ДОКЛАД ЗА ПАРТНЬОРСКА ПРОВЕРКА

22BG07 – Развитие на фискалната децентрализация и подобряване на местното финансово управление в България

CEGGPAD(2023)9rev
12 януари 2024 г.

Funded by the European Union

EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented by the Council of Europe

Съдържание

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА 4
ОБОБЩЕНО ИЗЛОЖЕНИЕ 5
ВЪВЕДЕНИЕ 9
Предистория, контекст 9
Съвместният проект на CoE-ЕС 11
Партньорска проверка на CoE 11
Обосновка на партньорската проверка 11
Мисията за партньорска проверка в България 12
Цел на настоящия доклад 13
КОНСТАТАЦИИ ОТ ПАРТНЬОРСКАТА ПРОВЕРКА 14
Общи бележки 14
Приоритетни области и препоръки 15
Местната данъчна основа 15
Трансфери от центъра, изравнителен механизъм 21
Преглед на компетенциите на общините и сътрудничеството с деконцентрирани власти 26
Прозрачност на събирането и използването на данни за създаване на политики 29
Рамка за консултации между централните и местните власти 34
Публично оповестяване на местните бюджети; участие на обществеността 40
ИЗВОДИ 43
ПРИЛОЖЕНИЯ 45
А.1 Институции и организации, с които се срещна екипът за партньорска проверка 45
А.2 Политически области и въпроси, идентифицирани от МРРБ преди посещението за партньорска проверка 45
А.3 Основа за последователна пътна карта в подкрепа на реформа на процеса на децентрализацията на всички нива на управление 46
А.4 Препоръки, формулирани от представители на организации на гражданското общество по време на консултациите с гражданите, организирани от CPF 48
А.5 Кратки биографични бележки за участващите експерти и партньори 50

Този документ е изготвен от Експертния център за добро управление към Съвета на Европа в сътрудничество със Сорин Йоница, експерт към Съвета на Европа, въз основа на приноса на партньори от Армения, Финландия, Ирландия, Италия, Португалия.

Този документ е изготвен с финансовата подкрепа на Европейския съюз.

Гледните точки, изразени от членовете на екипа за партньорска проверка тук, по никакъв начин не могат да се приемат като отразяващи официалното становище нито на Европейския съюз, нито на Съвета на Европа.

© CoE - Експертен център за добро управление, Май 2026 г.

Дизайн и оформление на корицата:
Аник Вебер

Списък на съкращенията

APB	Годишна ставка за оценка
BfC	Бюджет за гражданите
CCMA	Асоциация за управление на региона и града
CDSG	Съвет за децентрализация на държавното управление
CEGG	Експертен център за добро управление
CIT	Корпоративен подоходен данък
CoE	Съвет на Европа
ГД „Реформа“	Генерална дирекция за подкрепа на структурните реформи
DHLGH	Отдел за жилищно настаняване, местно управление и наследство
DPER	Отдел за публични разходи и реформи
EC	Европейски съюз
FFD	Фонд за финансиране на децентрализацията
GPG	Безвъзмездни средства с общо предназначение
IMC	Междуобщински общности
LG	Местно управление
LPT	Местни данъци върху собствеността
МФ	Министерство на финансите
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
НСОРБ	Национално сдружение на общините в Република България
НКРК	Национална контролно-ревизионна комисия
OGP	Партньорство за отворено правителство
ДДФЛ	Данък върху доходите на физическите лица
PPN	Мрежа за обществено участие
ДДС	Данък върху добавената стойност

ОБОБЩЕНО ИЗЛОЖЕНИЕ

Настоящият доклад обобщава заключенията, направени от партньорите по време на тяхната мисия за преглед в България и обсъдени в предварителна форма с местните заинтересовани страни през последния ден от посещението. Мисията беше организирана от Експертния център за добро управление към Съвета на Европа (CEGG) и включваше експерти от Армения, Финландия, Ирландия, Италия и Португалия. В текста са обобщени мненията, събрани от местните заинтересовани страни, както и сравнителните примери и заключения, направени от партньорите.

Препоръките на Комитета на министрите на Съвета на Европа, както и констатациите от Мониторинговия доклад на Конгреса на местните и регионалните власти за 2021 г. относно прилагането на Европейската харта за местно самоуправление в България, бяха използвани като критерий за сравнение в оценката на партньорите.

Като цяло нашата мисия установи, че българските власти имат положителен ангажимент към процеса на децентрализация, въпреки трудностите през последните години. Освен това има основателна загриженост за ефективността и ефикасността на местните разходи, за качеството на общинските услуги и справедливия достъп на всеки български гражданин до услугите. В същото време основните констатации, посочени в Мониторинговия доклад от 2021 г., са все още валидни, по-специално в областта на местните финанси, където продължава да е налице хронично несъответствие между задълженията за разходи и местната приходна база.

Бяха идентифицирани шест широки приоритетни области за междуправителственото финансиране и процеса на децентрализация.

Приоритетна област 1.
Местната данъчна основа

Собствената данъчна основа на местните власти е недостатъчно използвана в България, което представлява по-малко от средното за ЕС като част от общите публични приходи. Това се дължи на слабите стимули за местните фискални усилия, но и на остарелите параметри на местното данъчно облагане, залегнали в националните закони.

Може да се обмисли набор от корекции, които ще намалят и необходимостта от централни трансфери: преоценка на стойността на индивидуалната и търговската собственост, която не е актуализирана почти две десетилетия; въвеждане на данък върху земята, използвана за земеделско производство, която в момента е освободена от данъчно облагане; трансформиране на общинския бизнес данък в реален данък, т.е. приложен върху подходяща основа (печалба, оборот).

Приоритетна област 2.
Трансфери от центъра, изравнителен механизъм

Сегашната система на трансфери от центъра се базира предимно на задачи и се променя от един годишен бюджет в следващия, което създава демотивиращи фактори за автономни решения в общините. Нецелевата сума, използвана за изравняване, е доста малка, докато някои „извънбюджетни средства“ за капиталови инвестиции са непрозрачни и непредвидими.

Може да се обмислят алтернативни модели на споделяне на данъци и безвъзмездни помощи за увеличаване на местната бюджетна автономия. Например споделянето на ДДФЛ може да бъде (отново) въведено; може да се обмисли по-проста система от нормативи за финансиране на най-важните и скъпоструващи делегирани функции; редът за финансиране на общински инвестиционни програми от държавния бюджет може да се определя със закон и да се съгласува с Националното сдружение на общините.

Приоритетна област 3.
Преглед на компетенциите на общините и сътрудничеството с деконцентрирани власти

Българските общини се третират еднакво от закона, като имат еднакъв набор от правомощия, независимо от размера и капацитета им. Тези задачи са трудни за проследяване и управление в по-малки общности. Деконцентрираните офиси на областно ниво нямат достатъчно капацитет да подпомагат местните власти с координация и експертиза.

Препоръчително е да се извърши задълбочен преглед на собствените и делегираните функции на общините, успоредно с въвеждането на механизъм за безусловно финансиране, основан на нормативи (Приоритетна област 2). Когато се извършват прехвърляния на правомощия, най-добрата практика е те да идват с адекватни финансови ресурси. Областните служби (*области*) ще трябва да увеличат капацитета си да подпомагат по-слабите общини със съвети и техническа подкрепа.

Приоритетна област 4.
Прозрачността на събирането и използването на данни за създаване на политики

Министерството на финансите е координационната платформа за вземане на решения по отношение на местните бюджети и изпълнение. То счита за своя мисия да гарантира ефективността и ефикасността на местните разходи, както и качеството и достъпа до общинските услуги. Това от своя страна генерира тенденция към микроуправление на местните финанси и предоставянето на услуги. Въпреки това, разнообразието от местни ситуации и широкият обхват на общинските правомощия правят тази задача особено трудна.

Съществуващата база данни може да бъде подобрена чрез комбиниране на финансови и нефинансови показатели, така че с течение на времето да се премине към наблюдение на изпълнението отвъд индикаторите за финансови затруднения, използвани в момента. Сравнението между общините би помогнало за подобряване на резултатите в различни сектори и би дало информация за дискусиите в правителството и обществото пространство. Могат да бъдат включени аналитични модули за информиране на дебата с местните партньори и обществеността.

Приоритетна област 5.
Рамка за консултации между централните и местните власти

Съществува Съвет за децентрализация на държавното управление (CDSG), в който централните и местните власти са еднакво представени за обсъждане на всички национални политики с въздействие върху местните общности. Сдружението на общините (НСОРБ) също провежда официални и неформални консултации с централните власти и публикува аналитични материали и доклади. Въпреки това CDSG има слаба видимост, докато ресорните министерства приемат регламенти с малко предварителни консултации.

CDSG си струва да бъде повторно активиран и укрепен, докато включването на представители на гражданите като наблюдатели би увеличило неговата видимост и уместност. За да се формализира по-добре дейността му, може да бъде публикуван календар и списък с теми за следващата година във връзка с обявената от правителството законодателна програма. Могат да бъдат създадени специални работни групи, които да работят специално по въпроси, свързани с бюджета или базата данни за изпълнението на общините, в тесен контакт с МФ; бюджетната група ще публикува писмено становище по проекта на държавния бюджет.

Приоритетна област 6.
Публично оповестяване на местните бюджети; участие на обществеността

Граждански организации сигнализираха, че нивото на информираност на широката общественост за местния бюджет и финанси е ниско. Това ограничава склонността на гражданите да участват в местните дела. Сложният формат, в който се представят местните бюджети, ги прави трудни за разбиране от неспециалистите, а краткият календарен прозорец, в който проектобюджетите са достъпни за справка, затруднява организацията им.

Могат да бъдат създадени по-добри инструменти за улесняване на разбирането на основните проблеми и компромиси, включени в бюджета. Могат да бъдат разработени различни формати на „Бюджет за гражданите“ (BfC), за да се стимулира общественото участие, като Министерството на финансите предлага примери за добри практики. BfC трябва да включва физически показатели и времеви серии, за да се улесни изчисляването на единичните разходи за различни общински услуги; това са предпоставки за преминаване към правилно програмно бюджетиране.

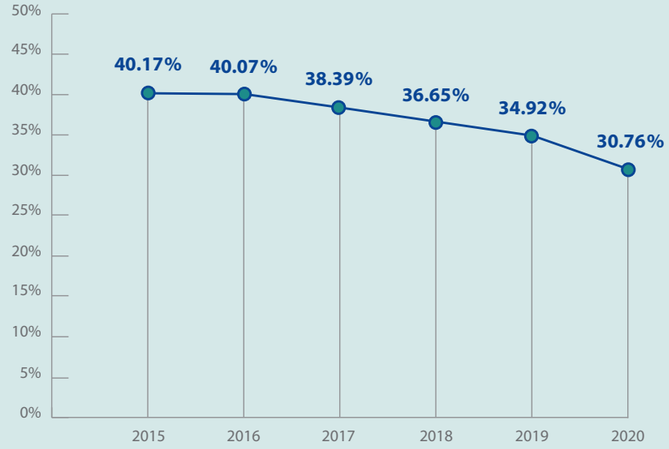


ВЪВЕДЕНИЕ

Предистория, контекст

България, както повечето страни от Централна и Източна Европа, премина през последните тридесет години през два основни етапа на процеса на децентрализация. През първите две десетилетия бяха (пре)изградени местните власти с подходяща функционална и политическа автономия и бяха въведени финансовите механизми за подкрепа на това разпределение. Икономическото развитие, резултат от бързото сближаване с останалата част от Европа и нарастващото значение на безвъзмездните средства от ЕС, увеличиха обема и сложността на дейността на местните власти, което е тенденция, отразена и в техните бюджети.

Световната икономическа криза от 2007-2009 г. и нейното дълготрайно въздействие върху публичните финанси промениха картината в значителна степен. В България, подобно на други места, след 2010 г. настъпи относителен процес на повторна централизация: много безусловни трансфери станаха целеви, отразявайки загрижеността на централното правителство за строг контрол върху разходите; общинският кредит беше подложен на по-строги правила; и като цяло възможността за самостоятелни стратегически решения в местната власт беше намалена. Повече средства от структурните фондове на ЕС станаха достъпни в България след присъединяването, включително на местно ниво, но те като цяло също се филтрират през министерства и централни агенции, където обикновено се вземат решенията за разпределението.



Собствените приходи в общите местни бюджети: тенденция към намаляване.

Като цяло ситуацията днес е, че повече ресурси на глава от населението са достъпни за общностите, отколкото преди 15-20 години, но с по-малко контрол върху тях, упражняван от местно избраните представители, при по-непрозрачен режим на централно разпределение. Графиката по-долу[1] илюстрира тази тенденция. И докато общият обем на ресурсите, с които разполагат местните власти, се увеличи, техните разходни отговорности – а напоследък и разходите поради инфлацията – се увеличиха още повече, което създава хроничен структурен дефицит в местните бюджети.

Едно нещо, което не се е променило през този интервал, е териториалната структура на местната власт, базирана само на едно ниво на изборна власт: има 265 общини с пряко избрани кметове и съвети. Следователно България е една от страните, които не страдат от проблема с административната фрагментация, често срещан в региона: нейните териториални единици са достатъчно големи, за да имат разумни икономии от мащаба за общинските услуги. Административният надзор върху местната власт се осъществява чрез 28 области, които са деконцентрирани органи на централната власт.

От друга страна, съществува Стратегия за децентрализация за 2015-2025 г. с три широки цели, насочени към справяне с предизвикателствата на местното управление и които остават толкова актуални днес, колкото и преди десет години: (i) прехвърляне на повече правомощия и ресурси от държавните органи към общините с оглед укрепване на местното самоуправление (рестартиране на децентрализацията); (ii) преглед на правомощията и механизмите на областните управители и други деконцентрирани клонове на централното управление за по-добра координация на секторните политики на поднационално ниво; (iii) повишаване на отчетността и участието в местното самоуправление. На централно ниво беше създаден Съвет за децентрализация на държавното управление (CDSG) като платформа за консултации с местни представители, общински асоциации и други заинтересовани страни. Стратегията беше преразгледана и актуализирана през 2021 г., с допълнителен акцент върху оптимизирането на системата за местно данъчно облагане и трансферните механизми, върху прозрачността и контрола на разходите в общинските услуги, както и идеята, че трябва да се проучат варианти за създаване на второ ниво на избрано местно управление.

От друга страна, политическият ангажимент за постигане на целите на Стратегията се колебаеше, докато повтарящите се кризи (Covid, цените на енергията) и политическата нестабилност в централното правителство през последните две години създадоха допълнителни разсейвания от задачата. Министерството на финансите има основателна грижа за почтеността и ефективността на разходите на местно ниво, но не съществува друг механизъм за насърчаване на местната автономия, който да противодейства на произтичащата от това тенденция за микроуправление на местните бюджети от центъра. CDSG рядко заседава и не се използва последователно от министерствата за консултации с местните заинтересовани страни, когато се вземат решения, които имат въздействие върху местните общности и бюджети.

Общият ефект от всички тези развития е, че днес България изглежда като умерено децентрализирана страна по отношение на частта от публичните разходи, извършвани на поднационално ниво, но с ниска автономия по отношение на правомощията за вземане на решения от местните власти . Общините се финансират предимно чрез централни трансфери и помощи (71%), повечето от които са строго целеви. Местните данъци и други собствени приходи компенсират останалото, но тази част също се изразходва до голяма степен за съфинансиране на мандатни задачи, диктувани от центъра. Изравнителният фонд е сравнително малък и в резултат на това процесът на балансиране на ресурсите на територията разчита най-вече на сложния и непрозрачен набор от трансфери на базата на конкретни задачи. От своя страна тази система създава силни демотивиращи фактори за местните фискални усилия в общините.

1. Михайлова-Големинова, С. и Д. Калчева (2023), *Приходна система на местните самоуправления в България*.

Съвместният проект на CoE и ЕС

Европейската комисия (ГД „Реформа“) по линия на Инструмента за техническа подкрепа и Съвета на Европа съфинансират проекта „*Развитие на фискалната децентрализация и подобряване на местното финансово управление в България*“, който е насочен към предлагане на техническа подкрепа в областта на доброто демократично управление и финансовата децентрализация с цел развитие на фискалната децентрализация и подобряване на финансовото управление в България. Това е в пълно съответствие със Стратегията за децентрализация на страната за 2015-2025 г. (актуализирана през 2021 г.), спомената по-горе, Националната програма за развитие за 2030 г. и Плана за възстановяване и устойчивост, одобрен от Съвета през 2022 г. Проектът е насочен и към общоевропейските приоритети, свързани със сътрудничеството и качеството на публичната администрация на регионално и местно ниво, като насърчава стабилна практика на многостепенно управление.

За постигане на тези цели, Експертният център за добро управление към Съвета на Европа (CEGG) използва инструменти като настоящата партньорска проверка, предоставянето на политически съвети и прилагането на своя набор от инструменти, като например местен финансов Бенчмаркинг за местните власти (LFB). Основен бенефициент по проекта е Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ).

Настоящият доклад след посещението за партньорска проверка се фокусира върху две широки области на политиката, определени като приоритетни по време на консултациите с българските власти: (i) фискална автономия и финансово изравняване на общините; и (ii) система на многостепенно управление.

Партньорска проверка на CoE

Обосновка на партньорската проверка

Процесът на партньорска проверка е разработен от CEGG като инструмент за предоставяне на помощ и съвети на държавите-членки при подготовката, приемането или прилагането на реформи, насочени към укрепване на доброто демократично управление на всички нива на управление. Партньорската проверка по същество е междуправителствена задача, което позволява на партньори от други европейски правителства, които са извършили подобни реформи и законодателни промени, да предложат информация, най-добри практики и да предоставят партньорски съвети на искащия орган. Той насърчава споделянето на алтернативни гледни точки по проблемите, повдигнати от държавата домакин, и възможните решения за тях след поредица от срещи и откровени дискусии в конфиденциална среда с местните власти.

Дискусиите по време на мисията за партньорска проверка се въртяха около списък от области на политиката и въпроси, които бяха идентифицирани предварително заедно с българските власти. След срещите, проведени в България, партньорите решиха да работят върху първоначалните две групи от въпроси, представени в Приложение A2, и да ги пренаредят в съответствие с приоритетите на централните и местните заинтересовани страни, идентифицирани по време на дискусиите. По този начин бяха получени шест основни области на реформи, за които са дадени съвети и примери; българските власти се насърчават да продължат диалога с местните представители и другите

заинтересовани страни в тази структура и да се справят с идентифицираните предизвикателства. Шестте приоритетни области са:

1. Местната данъчна основа.
2. Трансфери от центъра, изравнителен механизъм.
3. Преглед на компетенциите на общините и сътрудничество с деконцентрирани власти.
4. Прозрачност на събирането и използването на данни за изготвяне на политики.
5. Рамка за консултации между централните и местните власти.
6. Публично оповестяване на местните бюджети; участие на обществеността.

Мисията за партньорска проверка в България

Срещите за партньорска проверка се проведоха от 25 до 27 септември 2023 г. в гр. София, с посещение в Община Самоков и участие в консултация с граждани, организирана от Форума за гражданско участие (ФГУ).

Партньорите получиха предварително набор от основни документи, които включват: Техническия доклад с цялостен анализ на съществуващата правна, административна и оперативна рамка за общините в Република България[2], Мониторинговия доклад за прилагането на Европейската харта за местно самоуправление в България[3], политически кратки доклади[4], изготвени от местни анализатори, описващи българската местна финансова система, позиция на Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) по основните повдигнати въпроси, документация, предоставена от МРРБ относно стратегията за децентрализация за 2016 - 2025 г. и нормативната уредба за местните данъци и такси.

Екипът за партньорска проверка включва следните национални експерти:

- Марку Мьолляри, министерски съветник – Министерство на финансите (Финландия).
- Таня Мурато, директор на отдела за сътрудничество и финансови въпроси, Генерална дирекция на местните власти (Португалия).
- Шинейд О'Горман, главен служител на финансовото звено за местното правителство – Министерство на жилищното строителство, местното управление и наследството (Ирландия).
- Артак Ергенян, експерт, Министерство на териториалната администрация и инфраструктурата, (Армения).

Екипът на CEGG беше съставен от:

- Сорин Йония, водещ експерт (Румъния).
- Виери Чериани, международен консултант (Италия).
- Найл Шийрин, заместник-ръководител на Експертния център за добро управление (Съвет на Европа).
- Наталия Милително, ръководител на проекта (Съвет на Европа).

2. Техническият доклад е изготвен в рамките на този проект и е достъпен онлайн на.
3. Съвет на Европа (2021), Конгрес на местните и регионални власти CG(2021)40-20 окончателен.
4. Факултет по управление и администрация – Университет за национално и световно стопанство (2023), *Журнал по управленски науки и приложения, том 1* (2023), https://jomsa.science/index.php/jomsa/issue/view/2

Дневният ред на срещите е представен в Приложение A1. Дискусиите бяха откровени, а Министерството на регионалното развитие и благоустройството подкрепи усилията и даде положителна обратна връзка в края на мисията. Всички дебати се проведоха съгласно правилото на Chatham House (предоставената информация може да се използва, но не и да се приписва на лице или организация).

Цел на настоящия доклад

Настоящият доклад след мисията е основният резултат от тази част от проекта за партньорска проверка, създаден за основния бенефициент (МРРБ) и другите национални партньори. Той интегрира основните данни, опасенията и мненията, изразени по време на срещите, плюс допълнително документно проучване.

Докладът обобщава заключенията, направени от партньорите по време на посещението им и обсъдени в предварителна форма в разборната сесия в последния ден от визитата в България. Беше извършено пренареждане на първоначалните теми, за да се отрази по-добре акцентът на дискусиите и новите проблеми, идентифицирани по време на посещението. Сега има шест широки приоритетни области за междуправителствените финанси и процеса на децентрализация като цяло и останалата част от настоящия доклад следва тази структура. Примерите и съветите, извлечени от страните, включени в задачата като справка, са организирани по съответния начин.

Докладът предлага препоръки за действие във всяка от шестте области на интерес. Те са тясно свързани с разпоредбите на Европейската харта за местно самоуправление[5] (наричана по-долу Хартата), по-специално член 4 (Обхват на местното самоуправление), член 8 (Административен надзор) и член 9 (Адекватни финансови ресурси за местните власти, съобразени с техните отговорности) и въз основа на съответните документи на Съвета на Европа като:

- Препоръка Rec(2004)1 на Комитета на министрите към държавите-членки относно финансовото и бюджетно управление на местно и регионално ниво.
- Препоръка Rec(2005)1 на Комитета на министрите към държавите-членки относно финансовите ресурси на местните и регионалните власти.
- Препоръка Rec(2011)11 на Комитета на министрите към държавите-членки относно финансирането от властите на по-високо ниво на нови правомощия на местните власти.
- Препоръка Rec(2019)3 на Комитета на министрите към държавите членки относно надзора на дейностите на местните власти.
- Препоръка Rec(2022)2 на Комитета на министрите към държавите членки относно демократичната отчетност на избраните представители и изборните органи на местно и регионално ниво.
- Препоръка Rec(2023)5 на Комитета на министрите към държавите-членки относно принципите на доброто демократично управление.

Също така е в съответствие с констатациите и препоръките на Мониторинговия доклад на Конгреса на местните и регионалните власти за 2021 г. относно прилагането на Европейската харта за местно самоуправление в България[6].

5. https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=122
6. https://rm.coe.int/monitoring-of-the-application-of-the-european-charter-of-local-self-go/1680a28bb8

КОНСТАТАЦИИ ОТ ПАРТНЬОРСКАТА ПРОВЕРКА

Общи бележки

Екипът за партньорска проверка установи, че основните констатации, изложени в Мониторинговия доклад на Конгреса от 2021 г., все още са валидни и се споделят от българските централни и местни власти, по-специално в областта на местните финанси. Те са породени от хроничното несъответствие между разходните задължения и местната приходна база. В заключенията на доклада се споменава, че *„общините почти нямат свобода на преценка относно приоритетите на разходите, когато съответните дейности се финансират чрез държавни трансфери*[7]*“*.

Съществува основателна загриженост на централно ниво, особено в Министерството на финансите, за ефективността и ефикасността на местните разходи, за качеството на общинските услуги и справедливия достъп на всеки български гражданин до услугите. Въпреки това, възникналата практика, основана почти изключително на средства, обвързани с дълъг списък от задачи, която се променя от година на година, не е напълно в съответствие с член 14 от CM/Rec(2005)1 на CoE, *„споделените ресурси на местните власти трябва да се състоят предимно от нецелеви допълнителни ресурси и/или нецелеви споделени пропорционални ресурси, определени от постоянен закон“*.

Както така също отбелязва Мониторинговият доклад, решението, намерено от централните власти за този компромис между местната финансова автономия и отчетността за получените средства, не отговаря на изискването за пропорционалност, подробно описано в член 8, параграф 3[8] от Хартата. Може да се измисли по-добър механизъм, базиран на по-точни данни за общинските разходи и изпълнение, за оценка на адекватното ниво на ресурси, необходими за изпълнение на общинската задача по обективен, адаптивен, надежден и точен начин.

Предсказуемостта, стабилността и легитимността на междубюджетните трансфери е от първостепенно значение, още повече че те са и вероятно ще останат доминиращият източник на местните бюджети. Освен това е трудно да се определи количествено и да се измери точно местната нужда за всяка възложена функция, създадена за общините, както се опитва да направи МФ; една по-опростена система за споделяне на данъци и нормативни безвъзмездни средства, основана на по-малък брой показатели и по-голяма местна гъвкавост при изразходването на средствата, може да допринесе много за постигане на целите за предвидимост, стабилност и прозрачност.

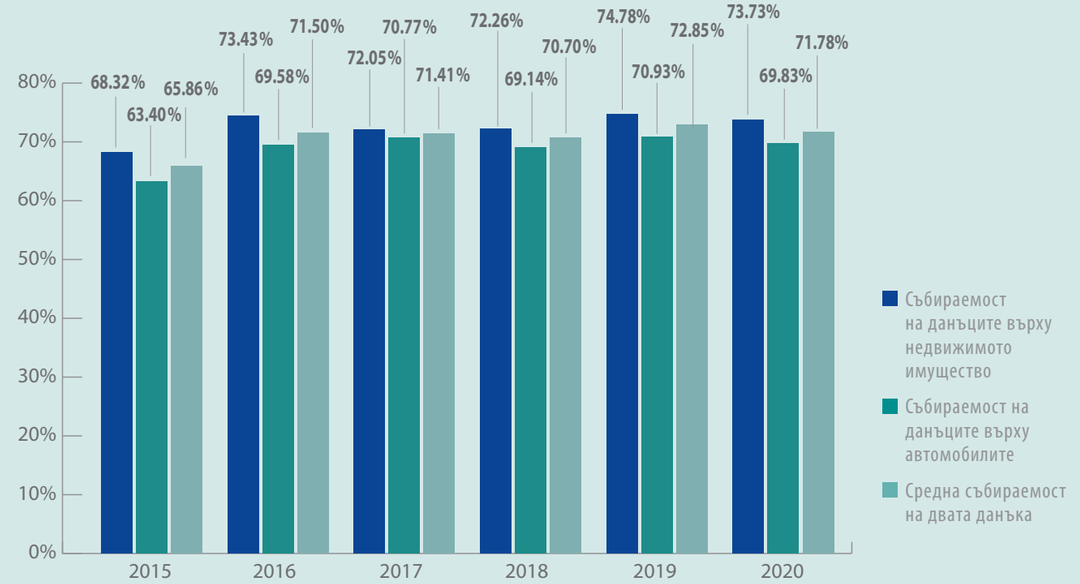
7. Съвет на Европа (2021), Конгрес на местните и регионални власти CG(2021)40-20 окончателен, страница 37.
8. *Административният надзор на местните власти се упражнява по такъв начин, че да се гарантира, че намесата на контролния орган е пропорционална на важността на интересите, които има за цел да защити.*

Проблемът със сложността и непрозрачността на целевите трансфери от центъра, които са основен източник на средства за повечето общини, се усложнява от практиката на дискреционните „извънбюджетни средства“. Както разбра екипът за партньорска проверка, имаше случаи, когато средства, останали неизразходвани в различни глави на националния бюджет, бяха преразпределени към края на годината към някои местни власти за инвестиционни цели (но не само), след процес на разпределение, който не винаги е много прозрачен за общините.

Ефектите от тази двускоростна трансферна система са, от една страна, подозренията за фаворизиране сред местните заинтересовани страни и обществеността; и от друга страна, демотивацията на местните власти, които не са стимулирани да бъдат проактивни и да намират собствени източници на приходи, включително чрез оптимизиране на събираемостта на местните данъци. Принципът за стимулиране на местните власти да участват във фискални усилия може да бъде включен във всички корекции, прилагани към междуправителствените финанси. Може да се разработи по-добра и по-прозрачна система за данни, за предпочитане в реално време, за проследяване на изпълнението на общинските услуги, извършване на сравнителен анализ въз основа на надеждни показатели и информиране за политическите решения на централно ниво.

Приоритетни области и препоръки

Приоритетна област 1. Местната данъчна основа



Събираемост на два вида местни данъци: възходяща тенденция.

Собствената данъчна основа на местните власти е явно недостатъчно използвана в България, което представлява значително по-малко от средното за ЕС като част от общите публични приходи: 4,2% с/у 15,4%[9]. Това се случва по различни причини:

- неравномерно фискално усилие на самите местни власти (някои не събират това, което им се дължи);
- други причини, които не са под контрола на местните власти: законовите разпоредби за оценка на стойността на имотите са остарели; има изключения за различни видове собственост;
- строго регулиране на местните данъци от страна на правителството като цяло, което оставя малко пространство за вземане на решения на местно ниво.

Въпреки споменатите възпиращи фактори обаче, графиката[10] по-горе доказва, че нивата на събираемост на местните данъци са се увеличили с времето, дори под подобно ниво за някои национални данъци. Това показва, че поверяването на местните власти на повече източници и свобода да ги администрират може да доведе до цялостно подобряване на фискалната позиция на общините.

ПРЕПОРЪКИ ЗА ДЕЙСТВИЕ

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 приходи са приблизително равни и доста разнообразни. Действителната практика обаче може да бъде подобрена чрез спазване на разпоредбите на CM/Rec(2005)1 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; примерът с Ирландия по-долу може да служи като ориентир.
- 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 напълно подкрепени от НСОРБ и независими експерти се срещнаха по време на посещението за партньорска проверка. Препоръчват се допълнителни данъчни симулации, за да се определи как по-добре да се приложат такива промени.

9. Петери Г., 2023: *Цялостен анализ на съществуващата правна, административна и оперативна рамка на общините. Технически доклад*. CEGG.
10. Михайлова-Големинова, С, и Д. Калчева, 2023. *в цитираните произведения*.

Примери в партньорски държави-членки

ИТАЛИЯ: МЕСТНИ ФУНКЦИИ И ФИНАНСИ

Италия не е федерална държава, но има четири нива на управление: държава, региони (20), провинции (110) и общини (7 900). Съществува система за консултации и съвместно вземане на решения между държавата и регионите, провинциите и общините. Системата се основава на постоянни органи („Conferenze"), сформирани от представители на централното правителство и местните власти и има също така роля за съвместно вземане на решения в административните разпоредби и в критериите за разпределяне на безвъзмездни средства.

Провинциите се грижат за местните пътища и някои образователни разходи (осигуряват сгради за средното образование). Те се финансират от данъка за регистрация на МПС и субсидии от държавата (главно за изравняване). Общините предоставят основни услуги: данъчна служба, техническа служба, граждански регистър, общи услуги, безопасност и поддръжка на обществените пътища, местен обществен транспорт, управление на земята и планиране, управление на отпадъците, социални услуги, услуги за детски градини, местна полиция, допълнителни услуги в образованието.

Собствените данъци на общините представляват около 45% от общите им приходи. Основните общински данъци са данъкът върху имуществото и надбавката върху данъка върху доходите на физическите лица (ДДФЛ, вижте по-долу). Тези два данъка формират по-голямата част от собствените приходи на общината. Данъкът върху имотите е въведен през 1992 г. и се налага върху жилищни и търговски сгради и земя. Общините могат да коригират данъчната ставка в определена група и да предоставят освобождавания и отстъпки. Други приходи идват от малки данъци (хотелски данък - Imposta di Soggiorno), таксите за управление на отпадъците и други такси (като за заемане на обществена земя и за реклама).

Общинска надбавка към ДДФЛ

Общинският ДДФЛ беше въведен през 1998 г. с цел финансиране на нови административни правомощия, които бяха делегирани от държавата на общините. Това представлява пропорционална допълнителна такса върху националната данъчна основа на ДДФЛ с възможност общините да определят данъчната ставка в предварително определени граници: от нула (данъкът не се начислява) до 0,8%. Това решение остави централното правителство с отговорността за определяне на основната преразпределителна функция: степента на прогресивност и определянето на други основни важни характеристики като семейни надбавки, прагове за освобождаване и други лични надбавки[11].

С местния ДДФЛ се облагат данъкоплатци, местни за общината, независимо от местоработата им (и от местоживеенето на работодателя). Тъй като данъкоплатците получават услуги основно от общината, в която пребивават, данъкът отговаря на принципа на ползата.

Като алтернатива беше разгледано споделяне на приходите от ДДФЛ. Това може лесно да допълни фискалния капацитет на местните администрации без административни усложнения. Предварително определен процент от приходите от ДДФЛ, събрани от държавата, ще бъдат прехвърлени на всяка община според местоживеенето на данъкоплатеца. Но при споделянето на приходите няма да има данъчна автономия за общините и видимост или отчетност. Беше направен избор да се въведе местен ДДФЛ като правилен данък, отделен от националния ДДФЛ, видим за данъкоплатеца, определен на ставка, върху която местните администратори упражняват своята автономия (в граници) и за която носят отговорност. От гледна точка на засилване на

11. През последните години обаче общините можеха да диференцират ставките на местния ДДФЛ между групите на националния ДДФЛ.

местната демокрация, местният ДДФЛ се счита за по-добър от споделянето на приходите, тъй като насърчава местната фискална отговорност и финансова автономия. За разлика от случая на споделяне на приходите, данъкоплатците могат да идентифицират нивото на управление, което отговаря за определянето на данъка и следователно местните политици са по-отговорни.

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. Ако предоставената информация задейства успешна одитна процедура от държавната данъчна администрация, общините получават дял от допълнителните приходи. Принудителното изпълнение и съдебните спорове са изключителна компетентност на държавната данъчна администрация, заедно с националния ДДФЛ. В заключение, местните власти нямат почти никаква административна задача. Те просто определят ставките на надбавката върху ДДФЛ и получават приходите от държавата.

ПОРТУГАЛИЯ: СОБСТВЕНИ ПРИХОДИ НА МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ

Основните местни данъци, посочени в закона са:

– Данък общинска собственост (IMI). Ставките на IMI се определят ежегодно от общините в района, където се намират имотите, в следния диапазон: между 0,3% и 0,45% за градски сгради и 0,8% за селски имоти.
– Общински данък върху покупката на имоти (IMT). Ставката е променлива и зависи от вида на имота (основно жилище с/у жилище под наем или ваканционно жилище) и стойността на имота.
– Допълнителен данък. Общински данък върху корпоративния доход, който се облага с националния корпоративен подоходен данък. Този данък намаля значително по време на финансовата криза от 2009 г., но от 2016 г. се увеличава.
– Уникален пътен данък (IUC). Това е годишен данък, който се изчислява, като се има предвид кубичният обем на двигателя и емисиите на CO2. Приходите се споделят между централното правителство и местните власти.

В допълнение към тях, енориите (общински подразделения) имат свои собствени източници на приходи:

– Централна безвъзмездна помощ с общо предназначение, Финансов фонд на енориите, който съответства на 2% от средната сума, събрана от данъка върху доходите на физическите лица, корпоративен данък и данък върху добавената стойност, преразпределен между тях по различни критерии: гъстота на населението, брой жители и площ.
– Сума от общинските делегирани функции, изплатена от общината. Сумата се договаря с общината според броя и вида на делегираните функции.
– Собствени приходи: потребителски такси, свързани с някои предоставяни обществени услуги.

Държавният бюджет има специално приложение, където се определят и публикуват сумите, разпределяни годишно на енориите.

Междуобщинските общности (MOO) също имат приходи от централния бюджет: 0,5% от общите трансфери от Фонда за финансово равновесие на общините, които обединяват междуобщинското общностно пространство. При метрополисите процентът е 1%. Общините също допринасят за своите съответни MOO за управление на междуобщински проекти.

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. Законите за оценката предвиждат преоценка на цялата подлежаща на оценка собственост в рамките на зоната на оценяващия орган, за да се отразят промените в стойността, дължащи се на икономически фактори като диференциални движения в стойностите на имотите или други външни фактори и промени в местната бизнес среда. 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.

Оценката за целите на определяне на търговските цени се получава чрез оценка на нетната годишна стойност на въпросния имот към определена дата на оценка. Терминът „нетна годишна стойност“ има правна дефиниция и е посочен в раздел 48 от Закона за оценката от 2001 г. като „наем, за който, от една година в друга, може разумно да се очаква имотът, в действителното си състояние, да бъде отдаден под наем, при допускането, че вероятните средни годишни разходи за ремонти, застраховки и други разходи (ако има такива), които биха били необходими за поддържане на имота в това състояние, както и всички ставки и други данъци, дължими по отношение на имота, са поемат от наемателя”. Това определение за нетна годишна стойност се прилага за всички облагаеми имоти и класове бизнес в цялата страна.

Оценяването на нетната годишна стойност на облагаем имот е задача, основана на доказателства. По време на преоценка Службата за оценка анализира съответните пазарни транзакции за наем за всички подлежащи на оценка имоти в съответствие със законодателството, най-добрите международни практики, както е посочено в публикуваните бележки с практически насоки, добре установените принципи за оценка и съдебната практика на независимия оценителски трибунал и висшите съдилища. Заключенията, направени от този анализ, се прилагат към имоти с подобни обстоятелства, като се използва „сравнителният“ метод на оценка, който, както подсказва името, използва директно сравнение с други подобни имоти.

Tailte Eireann носи отговорност за всички въпроси, свързани с оценката, включително глобалната оценка на имоти на предприятия за обществени услуги. Централният списък за оценяване е списък на всички глобални оценки, които са оценките на конкретни определени обществени предприятия за комунални услуги в държавата. Глобалните оценки се извършват на петгодишен цикъл, както е предвидено в раздел 53(6) от Закона за оценката от 2001 г., изменен от Закона за оценка (изменен) от 2015 г.

Tailte Eireann разпределя глобалните оценки между местните власти. На всяка местна власт се разпределя елемент от глобалната оценка, ако имотът на предприятието за комунални услуги, което се оценява в световен мащаб, се намира в района на тази местна власт. Всяко предприятие за комунални услуги се оценява независимо от всички други глобални оценки на комуналните услуги. Разпределението на глобалната оценка (т.е. сумата от оценката, която ще бъде разпределена между всеки от оценяващите органи и върху която те ще начисляват ставки за 5 години до следващата насрочена глобална оценка) се определя с министерска заповед за разпределение (законов инструмент) . Заповедта за разпределение има за цел да разпредели подлежащата на глобална оценка оценка между оценяващите органи по справедлив начин, който обикновено се основава на населението.

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 и да платят данък за приблизително 1,9 милиона имоти. 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.

Местни варианти: Местните власти имат правомощието да променят ставките на местния данък върху имотите (LPT) в своите райони с до 15%. Ако местен орган реши да промени основната ставка на LPT надолу (с до 15%), произтичащата загуба на доход от LPT се отразява в пропорционално намаление на дискреционния доход за Съвета. По същия начин, ако местните власти решат да променят ставката нагоре, има пропорционално увеличение на този доход.

Първи период на оценка: Таксата за LPT се основава на пазарната стойност на даден имот към определена дата, наречена дата на оценка. Не е необходимо точната стойност да се декларира в отдела за приходи, а вместо това трябва да се избере съответният диапазон на оценка. Първият период на оценка е от 2013 г. до 2021 г., като данъкът се начислява върху стойността на имотите към 1 май 2013 г.

Втори период на оценка: Беше въведен ревизиран метод за изчисляване на задълженията по LPT за 2022 г., с преразглеждане на основната ставка на LPT и разширяване на диапазоните на данъка върху имуществото, за да се вземат предвид увеличенията на цените на имотите от 2013 г. насам. Вторият период на оценка започна през 2022 г. с LPT, начислен върху стойността на имота въз основа на дата на оценка от 1 ноември 2021 г. Оценката на имота към тази дата определя стойността на LPT за четирите години от 2022 до 2025 г. Новопостроените имоти също подлежат на облагане с LPT, след като станат обитавани или годни за използване. Всички нови имоти, построени между датите на оценка, се оценяват ретроспективно, сякаш са съществували към предходната дата на оценка.

Приоритетна област 2. Трансфери от центъра, изравнителен механизъм

Настоящата система на трансфери от центъра предимно се базира на задачи и е непостоянна, променяйки се от един бюджетен цикъл в следващия. Това създава твърдост в местните бюджети, неоптимално разпределение на територията и демотивира автономните решения в общините. Може да се обмислят алтернативни модели на споделяне на данъци и безвъзмездни помощи за увеличаване на местната бюджетна автономия. Премахването на този механизъм на трансфери би било в съответствие с принципи 7 (*Ефикасна, ефективна и стабилна администрация*) и 10 (*Добро финансово и икономическо управление*) от CM/Rec(2023)5.

Освен това общата нецелева сума, използвана за изравняване днес, е твърде малка (около 6% от общите трансфери) и не може да компенсира ресурсните дисбаланси, създадени от разликата в икономическото състояние на различните общини. Ако в бъдеще ДДФЛ ще бъде споделен с местните власти, необходимостта от значителен изравнителен фонд само ще нарасне. И накрая, дискреционните „извънбюджетни средства“ за капиталови инвестиции изкривяват стимулите на местно ниво и правят междуправителствените финанси непрозрачни и непредвидими.

ПРЕПОРЪКИ ЗА ДЕЙСТВИЕ

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.
- 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 Националното сдружение на общините. Член 9 от Хартата гласи, че местните власти трябва да бъдат консултирани по подходящ начин относно начина, по който да им бъдат разпределени преразпределените ресурси.

Примери в партньорски държави-членки

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). Хоризонталното изравняване създава напрежение между юрисдикциите, тъй като „богатите“ общини не са склонни да финансират „бедните“ общини.

АРМЕНИЯ: КАК СЕ РАЗПРЕДЕЛЯТ СУБСИДИИ ЗА КАПИТАЛОВИ ИНВЕСТИЦИИ

Правителството на Армения създаде 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.

Министерството на териториалната администрация и инфраструктурата изготвя резюме на заявленията и ги изпраща за оценка на междуведомствената комисия, създадена с решение на министър-председателя. В срок до 10 работни дни от получаване на заявление, междуведомствената комисия излиза със заключение за въздействието на предложената инвестиция върху развитието на общината и приноса ѝ за решаване на наболелите местни проблеми.

Критериите за финансиране от държавния бюджет са: отдалеченост от столицата, отдалеченост от областния център, голяма надморска височина, близост до държавната граница, малък общински бюджет (до 60 000 евро годишно), кредит от 20% и повече. като частна инвестиция, 51% или повече местно съфинансиране. В този контекст финансирането от държавния бюджет варира от 30% до 90% за редица програми, насочени към инвестиране в общинската инфраструктура.

Силно формализираният процес повиши прозрачността на разпределението и качеството на проектите, представени за финансиране. Той също така подобри инвестиционния климат в общините, като намали несигурността и по този начин премията за риск, включена в договорите за работа, което в крайна сметка означава по-добро използване на публичните ресурси. Ясните правила и разпоредби са от решаващо значение както за общините, така и за централното правителство, позволявайки ефективно планиране на бюджетните разходи, улеснявайки мониторинга на изпълнението на проекти и поощрявайки въвеждането на ключови показатели за изпълнение.

С този механизъм Армения изпълнява разпоредбите на член 4, раздел 1 от Хартата, който гласи, че процедурите и правилата за финансиране на общински инвестиционни програми от държавния бюджет трябва да бъдат определени със закон и да бъдат съгласувани с Националното сдружение на общините. Той също така отговаря на изискването в раздел 6, че местните власти трябва да бъдат консултирани по подходящ начин относно начина, по който да им бъдат разпределени преразпределените ресурси.

ИРЛАНДИЯ: РАЗПРЕДЕЛЯНЕ НА ДИСКРЕЦИОННО ФИНАНСИРАНЕ И ИЗРАВНЯВАНЕ

Централното правителство традиционно предоставя непрограмно финансиране на местните власти под формата на годишна вноска за покриване на разходите за предоставяне на разумно ниво на обслужване на техните клиенти. До 2014 г. това разпределение на финансирането беше под формата на безвъзмездни средства с общо предназначение (GPGs). През 2014 г. беше договорено ниво на основно финансиране, което беше осигурено от централно събирания местен данък върху собствеността (LPT).

Базови стойности на местния данък върху имуществото. Съгласно модела на разпределение на LPT всеки местен орган има право да получи минимална сума на финансиране в рамките на процеса на разпределение на LPT, известна като базова стойност. Когато доходът от LPT на даден местен орган е по-нисък от договорената им базова стойност, централното правителство осигурява изравняване, за да гарантира, че им се разпределя минимум от договореното базово финансиране. Нивата на доходи от LPT в цялата страна са различни, но е важно всички местни власти да получават поне това основно ниво на финансиране, за да се гарантира, че могат да предоставят адекватни нива на обслужване. Общото ниво на базовото финансиране за всички 31 местни власти за няколко години до 2023 г. беше определено на 352,9 милиона евро.

Преглед на базовите стойности на LPT. Твърдеше се, че нивото на базовото финансиране, което варира от орган до орган, вече не отразява справедливо различните разходни нужди и способностите на местните власти за повишаване на доходите. Беше прието, че обстоятелствата на местните власти се различават значително едно от друго по отношение на географски район, население, нужди от услуги и способността да повишават собствения си доход на местно ниво и че тези обстоятелства претърпяха значителни промени през последните 20 години.

По-рано тази година беше създадена **работна група**, която включваше представители от сектора на местното управление, за да прегледа и установи нов модел за определяне на базовите нива на финансиране на местния данък върху собствеността. Работата на групата вече приключи и включва препоръки, че от 2024 г. основното финансиране на някои местни власти се нуждае от корекция в съответствие с критериите, препоръчани от работната група. Групата също така препоръча нито един местен орган да няма намаляване на основното финансиране при прилагането на този модел.

Увеличаването на базовото финансиране за 2024 г. се ръководи от извършения преглед и препоръките на работната група. Освен това министърът на жилищното строителство, местното управление и наследството гарантира, че всеки орган е получил увеличение на базовот си финансиране с поне 1,5 милиона евро. Съответно общите базови стойности за LPT на местните власти през 2024 г. ще бъдат увеличени от 353 милиона евро на 428,4 милиона евро.

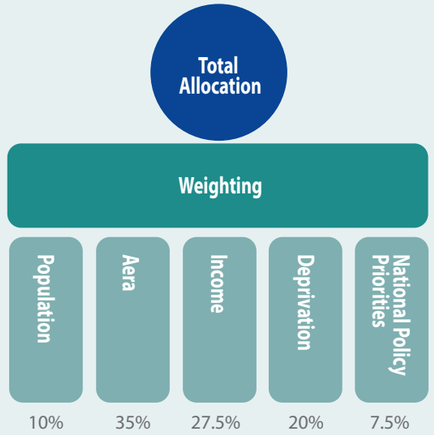
Окончателните препоръки на групата са както следва:

– Министърът да разпредели базовите линии на LPT на местните власти за 2024 г. в съответствие с модела за разпределение, разработен от работната група.

– Моделът да определи разпределението на базовото финансиране на местните власти според следните показатели и коефициенти на тежест.

  Прилагането на този модел да не доведе до намаляване на текущите базови нива на финансиране на LPT (т.е. нива от 2023 г.) за който и да е местен орган.

– Този модел да се използва за преглед на базовите стойности на местните власти на всеки 5 години, след актуализирани данни от преброяването.



Механизмът за изравняване: използвани индикатори и тегла.

Допълнителна информация за показателите и теглата. Непрограмното финансиране в исторически план се разпределя с помощта на модел „нужди и ресурси“, който включва годишен анализ на повече от 300 входни данни за всеки местен орган. Това беше прекратено поради сложността му. Първоначално работната група за 2023 г. разгледа 5 показателя и 11 подпоказателя. Всеки подпоказател беше изследван от групата и изключен от модела, когато въздействието му беше силно свързано с това на друг показател. Резултатът беше, че окончателно договореният модел запази 5-те основни показателя, като бяха необходими само 2 допълнителни подпоказателя (за приоритетите на националната политика).

Население. Моделът разпределя 10% от общото финансиране пропорционално на населението на органа; въз основа на данните от преброяването през 2022 г.

Площ. Моделът разпределя 35% от общото финансиране пропорционално на площта на органа.

Доходи. Моделът разпределя 27,5% от общото финансиране въз основа на местния доход на глава от населението в органа. Този доход се състои от доход от стоки и услуги и доход от търговски ставки. Властите получават разпределение, пропорционално на разстоянието им от най-високия доход на глава от населението.

Лишения. Моделът разпределя 20% от общото финансиране въз основа на Глобалния индекс на равнището на материалните лишения за общински райони (OP) (или градски избирателни райони (ГИР)). Районите с отрицателен индекс на равнището на материалните лишения получават разпределение пропорционално на (1) резултата и (2) населението на района. Има максимално разпределение от 1,35 милиона евро за OP (или ГИР) и минимално разпределение от 406 хиляди евро за местен орган.

Приоритети на националната политика. Моделът разпределя 7,5% от общото финансиране въз основа на резултатите на даден орган по отношение на два основни приоритета на националната политика (1) 3,75% по отношение на жилищните цели (въз основа на ключови показатели за изпълнение на НКРК) и (2) 3,75% по отношение на свързаните с климата цели (въз основа на целите за емисии на Органа за устойчива енергия на Ирландия).

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:

– Общинският общ фонд за финансиране на общински правни задачи, който се разпределя според населението, площта и други разходни фактори.

– Общинският кохезионен фонд за изравняване на общините, особено по отношение на фискалния капацитет и разликите във възможностите. Разпределението му се основава на данъчния капацитет на общините спрямо средния за страната и индекс на социално развитие на общините.

Общинският социален фонд, целева субсидия, има за цел да отговаря на специфични разходи, свързани с правомощията и компетенциите, прехвърлени от централната администрация към общините по отношение на образованието и свързани с първия кръг на децентрализация.

Освен това има променливо участие от 5% в данъка върху доходите на физическите лица (генерирани от жителите на общината). Има и дял от 7,5% от приходите от ДДС, събрани в секторите „Хотели, ресторанти, съобщения, електроенергия, вода и газ“.

Във връзка с тези аспекти и за осигуряване на прозрачност държавният бюджет нарежда на Главната дирекция на местните власти да съобщи на общините кои променливи/базови данни се използват за изчисляване на посочените средства. Държавният бюджет има специално приложение, в което се определят и публикуват сумите, отпускани годишно на общините. При прехвърляне на нови правомощия на местните власти, държавният бюджет осигурява допълнителни средства по Фонда за финансиране на децентрализацията.

Приоритетна област 3.

Преглед на компетенциите на общините и сътрудничеството с деконцентрирани власти

Българските общини се третират еднакво от закона, като имат еднакъв набор от правомощия, независимо от размера и капацитета им. Това не е необичайно в европейския контекст, но големият брой такива функции, създадени от различни актове и понякога от подзаконовата уредба, е трудно да се управлява в по-малки и по-бедни общности. По думите на заинтересована страна по време на мисията за партньорска проверка, *„много кметове дори не знаят преди края на мандата си колко функции трябва да изпълняват, а дори и да знаеха, нямаше да има пари да ги изпълняват"*.

Сътрудничеството с деконцентрираните служби на областно ниво е слабо и тези териториални клонове на правителството нямат достатъчно капацитет да подпомагат местните власти с координация и експертиза. Идеята да се проучи създаването на второ ниво на изборна власт първоначално беше включена в Стратегията за децентрализация 2015-2025 г., но в резултат на дискусиите се оказа, че в момента това не е приоритет за правителството. Допълнителните функции на общините са друга опция в дневния ред и нещо, което се изисква от по-способните местни власти, но като цяло централното правителство би искало първо да коригира и консолидира съществуващата система, преди да прехвърли допълнителни компетенции на общините.

ПРЕПОРЪКИ ЗА ДЕЙСТВИЕ

- Препоръчително е да се извърши задълбочен преглед на собствените и делегираните функции на общините, успоредно с въвеждането на безусловно финансиране, основано на нормативи, описано по-горе като Приоритетна област 2. В идеалния случай делегираните функции ще бъдат много по-малко на брой от останалите и ще имат ясен механизъм за финансиране, дори под формата на целева безвъзмездна помощ (вижте примера с образованието в Португалия).
- Функциите, които не отговарят на критериите да бъдат делегирани, могат да станат собствени функции на общината; местните заинтересовани страни предложиха по време на консултациите примери за местната полиция, пожарникарите или службите за спешна помощ. Според представителите на централната власт обаче това предефиниране на прехвърлянето може да се направи едва след като се вземат основните решения как системата за прехвърляне да стане по-ефективна. Когато се извършват прехвърляния на правомощия, най-добрата практика е те да идват с адекватни финансови ресурси, както се изисква в CM/Rec(2011)11 относно финансирането от властите на по-високо ниво на нови правомощия за местните власти, по-специално *„Увеличаването нетните местни разходи, произтичащи от прехвърлянето на компетентност от по-високо ниво към местните власти, без да се цели промяна на нивото на обслужване на потребителя, следва да бъде компенсирано. Компенсацията трябва да се основава на прогнози за очакваните нетни разходи за новата компетентност. Следва да бъдат включени разходите за прехвърляне на персонал, включително прогнозните заплати и условията на работа. Разходите за задължения, произтичащи от придобити пенсионни права на прехвърления персонал, също трябва да бъдат включени в компенсацията"*.
- За компетенциите, които са твърде сложни и скъпи за общините и имат по-голяма зона на обхват над тяхното ниво, могат да се проучат алтернативни решения в дългосрочен план и след консултации (вижте примера за Финландия по-долу).
- Препоръчително е районните служби (области) да увеличат капацитета си да подпомагат по-слабите общини със съвети и техническа подкрепа, по-специално по функции, които изискват напреднали експертни познания (съставяне на проекти на ЕС, градоустройство и управление на земята, корпоративно управление на общински компании и т.н.).

Примери в партньорски държави-членки

ФИНЛАНДИЯ: СЛУЧАЙ НА РЕОРГАНИЗАЦИЯ НА КОМПЕТЕНЦИИТЕ

От януари 2023 г. организацията на общественото здравеопазване, социалните грижи и спасителните служби беше радикално трансформирана във Финландия. Отговорността за организирането на тези услуги беше прехвърлена от общините към новосъздадените „окръзи за благоденствие", всъщност второ ниво на управление с избрани съвети. Целта на реформата е да се подобри достъпността и качеството на тези три важни и скъпи обществени услуги на територията на Финландия, след години, в които предоставянето им на местно ниво се оказа неоптимално. Съгласно реформата във Финландия бяха създадени общо 21 самоуправляващи се окръга за благосъстояние, в допълнение към съществуващите 309 общини. Освен това град Хелзинки пое отговорност за организирането на здравни, социални и спасителни услуги в собствената си област. Съвместният окръжен орган за болничния район Хелзинки и район Уусимаа ще отговаря за организирането на специализирано здравеопазване, изискващо отделни специализирани здравни грижи, определени от закона. Най-високата власт за вземане на решения във всеки окръг за благоденствие се упражнява от окръжния съвет, чиито членове и заместник-членове бяха избрани на окръжни избори през 2022 г.; от 2025 г. нататък окръжните избори ще се провеждат на всеки четири години заедно с общинските избори. Новосъздадените окръзи нямат данъчни правомощия, като се финансират изцяло чрез трансфери. Общините ще останат отговорни за насърчаването на обществено здраве и осигуряването на благосъстоянието на своите жители, а публичният сектор ще остане организаторът и основният доставчик на услуги. Участниците от частния сектор и нестопански организации ще допълнят обществените здравни и социални услуги. Създават се пет области на сътрудничество за здравеопазване и социални грижи, за да се осигурят специализирани услуги и гражданите ще продължат да имат право да използват здравни и социални услуги в новите регионални граници.

ПОРТУГАЛИЯ: ПРЕНАСОЧВАНЕ НА ФУНКЦИИ КЪМ МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ

Задълбочаването на децентрализацията на компетенциите към местните власти предполага създаване на правни и оперативни условия за осъществяване на прехвърлянето към междуобщински предприятия, общини и енории на компетенциите, предвидени в одобрените секторни норми въз основа на Рамковия закон за децентрализация (50/ 2018 г. от 16 август)[12]:

През 2018 г. Португалия започна важен процес на децентрализация, който предвижда прехвърляне на отговорности към местните власти и междуобщинските предприятия между 2019 г. и 2023 г. Общините постепенно се присъединиха към процеса между 2019 г. и април 2023 г. В резултат на това областите на общинска отговорност са:

1. Образование, всичко, което се отнася до невисшето образование, с изключение на управлението на преподавателския персонал и определянето на учебното съдържание.
2. Социални действия на местно ниво, особено в борбата срещу бедността (социална интеграция, обслужване на доходите и услуги за социална подкрепа).
3. Здравеопазване, местно оборудване и управление на съоръжения за грижи с неклиничен персонал.
4. Общинска гражданска защита.
5. Култура, местно наследство и музеи, които не са класифицирани като национални, лицензирани артистични представления.

12. https://files.dre.pt/1s/2018/08/15700/0410204108.pdf

6. Управление на държавни неизползвани недвижими имоти.
7. Жилищно настаняване, притежаване и управление на социални жилища от държавата и управление на градски програми за отдаване под наем и рехабилитация.
8. Управление на пристанищно-морски зони без използване на пристанища: второстепенни рибарски пристанища, развлекателни лодки и градски зони за развитие на туризма.
9. Плажове: лицензиране на търговски дейности и изграждане на оборудване, управление и оборудване на крайбрежни, речни и езерни плажове, интегрирани в публичното пространство на държавата.
10. Съвместно управление на защитени територии.
11. Комуникационни пътища (градски и второстепенни пътища).
12. Обслужване на гражданите: магазини за граждани.
13. Наличие в близост на полицейска сила, участие в определянето на полицейски модел.
14. Пожарна безопасност в сгради.
15. Обществен паркинг.
16. Лицензиране на предметни лотарии, томболи, рекламни състезания на местно ниво.
17. „Справедливост“: мрежа на „**мирови съдии**“(съд за ангажиране на доброволци), социална реинтеграция и подкрепа за жертви на престъпления.
18. Транспорт по вътрешни водни пътища.
19. Залесяване и повторно залесяване.
20. Сдружения на пожарникарите.

Основната цел на тази трансформация е да доближи публичното управление до гражданите в условията на бюджетна неутралност. Фондът за финансиране на децентрализацията (ФФД) е разпределение от централния бюджет за покриване на новите правомощия, прехвърлени на общините. През 2023 г. той предвижда отпускане на 1200 милиона евро за ФФД за финансиране на новите задачи, разпределени на общините, а именно в областите образование, здравеопазване, социална подкрепа и култура, както следва: около 1020 милиона евро за образование; 128 млн. евро за здравеопазване; 56 млн. евро за социално подпомагане; и около 1,2 млн. евро за култура. По отношение на останалите площи няма прехвърляне на средства от държавния бюджет към общините, но в много случаи им е предоставено законово право да събират приходи, които преди са принадлежали на други субекти (напр. такси за плажни концесии).

Има и засилване на правомощията на няколко енории в области, интегрирани в правната сфера на общините. Указ-закон 57/2019 от 30 април, в логиката на субсидиарност, позволява чрез взаимно споразумение определено преразпределение на задълженията и финансовите ресурси от общината към енорията в следните области: управление и поддръжка на зелени площи, почистване на обществени пространства и поддръжка на градско обзавеждане, панаири и пазари, поддръжка на училища. Средствата, преведени на енориите, могат да се събират в специален онлайн портал.[13]

13. https://portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/transferencia-de-competencias/dos-municipios-para-as-freguesias/

Приоритетна област 4.

Прозрачност на събирането и използването на данни за създаване на политики

В момента Министерството на финансите е в центъра на вземането на решения, когато става дума за местни бюджети, с финансова информация, събирана директно от общините, и нефинансови показатели, предоставени от други секторни министерства. На това ниво съществува законна загриженост за ефективността и ефикасността на местните разходи, както и за качеството на общинските услуги и справедливия достъп на всеки гражданин на България до такива услуги. Това от своя страна генерира тенденция за микроуправление на целевите трансфери, които са многобройни и базирани на задачи, чрез включване на претеглени разходи и показатели за изпълнение в системата и поставяне на разпределението в зависимост от подобрения, формално или неофициално. Малкият брой български общини прави тази склонност към централно микроуправление на местните дела измамно привлекателна.

Въпреки че по принцип Министерството на финансите възнамерява да бъде възможно най-обективно в своите решения за разпределение, разнообразието от общински услуги и сложността на формулите, включващи показатели, които изравняват или създават неблагоприятни ефекти на местно ниво, правят усилието в настоящата структура по-трудно, отколкото би могло да бъде.

ПРЕПОРЪКИ ЗА ДЕЙСТВИЕ

- Съществуващата база данни може да бъде подобрена и развита, като се комбинират финансови и нефинансови показатели, за да се следи изпълнението на различните общински услуги, а не само сигнали за ранно предупреждение при изпълнение на местния бюджет. Сравнението между общините би помогнало за подобряване на резултатите в различни сектори и би дало информация за дискусиите в правителството и обществеността пространство (вижте италианския пример по-долу). Такова по-широко покритие е различно от по-тясната цел на МФ да открива признаци на финансови затруднения в общините, за да им предлага съвети или да изпраща проверки на територията.
- Такава база данни може да бъде изградена постепенно с течение на времето и да включва аналитични модули, които ще бъдат отворени за партньорите от местната власт и обществеността. Прозрачността при използване и достъпността ще бъдат напълно в съответствие с принципите на доброто управление, изложени в CM/Rec(2023)5, по-точно принцип 6 (Откритост и прозрачност) и принцип 12 (Отвореност за промяна и иновации).
- Такава инвестиция може да бъде финансирана от Плана за възстановяване и устойчивост на България, по приоритета на ЕС за дигитализация на публичната администрация.

Забележка: приоритетна област 4 е логически свързана с 1 (Местна данъчна основа) и 2 (Трансфери, изравняване). Една по-ефективна система от собствени източници (1) може да намали натиска върху трансферите от центъра (2). По-стабилното и основано на правила разпределение на централните трансфери върви ръка за ръка с отварянето на базата данни с показатели (4) и процеса на вземане на решения към местните власти, гражданското общество и обществеността като цяло. С времето България може да развие по-сложна, професионална и институционализирана система за мониторинг на работата на местното самоуправление, както показва примерът на Ирландия.

КОНСТАТАЦИИ ОТ ПАРТНЬОРСКАТА ПРОВЕРКА

Примери в партньорски държави-членки

ИТАЛИЯ: СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА РАБОТАТА НА МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ[14]

Разликата между стандартните и действителните разходи за всяка услуга предоставя добра отправна точка за преценка на нивото на разходите на всяка община, но не е добър показател за ефективността на местните власти при предоставянето на местни услуги. Реалните разходи може да са над (под) стандартните, защото общината предоставя повече и по-добри (по-малко и по-лоши) услуги от стандартното.

Следователно също така е полезно да се оцени работата на всяка общност в производството на услуги по отношение на референтна точка (средно за страната или стандартно ниво). Използвайки методологията, приложена за изчисляване на SEN и подходящ набор от променливи, е възможно да се изчислят **стандартни изходни нива (SLO)**, които могат да бъдат сравнени с **действителното изходно ниво**.

Следователно, оценката на изпълнението може да се основава на **съвместния анализ** на два показателя: **разликата в разходите** (разликата между действителните разходи и стандартните разходи) и **разликата в резултатите** (разликата между действителните резултати и стандартното ниво на резултатите). Този съвместен анализ е извършен с картографиране на всички местни администрации в модел на четири квадранта като този, представен в диаграмата по-долу.

Анализ на ефективността

Местните власти в квадрант I (над стандарта) са администрации, които харчат повече от стандарта и в същото време произвеждат повече услуги от стандарта; напротив, местните власти в квадрант III (под стандарта) харчат по-малко от стандарта, като предоставят и по-малко услуги от стандарта. Тези случаи може да се считат за „нормални“ съгласно принципа, че местните власти трябва да бъдат свободни да упражняват своята автономия, за да задоволят местното търсене на обществени услуги.



От друга страна, местните власти, разположени в квадрант II (ефективни), могат да се разглеждат като потенциални еталони за идентифициране на най-добри практики, тъй като те са в състояние да предоставят услуги над стандартните разходи, с по-малко от техните стандартни разходи. Вместо това местните власти в квадрант IV (неефективни) са потенциални кандидати за подобрения на тяхното изпълнение, тъй като показват ниво на действителните услуги под стандарта с ниво на действителните разходи над стандартните им разходни нужди.

Този вид анализ се прилага за сравнителен анализ, за идентифициране на най-добрите практики и за стимулиране на неефективните местни администратори, които трябва да подобрят работата си. Той не е предназначен за налагане на санкции на местни власти, които показват лошо изпълнение.

ИРЛАНДИЯ: КАК ДА СЕ ОРГАНИЗИРА ИЗМЕРВАНЕТО И УПРАВЛЕНИЕТО НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО

Националната комисия за надзор и одит (NOAC) е националният независим надзорен орган за сектора на местното управление в Ирландия. Създадена е през юли 2014 г. съгласно Закона за реформа на местното самоуправление от 2014 г., за да осигури независим надзор на сектора на местното управление (местните власти и свързаните с тях органи), включително регионалните събрания. Функциите на NOAC са широки, обхващат всички дейности на местните власти и включват контрол на изпълнението като цяло и конкретно на финансовите резултати. NOAC има роля и за подкрепа на най-добрите практики, надзор на прилагането на националната политика на местното правителство и мониторинг и оценка на изпълнението на корпоративните планове, спазването на споразуменията за ниво на обслужване и реформата на обществените услуги от органите на местното управление.

NOAC също така ежегодно изготвя доклад за показателите за изпълнение на местните власти, който разглежда 42 показателя под 11 заглавия. Тези показатели обхващат широк спектър от функции, изпълнявани от местните власти в 11 специфични области на жилищно настаняване, пътища, планиране, водоснабдяване, отпадъци/околна среда, противопожарна служба, библиотеки/отдих, младеж/общност, корпоративно, финансово и икономическо развитие. Те се използват в отделните отчети за ефективността. Като продължение на тази работа, годишно се провеждат шест срещи за валидиране с избрани местни власти. Финансовите показатели, измерени и отчетени от NOAC, включват нива на събираемост на приходите: Нива на събираемост на търговските ставки, нива на събираемост на наеми и анюитети и нива на събираемост на жилищни заеми.

Законовите функции на NOAC са широки и по-конкретно от Комисията се изисква да:

– Проучи изпълнението на всеки орган на местното управление спрямо съответните показатели, избрани от NOAC (за да се включи обслужването на клиентите) или както е предписано в министерските разпоредби;
– Прегледа финансовите резултати, включително съотношението цена-качество, на всеки орган на местно управление по отношение на неговите финансови ресурси;
– Подпомага добрите практики (развитие и усъвършенстване) при изпълнение на функциите си от органите на местното самоуправление;
– Наблюдава и оценява спазването на споразуменията за ниво на обслужване, сключени от който и да е местен правителствен орган;
– Наблюдава как националната политика за местно управление се прилага от органите на местното управление;

14. Този метод за сравнителен анализ на работата на общините е приложен в Литва (вижте: Окончателен доклад за изравняването в Литва) и в Италия (https://www.opencivitas.it/en/performance-analysis-municipalities).

– Наблюдава и оценява прилагането на реформата в обществените услуги от който и да е местен правителствен орган или като цяло;
– Наблюдава адекватността на корпоративните планове, изготвени от регионалните събрания и съвети, и оценява изпълнението на плановете от всеки орган на местното управление или като цяло;
– Предприема стъпки в рамките на другите си функции с цел изготвяне на доклади, изисквани съгласно закона, както и изготвяне на доклади по собствена инициатива; и
– Изпълнява всички допълнителни функции, възложени с министерска заповед.

Подход и цели на NOAC. При изпълнението на мандата си NOAC има за цел да:

– Се утвърди в своята роля и да изгради работни отношения със своите заинтересовани страни, включително Министерството на жилищното строителство, местното управление и наследството, главните изпълнителни директори и избрани членове на местните власти.
– Провежда основан на доказателства контрол, който предоставя качествени, обективни, балансирани и уместни доклади, които ще дадат възможност на сектора на местното управление да подобри своето изпълнение, да подобри съществуващата култура на непрекъснато подобрение и да внедри най-добрите практики в системата като цяло.
– Добави стойност към сектора на местното управление и даде препоръки за надграждане на ефективността и спестяванията, постигнати от сектора до момента, с акцент върху обслужването на клиентите и ефективността на разходите
– Установи подход на сътрудничество със съответните органи и агенции в основата на работата на NOAC.
– Идентифицира и се фокусира върху онези аспекти от функциите и дейностите на местната власт, които са важни за гражданите/клиентите.
– Улесни ангажираността за подобрено изпълнение и
– Наблюдава адекватността на корпоративните планове на местните власти и оцени колко добре се изпълняват.

Ключовите дейности на NOAC включват показатели за ефективност, корпоративни планове, кодекс за публични разходи и програма за контрол/профилни срещи. По-голямата част от работата на NOAC се извършва от редица работни групи, създадени да се съсредоточат върху определени области и да продължат изпълнението на различни проекти. Другата работа на NOAC се извършва пряко от председателя. Секретариатът и спомагателните услуги на NOAC се предоставят от Министерството на жилищното настаняване, местното управление и наследството. Дейностите на NOAC обаче са независими, както се изисква от законодателството.

Работните групи на NOAC се състоят от членовете на съвета и се подпомагат в работата си от Секретариата.

1. **Местно управление, ефективност и реформа (Работна група 1)**. Нейната роля е да подпомага функциите на NOAC съгласно раздел 126C (1) (d), (e), (f) и (g) от Закона за реформата на местното самоуправление от 2014 г. По-конкретно, работната група:

– Наблюдава и оценява спазването на всяко споразумение от естеството на споразумение за ниво на обслужване, сключено от един или повече местни държавни органи,
– Наблюдава как се прилага националната политика по отношение на местното управление от органите на местното управление,
– Наблюдава и оценява прилагането на реформата на обществените услуги от местните органи на управление и
– Следи за адекватността на корпоративния план, изготвен от Регионалното събрание и от Съвета.

2. **Показатели изпълнение (Работна група 2)**. Нейната роля е да контролира изготвянето на годишен доклад за показателите за изпълнение на местните власти. Работата на групата е свързана главно с раздел 126C от Закона за реформата на местното самоуправление от 2014 г. и включва преглед на показателите за изпълнение и подходящите насоки за местните власти, определяне на процеса на проверка, който трябва да се прилага към подадените данни и изготвяне на коментара на NOAC относно събраните данни, както и всички последващи функции, които може да са необходими. Тези данни могат да се използват за сравняване и противопоставяне на изпълнението и са ключови при изготвянето на отделните доклади за контрол на местните власти.

3. **Комуникации и проучване на клиенти (Работна група 3).** Нейната роля е да изпълнява функциите на NOAC съгласно раздел 126C (1) (a) от Закона за реформата на местното самоуправление от 2014 г. Тоест, да се изследва внимателно работата на местните власти спрямо съответните показатели, които се отнасят до обслужването на клиентите и съгласно раздел 126C (1) (c), за да се подкрепи развитието и подобряването на най-добрите практики. Групата се ангажира да изпълнява дейностите или функциите, които трябва да бъдат обект на проучване, а също така разработва искания за предложения, прегледи и въпросници. Освен това, тя си взаимодейства с външни заинтересовани страни, по-специално чрез своята марка и комуникация, като например чрез семинара за добри практики, който се провежда ежегодно.

4. **Финансово управление и изпълнение (Работна група 4).** Нейната роля е да:

– Проверява внимателно финансовите резултати, включително по отношение на стойността на парите,
– Наблюдава как се прилага националната политика по отношение на местното управление от органите на местното управление, и
– Наблюдава и оценява прилагането на реформата на обществените услуги от местните органи на управление,
– Освен това групата съпоставя и изготвя годишния доклад за осигуряване на качеството на местното управление съгласно Кодекса за публичните разходи. Кодексът за публичните разходи е разработен от Министерството на публичните разходи и реформи и се прилага за всички публични органи, които получават публични средства, и гарантира, че се получава възможно най-добрата стойност за парите, когато се изразходват или инвестират публични средства.

Срещи за контрол с местните власти. Освен стандартната си работа във връзка с публикуването на различни отчети за дейността на местните власти и предоставянето на услуги, през 2017 г. NOAC започна да съставя профили на местните власти. Тези профили се основават основно на материалите в собствените доклади на NOAC до момента и срещите с главните изпълнителни директори, но също така включват информация, предоставена от самите власти, очертаваща конкретния контекст, в който всеки от тях работи. След тези профилни срещи главният изпълнителен директор и мениджърският екип присъстват на среща с целия съвет на NOAC, за да отговорят на въпроси от членовете на NOAC по теми като финанси, обслужване на клиенти, корпоративно планиране, жилищни проблеми, показатели за изпълнение, туристически инициативи, заетост в окръга и, икономическо и общностно развитие.

Приоритетна област 5. Рамка за консултации между централните и местните власти

Съветът за децентрализация на държавното управление (CDSG) беше създаден през 2013 г. като платформа за консултации, в която централните и местните власти са представени равностойно; като секретариатът действа като седалище на МРРБ. По принцип всички национални политики с въздействие върху децентрализацията се обсъждат на този форум. Успоредно с това Сдружението на общините (НСОРБ) провежда официални и неформални консултации с централните власти и публикува аналитични материали и доклади. Рамката обаче е предимно формална, тъй като CDSG изглежда има много малка видимост и напоследък не е провеждал никакви срещи. Ресорните министерства изглежда приемат разпоредби в своя сектор с малко консултации и недостатъчно информация.

ПРЕПОРЪКИ ЗА ДЕЙСТВИЕ

- CDSG си струва да бъде възстановен и укрепен; като включването на представители на гражданите като наблюдатели може да увеличи видимостта и уместността му. Този форум ще предостави пространството, където всички основни политически мерки с въздействие на местно ниво се представят и обсъждат преди да се вземат окончателни решения. Това не само би увеличило прозрачността и доверието в системата, но също така би стабилизирало очакванията, като изясни на всички заинтересовани страни какъв следва да бъде планираният курс на действие в средносрочен и дългосрочен план.
- За да се формализира по-добре дейността на CDSG, може да се определи и публикува календар на срещите и предварителен тематичен дневен ред за следващата година във връзка с обявената от правителството законодателна програма.
- В рамките на CDSG може да бъде сформирана специална работна група, която да работи конкретно по бюджетни въпроси, с по-чести срещи и в тесен контакт с МФ. Тази работна група ще публикува писмено становище по проектобюджета, като акцентира върху компонентите, които имат влияние върху местните финанси.
- Може да бъде създадена друга работна група, включваща техническия персонал на НСОРБ, която да работи с МФ по разработването на базата данни, посочена по-горе в Приоритетна област 4. Структурата на работните групи може да се развива във времето с натрупването на повече опит; Случаят с Ирландия показва колко сложно може да бъде подобно споразумение.

Примери в партньорски държави-членки

ФИНЛАНДИЯ: ПРОЦЕС НА ПРЕГОВОРИ МЕЖДУ ЦЕНТРАЛНО И МЕСТНО НИВО

През последните десетилетия бяха положени сериозни усилия за подобряване на преговорния процес между местното и централното ниво. Министерството на финансите играе ключова роля в организирането на срещи между Сдружението на общините и различните министерства. Двата основни органа, участващи в процеса, са Консултативният комитет и Работната група за изготвяне на Програма за финансиране на местното самоуправление.

Консултативният комитет включва представители на Министерството на финансите, Министерството на социалните грижи и здравеопазването, Министерството на образованието и културата и Сдружението на общините, което е законният представител на местния сектор. Комисията отговаря за:

– В етапа на подготовка – устройствените планове и законодателни проекти, касаещи финансите и администрацията на общините;

– Предложението за държавния бюджет в частите, касаещи общинските финанси;

– Правителствените предложения относно финансите и администрацията на общините преди разглеждането им в Правителствения съвет;

– Споразуменията за поделяне на разходите между държавата и общините;

– Други важни въпроси, свързани с финансите и администрацията на общините.

Работната група за изготвяне на Програма за местните финанси включва експерти от същите организации, както и някои други министерства, които имат отговорности с въздействие върху общините. Два пъти в годината тази работна група изготвя доклад, в който се изброяват мерките по отношение на общините и техният финансов ефект върху общините. Направена е и оценка на финансовото състояние на общините и как се е променила позицията им в това отношение след предишния доклад. Последната част се състои от прогноза, базирана на общите икономически тенденции, показваща какво развитие да се очаква в различните видове общини, по размер (под 2000 жители; 2000-6000, 6000-10 000, 10-20 0000, 20-40 0000 , 40-100 000, над 100 000). Изчисленията показват какво е вероятно да се случи с местните данъчни приходи и общинските задължения и по този начин подпомагат местните власти с информация и насоки за превантивни мерки.

Самият доклад обикновено е дълъг 70 страници и се публикува като част от държавния бюджет. Това е полезна справка за общините: макро- и микроикономическите данни им помагат при планирането и одобрението на собствения им бюджет. Слабото място на доклада е, че прогнозите не са достатъчно подробни, за да обхванат пълния диапазон от вариации между местните ситуации, тъй като той се занимава само с категориите общини. Намерението е в бъдеще да има индивидуални прогнози за всяка община. Налице е също загриженост този доклад да бъде по-удобен за четене, с по-интуитивни снимки и таблици, тъй като една от основните му цели е да позволи сравнения във времето, да маркира промените и да разсъждава върху причините за тях. Пролетната версия обикновено се публикува през март, а есенната през октомври. Следната връзка води към страниците на програмата: тя е предимно на фински, с кратко резюме на английски език. Комплектът в Power Point дава представа за това какъв тип графики се използват https://vm.fi/kuntatalousohjelma

Финландски закон за местното самоуправление: Глава 3 Връзка между централната и местната власт

Раздел 10 Мониторинг на общините и надзор на законността

(1) Министерството на финансите следи дейността и финансите на общините като цяло и следи за отчитането на статута им на самоуправление при изготвянето на нормативни актове за местното самоуправление.

(2) При подадена жалба за процесуална грешка, Областната държавна администрация може да провери дали общината е действала в съответствие с действащото законодателство.

Раздел 11 Преговорен процес между централната и местната власт

(1) В процеса на преговори между централната и местната власт се разглежда законодателството за местната власт, мерките на централната власт, които са широкообхватни и принципно в ажни относно дейността, финансите и администрацията на местната власт, както и координацията на финансите на централната и местната власт, както е посочено в раздели 12 и 13. В процеса на преговори общините ще бъдат представлявани от Асоциацията на финландските местни и регионални власти.

Раздел 12 Програма за местните финанси

(1) Програмата за местните финанси се изготвя като част от процеса на преговори между централната и местната власт. Изготвянето на програмата за финансите на местното правителство е част от подготвителната работа за фискалния план на общото правителство и предложението за бюджет на централното правителство.

(2) Програмата за местните финанси включва частта от общия държавен фискален план, която се отнася до местните финанси. Разпоредбите относно фискалния план на консолидирания държавен бюджет са установени в и съгласно Закона за прилагане на Договора за стабилност, координация и управление в икономическия и паричен съюз и за многогодишните бюджетни рамки.

(3) Програмата за финансите на местното самоуправление включва оценка на адекватността на финансирането за изпълнение на задълженията на общините (принцип на достатъчно финансови ресурси). Програмата съдържа оценка на промените в работната среда на общините и търсенето на услуги, както и във функциите на местното самоуправление, и предоставя оценка на тенденцията във финансите на местното управление. Финансите на местното управление се оценяват като цяло като част от финансите на общото управление и по отношение на различни групи общини. Оценката разграничава законовите и другите функции на общините и оценява разходната ефективност на дейността на общините.

(4) Във връзка с предложението за държавния бюджет се прави оценка на развитието на местните финанси и на въздействието на държавния бюджет върху местните финанси.

(5) Програмата за местните финанси се изготвя от Министерството на финансите съвместно с Министерството на социалните грижи и здравеопазването, Министерството на образованието и културата, Министерството на околната среда, Министерството на транспорта и съобщенията, Министерството на Заетостта и икономиката, а при необходимост и други министерства. Икономическите прогнози и оценката за развитието на местните финанси, които са в основата на програмата за местните финанси, се изготвят от Министерството на финансите. Асоциацията на финландските местни и регионални власти участва в изготвянето на програмата за финансите на местното правителство.

Раздел 13 Консултативен комитет по финанси и администрация на местното правителство

(1) Преговорният процес между централната и местната власт включва разглеждане на въпроси, касаещи дейността, финансите и управлението на местната власт от Консултативния комитет по финанси и администрация на местното самоуправление, който действа към Министерството на финансите.

(2) Задачата на Консултативния комитет е да наблюдава и оценява развитието на местните финанси и да гарантира, че програмата за местните финанси се взема предвид при изготвянето на законодателни актове и решения, засягащи местното самоуправление. Разпоредбите относно по-подробните задачи на Консултативния комитет и неговия състав и подкомитетите се определят с правителствен указ.

ИРЛАНДИЯ: СЪТРУДНИЧЕСТВО И КОМУНИКАЦИЯ МЕЖДУ ЦЕНТЪРА И МЕСТНАТА ВЛАСТ. СЛОЖНА СТРУКТУРА

Междуведомствено ниво; Междуведомствена група по местно самоуправление. Програмата за правителството – „Нашето споделено бъдеще“ заявява ангажимент да направи местното управление по-силно, по-отговорно и по-отзивчиво към общностите, които обслужва. Основава се на предишни програми за правителството, които съдържат амбиции за идентифициране на потенциални мерки за повишаване на лидерството и отчетността на местното правителство, включително ангажименти за гарантиране, че финансирането, структурите и отговорностите на местното правителство укрепват местната демокрация и вземат преедвид прехвърлянето на нови правомощия на местните власти.

Като част от правомощията на местното самоуправление, Министерството на жилищното настаняване, местното управление и наследството носи отговорност за политиката, законодателството, отчетността на Oireachtas (парламента) и, на широко ниво, надзора по отношение на функционирането и управлението на системата на местното управление Като част от другите си политически функции, то така също има водеща политическа отговорност по отношение на редица специфични функционални или обслужващи области като планиране, жилищно настаняване и противопожарни услуги.

Министерството на жилищното настаняване, местното самоуправление и наследството създаде в края на 2022 г. Междуведомствена група за местно самоуправление като първа стъпка в реализирането на ангажиментите на Програмата за управлението чрез повишаване на осведомеността във всички ведомствени отдели за независимостта на сектора, ролята, която секторът играе в предоставянето на услуги на гражданите и взаимодействието на всеки централен отдел със сектора.

Междуведомствената група по местно самоуправление има за цел:

– Да осигури информираността на „цялото правителство“ за сектора на местното управление и как може да се подпомогне формирането и изпълнението на националната политика.

– Да създаде „общодържавен“ подход за формиране на национална политика и нейното въздействие върху местната власт.

– Да създаде рамка за междуведомствен подход към предоставянето на услуги на местно ниво.

– Да осигури общ подход към бюджетите, разходите и насочването на ресурсите.

По-специално, тази група ще проучи начини за изграждане на по-силна междуведомствена перспектива и по-обединен подход с другите отдели по въпроси, свързани с местното самоуправление, и ще доведе до по-добро разбиране в цялото правителство на сложността и предизвикателствата, пред които са изправени местните власти и как най-добре да се подпомогне сектора при управлението на предизвикателствата. Първоначално групата се фокусира върху настоящите и бъдещи изисквания към сектора на местното управление и структурите и изискванията, които са налице за управление на предоставянето, човешките ресурси и финансирането на услугите.

Връзка между отдела за жилищно настаняване, местното управление и наследството (DHLGH) и отдела за публични разходи и реформи (DPER). Отделът за финанси на местното управление в DHLGH поддържа тесни работни отношения със съответния екип за гласуване в DPER. Всеки държавен отдел има определен екип в DPER, който се занимава с проблемите на финансирането и процеса на създаване на годишни прогнози. Това работно взаимоотношение

включва екипа за гласуване на DHLGH при мониторинга на предложенията за DPER, подавани в правителството, които се отнасят до функции и услуги на местните власти от други правителствени отдели, и уведомяването на DHLGH за същото. Екипът за гласуване на DHLGH в DPER се ангажира със съответните екипи за гласуване в рамките на техния отдел, а DHLGH се ангажира с предлагащите правителствени отдели по отношение на финансирането на допълнителни функции и услуги. Ангажиментът се върти около договореностите за финансиране и принципа, че предоставянето на допълнителни услуги води до допълнителни разходи, които местните власти не трябва да поемат от собствените си ресурси. Тези работни взаимоотношения предотвратиха налагането на задължения на местните власти да финансират значителни предложения от Министерството на околната среда, климата и комуникациите през 2022 г., като впоследствие този отдел преразгледа моделите за финансиране на своите предложения.

Асоциация за управление на окръзите и града (CCMA). Това е „представителният глас" на мрежата за местното самоуправление. CCMA работи чрез редица създадени комитети, всеки от които се занимава с конкретна област на политиката: Комисия по жилищно настаняване, строителство и земеползване; Комисия по действия в областта на климата, транспорт, кръгова икономика и мрежи; Комисия за развитие на селските райони, общности, култура и наследство; Комисия за бизнес, туризъм, предприемачество, иновации и икономическо обновяване на градовете; Комисия по водите, околната среда и планирането при извънредни ситуации; Финансова комисия; Корпоративна комисия. Всяка комисия се състои от главни изпълнителни директори на окръжни и градски съвети и директори на служби / финансови ръководители. Комисиите си взаимодействат с правителствени служби и други съответни организации.

CCMA представлява своите членове във външни комисии, политически ръководни/работни групи и организации, развива позиции, основани на доказателства, и дава становища по съответните въпроси. Стратегическите цели на CCMA се определят от изпълнителния директор на CCMA - осемчленна комисия, състояща се от председател на CCMA, заместник-председател, главен изпълнителен директор на Градския съвет на Дъблин, главен изпълнителен директор на Съвета на окръг Корк и четирима избрани главни изпълнителни членове. Те са влияят от икономическата, политическата и законодателната среда, в която работи CCMA, и техните цели са:

– Да влияят и оформят възникващи и бъдещи политики, засягащи местното управление чрез пряко ангажиране с ключови заинтересовани страни по редица различни теми.

– Да защитават от името на системата необходимите ресурси, идентифицират стратегическите избори, които трябва да се направят при разпределението на ресурсите, и демонстрират способността на системата да гарантира постигането на добро съотношение между качество и средства.

– Да разработят и представят точна и положителна представа за мястото на местните власти в общественото пространство, като изградят разбиране за широкия спектър от дейности, в които участват местните власти, и проблемите, които ги движат и им оказват влияние.

– Да демонстрират доказателства за най-добри практики и иновации в сектора с цел подпомагане на по-широкото развитие на такива практики, например в областите на споделените услуги и обществените поръчки.

– Да оказват подкрепа на отделни членове на CCMA.

– Да гарантират, че програмата за реформа на публичния сектор се изпълнява и има измеримо положително въздействие.

Изпълнителният директор на CCMA ръководи ключови въпроси, които трябва да бъдат разгледани – главно въпроси от високо ниво, които оформят дневния ред на CCMA и шестте комисии. Чрез структурата на комисиите CCMA оценява и разпространява въздействието на специфични политически мерки върху сектора на местното самоуправление. Това предоставя информация и оказва влияние на позицията, възприета от Сдружението. CCMA работи в партньорство с отдели и агенции на централното правителство за разработване и прилагане на ефективно и рационално законодателство. Като представители на ръководството на местните власти, CCMA са ключови заинтересовани страни в областта на планирането, предоставянето на инфраструктура, жилища, околна среда и санитарни услуги, както и услуги за отдих, социално включване и културни и туристически услуги и като такива се консултират с широк спектър от организации. CCMA идентифицира, споделя и популяризира добрите практики със съответните заинтересовани страни чрез изпращане до правителството, разработване и популяризиране на материали за работата на местните власти, вътрешни комуникации и медийни комуникации. През 2021 г. има 57 подавания на CCMA до 19 различни правителствени отдела или агенции.

Примери за работа на комисиите на CCMA:

– Селскостопански инспекции – в ход е ангажимент за потенциално финансиране от Министерството на земеделието, храните и морето (DAFM) за мерки, които да бъдат извършени на ниво ферми, което ще доведе до подобряване на качеството на водата.

– Местни ветеринари– продължават дискусии относно потенциалното прехвърляне на ветеринарите и услугите от местните власти (с изключение на контрола на кучетата) към DAFM.

– Подкрепа за разработването на Национален план за управление на отпадъците за кръгова икономика.

– Подпомагане на разработването на кодекси за практика за видеонаблюдение и мобилни записващи устройства.

– Работа с Министерството на околната среда, климата и комуникациите по Фонда за действие на Общността за климата и свързаните длъжности.

– „Преосмисляне на транспорта" – окончателен документ, който се разработва от работна група за подпомагане на местните власти при декарбонизиране на автомобилния парк и постигане на цели за по-ниски емисии.

– Подкрепа за внедряването на Националния широколентов план.

– Стратегия за пътна безопасност – приоритизиране на секторни проекти.

– Напредък на Проект 19 Доклад на работната група за нощна икономика за създаване на пилотни NTE зони в сектора.

– Съсредоточаване върху „Политика за градския център на първо място", за да се постигне напредък в ключови действия, подписване и одобрение на TRO в 26 области, широко ангажиране с отделите за жилищно настаняване, местно самоуправление и наследство и развитие на селските райони и общността.

– Ангажираност и сътрудничество с Министерството на предприемачеството, търговията и заетостта (DETE) относно ръководната група на офиса на местните предприятия, стратегическа работна група.

– Ръководител на Националната ръководна група за икономическите възможности за действия в областта на климата.

Агенцията за управление на местното самоуправление. Това е държавна агенция, създадена през 2012 г. със специална заповед, за да има надзорна и управленска роля в програмата за реформи на местното самоуправление. Това е агенция на Министерството на жилищното строителство, местното самоуправление и наследството, финансирана основно от местните власти. Предоставя набор от професионални услуги на местните власти, като работи в сътрудничество с всички 31 местни власти, за да подпомогне координираното и рентабилно предоставяне на услуги и политики на местното правителство. Също така помага на местните власти да въведат промяна и да подобрят ефективността си. Изпълнени са над 41 проекта, главно на базата на споделени услуги, за да се подобри ефикасното и ефективно предоставяне на услуги на местното правителство.

Приоритетна област 6. Публично оповестяване на местните бюджети; участие на обществеността

Граждански организации и дори някои представители на местната власт многократно са сигнализирализа ниското ниво на информираност на широката общественост за местния бюджет и финанси. Това от своя страна ограничава участието на гражданите в обществените дела. Една от причините за това е техническият формат, в който се обсъждат местните бюджети в съвета, което ги прави трудно разбираеми за неспециалистите. Друга причина е несигурният график на обществените консултации относно местните финанси (вижте Приоритетна област 5) и краткият период от време, в който проектобюджетите са достъпни за консултации всяка година.

Неадекватният формат на представянето на местния бюджет за публичен дебат представлява ясно отклонение от разпоредбата на CoE CM/Rec(2022)2, която гласи, че *„цялата информация, предоставена за целите на контрола, трябва да е във формат, който е достъпен и от значение за тези, за които е предназначен“*.

ПРЕПОРЪКИ ЗА ДЕЙСТВИЕ

- Могат да бъдат създадени по-добри инструменти за улесняване на разбирането на основните проблеми и компромиси, включени в бюджета. и участието на гражданите в процеса на бюджетните консултации. Съществуват различни формати на „Бюджет за гражданите“ (BfC), от най-прости до по-сложни и интерактивни, за стимулиране на този процес на обществено участие, съживяване и разширяване на по-стара инициатива в рамките на OGP[15]. Ирландският пример по-долу е илюстрация на това как общественото участие може да бъде институционализирано.
- Препоръчително е в процеса да участват както централната, така и местната власт, като МФ предлага примери за добри практики. Процесът на разработване на BfC може да напредва на стъпки, от прости към по-сложни, и задачата за подготовката им трябва да бъде внимателно планирана по отношение на персонала и графика в централната и местната власт.
- Простите резюмета на бюджета в атрактивно оформление, публикувани за информиране по процеса на консултации, могат да бъдат отправна точка за инициативата BfC. Във втората стъпка, включването на физически показатели, позволява изчисляването на единичните разходи за различни общински услуги и тяхното развитие във времето. Това е предпоставка за преминаване към програмно бюджетиране, както се предвижда от член 33 от CM/Rec(2004)1: *„централният орган трябва да гарантира, че са взети мерки за изготвяне на сравнения на бюджети и изпълнение за местни или регионални власти със сравним размер и социално-икономически характеристики, които са широко достъпни (чрез публикации или постове в интернет сайтове) и придружени от обяснителни текстове (като като значението на използваните индикатори и т.н.)“.*
- И накрая, могат да бъдат създадени интерактивни продукти (геймификация), за да се разшири привлекателността на бюджетните консултации и да се включат голям брой граждани в тях с минимални разходи. CDSG и НСОРБ могат да създадат малко експертно звено на BfC, което да изследва най-добрите международни практики и да адаптира за България подходящи модели, които да бъдат предложени на общините.

15. https://www.opengovpartnership.org/members/bulgaria/commitments/BG0059/

Примери в партньорски държави-членки

ИРЛАНДИЯ: ФОРМИ НА ОБЩЕСТВЕНО УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНИТЕ

Докладът от 2014 г. на работната група за ангажираност на гражданите с местното управление препоръчва създаването на мрежи за обществено участие (PPN) във всяка от 31-те области на местните власти.[16] PPN бяха създадени след влизането в сила на Закона за реформа на местното самоуправление от 2014 г., раздел 46, който определя законодателната основа за PPN.

Мрежата за обществено участие (PPN) осигурява представителство на обществения сектор в структурите за определяне на политиката на местните власти, като дава на местните доброволци по-голям глас при вземането на решенията на местното правителство, които засягат собствените им общности. Членството в PPN е отворено за всички групи, ръководени от доброволци/с нестопанска цел в района на местната власт и към момента в PPN членуват над 18 000 групи в цялата страна. PPN имат три ключови функции и области на дейност:

– Да улесняват участието и представителството във форуми за политики и вземане на решения,

– Да изграждат капацитета на групите-членки да изпълняват тази роля и,

– Да служат като мрежов и информационен център за групи-членки в своя район.

Основният начин, по който PPN улеснява участието в местната демокрация, е чрез номиниране и избиране на представители в комисиите и съветите на местната власт. Последният годишен доклад на PPN показва, че през 2021г.[17] 1013 представители на PPN са участвали в 397 съвета и комисии на местните власти.

Когато се изисква представителство на общността в комисиите на местната власт, като комисии за стратегическа политика или комисии за развитие на местната общност и т.н., то трябва да се осигури чрез PPN. PPN също действат като мрежови и информационни центрове за местни групи, управлявани от доброволци. Те информират общността за съответните местни проблеми, събития и подкрепа чрез редовни бюлетини и събития. Те също така осигуряват пространство за растеж и развитие на общностните групи чрез обучение по теми като управление, социални медии, комуникации и специфични политически въпроси.



16. Доклад на работната група относно ангажираността на гражданите с местната власт.
17. Годишен доклад за мрежите за обществено участие за 2021 г.

ИЗВОДИ

Мисията за партньорска проверка установи, че българските власти са решени да продължат процеса на децентрализация и да укрепят местното самоуправление, което е отразено в Стратегията за децентрализация за 2015-2025 г., актуализирана през 2021 г. МФ и МРРБ са основните централни действащи лица, ръководещи тези усилия в две важни насоки: подобряване на системата за местно и финансово управление; и в същото време разработване на по-добри механизми за отчетност и измерване на изпълнението.

Реалността е по-сложна и нюансирана от Стратегията. Въпреки това остарелите законови разпоредби относно местните данъци и нарастващото значение на централните финансови трансфери довеждат до това страната да изглежда в някои отношения по-централизирана, отколкото е била преди десетилетие и половина, въпреки че общият набор от налични ресурси е увеличен на всички нива. Основните проблеми са тясната свобода на вземане на решения на местно ниво и относително слабото обществено участие в дебатите за бюджетите. Необходима е по-сложна система за събиране и обработка на данни, за да се информират политическите решения в центъра, но също и за да се стимулират по-смислени обществени дискусии относно общинските финанси и услуги.

Мисията за партньорска проверка обобщи констатациите, становищата и заключенията след срещите в шест приоритетни области, като предложи препоръки за действие за всяка от тях. Областите очевидно са взаимосвързани: подобряването на местната данъчна база (1) естествено би намалило натиска върху централните трансфери и механизма за изравняване (2), докато превръщането на последния в по-предвидим, по-опростен и безусловен би насърчило значително местните фискални усилия и по този начин да се увеличи събираемостта на местните данъци.

По-стабилното и основано на правила разпределение на централните трансфери върви ръка за ръка с отварянето на базата данни с показатели (4) и процеса на вземане на решения към местните власти, гражданското общество и обществеността като цяло. Всички тези промени трябва да се извършват след подходящ процес на консултации с местните заинтересовани страни и обществеността (5), който зависи от разработването на иновативни и лесни за употреба инструменти за информиране на широката общественост за местните бюджети.

CEGG остава ангажирана да предоставя помощ и съвети на централните и местните власти, като използва своя набор от инструменти във всички тези направления на действие, насочени към укрепване на доброто демократично управление в България.

ПРИЛОЖЕНИЯ

A.1 Институции и организации, с които се срещна екипът за партньорска проверка

25.9.2023 г.	Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ)
	Министерство на финансите (МФ)
26.9.2023 г.	Община Самоков: Кмет, зам. кмет
	Национално сдружение на общините в Република България (НСОРБ)
	Форум за гражданско участие (ФГУ)
27.9.2023 г.	Фондация за реформа в местното самоуправление (ФРМС) и НСОРБ
	Дебрифинг с МРРБ, МФ, НСОРБ, ФРМС и CPF

A.2 Политически области и въпроси, идентифицирани от МРРБ преди посещението за партньорска проверка

A. Фискална автономия и финансово изравняване

– Подобрения и законодателни промени за фискална автономия/фискална децентрализация – включително четирите предложения на НСОРБ за нов модел на финансиране.

– Примери за добри практики от държавите-членки на Съвета на Европа, които предоставят повече фискална автономия, като същевременно гарантират ефективно използване на наличните на местно ниво средства и се справят с териториалните неравенства.

– Поуки, които трябва да се научат от реформите на данъчната система / разпределението на приходите / рамката за фискално изравняване и въздействието върху местната автономия, равенство и справедливост?

– Каква е българската система за изравняване на местните власти в сравнение с други държави – изравняване на приходите; базирани на разходните нужди; основано на фискален дефицит?

– Как могат да се подобрят механизмите за разпределение на безвъзмездни средства, трансфери и субсидии, за да се гарантира предоставянето на основни услуги на местно ниво, като същевременно се гарантира по-голяма финансова автономия на общините, както и фискална справедливост между общините?

– Какви поуки могат да бъдат извлечени от последните териториални административни реформи в Европа, за да се помогне за подобряване на фискалната децентрализация и финансовото управление?

В. Многостепенно управление

– Как може да се подобри разпределението на разходните функции между централните и местните власти в България?

– Как може да се подобри сътрудничеството между централните местни власти при определяне на разходните нужди?

– Какви мерки съществуват за осигуряване на механизми за отчетност на общинско ниво и повишаване на прозрачността, участието и включването?

– Какви са ключовите параметри/насоки за ефективно фискално планиране и отчитане, инвестиционно планиране, счетоводство и одит на местните финанси?

– Какви опции са налични за справяне с разликите в ефективността на услугата?

A.3 Основа за последователна пътна карта в подкрепа на реформа на процеса на децентрализацията на всички нива на управление

След доклада за партньорска проверка, Министерството на регионалното развитие и благоустройството поиска да се създаде кратка и последователна пътна карта, която очертава ключовите стъпки и основни етапи, които ще служат като основа за насочване и подкрепа на процеса на реформа на децентрализацията на всички нива на управление. Тази пътна карта има за цел да създаде систематичен и организиран подход за осигуряване на ефективно изпълнение и успешни резултати от инициативите за децентрализация и ще бъде съгласувана с МРРБ. Пътната карта трябва да включва мерките, изброени по-долу:

ПРИОРИТЕТ 1: Местната данъчна основа

1. Недостатъчно използвана собствена данъчна основа:

Препоръка: Да се прегледат и актуализират стойностите на оценката на имотите, да се помисли за облагане на земеделска земя и трансформиране на общинския бизнес данък в реален данък (спрямо печалбата или оборота).

Мерки, които ще бъдат включени в пътната карта:
Какви мерки могат да бъдат реалистично предприети за актуализиране на законовите разпоредби, освобожданията и строгите разпоредби, засягащи местните данъци?

ПРИОРИТЕТ 2: Трансфери, Изравняване

2. Трансфери на базата на задачи и механизъм за изравняване:

Препоръка: Да се проучат алтернативни модели на споделяне на данъци и безусловни субсидии за увеличаване на местната бюджетна автономия. Да се подобри предвидимостта и стабилността на междуведомствените трансфери.

Мерки, които ще бъдат включени в пътната карта:
Какви мерки могат да бъдат предприети, за да станат междуведомствените финанси по-прозрачни и предвидими?

ПРИОРИТЕТ 3: Компетенции на общините и междуобщинското сътрудничество

3. Преглед на компетенциите и сътрудничеството:

Препоръка: Задълбочен преглед на общинските функции, предефиниране на правомощията, обмисляне на алтернативни решения за сложни компетенции и подобряване на междуобщинското сътрудничество.

Мерки, които ще бъдат включени в пътната карта:
Какви мерки могат да бъдат предприети за укрепване на междуобщинското сътрудничество за повишаване на капацитета и подпомагане на по-слабите общини?

4. Централна роля на Министерството на регионалното развитие и благоустройството:

Препоръка: Повишаване на прозрачността чрез сравнителен анализ в сътрудничество с НСОРБ. Подобряване и разработване на база данни, съчетаваща финансови и нефинансови показатели за наблюдение на изпълнението на общинските услуги в консултация с Министерството на финансите.

Мерки, които ще бъдат включени в пътната карта:
Какви предизвикателства могат да възникнат при включването на претеглени разходи и показатели за ефективност в системата?

Какви са ролите на регионалните власти и организациите на гражданското общество?

ПРИОРИТЕТ 5: Подкрепа на процеса на реформа на децентрализацията на всички нива на управление

5. Ефективна координация, мониторинг и оценка:

Препоръка: Създаване на ефективен механизъм за координация, мониторинг и оценка за децентрализация и многостепенно управление, по възможност чрез постановление на Министерския съвет, където да участват всички нива на управление и социално-икономически партньори и граждански организации.

Мерки, които ще бъдат включени в пътната карта:
Какви специфични дейности могат да бъдат делегирани на работни групи съгласно механизма за координация, мониторинг и оценка, за да се допринесе за решаване на бюджетни проблеми и разработване на база данни?

В тази рамка да се проучи възможността периодично да се изготвя един основен документ на национално ниво като Годишен доклад за състоянието на децентрализацията и многостепенното управление в страната, който да се одобрява от Министерския съвет и да дава конкретни препоръки за подобряване на състоянието в отделни области на политиката, включително фискална децентрализация и местно финансово управление;

Запазване на ролята на Съвета за децентрализация на държавното управление (CDSG) като консултативен орган на високо политическо ниво за преглед и насочване на процеса на реформа на децентрализацията.

ПРИОРИТЕТ 6: Публично оповестяване на местните бюджети – участие на обществеността

6. Обществена комуникация и участие:

Препоръка: Да се създадат по-добри инструменти за разбиране на местните бюджети, да се улесни участието на гражданите чрез различни формати на „Бюджет за гражданите“ (BfC) и да се включат както централните, така и местните власти в процеса.

Мерки, които ще бъдат включени в пътната карта:

Как може правителството да гарантира, че развитието на BfC включва както централните, така и местните власти?

Какви стъпки могат да бъдат предприети за прогресивно преминаване от прости бюджетни обобщения към по-сложни и интерактивни продукти?

A.4 Препоръки, формулирани от представители на организации на гражданското общество по време на консултациите с гражданите, организирани от CPF

1. Препоръки от организации на гражданското общество към националните институции, насочени към постигане на баланс на местно ниво между отговорностите за предоставяне на услуги, правата за вземане на решения и ресурсите за финансиране на услуги:

– Да се направи преглед и анализ на предоставяните услуги на местно ниво и за държавата да се прехвърлят на общините тези, които отговарят на принципа на субсидиарност (например: общинска полиция, пожарна, линейка и др.), както и тези, които не отговарят на критериите за „делегирани", за да преминат към групата за локални услуги.

– Да се прецизира изравнителната субсидия чрез въвеждане на по-обективни критерии за намаляване на финансовите различия между различните общини.

– Да се повиши прозрачността на предоставяната от Министерството на финансите информация относно финансовите резултати на общините (приходи, разходи, цени на предоставяните услуги), за да могат да се правят сравнения и анализи от всички заинтересовани страни.

– Да организират информационни и медийни кампании от страна на МРРБ за повишаване на информираността и разбирането на гражданите за управление на финансите на местно ниво.

– Да се приемат промени в Закона за местното самоуправление и местната администрация за онлайн излъчване на заседанията на Общинския съвет, да се въведе регистър на гражданските въпроси към общинските съветници, да се повиши качеството и ефективността на обществените консултации, както и да се разширят правомощията на селските кметове с услуги, финансови ресурси, развитие на обществени съвети и определяне на минимален брой жители на кметство (300 - 500 души).

– Да се приемат промени в Изборния кодекс за въвеждане на мажоритарна избирателна система на местно ниво (с изключение на София, Пловдив и Варна).

– Да се приемат промени в Закона за данъците върху доходите на физическите лица с цел 20% от данъка да се преотстъпва на общините.

– Да се приемат промени в Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление за облекчаване на изискванията за иницииране и провеждане на местни референдуми и въвеждане на задължително изпълнение на решенията на референдума, както и за уточняване на условията за създаване на нова община или промяна на границите на съществуваща община.

2. Препоръки от граждански организации към местните власти, насочени към подобряване на местното демократично управление:

– Да се представи отчетът и проектът на общинския бюджет на разбираем и достъпен за гражданите език – разработване и въвеждане на подходящ формат.

– Да се въведат общински фондове за финансиране на граждански инициативи във всички общини.

– Да се работи за повишаване на капацитета и мотивацията на местната администрация за работа с гражданите.

– Да се въведат инструменти и подходи за повишаване на качеството и ефективността на обществените консултации/дискусии.

– Да се предприемат стъпки за преминаване към програмен бюджет.

– Да се обсъждат плановете и намеренията с гражданите и да се включат в разработването и прилагането на местни политики.

– Да се информират периодично гражданите за дейността на общината и постигнатите резултати.

– Да се въведат подходящи форми за изследване на потребностите на населението.

– Да се използва подходът „Обществен форум" за обсъждане на теми и проблеми, важни за обществеността.

3. Препоръки към самите граждански организации, целящи повишаване на тяхната роля и участие в процеса на децентрализация:

– Да се работи в тясно взаимодействие с местните общности за реализиране и разпознаване на общи интереси и защитаването им в рамките на закона.

– Да се информират гражданите за правомощията и възможностите на местната власт за решаване на местни проблеми и реализиране на местни приоритети и интереси.

– Да се проучат нуждите на гражданите и да се положат усилия за включването им заедно с местната власт в обсъждането на намеренията и плановете на общините, както и в разработването и прилагането на местни политики.

– Да се наблюдава и анализира дейността на местните власти и да се осъществява контрол върху целесъобразността на разходване на средства от общинските бюджети.

– Да се предостави подкрепа и да се участва в инициативи за законодателни промени, насочени към предоставяне на повече правомощия и ресурси на общините за решаване на местни проблеми и подобряване качеството на живот на гражданите.

– Да полагат усилия и да се търсят подходящи средства за подобряване на диалога с местната власт.

– Да инициират публични форуми и дискусии по важни за местните общности теми и въпроси.

– Да се организират информационни кампании, проучвания и разпространение на добри практики и активно участие в консултативни органи на местно ниво.

A.5 Кратки биографични бележки за участващите експерти и партньори[18]

ВИЕРИ ЧЕРИАНИ, специален съветник на еврокомисаря Паоло Джентилони, бе заместник-държавен секретар в италианското министерство на икономиката и финансите по време на правителството на Монти (2011 - 2013 г.) и съветник на министъра на финансите по въпросите на данъчната политика (2013 - 2018 г,). Виери заема позицията на главен изпълнителен директор на SOSE между 2016 и 2018 г., компания, собственост на Министерството на икономиката, действаща в производството на стандартни разходни нужди и системи за изравняване за италианските общини и провинции. В това си качество той допринесе за разработването на проект с литовското правителство (финансиран от Европейската комисия - Служба за подкрепа на структурните реформи) за прилагане на система от стандартни разходни нужди и изравнителни субсидии за литовските общини. Като международен експерт на Съвета на Европа, Виери участва активно в проекти за фискална децентрализация и добро управление в Армения, а сега и в България.

СОРИН ЙОНИЦА е президент на базирания в Букурещ мозъчен тръст Expert Forum, занимаващ се със застъпничество и анализ на доброто управление и проблемите на ЕС в Източна Европа. Той е експерт по реформиране и развитие на публичната администрация; консултант към Европейската комисия по антикорупция, Съвета на Европа (текуща дейност във Финландия, Украйна и Унгария), Световната банка, Програмата на ООН за развитие на Източна Европа и Балканите; бивш представител на гражданското общество в Европейския икономически и социален комитет (ЕИСК, по транспорт, енергия и околна среда). Сорин така също е асоцииран преподавател в Училището по мениджмънт в Маастрихт (MSM) и Университета Бабеш-Болай (Клуж). Чест гост в новинарските емисии по актуални събития по телевизията и радиото и блогър, той е завършил Политехническото училище в Букурещ (IPB); Букурещкия университет (UB); Централноевропейския университет (CEU). Има докторска степен по политически науки и е бил стипендиант на Фулбрайт в университета Джорджтаун, Вашингтон.

МАРКУ МЬОЛЛЯРИ понастоящем е министърски съветник в Министерството на финансите на Финландия, ръководител на екипа по международни въпроси в отдела за местно самоуправление и отговаря за работата в съвета за преговори на НПО. Марку е член на Европейския комитет по демокрация и управление към Съвета на Европа от няколко години с различни функции: председателства комитета, работната група за *местната икономическа криза през 2008 г*. и в момента председателства *работната група за зелена публична администрация*. В ОИСР той е член на *фискалната мрежа, променяща идеите за данъчни политики на регионално и местно ниво, и е подготвял докладите за ефектите от COVID-19 на местно ниво* и между правителствата в СоЕ и ОИСР. Във Финландия Марку работи по въпроси относно общинската структура, икономика и демокрация. С над 10-годишен опит във финландската процедура при кризи на общинската икономика за общини в тежки затруднения, Марку също така реформира Закона за местното самоуправление, въвежда правителствената политика за реформи на администрацията и системи за данъци и държавни субсидии и работи за актуализиране на текущите системи за данни в местната икономика и основните показатели за обслужване. Марку така също е член на националните съвети за участие на младите хора, съвета за *за услуги за хора с увреждания и националната езикова мрежа*. Има магистърска степен по икономика и философия.

18. По азбучен ред.

ТАНЯ МУРАТО е директор на отдела за сътрудничество и финансови въпроси на Генералната дирекция на местните власти в Португалия от 2020 г. Дирекцията отговаря за изчисляването и обработката на трансферите от държавния бюджет към местните власти, наблюдението на икономическо-финансовото управление на местната администрация и прилагането на текущата счетоводна система и наблюдението на процеса на децентрализация на правомощията от централната администрация към местната администрация. Преди това Таня е била ръководител на отдел „Човешки ресурси, обучение и междуобщински проекти/публични политики“ в Междуобщинската общност на регион Запад, отговаряйки за разработването на междуобщински заявления за европейски фондове и тяхното изпълнение, а между 2009-2013 г. е била заместник-кмет на градския съвет в Аруда душ Винюш. Има магистърска степен по политически науки и следдипломна квалификация по общинско управление и управление на публичните финанси.

ШИНЕЙД О'ГОРМАН отговаря за финансовия отдел на местното правителство в Министерството на жилищното строителство, местното управление и наследството на Ирландия.. Целта на това звено е да гарантира, че финансите на местните власти се базират на устойчива основа и че секторът на местното управление има подходящо структурирана система за финансиране, за да посрещне съществуващите и възникващите предизвикателства. Това включва управление на разпределението на местния данък върху собствеността, фонда на местното правителство и политиката за търговски ставки. Отделът отговаря и за счетоводната рамка на местното правителство. Шинейд работи в тази област от 2018 г., като напредва в законодателството за модернизиране на системата за търговски ставки през 2019 г. и предприема преглед на основното финансиране на местните власти през 2023 г., за да информира за ревизираното разпределение на местния данък върху имуществото през 2024 г. Шинейд разработи схемата за освобождаване от търговски ставки за COVID, която предостави подкрепа за бизнеса и финансовата сигурност на местните власти от 2020 г. до 2022 г. Преди това Шинейд работи в местна власт в продължение на 10 години.

АРТАК ЕРГЕНЯН е експерт по правни и политически съвети в областта на местното самоуправление, децентрализацията, доброто демократично управление, публичната администрация и териториално-административната реформа в проекта *„Демократично развитие, децентрализация и добро управление в Армения – Фаза II“*. В тясно сътрудничество с международни и местни експерти Артак имаше възможността да създаде закони за *„Местни такси и плащания“*, *„Местно самоуправление“* и *„Административно деление“*, които в момента действат в Армения. Той е разработил проекти на законите относно: *„Финансово изравняване“*, *„Хотелски данък“*, *„Правомощия на публичните власти и фискална децентрализация“*, *„Предоставяне на субсидии на общностите от държавния бюджет“* и проучвания като: *„Оценка на текущото състояние на задължителното финансиране на децентрализираните правомощия в Армения“*, *„Цялостна стратегия за фискална децентрализация и произтичащото от това финансово изравняване в Армения“*, *„Цялостна стратегия за нова политика за предоставяне на грантове, субвенции и заеми на общностите от държавния бюджет“*.

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