРНА ОРГАНИЗАЦИЯ 24

4. ПОДОБРЕНА ПРОЗРАЧНОСТ И УПРАВЛЕНИЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО В МЕСТНОТО БЮДЖЕТИРАНЕ 25

ЦЕЛИ НА РЕФОРМАТА И ПРЕДЛОЖЕНИЯ 25

А) ПОВИШАВАНЕ НА ПРОЗРАЧНОСТТА ЧРЕЗ ЕТАЛОНИРАНЕ 25

Б) ПОДКРЕПА ЗА ВЪВЕЖДАНЕТО НА СИСТЕМА ЗА ЕТАЛОНИРАНЕ И НАБЛЮДЕНИЕ НА МЕСТНИТЕ УСЛУГИ 25

МЕРКИ И ДЕЙСТВИЯ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ 26

А) СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ ЧРЕЗ СТАНДАРТИЗИРАНЕ НА ОБЩИНСКИТЕ УСЛУГИ 26

Б) РАЗРАБОТВАНЕ НА БАЗА ДАННИ, СЪЧЕТАВАЩА ФИНАНСОВИ И НЕФИНАНСОВИ ПОКАЗАТЕЛИ 27

ГРАФИК 28

ОТГОВОРНА ОРГАНИЗАЦИЯ 28

5. УСЪВЪРШЕНСТВАНО ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ЗА МЕСТНИТЕ БЮДЖЕТИ И УЧАСТИЕ НА ОБЩЕСТВЕНОСТТА В СЪСТАВЯНЕТО НА БЮДЖЕТИТЕ 29

ЦЕЛИ НА РЕФОРМАТА И ПРЕДЛОЖЕНИЯ 29

А) ПОВИШАВАНЕ НА МЕСТНАТА ОТЧЕТНОСТ 29

Б) УЛЕСНЯВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ 30

МЕРКИ И ДЕЙСТВИЯ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ 30

А) АКТУАЛИЗИРАНЕ НА СЪЩЕСТВУВАЩИТЕ ИНСТРУМЕНТИ ЗА СЪСТАВЯНЕ И РАЗБИРАНЕ НА МЕСТНИТЕ БЮДЖЕТИ 30

Б) УЛЕСНЯВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ **31**

ГРАФИК 32

ОТГОВОРНА ОРГАНИЗАЦИЯ 32

6. ПОДКРЕПА ЗА ПРОЦЕСА НА РЕФОРМИТЕ ЗА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ НА ВСИЧКИ РАВНИЩА НА УПРАВЛЕНИЕ 33

ЦЕЛИ НА РЕФОРМАТА И ПРЕДЛОЖЕНИЯ 33

А) СЪЗДАВАНЕ НА ЕФЕКТИВЕН МЕХАНИЗЪМ ЗА КООРДИНАЦИЯ, НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА 33

МЕРКИ И ДЕЙСТВИЯ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ 34

А) МЕРКИ ЗА СЪЗДАВАНЕ НА МЕХАНИЗЪМ ЗА КООРДИНАЦИЯ, НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА 34

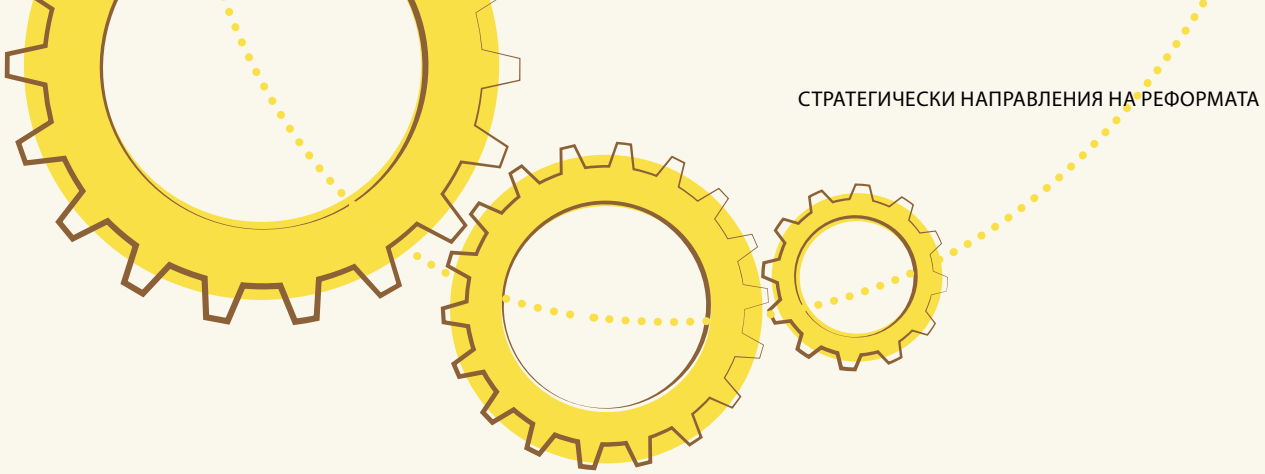
ГРАФИК 35

ОТГОВОРНА ОРГАНИЗАЦИЯ 35

ПРИЛОЖЕНИЕ – ОБОБЩАВАЩИ ТАБЛИЦИ ЗА ПЪТНАТА КАРТА В ПОДКРЕПА НА ПРОЦЕСА НА РЕФОРМИТЕ ЗА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ПО ПРИОРИТЕТНИ ОБЛАСТИ 36

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

СТ	COEFFICIENT КОЕФИЦИЕНТ
АГКК	АГЕНЦИЯ ПО ГЕОДЕЗИЯ, КАРТОГРАФИЯ И КАДАСТЪР
АИКБ	АСОЦИАЦИЯ НА ИНДУСТРИАЛНИЯ КАПИТАЛ В БЪЛГАРИЯ
БВП	БРУТНИЯТ ВЪТРЕШЕН ПРОДУКТ
БГ	БЮДЖЕТЪТ ЗА ГРАЖДАНИТЕ
БГИ	БЮДЖЕТЪТ ЗА ГРАЖДАНСКИ ИНИЦИАТИВИ
БСК	БЪЛГАРСКА СТОПАНСКА КАМАРА
ДДС	ДАНЪК ДОБАВЕНАТА СТОЙНОСТ
ДДФЛ	ДАНЪКА ДОХОДИТЕ НА ФИЗИЧЕСКИТЕ ЛИЦА
ЕС	ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
КРИБ	КОНФЕДЕРАЦИЯ НА РАБОТОДАТЕЛИТЕ И ИНДУСТРИАЛЦИТЕ В БЪЛГАРИЯ
МДСП	МЕСТЕН ДАНЪК ВЪРХУ СТОЙНОСТТА НА ПРЕДПРИЯТИЯТА
МК	МИНИСТЕРСТВОТО НА КУЛТУРАТА
МОН	МИНИСТЕРСТВОТО НА ОБРАЗОВАНИЕТО И НАУКАТА
МРРБ	МИНИСТЕРСТВО НА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ И БЛАГОУСТРОЙСТВОТО
МС	МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ
МТСП	МИНИСТЕРСТВОТО НА ТРУДА И СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА
МФ	МИНИСТЕРСТВОТО НА ФИНАНСИТЕ
НПО	НЕПРАВИТЕЛСТВЕНАТА ОРГАНИЗАЦИЯ
НСИ	НАЦИОНАЛЕН СТАТИСТИЧЕСКИ ИНСТИТУТ
НСОРБ	НАЦИОНАЛНО СДРУЖЕНИЕ НА ОБЩИНИТЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ОГО	ОРГАНИЗАЦИИТЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО
ОИСР	ОРГАНИЗАЦИЯТА ЗА ИКОНОМИЧЕСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО И РАЗВИТИЕ
СДДУ	СЪВЕТЪТ ПО ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ НА ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ
СП	СТАНДАРТНА ПРОИЗВОДИТЕЛНОСТ
СРП	СТАНДАРТНО РАЗХОДНО ПЕРО
ССИ	СЪЮЗ ЗА СТОПАНСКА ИНИЦИАТИВА



Стратегически направления на реформата

Фискалната децентрализация и подобряването на местното финансово управление са части от всеобхватната реформа на обществените услуги. Увеличаването на автономията на общините е насочено към предоставяне на висококачествени услуги по ефективен и справедлив начин. Системата за ефективно предоставяне на общински услуги и регионално развитие в България е обект на правителствени стратегии и препоръки на различни международни организации. Всички те са насочени към подобряването на основните фактори на управлението на местните обществени услуги: политическата рамка и вземането на решения, административно-териториалните структури, местните функции, компетенциите и общинските финанси.

Най-важните цели на децентрализацията в България са постепенното трансформиране на механизмите за отчетност и увеличаването на местната автономия. Те могат да бъдат постигнати, като към настоящата йерархична административна зависимост на общините се добавят влиятелни институции за местна социална отчетност. Отчетността и като следствие от това, доверието в автономните общини могат да бъдат засилени чрез преобразуването на твърдото разделение между делегираните и собствените функции и свързаните с това механизми за успоредно финансиране.

Изпълнението на тези стратегически цели изисква координирани усилия. Основните действия за реформа следва да бъдат насочени към следните ключови области на фискалната децентрализация: Предоставяне на повече правомощия на общините чрез секторна децентрализация, т.е. чрез трансформиране на административните отношения и йерархичните структури при предоставянето на обществени услуги. Преминаване от централно управление на общинското ръководство към отворена и приобщаваща среда за вземане на решения на местно ниво. Това следва да се съчетае с трансформиране на общинските финанси, насочено към увеличаване на фискалната автономия чрез промяна на техниките за разпределение на субсидиите и засилване на правомощията за набиране на собствени приходи.

Настоящият проект по ИТП за развитие на фискалната децентрализация и подобряване на финансовото управление на местно ниво в България е насочен само към ограничен брой от тези области на реформата. В шестте приоритетни области, посочени в доклада за преглед на политиката , бяха набелязани основните действия и насоки на реформите. Три от тези взаимосвързани области на реформите за децентрализация бяха доразвити в Документа с политически съвети .

Настоящата пътна карта е насочена към следните приоритетни области на стратегията за реформи за децентрализация:

[1] https://rm.coe.int/developing-fiscal-decentralisation-and-improving-local-financial-manag/1680b0df27

[2] https://rm.coe.int/fiscal-autonomy-and-financial-management-of-local-administrations-in-b/1680b0df29

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.

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.

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.

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.

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.

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.

Изготвяне на пътна карта

Тази кратка и последователна пътна карта е в основата на бъдещите действия, предложени в шестте приоритетни области на стратегията за децентрализация. Предназначението ѝ е да предостави систематичен подход за осигуряването на ефективно изпълнение и постигането на успешни резултати. Пътната карта ще предоставя насоки за процеса на реформи на всички равнища на управление.

Шестте конкретни области на бъдещата реформа са взаимосвързани и се подсилват взаимно в хода на успоредното си изпълнение. Пътната карта е предназначена да допринесе за разработването на програмата и да бъде в подкрепа на бъдещия работен план за постигането на тези цели. Нейната цел е да се подпомогнат планирането на действията на правителството и съгласуването на административните процедури и организационния капацитет. 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:

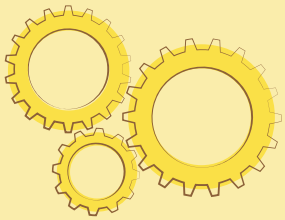
1. Приоритетна област 1



Цели на реформата и предложения

а) Цел 1 от приоритетна област 1.

(i) специфичен компонент на цел 1

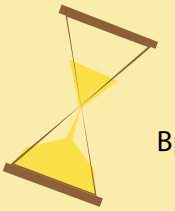


Мерки и действия за изпълнение

А) МЕРКИ И ДЕЙСТВИЯ, ПРЕДЛОЖЕНИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЦЕЛ 1.

(I) КОМПОНЕНТ НА МЯРКА ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЦЕЛ 1

▸ стъпки, необходими за изпълнение на компонента
Ключови етапи или ключови показатели за ефективност на компонент (i)



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

Фискалната децентрализация е част от по-широката реформа в подкрепа на ефективното и справедливо предоставяне на обществени услуги. Върху управлението на общинските услуги оказват въздействие четири основни фактора: (i) политическите механизми, (ii) административно-териториалната структура, (iii) действителният обхват и вид на услугите под общински контрол и (iv) практиките за финансиране и финансово управление. Предложеният пакет от реформи е насочен само към някои компоненти от тези четири области на една всеобхватна програма за децентрализация. Подбрани са областите с особено висок приоритет, които са най-пряко свързани с фискалната децентрализация.



Цели на реформата и предложения

На първо място трябва да се преразгледат общинските услуги и компетенции, за да се промени начинът, по който се разделят делегираните и собствените общински услуги. Границите на делегираните и собствените функции следва да бъдат променени чрез промяна на отношенията между националните и местните власти. По-широкият обхват на общинските компетенции ще доведе до по-голяма местна автономия, което ще повиши ефективността и ефикасността на предоставянето на общински услуги.

На второ място, сътрудничеството между общините следва да се подкрепя чрез създаването на данъчни стимули и различни форми на развитие на капацитета за съвместно управление на услугите.

А) ПРЕГЛЕД НА ОБЩИНСКИТЕ ФУНКЦИИ, ПРЕДЕФИНИРАНЕ НА ПРАВОМОЩИЯТА

(i) преструктуриране на границите на делегираните и собствените общински функции: настоящото формално отделяне на делегираните местни услуги от групата на децентрализираните собствени функции е отчасти оправдано от техните различни финансови нужди. Делегираните услуги (напр. държавното образование) са местни обществени услуги с общ достъп, така че тяхното предоставяне изисква стандартно (минимално) финансиране от националния бюджет. В случая на напълно децентрализирани услуги (напр. комуналните услуги) се приемат различни общински основи за собствени приходи и съответно се допускат различни възможности за изпълнение и управление на услугите. Двете групи обаче – делегирани и децентрализирани услуги – трудно се разграничават една от друга. За ефективното и отговорно управление на местните услуги са необходими интегрирани общински решения. Следва да се отчете практиката на общините, при която собствените приходи се използват за допълване на субсидиите за делегирани услуги.

(ii) премахване на модела на „разделен бюджет" и преминаване към ограничено използване на целевите субсидии. Постепенното премахване на отделното финансиране на двете групи обществени услуги, предоставяни на местно ниво, изисква въвеждането на нови механизми за финансиране. Тази мащабна и задълбочена реформа се нуждае от внимателна подготовка и ще бъде осъществена за по-дълъг период от време чрез моделиране и експериментиране.

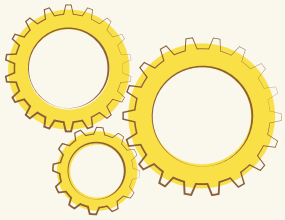
Б) ПРЕРАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА КОМПЕТЕНЦИИТЕ И ПРАВОМОЩИЯТА ПО КОМПОНЕНТИ НА УСЛУГИТЕ

(i) определяне на компонентите на разпределението на обществените услуги: да се определят отговорностите и задачите на националното правителство и общините за всички обществени услуги, като се акцентира върху ключови области на управлението и регулирането на услугите. Трябва да се определят отговорностите за изготвянето на политики, трудовите разпоредби (заетост, възнаграждения), организационните форми на предоставяне на услуги (включително собствеността върху активите), определянето на професионални стандарти, инспекциите и надзора, правното регулиране на допустимостта на услугите и правилата за финансиране. Ролята на националните и на местните власти ще бъде различна за всеки компонент на услугата.

(ii) оценка на централните и местните правомощия по основни критерии за разпределение на предоставянето на обществени услуги. Компетенциите на националното правителство и на общините в горепосочените области на предоставяне на услуги следва да се разпределят, като се вземат предвид следните фактори: структура на правителството (нива, децентрализирани единици), икономически фактори (основно икономии от мащаба), механизми за отчетност (административен контрол, участие, прозрачност) и география (естествени граници, достъп). В рамките на цялостна програма за дерегулация отговорностите, компетенциите и взаимоотношенията между двете нива на управление на централната и местната власт могат да бъдат постепенно преобразувани.

В) ЗАСИЛВАНЕ НА СЪТРУДНИЧЕСТВОТО МЕЖДУ ОБЩИНИТЕ

(i) стимули и механизми за подкрепа за насърчаване на сътрудничеството при предоставянето на общински услуги. В член 8 от Закона за местното самоуправление и местната администрация се определят правилно целите, принципите, областите и процедурите на общинското сътрудничество. Освен това в Закона за социалните услуги е предвидена и друга схема на сътрудничество между общините. Тя може да бъде допълнително подобрена чрез въвеждането на нов механизъм за разпределение на субсидиите, който да създава стимули за съвместно, споделено управление на местните услуги. За да може междуобщинската рамка да функционира, общините се нуждаят от помощ и развитие на капацитета в ключови области на съвместното предоставяне на местни услуги, най-вече в областта на управлението на твърдите отпадъци, предоставянето на социални услуги и местната администрация.



Мерки и действия за изпълнение

А) ПРЕГЛЕД НА ОБЩИНСКИТЕ ФУНКЦИИ, ПРЕДЕФИНИРАНЕ НА ПРАВОМОЩИЯТА

(i) оценка на правните, административно-регулаторните и финансовите механизми, които възпрепятстват интегрираното и гъвкаво управление на всички услуги, предоставяни на местно ниво. Тази програма за дерегулация следва да се изпълнява по сектори в сътрудничество с ресорните министерства, Министерството на финансите, други

правителствени агенции (напр. Сметната палата) и сдружението на местните власти. Прегледът следва да се съсредоточи върху условията за засилена общинска автономия и местна оперативна самостоятелност по настоящите делегирани общински функции и компетенции.

(ii) определяне на принципите и целите на новите методи за финансиране на общините и техниките за разпределение на субсидиите. Въз основа на функционалния преглед следва да се определят изискванията за финансиране на общинските услуги. Те са насочени предимно към стабилни и разнообразни ресурси за услугите, предоставяни на местно ниво, създаване на стимули за ефективно управление на услугите, съчетаването им с механизъм за изравняване и осигуряване на стабилни и предвидими общински ресурси.

КЛЮЧОВИ ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ЕФЕКТИВНОСТ/ КЛЮЧОВИ ЕТАПИ	НАЧАЛНА ГОДИНА (Т)	Т+1
Определени са метод на преглед и организационна форма на изпълнение	X	
Преглед за целите на дерегулацията на ключови делегирани местни услуги: % от общинските услуги	50%	50%
Разработване на нови методи за общинско финансиране (вж. приоритетна област 3)	X	X

Б) ПРЕРАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА КОМПЕТЕНЦИИТЕ И ПРАВОМОЩИЯТА ПО КОМПОНЕНТИ НА УСЛУГИТЕ

▶ преструктуриране на разпределението на обществените функции към общините чрез използването на договорени критерии. Това средносрочно действие изисква активно сътрудничество между всички заинтересовани министерства, правителствени агенции, представители на организациите, предоставящи услуги (напр. съюзи), общински асоциации, организации на гражданското общество и академичните среди. Принципите на преразпределение следва да бъдат разработени и съгласувани от ключовите партньори. Необходим е политически консенсус по основните цели на програма за дерегулация, която да подкрепя бъдещата децентрализация. Следва да се създаде организационна и управленска структура за координирането на това всеобхватно действие за разработване на политики.

В) ЗАСИЛВАНЕ НА СЪТРУДНИЧЕСТВОТО МЕЖДУ ОБЩИНИТЕ

▶ разработване на механизми за разпределение на субсидии и финансиране, които да подпомагат сътрудничеството между общините Намаляването на зависимостта на общините от целеви, специфични субсидии автоматично ще повиши необходимостта от гъвкави форми на предоставяне на услуги. Сътрудничеството и другите алтернативни форми на управление на услугите ще се използват по-широко, когато общите субсидии или споделените данъци получат по-голям дял в структурата на местните приходи. Специфичните субсидии могат да бъдат обвързани и със сътрудничество между общините, например в случай на капиталови инвестиции или финансирани от ЕС регионални услуги. По-нататъшното укрепване на автономията на общините при набирането на приходи от собствени източници ще повиши интереса им към ефективно управление на услугите чрез сътрудничество.

▶ техническа помощ и подкрепа за разработването на схеми за сътрудничество между общините във всички области на услуги. Типичните правни и организационни форми на сътрудничество могат да бъдат стандартизирани и разпространени сред общините. Те могат да варират от обикновени договори до институционализирани форми на сътрудничество в рамките на частното или публичното право и в съответствие с правната среда в България. Необходими са схеми за управление за съвместното вземане на решения от независими общински структури. Методите за финансиране следва да подпомагат споделените приноси на общините, определянето на цените, финансирането на инвестициите и други решения за финансово управление (напр. вземане на заеми).

КЛЮЧОВИ ЕТАПИ	НАЧАЛНА ГОДИНА (Т)	Т+1
Разработени и законодателно уредени методи за финансиране	X	X
Разработени програми за техническа помощ	X	
Въведени механизми за изпълнение и източници на финансиране		X



График

а) Преглед на общинските функции, предефиниране на правомощията	2 години
б) Преразпределение на компетенциите и правомощията по компоненти на услугите	Минимум 2 години
в) Засилване на сътрудничеството между общините	2 години



Отговорна организация

А) ПРАВИТЕЛСТВЕНА ЕДИНИЦА С ОСНОВНА ОТГОВОРНОСТ: МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ ИЛИ ОПРЕДЕЛЕН ЗА ЦЕЛТА СУБЕКТ (КОМИСАР/ПЪЛНОМОЩНИК)

Б) КЛЮЧОВИ МИНИСТЕРСТВА И ПРАВИТЕЛСТВЕНИ АГЕНЦИИ:

▶ Министерство на регионалното развитие и благоустройството
▶ Министерство на финансите
▶ Национално сдружение на общините
▶ Всички заинтересовани ресорни министерства

2. Подобрена данъчна основа за местни данъци

Местните власти се финансират предимно с трансфери и субсидии от националния бюджет. Местните данъци осигуряват сравнително ниски суми: 0,89 % от БВП, което е приблизително една четврт от средната стойност за държавите от ОИСР[1]. Събираемостта на основните общински данъци е по-висока в по-богатите райони и в по-големите общини.

Общинските данъци и такси са много подробно регламентирани. Настоящите практики за отпускане на субсидии не създават достатъчно стимули за повишаване на местните собствени приходи. Местната фискална автономия и справедливостта във фискалните отношения между равнищата на управление в България могат да бъдат подобрени чрез увеличаване на общинската данъчна основа и засилване на автономията при данъка върху недвижимите имоти и патентния данък.



Цели на реформата и предложения

А) РЕФОРМА НА ДАНЪКА ВЪРХУ НЕДВИЖИМИТЕ ИМОТИ

Реформата в областта на данъка върху недвижимите имоти вече е започната от НСОРБ в следните области:

(i) коригиране на базовата стойност във формулата за оценка спрямо индекса на цените на жилищата. Редовното коригиране на базовата стойност в съответствие с промените на пазара на недвижими имоти ще направи формулата за определяне на данъчната основа по-точна, като по този начин ще увеличи общинските приходи и ще насърчи по-справедливото данъчно облагане. По-големите общини могат да се възползват в по-голяма степен от по-високите приходи от данъка върху недвижимите имоти, а същевременно нововъведеният данък върху земеделските земи ще увеличи приходите по-скоро на най-малките, селски общини.

(ii) включване на нов корекционен коефициент (Ct) за достъп до обществен транспорт в градските общини. Този корекционен коефициент също ще подобри точността на оценката на данъчната основа.

[1] Вж. Профил на държавата от SNG WOFI и показатели за данъчна автономия.

(iii) възможност за общината да диференцира ставката на данъка върху недвижимите имоти в рамките на своята територия по населени места или райони и по видове имоти. Предполага се, че процентите ще бъдат по-високи в централните части и ще останат на сегашното ниво (или по-ниски) в покрайнините или в селските райони.

(iv) следва да се оказва подкрепа на общинската данъчна администрация с информация за отчетените реални цени на недвижимите имоти, предоставяна от националния имотен регистър. Дори тези цени да не съответстват на действителната продажна стойност, те отразяват тенденциите на пазара на недвижими имоти. Тази информация, допълнена с данни от извадкови изследвания, ще подпомогне по-усъвършенстваното разработване на местна данъчна политика. Общинската данъчна администрация се нуждае от помощ и развитие на капацитета за адаптиране и използване на компютърно подпомагани техники за масова оценка и други форми на оценяване на недвижими имоти.

(v) новото данъчно облагане на недвижимите имоти следва да отговаря на целите на политиката за доходите. Рязкото увеличаване на местната данъчна тежест може да бъде ограничено чрез постепенното въвеждане на новата базова стойност. Като алтернатива максималният размер на общинските ставки може да бъде намален само за преходен период (напр. пет години), като в края на периода да достигне актуалната ставка.

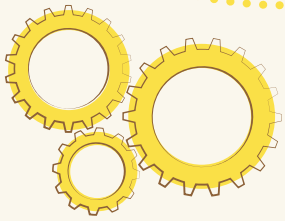
Б) МЕСТЕН ДАНЪК ВЪРХУ СТОЙНОСТТА НА ПРЕДПРИЯТИЯТА

(i) Предлага се патентният данък да бъде преобразуван в местен данък върху стойността на предприятията (МДСП) по два начина. МДСП се начислява над определен на национално равнище праг (напр. при данъчна основа за ДДС от 100 000 лв.). Такива по-големи предприятия ще бъдат облагани с данък според нетния им оборот. Данъчната основа за местния данък върху стойността на предприятията се изчислява, като се приспаднат разходите за вложените ресурси от брутния оборот на предприятието (общите продажби). Малките предприятия ще продължат да се облагат с еднократна такса, диференцирана по сектори и дейности. Двете различни схеми на местен данък върху стойността на предприятията следва да отговарят на изискванията на ЕС за забрана за предоставяне на държавна помощ.

(ii) Действителните ставки за МДСП могат да бъдат определени на местно ниво в рамките на диапазон, определен на национално ниво със закон. Предложените ставки за моделиране са 0,1 % – 2 %, които ще бъдат допълнително тествани чрез използване на средна (срединна) ставка.

(iii) Управлението на местните данъци върху стойността на предприятията следва да се подкрепя с информация от националната данъчна служба, която събира корпоративния данък.

(iv) Местното данъчно облагане следва да се хармонизира с целите на икономическата политика за контролиране на общата данъчна тежест на по-големите предприятия. Това може да се осъществи чрез приспадане на местния данък върху стойността на предприятията от корпоративния данък или чрез увеличаване на местния данък като процент от данъка върху печалбата.



Мерки и действия за изпълнение

Разумните предложения за реформа на данъчното облагане на недвижимите имоти и местния данък върху стойността на предприятията изискват законодателни промени с оценка на въздействието на целевите действия за реформа. Освен изготвяне на нормативни актове и изменение на законодателството, изпълнението включва и подкрепа и развитие на капацитета на данъчната администрация.

А) РЕФОРМА НА ДАНЪКА ВЪРХУ НЕДВИЖИМИТЕ ИМОТИ

(i) определяне на коригираната базова стойност във формулата за данъчна оценка:

▶ съвкупният среден индекс на цените на жилищата се получава от националната статистическа служба (вариант 1) или от дезагрегираните отчети за сделките с недвижими имоти на общинско ниво (вариант 2). Последните могат да бъдат открити в договорите за прехвърляне на собственост или се събират чрез проучвания върху недвижимите имоти.

▶ влиянието на новата базова стойност върху приходите от данъка върху недвижимите имоти се преценява според средната ставка при два подхода: а) еднаква ставка за всички общини или б) различни действителни средни ставки от последната година.

▶ въздействието им се оценява по размер, вид и райони на общината, като се сравняват настоящите и прогнозните данъци върху недвижимите имоти.

(ii) преглед на настоящите корекционни коефициенти на базовата стойност:

▶ въвеждане на корекционен коефициент за обществен транспорт (Ct) чрез събиране на информация за действителните (настоящите) цени на недвижимите имоти (къщи или апартаменти със сходни характеристики) в група общини от различен тип.

▶ недвижимите имоти в дадена извадка се оценяват според разстоянието си до обществения транспорт.

▶ коефициентът за обществен транспорт (Ct) се изчислява като съотношение на цените на квадратен метър по групи недвижими имоти (напр. пешеходното разстояние до обществен транспорт е по-малко от 10 минути, 10 – 20 минути, повече от 20 минути) въз основа на събраните данни от извадката.

▶ остарелите корекционни коефициенти, които не диференцират цените на имотите, се променят или отпадат.

(iii) оценка на въздействието на диференцирането на данъчните ставки по зони или населени места:

▶ определят се различни ставки в извадка от големи градски общини по зони и в селски общини по населени места от различен тип (напр. градски център и неговите крайградски квартали). Предполага се, че ставките ще бъдат по-високи в централните части и ще се запазят на сегашното ниво (или ще се понижат) в покрайнините и селските райони.

▶ увеличението на общите общински приходи от данък върху недвижимите имоти се определя с различни ставки, наложени върху настоящите данъчни основи.

▶ въздействието им се оценява по размер, вид и райони на общината, като се сравняват настоящите и прогнозните данъци върху недвижимите имоти.

(iv) проектиране на общински данък върху земеделските земи

▶ определяне на възможностите за оценка на стойността на земеделските земи и на потенциалните данъкоплатци (собственици или ползватели на земя).

▶ моделиране на минималните и максималните граници на данъчната ставка за земеделски земи за оценка на потенциалните общински приходи, въздействието върху доходите на собствениците на земи и селскостопанското производство.

▶ разработване на процедури за данъчната администрация и планиране на необходимата подкрепа за местната данъчна администрация (обмен на информация, развитие на капацитет).

(v) изграждане на общински бази данни и развитие на капацитет за оценяване:

▶ свързване на общинските бази данни с информацията, предоставяна от Националната агенция за приходите, Агенцията по вписванията, Агенцията по кадастъра и др.

▶ подпомагане на общините с инструменти за оценка на собствеността и редовно събиране на данни за сделките с недвижими имоти

▶ наемане и обучение на допълнителен общински персонал за прилагане на новата система за местно данъчно облагане.

КЛЮЧОВИ ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ЕФЕКТИВНОСТ	НАЧАЛНА ГОДИНА (Т)	Т+1	Т+2	Т+3
Данък върху недвижимите имоти (данък върху недвижимото имущество) – събиран като % от общинските приходи от собствени източници	30	33	36	39
Данък върху недвижимите имоти – събиран като % от приходите в общинския бюджет	9	10	11	12

Б) ВЪВЕЖДАНЕ НА МЕСТЕН ДАНЪК ВЪРХУ СТОЙНОСТТА НА ПРЕДПРИЯТИЯТА

(i) определяне на нетния оборот като основа за местния данък върху стойността на предприятията:

▶ нетният оборот на предприятията, подлежащи на облагане с ДДС, се определя от общините като основа за МДСП

▶ оборотът на субектите по ДДС се разпределя между централата на дружеството и неговите клонове в различни населени места или общини. Тези дялове се изчисляват чрез използването на финансови отчети или се определят по други измерими показатели (напр. стойност на активите, разходи за труд, заетост)

▶ сравняване на изчисления МДСП с общата данъчна тежест на дружеството с цел оценка на въздействието на МДСП върху рентабилността и растежа

▶ Базите данни на Националната агенция за приходите са достъпни и информацията е пряко свързана с общинската данъчна администрация.

(ii) оценка на въздействието на МДСП върху общинския бюджет:

▶ симулация при различни ставки на МДСП за задаване на диапазон, напр. от минимум 0 % или 0,1 % до максимум 2 %

▶ въздействието се оценява по големина, вид и райони на общината (по-детайлно за София, Югозападен район), като се сравняват настоящият патентен данък, общите приходи от собствени източници и очакваният МДСП

▶ детайлна оценка на въздействието за данъците, които общините разпределят между централата на компанията и външните звена.

(iii) планиране на процедурите и разходите за данъчна администрация:

▶ анализиране на възможностите за обмен на информация между националните и общинските данъчни служби

▶ разработване на нови процеси за налагане, плащане, събиране на МДСП и процедури за прилагането му

▶ оценка на работното натоварване и разходите за новите задачи на общинската данъчна администрация

▶ варианти за подкрепа на съвместни общински данъчни служби за управление на МДСП

▶ програми за подпомагане на общините за въвеждане на прозрачни политики в областта на МДСП чрез участието на големи местни данъкоплатци.

Действителните разпоредби относно местния данък върху стойността на предприятията ще бъдат разработени в рамките на повтарящ се процес на моделиране, оценка на въздействието и обратна оценка.

КПЕ	НАЧАЛНА ГОДИНА (Т)	Т+1	Т+2	Т+3
Съотношение на общините, които налагат патентен данък/МДСП (%)	0	20	50	60
Съотношение на събрания МДСП като % от общия потенциал (0,5 % от БВП)	0	40	60	70
Събран данък върху стойността на предприятията като % от общинския бюджет	0.15	2	3	4



График

Изпълнението на предложената реформа на местната данъчна основа е разделено на три етапа (минимално необходимо време в месеци):

(i) разработване на политики с помощта на симулация, моделиране и оценка на въздействието	6 месеца
(ii) законодателен процес с подробно планиране на нормативните актове по прозрачен начин	3 месеца
(iii) постепенно въвеждане на новото данъчно законодателство, което осигурява достатъчно време за обучение и приспособяване	12 месеца



Отговорна организация

А) ПРАВИТЕЛСТВЕНА ЕДИНИЦА С ОСНОВНА ОТГОВОРНОСТ: МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Б) ПАРТНЬОРСКИ МИНИСТЕРСТВА, ПРАВИТЕЛСТВЕНИ АГЕНЦИИ И ПРЕДСТАВИТЕЛИ НА БИЗНЕС ОБЩНОСТТА:

- Министерство на регионалното развитие и благоустройството: за регионалното развитие
- Национална данъчна администрация: за данъчни процедури и капацитет
- НСОРБ
- Министерство на икономиката и индустрията
- Българска стопанска камара (БСК); Асоциация на индустриалния капитал в България (АИКБ); Конфедерация на работодателите и индустриалците в България (КРИБ); Съюз за стопанска инициатива (ССИ).
- Министерство на труда и социалната политика: за социалното въздействиеАгенция по вписванията;
- Агенция по геодезия, картография и кадастър (АГКК); Национален статистически институт (НСИ).

3. Развиване на трансфери между равнищата на управление с оглед на изпълнението на задачи

Общинските бюджети се финансират предимно от трансфери между равнищата на управление и от субсидии. В България настоящата система на трансфери се състои предимно от целеви субсидии. Те са насочени към делегираните функции и държат общинските разходи под строг контрол. Общите изравнителни субсидии са предназначени да компенсират дисбаланса на ресурсите, въпреки че играят незначителна роля. Практиката на „извънбюджетните“ трансфери през финансовата година допълва тези две регламентирани форми на финансиране.



Цели на реформата и предложения

Общинските бюджети се финансират предимно от трансфери между равнищата на управление и от субсидии. В България настоящата система на трансфери се състои предимно от целеви субсидии. Те са насочени към делегираните функции и държат общинските разходи под строг контрол. Общите изравнителни субсидии са предназначени да компенсират дисбаланса на ресурсите, въпреки че играят незначителна роля. Практиката на „извънбюджетните“ трансфери през финансовата година допълва тези две регламентирани форми на финансиране.

А) ПОВТОРНО ВЪВЕЖДАНЕ НА СПОДЕЛЯНЕТО НА ДАНЪКА ВЪРХУ ДОХОДИТЕ НА ФИЗИЧЕСКИТЕ ЛИЦА

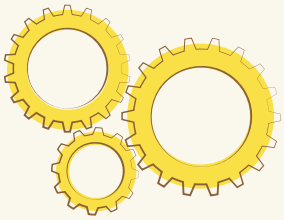
Обосновката на споделянето на приходите е, че то отразява съвместната отговорност на националните и местните власти за предоставянето на обществени услуги. Данъкът върху доходите на физическите лица като основен национален данък би могъл да донесе значителни общински приходи. Той дава стабилен приход, а когато правилата за споделяне са законово регламентирани, се явява предвидим източник за общините получатели.

Този данък установява непряка връзка между местната икономика и общинския бюджет, като по този начин създава местни стимули за ефективно използване на общинските ресурси. Споделянето на данъци е предпочитан механизъм при договарянето на бюджета и за целите на планирането, тъй като не е твърде сложен механизъм за финансиране и е лесен за разбиране. За да се запази балансът в националния бюджет, споделеният ДДФЛ следва да замени някои от настоящите субсидии от националния бюджет (напр. целевите специфични субсидии или субсидиите, предоставяни ежегодно след приемането на Закона за държавния бюджет за съответната година).

Б) РАЗРАБОТВАНЕ НА СИСТЕМА ЗА ТРАНСФЕРИ ВЪЗ ОСНОВА НА СТАНДАРТНИТЕ РАЗХОДНИ ПЕРА

Новите форми на трансфери между равнищата на управление – всеобхватни или насочени към отделна услуга – са предназначени да ограничат разграничението между делегираните и собствените функции и да променят практиката на разпределение на субсидиите по усмотрение в края на годината. Чрез изравняването на бюджетния дефицит, т.е. на разликата между стандартните разходни пера и стандартния фискален капацитет, може да се постигне висока ефективност и справедливост при разпределянето на субсидиите.

При този подход първата стъпка е да се определят средствата, които ще бъдат отпуснати от националния бюджет. След това те се разпределят между местните власти, като се използват обективни показатели за стандартните (средни, типични) разходни пера. Отклоняването от целевите субсидии за делегирани услуги ще остави достатъчно правомощия на ресорните министерства чрез планирането на националния бюджет, разработването на секторни политики с техники за финансиране, основани на програми, оценката на изпълнението на услугите и достатъчно налични общински ресурси.



Мерки и действия за изпълнение

А) ВЪВЕЖДАНЕ НА АЛТЕРНАТИВНА ФОРМА НА ФИНАНСИРАНЕ ЧРЕЗ СПОДЕЛЯНЕ НА ДАНЪЦИ

Споделянето на данъка върху доходите на физическите лица трябва да се основава на опита от финансирането на общините преди 2008 г., когато практиката на споделяне на данъка беше премахната.

▶ планирането на алтернативни методи за споделяне на ДДФЛ започва с оценка на въздействието на споделянето на данъците върху националния бюджет, за да се запази неговият баланс. Този нов източник на местни приходи следва да бъде компенсиран с по-ниски общински субсидии (напр. премахване на специалните субсидии в края на годината или частично намаляване на целевите субсидии за общинската администрация, икономическите дейности, благоустройството и комуналните услуги).

▶ оценка на два основни варианта за споделяне на данъците¸ а именно, разпределение по мястото на произхода им (място на пребиваване на данъкоплатците) или по формула (използване на косвени показатели за данъчната основа и приходите от ДДФЛ). Разпределението на данъците по мястото на произхода им може да се осъществи чрез използване на националните данъчни ставки или чрез разрешаване на местни надбавки върху националната данъчна основа или като процент от събрания национален данък. Мястото на произход може да бъде определено от местоположението на седалището на дружеството или на неговите клонове. За предпочитане е обаче да се разчита на действителното местоживеене на всеки данъкоплатец, тъй като това ще насочи приходите от споделените данъци към общината, в която действително се потребяват услугите.

▶ оценка на местното въздействие на споделянето на приходите чрез изчисляване на новите общински приходи от споделянето на ДДФЛ в съпоставка със субсидиите, получавани за делегирани функции в различни общински групи с различен брой жители и райони. Това ще помогне да се определят броят и видът на общините, които губят или печелят от споделянето на приходите.

▶ въвеждане на техники за частично изравняване, основани на споделен ДДФЛ. Тъй като споделените приходи ще диференцират общинските бюджети, този метод следва да се съчетава с техники за изравняване. Споделените приходи от ДДФЛ на глава от населението са добър показател за разпределяне на определен фонд от средства (вертикално изравняване) или за преразпределение на средствата от по-богатите общини към тези с по-нисък ДДФЛ (хоризонтално изравняване).

▶ проектиране на данъчна администрация с оглед на коректното споделяне на ДДФЛ по място на пребиваване на данъкоплатеца. Общинските финансови отдели и данъчните служби следва да играят минимална роля в управлението на споделения ДДФЛ. Основните административни задачи ще се изпълняват от националния данъчен орган, който разполага с достатъчно информация от документите за самоличност на данъкоплатците. Ключово условие е да се проследи правилно мястото на постоянно (или временно) пребиваване на всеки служител или данъкоплатец (напр. в случай на самостоятелно заети лица).

КЛЮЧОВИ ЕТАПИ	НАЧАЛНА ГОДИНА (Т)	Т+1	Т+2
Разработване на политика за споделяне на ДДФЛ	X		
Разработване на администрация за споделяне на данъци		X	
Оценка на системата за споделяне на ДДФЛ			X

Б) ПОДОБРЯВАНЕ НА ПРЕДВИДИМОСТТА ЧРЕЗ ВЪВЕЖДАНЕ НА НОВИ МЕТОДИ ЗА РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА СУБСИДИИТЕ

Задачата е да се създаде стабилна система от безусловни субсидии за финансиране на делегираните функции. Добре е да се ограничи значителният размер на отпусканите по усмотрение „непредвидени в бюджета средства". Делегирането на нови функции на общините следва да се съчетава с допълнителни финансови ресурси.

▶ разработване на формули, които осъществяват претегляне на съответните показатели за общинските нужди от разходи. Показателите следва да отразяват разликите в разходите и в обема на местните услуги. Коефициентът на тежест следва да бъде определен въз основа на обективни измервания на разликите в разходите. Създава се общинска база данни с фискална и статистическа информация. С оглед на моделирането се развива капацитет за регресионен анализ.

▶ Създава се работна група за разработване на реформа на разпределението на субсидиите. Планирането и пилотирането се извършват при максимална прозрачност, с участието на всички основни заинтересовани страни, а не само на експертите. Длъжностните лица от съответните централни органи, представителите на общините и техните сдружения трябва да бъдат включени и да допринасят със своя опит и знания.

▶ действителното тестване на вариантите на модела на стандартните разходни пера (СРП) се осъществява по следните стъпки: избор на пилотна функция (напр. образование, здравеопазване или друга социална функция), определяне на съответните пояснителни променливи за количеството на произведените услуги и количеството на вложените ресурси, планиране на съответните разходни променливи (цени) за вложените ресурси, определяне на контекстуални променливи (брой жители, площ на общината, дължина на пътищата, брой населени места, надморска височина и др.). Извършва се статистически анализ (клъстеризация и регресия), за да се изчислят теглата, определени за съответните независими променливи. Продължава се с експериментиране на принципа „проба-грешка",

като резултатите се сравняват с резултатите от настоящите субсидии, разпределени за делегирани функции.

▶ включване на експериментираната методика в редовните процедури за планиране на бюджета. Разпространяване на тестваните методи и извлечените поуки чрез членовете на работната група. Изготвяне на наръчник и информационни материали за ресорните министерства и местните власти относно отпускането на субсидии въз основа на стандартните разходни пера Изграждане на прототип на новата формула за разпределение на субсидиите на ранен етап от процеса на годишно бюджетиране, когато се правят предварителни бюджетни прогнози.

▶ оценяване на стандартната производителност за местните функции. Моделиране на функция на търсенето с показатели (напр. население по възраст, лишения, гъстота на населението и др.), отразяваща различията в резултатите от местните услуги. Този анализ ще се използва за целите на еталонирането, за да се определят най-добрите практики и да се стимулират неефективните общини да подобряват работата си. С него също така ще се повишат прозрачността и отчетността на общините.

КЛЮЧОВИ ЕТАПИ	НАЧАЛНА ГОДИНА (Т)	Т+1
Създаване на работна група и аналитичен капацитет	X	
Разработени и тествани модели		X
Резултатите се интегрират в редовните процедури по бюджетиране и се разпространяват		X



График

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



Отговорна организация

А) ПРАВИТЕЛСТВЕНА ЕДИНИЦА С ОСНОВНА ОТГОВОРНОСТ: МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

В) УЧАСТВАЩИ МИНИСТЕРСТВА, ПРАВИТЕЛСТВЕНИ АГЕНЦИИ И ПАРТНЬОРИ:

- Ресорни (секторни) министерства на тестваните области на услуги
- Министерство на регионалното развитие и благоустройството: оценка на регионалното въздействие
- Национална данъчна администрация: за данъчни процедури и капацитет
- Национално сдружение на общините в Република България (НСОРБ)

4. Подобрена прозрачност и управление на изпълнението в местното бюджетиране

В документа с политически съвети, разработен в рамките на проекта по ИТП, липсата на система за еталониране и наблюдение на действителното предоставяне на обществени услуги се изтъква като една от критично важните области в настоящата система на общинските финанси в България. В него са формулирани предложения за въвеждане на система за еталониране и наблюдение на действителното предоставяне на местни услуги. По този начин ще се осъществява наблюдение на общото количество и качество на предоставяните услуги и тяхното развитие във времето.



Цели на реформата и предложения

А) ПОВИШАВАНЕ НА ПРОЗРАЧНОСТТА ЧРЕЗ ЕТАЛОНИРАНЕ

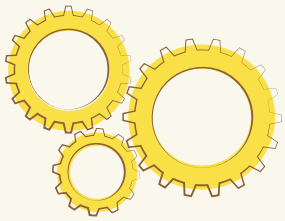
Тази цел е основно насочена към създаването на система за еталониране и наблюдение на местните услуги. По този начин действителните резултати на всяка община при предоставянето на услуги ще бъдат оценявани по отношение на референтна точка (средна стойност за страната/стандартна производителност – СП). От друга страна, в рамките на системата ще се изчисляват и стандартните разходни пера (СРП) като референтни стойности. Тази система не е предназначена да се включва във финансовите отношения между различните равнища на управление, нито в системата за бюджетиране. Тя ще се използва за еталониране с цел определяне на най-добрите практики и стимулиране на неефективните местни администратори да подобряват резултатите си. Системата би могла да допринесе значително за прозрачността и отчетността на общинските политики, както и за участието и информираността на гражданите. Насърчава се сътрудничеството с академични и изследователски институти в България като Институт за анализи и прогнози към Министерството на финансите. Институтът, създаден през 2023 г., се разглежда като естествен титуляр и популяризатор на тази система.

Б) ПОДКРЕПА ЗА ВЪВЕЖДАНЕТО НА СИСТЕМА ЗА ЕТАЛОНИРАНЕ И НАБЛЮДЕНИЕ НА МЕСТНИТЕ УСЛУГИ

Въвеждането на система за еталониране и наблюдение на местните услуги изисква значително количество финансова и нефинансова информация за основните обществени услуги, предоставяни от 265 общини в България. Необходимите данни се събират от различни институции – Националният статистически институт (НСИ), Министерството на финансите (МФ) и различни ресорни министерства (Министерството на образованието и науката (МОН), Министерството на труда и социалната политика (МТСП), Министерството на културата (МК).

Някои от тези институции изобщо не публикуват данни, а други публикуват само данни на национално равнище или обобщени общински данни. Подходите за събиране на данни често правят наборите от данни несъвместими. Това създава методологически предизвикателства и поставя под въпрос относимостта на показателите за ефективност на услугите.

НСОРБ периодично изисква данни от тези централни институции. Предоставената информация често е недостатъчна или не е правилно разбита за точни изчисления и обосноваване на политически решения. Наличието на надеждна база данни в Института за анализи и прогнози (Министерство на финансите) и в НСОРБ като основна заинтересована страна в областта на децентрализацията е основна предпоставка не само за въвеждането на система за еталониране и наблюдение на местните услуги, но и за напредъка на реформата в областта на децентрализацията като цяло.



Мерки и действия за изпълнение

А) СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ ЧРЕЗ СТАНДАРТИЗИРАНЕ НА ОБЩИНСКИТЕ УСЛУГИ

▶ Разработване на методика за изчисляване на стандартните разходни пера (СРП) и стандартната производителност (СП) за дадена общинска функция (напр. образование). Избор на подходящи пояснителни променливи (количество на предоставените услуги, физически мерки за поддръжка, брой на служителите, разходи и т.н.); определяне на количествени и качествени показатели за ефективност на услугите; предложени мерки във връзка с резултатите.

▶ Изпитване на методиката за сравнителен анализ в пилотен набор от данни чрез оценка на изчислените СРП и СП и тяхното сравняване с действителните общински разходи и нива на ефективност.

▶ Формулиране на предложения за прилагане на методиката за сравнителен анализ в други общински функции.

▶ Прилагане на методиката във всички общински функции.

КЛЮЧОВИ ЕТАПИ	НАЧАЛНА ГОДИНА (Т)	Т+1	Т+2	Т+3
Разработена методика за изчисляване на стандартните разходни пера (СРП) и стандартната производителност (СП) за дадена общинска функция	X			
Изпитана методика с пилотни данни от базата данни.		X		
Оценка на резултатите и предложения за прилагане на методиката в други общински функции		X		
Внедрена методика във всички общински функции			X	X

Б) РАЗРАБОТВАНЕ НА БАЗА ДАННИ, СЪЧЕТАВАЩА ФИНАНСОВИ И НЕФИНАНСОВИ ПОКАЗАТЕЛИ

▶ Оценка на общинските данни, които се събират в Министерството на финансите за целите на еталонирането на общинските услуги

▶ Проучване върху „собствениците/събирателите" на общински финансови и нефинансови данни: отговорни институции, събрани набори от данни, прилагани методики за събиране на данни, управление на данните (представяне, достъп)

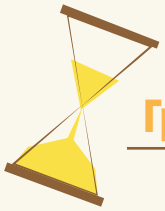
▶ Създаване на система/софтуер за управление на база с общински финансови и нефинансови данни в Института за анализи и прогнози (Министерство на финансите) и предоставянето им на разположение на НСОРБ, включително доставка на необходимото оборудване

▶ Създаване на процедури за проверка и събиране на данни от общините.

▶ Обучение на общинските отговорници за данните с цел подготовка и въвеждане на финансовите и нефинансовите данни в базата данни

▶ Събиране на данни и поддържане на база данни.

КЛЮЧОВИ ЕТАПИ	SНАЧАЛНА ГОДИНА (Т)	Т+1	Т+2
Оценка на общинските данни, които ще се събират в Института за анализи и прогнози (Министерство на финансите) за целите на еталонирането на общинските услуги	X		
Проучване върху „собствениците/ събирателите" на общински финансови и нефинансови данни.	X		
Създаване на база данни в Института за анализи и прогнози (Министерство на финансите), включително процедури за събиране на данни и обучение на общински служители. База данни, предоставена на НСОРБ.		X	
Събиране на данни и поддържане на база данни, начало на редовното публикуване.			X



График

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



Отговорна организация

А) МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ (МФ);

Б) УЧАСТВАЩИ МИНИСТЕРСТВА, ПРАВИТЕЛСТВЕНИ АГЕНЦИИ И ПАРТНЬОРИ:

- Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ)
- Министерство на образованието и науката (МОН)
- Министерство на труда и социалната политика (МТСП)
- Други ресорни министерства
- Национален статистически институт (НСИ)
- Национално сдружение на общините в Република България (НСОРБ)

5. Усъвършенствано предоставяне на информация за местните бюджети и участие на обществеността в съставянето на бюджетите



Цели на реформата и предложения

А) ПОВИШАВАНЕ НА МЕСТНАТА ОТЧЕТНОСТ

Гражданското участие в България е умерено развито. Нивото на осведоменост относно общинските бюджети сред широката общественост е ниско. Основните проблеми са сложният формат, в който се представят местните бюджети, и краткият период в бюджетния календар, в който проектобюджетите са достъпни за консултиране. Засиленото участие на обществеността в процеса на бюджетиране и осведомеността относно местните финанси ще увеличат доверието в местните институции, ще повишат участието в местното управление и ще засилят социалната отчетност.

Местната отчетност може да бъде повишена чрез възстановяване на бюджетни практики, които са предвидени в законодателството, но не се прилагат в България.

Програмните бюджети по член 82 от Закона за публичните финанси предлагат по-добро разпределение и ефективно разходване на наличните ресурси. Този подход дава възможност за ясно обвързване на стратегическите цели с начините за тяхното постигане от страна на местното самоуправление. Представянето на бюджетното разпределение по програми допълнително повишава прозрачността на бюджетния процес. Необходими са актуализирани наръчници и насоки, за да могат общините да направят прехода от бюджетиране по пера към програмно бюджетиране, както и да популяризират тази практика.

Потребителите на услуги и бенефициерите се нуждаят от конкретна информация за предоставяните от общината услуги. Това е залегнало в основата на споразумение между общината и нейните клиенти във форма, често наричана „гражданска харта“. Гражданите трябва да са запознати с организациите и формите на управление на предоставянето на услуги, нивото на изпълнение на услугите, гарантирано от общината, разходите и източниците на финансиране, отговорните звена на общинската администрация с информация за контакт и механизми за подаване на жалби.

Технологиите предлагат нови и леснодостъпни форми на публична информация като отворени данни, удобни за потребителя интерфейси на общинските уебсайтове, социални мрежи и т.н., които могат да бъдат прилагани успешно за подобряване на отчетността на общините.

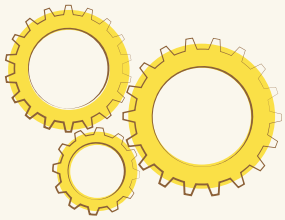
Б) УЛЕСНЯВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ

Участието на гражданите в процеса на бюджетиране може да бъде засилено чрез въвеждането на практики, които да направят местните бюджети по-разбираеми за всички граждани. Бюджетът за гражданите (БГ) е документ, разработен от общината изключително за обществеността, в който бюджетът се представя в опростен и не толкова технически формат. По-доброто разбиране на начина, по който се управляват и използват публичните финанси, е жизненоважно за публичната отчетност и повишаването на гражданското участие.

В БГ се представят бюджетният процес, целите на общината, източниците и размерите на приходите, начините на тяхното изразходване (капиталови и периодични разходи), предизвикателствата и направените допускания. Бюджетът за гражданите трябва да задържа вниманието, да е привлекателен, с много визуални елементи. Той не е предназначен да замени стандартния подробен бюджетен документ, а да допълни официалния бюджет с информация за гражданите и организациите на гражданското общество (ОГО).

Бюджетът за граждански инициативи (БГИ) е специален общински бюджетен кредит, предназначен за финансирането на граждански инициативи. Това е практика, при която местните граждани и ОГО могат да вземат решения за вида на общинските проекти и дори да участват физически в изпълнението им. Финансирането на проекти на граждански инициативи следва да се насърчава и използва по-широко. Тази експериментална техника за бюджетиране, основано на участие, вече се прилага в редица общини в България.

Също така е крайно необходимо да се организират кампании за информиране и повишаване на осведомеността на гражданите. Ползите от фискалната децентрализация заедно с оценените въздействие върху живота на гражданите – както ползи, така и разходи под формата на данъци и такси – следва да получат широко разпространение. Това ще спомогне за повишаването на ефективността на наличните механизми за участие, ще подобри приобщаването и в крайна сметка ще допринесе за това предоставянето на общински услуги да съответства по-добре на местните нужди.



Мерки и действия за изпълнение

А) АКТУАЛИЗИРАНЕ НА СЪЩЕСТВУВАЩИТЕ ИНСТРУМЕНТИ ЗА СЪСТАВЯНЕ И РАЗБИРАНЕ НА МЕСТНИТЕ БЮДЖЕТИ

▶ Осъществяване на процеса на програмно бюджетиране в избрани общини – изготвяне на програмния проектобюджет, провеждане на общи и тематични (за всяка бюджетна програма) обществени консултации. Наблюдение и оценка на резултатите от изпълнението на програмния бюджет чрез анкетиране на местните власти и гражданите.

▶ Изготвяне на насоки за съставяне на общински програмни проектобюджети. Разпространение и мултиплициране на резултатите сред други общини, заинтересовани да прилагат процеса на програмно бюджетиране.

▶ Изграждане на общински капацитет за изпълнение на програмното бюджетиране – как да се прилагат насоките за съставяне на общински програмни бюджети, вкл. провеждане на обществени консултации

▶ Изготвяне на примерни информационни брошури за общинските услуги за гражданите.

▶ Подкрепа за техники за отворени данни за целите на достъп до информация за общинските услуги и финанси

▶ Изготвяне на Ръководство за „Бюджет за гражданите". Въз основа на настоящите международни практики в него ще се включват времевата рамка на бюджетния процес, целите на политиката, приходите, разходите, дълговата тежест, допусканията и рисковете.

▶ Изграждане на общински капацитет за изпълнение на„Бюджет за гражданите" – включително технически, цифрови и комуникационни умения, стандартни модели за общинските съвети

▶ Програма за изграждане на капацитет на ОГО за информиране за местните бюджети и процеса на местно бюджетиране

КЛЮЧОВИ ЕТАПИ	НАЧАЛНА ГОДИНА (Т)	Т+1
Разработени насоки за подготвяне на проекти за общински програмни бюджети	X	
Изготвени програмни бюджети в избрани общини	X	
Мултиплицирано разработване на програмни бюджети в други общини и изграждане на капацитет		X
Разработване и разпространяване на техники за обмен на информация за общинските услуги	X	
Изготвена и приложена програма за изграждане на капацитет на ОГО за информиране за местните бюджети и процеса на местно бюджетиране	X	X

Б) УЛЕСНЯВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО

▶ Провеждане на проучване за изпълнението на Бюджета за граждански инициативи (БГИ) в България. Планиране на разпространението и мултиплицирането на резултатите сред заинтересованите страни.

▶ Практическо приложение на БГИ в пилотни общини. Наблюдение и оценка на резултатите и ефектите чрез проучване на мнението на гражданите.

▶ Разпространение и мултиплициране на резултатите сред заинтересованите страни. Изготвяне на ръководство и програма за подкрепа на Бюджета за граждански инициативи (БГИ).



График

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 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



Отговорна организация

А) МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Б) МИНИСТЕРСТВО НА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ И БЛАГОУСТРОЙСТВОТО

В) НАЦИОНАЛНО СДРУЖЕНИЕ НА ОБЩИНИТЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ (НСОРБ)

Г) АКАДЕМИЧНИ И ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКИ ИНСТИТУТИ И НПО

6. Подкрепа за процеса на реформите за децентрализация на всички равнища на управление



Цели на реформата и предложения

А) СЪЗДАВАНЕ НА ЕФЕКТИВЕН МЕХАНИЗЪМ ЗА КООРДИНАЦИЯ, НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

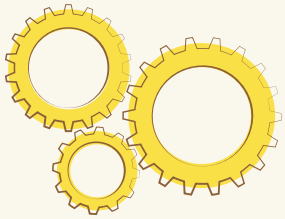
ТВ Стратегията за децентрализация и нейната актуализирана версия (2021 – 2025 г.) ясно се определят целите и приоритетите на реформата. Документът, публикуван от МРРБ, определя не само визията за предоставяне на качествени обществени услуги, а и методите за тяхното изпълнение и наблюдение. Тук важна роля играе Съветът по децентрализация на държавното управление (СДДУ). СДДУ е център на правителствения диалог и координацията на процеса на реформи. Внимателният анализ и оценка на досегашните дейности на Съвета показаха, че неговата организация и управление трябва да бъдат укрепени за по-успешно подпомагане на реформите в областта на децентрализацията и многостепенното управление.

Конкретните цели за укрепването на Съвета са следните:

(i) Сегашният статут на СДДУ е надлежно регламентиран с постановление на Министерския съвет и не е необходимо Съветът да се трансформира във форум за преговори или представителство на интереси. Въпреки това той следва да оказва по-ефективна подкрепа за изпълнението на стратегията, като разчупва секторния метод на реформите за децентрализация и насърчава подход, който обхваща всички нива на управление. Хармонизирането на изолираните действия на секторните министерства ще допринесе за постигането на стратегическите цели, като например постепенното премахване на разделението на делегирани и собствени функции и засилването на общинските отговорности, съчетано с фискална автономия и местна отчетност.

(ii) Политическите цели и предпочитания следва да се включват в работата на СДДУ по два начина. На първо място, социално-икономическите партньори и гражданските организации следва да участват в работата на Съвета. На второ място, СДДУ се отчита пред Министерския съвет, но следва да се осигури редовна координация и обмен на информация с Народното събрание чрез съответната парламентарна комисия.

(iii) Това ще подпомага функциите на СДДУ за наблюдение и оценка, свързани с процеса на децентрализация. Следва да се засили ролята на Съвета за насърчаването на аналитичната работа и стратегическото планиране на всички нива на управление. На национално ниво следва да се създаде механизъм за координация, наблюдение и оценка на децентрализацията и многостепенното управление.



Мерки и действия за изпълнение

А) МЕРКИ ЗА СЪЗДАВАНЕ НА МЕХАНИЗЪМ ЗА КООРДИНАЦИЯ, НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

▶ уредбата относно координационните правомощия на СДДУ се нуждае от подобрения. Предлага се Съветът по децентрализация на държавното управление да остане под контрола на Министерския съвет, който приема процедурата за неговото отчитане. В качеството му на консултативен и съвещателен орган към Министерския съвет неговият механизъм и капацитет за координация, мониторинг и оценка следва да бъдат укрепени.

▶ политическото влияние на СДДУ се подкрепя чрез официализирането на неговите отношения и процедури по координация с парламентарната комисия по регионална политика, благоустройство и местно самоуправление, както и с други относими комисии (напр. комисията по бюджет и финанси). Повечето от стратегическите цели на реформите за децентрализация са свързани с регионалното развитие и финансите, така че е необходима такава политическа координация на високо равнище. Съвместните заседания и обменът на информация ще помогнат на Народното събрание да допринася пряко за реформата за децентрализация.

▶ Трябва да се подобри организационният и аналитичният капацитет на СДДУ, както и капацитетът му за стратегическо планиране. Необходимо е на ниво секторни министерства и експерти да се създаде механизъм за координация, наблюдение и оценка на децентрализацията и многостепенното управление.

▶ В рамките на оперативната рамка, определена с настоящото постановление на Министерския съвет, се предлага СДДУ да бъде подпомаган чрез създаването на работни групи. Те допринасят за координацията, наблюдението и оценката на политиките за децентрализация. Работните групи могат да бъдат обвързани с четирите цели на настоящата стратегия за децентрализация. Работните групи допринасят и за решаването на специфични въпроси, свързани с децентрализацията, включително разработването на бюджет и бази данни.

▶ Съветът разработва стратегическата пътна карта за децентрализация и многостепенно управление, както и процедура за докладване на нейното изпълнение, която се приема от Съвета на министрите.

▶ Редовната (на всеки шест месеца) оценка на изпълнението на стратегията за децентрализация следва да продължи чрез периодични доклади за състоянието на децентрализацията и многостепенното управление. Тези периодични доклади ще залегнат в основата на препоръки за подобрения и актуализации на стратегическата пътна карта.

КЛЮЧОВИ ЕТАПИ	НАЧАЛНА ГОДИНА (Т)	Т+1	Т+2	Т+3
Ново постановление на МС относно СДДУ	X			
Подобрени правила и процедури на Съвета		X		
Приемане на стратегическа пътна карта за децентрализация и многостепенно управление		X		
Шестмесечни доклади за състоянието на децентрализацията и многостепенното управление				X



График

ДЕЙСТВИЯ ПО ИЗПЪЛНЕНИЕТО	НЕОБХОДИМО ВРЕМЕ
а) Нова уредба за СДДУ	6 месеца
б) Създаване на подобрени механизми за координация и управление	6 месеца
в) Приемане на стратегическа пътна карта за децентрализация и многостепенно управление	8 месеца
г) Шестмесечни доклади за състоянието на децентрализацията и многостепенното управление	4 месеца



Отговорна организация

А) МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

Б) МИНИСТЕРСТВО НА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ И БЛАГОУСТРОЙСТВОТО

В) ЧЛЕНОВЕ НА СЪВЕТА ПО ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ НА ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ

Г) МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Приложение – Обобщаващи таблици за пътната карта в подкрепа на процеса на реформите за децентрализация по приоритетни области

1. Изменение на компетенциите на общините и насърчаване на сътрудничеството между общините

Цели на реформата и предложения:
а) Преглед на общинските функции, предефиниране на правомощията

- преструктуриране на границите на делегираните и собствените общински функции
- премахване на модела на „разделен бюджет“

МЕРКИ И ДЕЙСТВИЯ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ	ГРАФИК (МЕСЕЦИ)	ОТГОВОРНА ОРГАНИЗАЦИЯ
(i) оценка на правните, административно-регулаторните и финансовите механизми	6	Субект, определен от Министерския съвет
(i) определяне на принципите и целите на новите методи за финансиране на общините и на техниките за разпределение на субсидиите	6	МФ

Цели на реформата и предложения:
б) RПреразпределение на компетенциите и правомощията по компоненти на услугите

- определяне на компонентите на разпределението на обществените услуги
- оценка на централните и местните правомощия по основните критерии за разпределение на предоставянето на обществени услуги

МЕРКИ И ДЕЙСТВИЯ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ	ГРАФИК (МЕСЕЦИ)	ОТГОВОРНА ОРГАНИЗАЦИЯ
преструктуриране на разпределението на обществените функции към общините чрез използването на договорени критерии	12	Субект, определен от Министерския съвет

Цели на реформата и предложения:
в) Засилване на сътрудничеството между общините

- стимули за насърчаване на сътрудничеството при предоставянето на различни общински услуги
- механизми за подкрепа на СМО

МЕРКИ И ДЕЙСТВИЯ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ	ГРАФИК (МЕСЕЦИ)	ОТГОВОРНА ОРГАНИЗАЦИЯ
(i) разработване на механизми за разпределение на субсидии и финансиране, които подпомагат сътрудничеството между общините	6	МФ
(ii) техническа помощ и подкрепа за разработването на схеми за сътрудничество между общините във всички области на услуги	18	МРРБ

2. Подобрена данъчна основа за местни данъци

Цели на реформата и предложения:
а) Реформа на данъка върху недвижимите имоти

- акоригиране на базовата стойност
- включване на корекционен коефициент за достъп до обществен транспорт
- разрешаване на диференцирани данъчни ставки
- проектиране на общински данък върху земеделските земи
- подкрепа за местната данъчна администрация
- хармонизиране с политиката за доходите

МЕРКИ И ДЕЙСТВИЯ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ	ГРАФИК (МЕСЕЦИ)	ОТГОВОРНА ОРГАНИЗАЦИЯ
(i) определяне на коригираната базова стойност във формулата за данъчна оценка	3	МФ, ключови партньори: МРРБ, НСОРБ
(ii) преглед на корекционните коефициенти, определяне на корекционния коефициент за обществен транспорт (Ct)	3	МФ, ключови партньори: МРРБ, НСОРБ
(iii) оценка на въздействието на диференцирането на данъчните ставки	3	МФ, ключови партньори: Национална данъчна администрация, НСОРБ
(iv) моделиране на данъка върху земеделските земи	6	МФ, ключови партньори: Национална данъчна администрация, НСОРБ, МРРБ, АГКК, НСИ

Цели на реформата и предложения:
б) Местен данък върху стойността на предприятията:

- трансформиране на патентния данък в данък върху нетния оборот за по-големите предприятия
- набор от местни данъчни ставки, определени на национално равнище
- информация, предоставяна на местната данъчна администрация
- хармонизиране с икономическата политика

МЕРКИ И ДЕЙСТВИЯ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ	ГРАФИК (МЕСЕЦИ)	ОТГОВОРНА ОРГАНИЗАЦИЯ
(i) определяне на нетния оборот като основа за местния данък върху стойността на предприятията	3	МФ, ключови партньори: НСОРБ, БСК, АИКБ
(ii) оценка на въздействието на МДСП върху общинския бюджет	3	МФ, ключови партньори: МРРБ, НСОРБ
(iii) планиране на процедурите за данъчна администрация и разходите	3	МФ, ключови партньори: Национална данъчна администрация, НСОРБ
(iv) изготвяне на проект за изменение на закона за местните данъци	6	МФ, ключови партньори: НСОРБ, БСК, АИК, Народно събрание

3. Развиване на трансфери между равнищата на управление с оглед на изпълнението на задачи

Цели на реформата и предложения:
а) Въвеждане на алтернативна форма на финансиране чрез споделяне на данъка върху доходите на физическите лица

- предоставяне на значителен, предвидим и стабилен източник на приходи за общините
- осигуряване на балансиран национален бюджет чрез прехвърляне на средства от субсидии към споделени данъци
- създаване на стимули за ефективно използване на местните икономически ресурси за общинските финанси
- създаване на прозрачни и прости механизми за финансиране

МЕРКИ И ДЕЙСТВИЯ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ	ГРАФИК (МЕСЕЦИ)	ОТГОВОРНА ОРГАНИЗАЦИЯ
създаване на капацитет за проектиране и планиране на алтернативни методи за споделяне на ДДФЛ	9	МФ, партньори: МРРБ, НСОРБ
преценяване на основните варианти за споделяне на данъци и оценка на тяхното въздействие на местно равнище	3	МФ
проектиране на данъчна администрация с оглед на споделянето на ДДФЛ	3	МФ, партньор: Национална данъчна администрация
законодателство и обмен на информация	3	МФ, партньори: НСОРБ, МРРБ, Народно събрание

Цели на реформата и предложения:
б) Въвеждане на нови методи за разпределение на субсидиите

▸ Ограничаване на разграничението между делегирани и собствени функции
▸ Подобряване на ефективността и справедливостта при разпределението на субсидиите
▸ Повишаване на предвидимостта и стабилността на системата за трансфер чрез използването на обективни показатели

МЕРКИ И ДЕЙСТВИЯ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ	ГРАФИК (МЕСЕЦИ)	ОТГОВОРНА ОРГАНИЗАЦИЯ
създаване на капацитет за проектиране на субсидии и модели за планиране	6	МФ, партньори: ресорни министерства, НСОРБ
тестване на вариантите на модела на СРП чрез итерации	6	МФ
включване на методиката в редовните процедури за планиране на бюджета.	3	МФ, партньори: НСОРБ, МРРБ, Народно събрание
еталониране на стандартната производителност за местните функции	3	МРРБ, партньори: ресорни министерства

4. Подобрена прозрачност и управление на изпълнението в местното бюджетиране

Цели на реформата и предложения:
а) Повишаване на прозрачността чрез еталониране

МЕРКИ И ДЕЙСТВИЯ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ	ГРАФИК (МЕСЕЦИ)	ОТГОВОРНА ОРГАНИЗАЦИЯ
Разработване на методика за изчисляване на стандартните разходни пера (СРП) и стандартната производителност (СП) за дадена общинска функция	3	МФ[1] , партньори: НСОРБ, МРРБ, ресорни министерства
Тестване на методиката за сравнителен анализ с пилотен набор от данни. Оценка на резултатите и предложения за прилагане на методиката при други общински функции	3	МФ, партньори: НСОРБ, МРРБ, ресорни министерства
Прилагане на методиката при други/всички общински функции	12	МФ, партньори: НСОРБ, МРРБ, ресорни министерства

[1] Изпълнението и задачите в тази област могат да бъдат възложени на Института за анализи и прогнози (МФ)

Цели на реформата и предложения: б) Подкрепа за въвеждането на система за еталониране и наблюдение на местните услуги		
МЕРКИ И ДЕЙСТВИЯ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ	ГРАФИК (МЕСЕЦИ)	ОТГОВОРНА ОРГАНИЗАЦИЯ
Проучване върху „собствениците/ събирачите“ на общински финансови и нефинансови данни. Оценка на обхвата на общинската база данни, която ще бъде създадена в НСОРБ	3	МФ, партньори: НСОРБ, МРРБ, ресорни министерства
Оценка на общинските данни, които ще се събират в НСОРБ за сравнителен анализ на общинските услуги	3	МФ
Създаване на база данни в НСОРБ, включително процедури за събиране на данни и обучение на общински служители	12	МФ
Събиране на данни и поддържане на база данни	постоянно	МФ

5. съвършенствано предоставяне на информация за местните бюджети и участие на обществеността в съставянето на бюджетите

Цели на реформата и предложения: а) Повишаване на местната отчетност		
МЕРКИ И ДЕЙСТВИЯ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ	ГРАФИК (МЕСЕЦИ)	ОТГОВОРНА ОРГАНИЗАЦИЯ
Изготвяне на насоки за съставяне на общински програмни бюджети	6	МФ[1]
Изготвяне на програмни бюджети в избрани общини	6	МФ
Подготвяне на програмни бюджети в други общини и изграждане на капацитет	постоянно	НСОРБ, МРРБ
Изготвяне на информационни брошури за общинските услуги за гражданите	3	НСОРБ, МРРБ
Подкрепа за инструментите за отворени данни за общинските финанси и услуги	6	НСОРБ, МРРБ, МФ
Подпомагане на програмата за изграждане на капацитет на ОГО за информиране за местните бюджети и процеса на местно бюджетиране	6 месеца	МФ, академични и изследователски институти, НПО
Изпълнение на програмата за изграждане на капацитет на ОГО за информиране за местните бюджети и процеса на местно бюджетиране	12 месеца	МФ, академични и изследователски институти, НПО

[1] Изпълнението и редица задачи в тази област могат да бъдат възложени на Института за анализи и прогнози (МФ)

Цели на реформата и предложения: б) Улесняване на гражданското участие		
МЕРКИ И ДЕЙСТВИЯ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ	ГРАФИК (МЕСЕЦИ)	ОТГОВОРНА ОРГАНИЗАЦИЯ
Изготвяне на ръководство за „Бюджет за гражданите“	3	НСОРБ, МФ
Изготвяне на бюджети за гражданите в избрани общини	3	МФ, академични и изследователски институти, НПО
Изготвяне на бюджети за гражданите на други общини и изграждане на капацитет	постоянно	НСОРБ, МРРБ
Провеждане на проучване за изпълнението на Бюджета за граждански инициативи (БГИ) в България. Разпространение и мултиплициране на резултатите сред заинтересованите страни.	6 месеца	МФ
Изготвяне на ръководство за бюджет за граждански инициативи (БГИ)	6 месеца	МФ

6. Подкрепа за процеса на реформите за децентрализация на всички равнища на управление

Цели на реформата и предложения:
Подкрепа за процеса на реформите за децентрализация чрез ефективен механизъм за координация, наблюдение и оценка

- ▸ 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

МЕРКИ И ДЕЙСТВИЯ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ	ГРАФИК (МЕСЕЦИ)	ОТГОВОРНА ОРГАНИЗАЦИЯ
Нова правна уредба за националния механизъм за координация, наблюдение и оценка на децентрализацията и многостепенното управление	6	МРРБ
Създаване на работни групи и мандат	6	МРРБ, НСОРБ като национални координатори
Изготвяне и приемане на стратегическа пътна карта за децентрализация и многостепенно управление	8	СДДУ
Шестмесечни доклади за състоянието на децентрализацията и многостепенното управление	4	СДДУ

BUL

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

http://europa.eu

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

www.coe.int

Funded by the European Union

EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented by the Council of Europe