ДОКУМЕНТ С ПОЛИТИЧЕСКИ СЪВЕТИ

Фискална автономия и финансово управление на местните администрации в България

CEGGPAD(2023)12
13 декември 2023 г.

Funded by the European Union

EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented by the Council of Europe

Съдържание

СЪКРАЩЕНИЯ **5**

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ **7**

ЦЕЛИ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ СЪВЕТИ **11**

ОЦЕНКА: КРИТИЧНО ВАЖНИ ВЪПРОСИ **13**

Финансирането на общините зависи твърде много от държавните субсидии 13

Делегирани функции и тяхното финансиране 13

Местни „собствени“ функции и тяхното финансиране 15

Общински данъци 15

Споделени данъци 17

Системата за изравняване 17

Отчетност и прозрачност 19

СЦЕНАРИИ ЗА ПОЛИТИКА **21**

Цялостна реформа 22

Постепенен подход 28

ПРИЛОЖЕНИЯ **37**

Приложение 1. Описание на финансите на местното самоуправление: избрани въпроси 37

Приложение 2. Характеристики на системата за изравняване 41

Приложение 3. Еталониране (бенчмаркинг) на ефективността На местното самоуправление 51

Настоящият документ е изготвен от Експертния център за добро управление към Съвета на Европа (СЕ) в сътрудничество с Виери Чериани [Vieri Ceriani] и Габор Петери [Gábor Péteri], международни експерти на СЕ.

Този документ е изготвен с финансовата подкрепа на Европейския съюз.

Разработването на този документ не би било възможно без съдействието на и съгласуването с Министерството на регионалното развитие и благоустройството и Министерството на финансите на България, Националното сдружение на общините в Република България и гражданските организации Форум Гражданско участие и Фондация за реформа в местното самоуправление.

© Съвет на Европа – Експертен център за добро управление, Май 2026 г.

Дизайн и оформление на корицата:
Аник Вебер

СПИСЪК НА КАРЕТАТА, ГРАФИКИТЕ И ТАБЛИЦИТЕ

Каре 1.	Предложения за политики при сценария за цялостна реформа	8
Каре 2.	Предложения за политики при сценария за постепенна реформа	10
Каре 3.	Примери за местни корпоративни данъци	16
Каре 4.	Стъпки на пилотно определяне на СРП и еталониране (бенчмаркинг) на местните услуги	29
Каре 5.	Нова процедура за изчисляване на изравнителните субсидии	31
Каре 6.	Как да се подготви реформата на данъка върху недвижимите имоти?	32
Каре 7.	Как да се планират алтернативни методи за подялба на ДДФЛ?	33
Каре 8.	Как да се осъществи подготовката за реформата на местния корпоративен данък?	34
Каре 9.	Подход на стандартните разходни пера/стандартния приходен капацитет, използван във финансовите взаимоотношения между различните равнища на управление – казуси от различни държави	46

Графика 1.	Изравняване на приходите по данъчен капацитет на общините	47
Графика 2.	Анализ на ефективността	51

Таблица 1.	Променливи, използвани в Литва за изчисляване на СРП в образованието	43

Съкращения

БД	Бюджетен дефицит
ДДС	Данък върху добавената стойност
ДДФЛ	Данък върху доходите на физическите лица
ИГУ	Индекс на гражданското участие
ИТП	Инструмент за техническа подкрепа
КД	Корпоративен данък
лв.	нови български левове
МДСП	Местен данък върху стойността на предприятията
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МФ	Министерство на финансите
НСОРБ	Национално сдружение на общините в Република България
ПДС	Представителна данъчна система
СП	Стандартна производителност
СРП	Стандартно разходно перо
СФК	Стандартен фискален капацитет
ФГУ	Форум Гражданско участие
ФРМС	Фондация за реформа в местното самоуправление
CEGG	Център за експертиза за добро управление на Съвета на Европа
DG Reform	Генерална дирекция „Подкрепа на структурните реформи“
IRAP	Регионален ДДС (в Италия)

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

Документът с политически съвети е разработен в съответствие с препоръките на Комитета на министрите на Съвета на Европа към държавите членки относно принципите на доброто демократично управление (CM/Rec(2023)5), относно финансовите ресурси на местните и регионалните власти (Rec(2005)1), относно финансовото и бюджетното управление на местно и регионално равнище (Rec(2004)1) и Европейската харта за местното самоуправление.

Настоящият документ се състои от две основни части. След определянето на целите на политическите съвети, първата част (Глава 2.) представлява оценка на **критично важните въпрос**и, свързани с финансите на местното самоуправление. Тя се основава на предходните аналитични доклади и констатации от срещите с държавни служители и други партньори по проекта. Фактическо описание на тези избрани аспекти на финансите на местното самоуправление е включено в Приложение 1. към този документ. Оценката на настоящата система на общинските финанси подчертава оскъдната автономия на българските общини, като се съсредоточава върху следните основни критични области: (i) прекомерната зависимост от държавни субсидии и ограничената роля на собствените ресурси; (ii) разделеното финансиране на собствените и делегираните функции; (iii) прекомерната зависимост от целеви субсидии; (iv) ограничената роля на системата за изравняване, нейната разпокъсаност и неадекватността на изравняването на приходите, което води до погрешни стимули за данъчните усилия на общините; (v) липсата на система за еталониране (бенчмаркинг) и наблюдение на действителното предоставяне на обществени услуги; (vi) неудачната данъчна основа на данъка върху недвижимите имоти; (vii) необходимостта от модернизиране на патентния данък за фирмите; (viii) липсата на подялба на приходите и (ix) необходимостта да се подобри социалната отчетност и прозрачността на общинските финанси.

Във втората основна част се предлагат два **сценария за политика** (Глава 3). В сценария за цялостна реформа се разглеждат няколко конкретни предложения, насочени към всички основни въпроси, свързани с финансирането на местното самоуправление. От този по-дълъг списък най-неотложните предложения се извеждат в алтернативен – минималистичен – пакет от реформи, който да бъде въведен като начален етап. Тази втора част от документа с политически съвети е подкрепена от описание на конкретни методи, казуси на държави и най-добри практики: Приложение 2. е посветено на системата за изравняване, а в Приложение 3. са представени предложения за система за еталониране (бенчмаркинг) и наблюдение на действителното предоставяне на местни услуги.

По-специално в **сценария за цялостна реформа** се правят следните предложения (Каре 1.).

Каре 1 ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПОЛИТИКИ ПРИ СЦЕНАРИЯ ЗА ЦЯЛОСТНА РЕФОРМА

Нов подход към финансирането на всички общински функции

1. Обединяване на общинския бюджет, като се премахне разграничението между „собствени“ и „делегирани“ функции и свързаното с това разделение в източниците и методите на финансиране;
2. Снабдяване на централното държавно управление с други фискални инструменти и техники за ориентиране на общините, например групови субсидии и субсидии, основани на резултатите;
3. Отпадане (или драстично намаляване) на целевите субсидии и консолидирането им в нова система от изравнителни субсидии;
4. Новата система за изравняване следва да отчита бюджетните дефицити, т.е. разликата между стандартните разходни пера и стандартните фискални капацитети;
5. Изчисляване на стандартните разходни пера по статистически методи/иконометрични модели;
6. Изчисляване на фискалния капацитет въз основа на стандартни приходи, т.е. стандартни (средни) данъчни ставки, прилагани спрямо стандартни (потенциални) данъчни основи, вместо сега ползваните реални приходи;
7. Въвеждане на система за еталониране (бенчмаркинг) и наблюдение на действителното предоставяне на обществени услуги.
8. Промяна на състава на приходите, като се увеличи ролята на приходите от собствени източници и споделените приходи и се намали зависимостта от държавни субсидии;
9. Реформиране на данъка върху недвижимите имоти чрез привеждане на данъчната основа в съответствие с пазарната стойност и включване на земеделските земи и горите;
10. Възобновяване на подялбата на приходите от ДДФЛ, като се разгледат алтернативни методи на подялба на данъка въз основа на произхода или допълнителна общинска ставка върху националния ДДФЛ;
11. Реформиране и на патентния данък за фирмите: сегашното облагане с твърда сума патентен данък, което е подходящо за микропредприятията и малките предприятия, следва да бъде допълнено с модерен нов бизнес данък за средните и големите предприятия въз основа на добавената стойност;

Съпътстващи мерки

12. Да се избягва прехвърлянето на допълнителни функции към общините, ако не е придружено с предоставяне на допълнителни финансови средства;
13. Отпадане на практиката с „извънбюджетните“ трансфери в края на годината или поне драстично намаляване на тази практика и повишаване на прозрачността ѝ;

Подобряване на социалната отчетност и повишаване на прозрачността на общинските финанси и финансовото управление

14. Разработване на практики за участие на обществеността във всички важни общински решения;
15. Засилване на ролята на кметствата в общинското планиране и управлението на услугите;
16. Подобряване на социалната отчетност чрез оповестяване на информация и ориентираност към клиента;
17. Подкрепа за открити процедури за фискално планиране и приобщаващи практики за бюджетиране.

Основната цел – прекратяване на строгото разделяне на финансирането между делегирани и собствени функции и силно намаляване на обхвата на целевите субсидии – може да се постигне чрез въвеждане на групови субсидии и разработване на обща изравнителна субсидия чрез подхода, основан на бюджетния дефицит. Освен това могат да се използват подобрени техники за определяне на разходните пера, за да се насочат общинските разходи към избрани местни услуги.

С реформа на изравнителните субсидии в приходната част ще бъдат премахнати сегашните фактори, демотивиращи фискалните усилия на общините. По-доброто оползотворяване на местните данъчни основи следва да се подкрепя от засилена автономия за събиране на приходи от собствени източници. Наблюдението на ефективността на общините при предоставянето на местни услуги ще допринесе за прозрачността и отчетността.

Възможностите за подялба на приходите следва да бъдат създадени така, че да се запази равновесието в националния бюджет: увеличените средства, разпределени към общинските бюджети чрез подялба на ДДФЛ, следва да се компенсират с по-ниски субсидии от държавния бюджет. Така въздействието върху цялостния национален бюджет ще бъде неутрално, като ще се промени само разпределението между двете равнища на управление. Съпътстващите мерки ще подействат превантивно срещу практиките, които следва да се избягват или да се извършват по-прозрачно. Подобряването на социалната отчетност и прозрачността е необходимо допълнение към процеса на реформиране.

Предложените реформи взаимно ще се подкрепят за изграждането на справедливи и ефективни фискални отношения между националното и местното равнища на управление. Те следва да се въведат успоредно и съгласувано. Не всички промени обаче следва да бъдат включени в законодателството едновременно. Възможно е прилагане на различни комбинации от предложените действия.

Алтернативният (минималистичен) пакет от реформи отделя онези елементи от всеобхватната реформа, които са от критична важност, и залага на тяхното разработване като начален етап. В някои отношения той се различава от сценария за цялостна реформа. В него някои действия са обособени като приоритетни, докато други предложения се споменават само за разглеждане (вж. Каре 2).

Пакетът реформи по постепенния подход се различава от цялостната реформа главно защото запазва настоящото разграничение между делегирани и собствени функции и свързаното с това разделение в методите на финансиране. Той обаче препоръчва като приоритет да се изпробва пилотно изчисляване на разходните пера за делегираните функции. Друга препоръка при този подход е да се разработи нова система за еталониране (бенчмаркинг) и наблюдение на ефективността на общините при действителното предоставяне на услуги: това би допринесло значително за прозрачността и отчетността на общинските политики, както и за участието и осведомеността на гражданите. По отношение на системата за изравняване, силно препоръчително е с приоритет да се реформира приходната част и да се преодолеят настоящите слабости, които демотивират фискалните усилия на общините.

Друг приоритет би бил реформиране на данъка върху недвижимите имоти, което вече се обсъжда, като същевременно се обмислят и оценят вариантите за възобновяване на подялбата на приходи от ДДФЛ и реформиране на местния корпоративен данък. Пакетът е допълнен със съпътстващи мерки и с препоръки за подобряване на социалната отчетност и прозрачност.

Дори при този по-ограничен сценарий предложените реформи следва да се планират успоредно, но да се въвеждат една след друга. За всяка от тях е **необходима солидна подготовка**:

- Новият метод за изчисляване на целевите субсидии (т.е. стандартни разходни пера), новият изравнителен фонд и механизмите за тяхното разпределяне трябва да бъдат разработени на принципа на политиките, основани на обективни данни. Алтернативните варианти следва да се изпитват и изпробват чрез симулации въз основа на наличните фискални и статистически данни за общините.

- Данъчните реформи трябва да се кроят внимателно, като се изчисляват потенциалните приходи, които биха генерирали, въздействието на тези реформи върху данъкоплатците и върху икономиката като цяло. Следва да се оцени също административната тежест за данъчната администрация, за държавата и за местното самоуправление. Трябва да бъдат оценени различни варианти. Същите съображения важат и за подялбата на приходите от ДДФЛ.
- Подобряването на местната отчетност и прозрачност изисква организационна подкрепа и развитие на капацитета на общинското ръководство и персонал.

Каре 2 **ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПОЛИТИКИ ПРИ СЦЕНАРИЯ ЗА ПОСТЕПЕННА РЕФОРМА**

Стъпки към нов подход към финансирането на общинските функции

1. Запазване на сегашното разграничение между „собствени“ и „делегирани“ функции и свързаното с това разделение в източниците и методите на финансиране;
2. Същевременно изпробване на изчисляване на целевите субсидии за делегирани функции по статистически/иконометрични методи;
3. Разработване на нова система за наблюдение на действителното предоставяне на обществени услуги;
4. Реформа на системата за изравняване, но само в приходната част: i) замяна на ползваните понастоящем реални приходи със стандартния фискален капацитет (стандартни данъчни ставки, прилагани спрямо стандартни данъчни основи); ii) премахване на разнородните критерии, които водят до разпокъсаност между средствата за фискален капацитет, за „бедните“ общини и за възнаграждаване на фискалните усилия;

Събиране на приходи от собствени източници и споделени приходи

5. Реформиране на данъка върху недвижимите имоти, като данъчната основа се приведе в съответствие с пазарната стойност и се включат земеделските земи и горите;
6. Да се обмисли възобновяване на подялбата на приходите от ДДФЛ;
7. Да се обмисли реформа на патентния данък за фирмите;

Съпътстващи мерки

8. Да се избягва прехвърлянето на допълнителни функции към общините, ако не е придружено с предоставяне на допълнителни финансови средства;
9. Отпадане на практиката с „извънбюджетните“ трансфери в края на годината или поне драстично намаляване на тази практика и повишаване на прозрачността ѝ;

Подобряване на социалната отчетност и повишаване на прозрачността на общинските финанси и финансовото управление

10. Разработване на практики за участие на обществеността за всички важни общински решения;
11. Засилване на ролята на кметствата в общинското планиране и управлението на услугите;
12. Подобряване на социалната отчетност чрез оповестяване на информация и ориентираност към клиента;
13. Подкрепа за открити процедури за фискално планиране и приобщаващи практики за бюджетиране.

ЦЕЛИ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ СЪВЕТИ

Настоящият документ с политически съвети е един от основните резултати по проекта *„Развитие на фискалната децентрализация и подобряване на финансовото управление на местно ниво в България“*[1], финансиран от Европейския съюз чрез Инструмента за техническа подкрепа (DG Reform) и от Съвета на Европа и изпълняван от Експертния център за добро управление (CEGG) на Съвета на Европа. Проектът по Инструмента за техническа подкрепа (ИТП) е в помощ на проектирането и изпълнението на реформата за децентрализация, като осигурява специална експертна подкрепа на основния бенефициент – Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ), в сътрудничество с Министерството на финансите (МФ), Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) и други ключови заинтересовани страни.

Предложенията за области за цялостна реформа и конкретните препоръки за първоначалните стъпки по този доклад са съставени въз основа на съответните дейности по проекта по ИТП и други фискални отчети[2]. Екипът от експерти на CEGG имаше няколко възможности да обсъди с местните колеги критично важните въпроси, свързани с фискалната реформа. Този обмен на информация с българските власти и местни партньори, консултациите с граждански организации, както и останалите дейности по проекта по ИТП са основата, на която се градят настоящите предложения за политики. Основните доклади, с които са определени областите за реформи, са следните:

- (i) документално проучване и анализ на положението относно политиките и законодателните разпоредби, регулиращи фискалната децентрализация, и практическото им значение за българските общини[3];
- (ii) технически доклад с цялостен анализ на актуалната правна, административна и оперативна рамка за общините[4] (CEGG, 2023);
- (iii) проект на доклад от екипа за партньорска проверка;
- (iv) анализ на нуждите от обучение на местното самоуправление в България[5].

1. https://www.coe.int/en/web/good-governance/bulgaria
2. Актуалните предложения и препоръки от местни заинтересовани страни и международни организации по отношение на местните финанси и финансово управление са обобщени в Приложение 3. от Техническия доклад по проекта.
3. НСОРБ, 2023: *Документално проучване и анализ на положението относно политиките и законодателните разпоредби, регулиращи фискалната децентрализация, и практическото им значение за българските общини.*
4. CEGG, 2023: *Цялостен анализ на актуалната правна, административна и оперативна рамка за общините. Технически доклад.*
5. ФРМС, 2023: *Анализ на нуждите от обучение на местното самоуправление в България (проект).*

Конкретната цел на настоящия документ с политически съвети относно фискалната автономия и финансовото управление на местните администрации в България е да се изготви набор от предложения за реформи с акцент върху фискалните отношения между различните равнища на управление. Той е съсредоточен върху критично важните въпроси, свързани с разпределението на фискалните трансфери между равнищата на управление и автономията за събиране на собствени приходи. Стремежът на всички тези препоръки е: (i) да се създаде по-ефективна система за управление на делегираните и собствените функции на общините; (ii) да се подобри ефективността и отчетността на субсидиите и трансферите от държавата; (iii) да се реформират изравнителните субсидии и да се създадат стимули за ефективното им оползотворяване; (iv) да се повиши местната отчетност чрез увеличаване на приходите от собствени източници и споделените приходи; (v) да се повиши справедливостта и честността в местните финанси; и (vi) да се подобри социалната отчетност в общинските финанси.

Много от тези фискални въпроси са тясно свързани с други условия на ефикасната и ефективна система на местно самоуправление. Тези свързани фактори на успешната децентрализация обаче, например териториално-административната структура, разпределението на обществените услуги между равнищата на управление, практиките на финансово управление, политическите механизми и механизмите за участие, не се обсъждат подробно в този документ. Те са извън предмета му на изследване. В известна степен обаче се засяга въпросът за подобряване на социалната отчетност и прозрачността на общините.

Направените в този документ предложения за политики са съобразени с констатациите от споменатите по-горе доклади (по-специално Техническия доклад – CEGGPAD (2023)8 и Доклада от партньорската проверка – CEGGPAD (2023)9), обществените консултации, организирани от ФГУ, становищата на партньорите в проекта по ИТП и разискванията с Консултативния съвет по проекта.

ОЦЕНКА: КРИТИЧНО ВАЖНИ ВЪПРОСИ

Финансирането на общините зависи твърде много от държавните субсидии

Българските общини прекомерно зависят от държавните субсидии, а достъпът им до собствени приходи (местни данъци) е твърде ограничен. Над 70% от приходите им идват от субсидии от държавата (или ЕС). Собствените данъци възлизат само на 15%. Другите собствени приходи са приблизително 15% (главно такса смет и други приложения или концесии). Приходите от общински данъци представляват едва 4,2% от съвкупните данъчни приходи в държавата, което е значително по-ниско от средното за Европейския съюз (15,4% през 2020 г.).

Както се подчертава в доклада от партньорската проверка, този състав на приходите, дебалансиран в полза на субсидиите и в ущърб на собствените данъци, не съответства на опита на останалите европейски държави[6].

Делегирани функции и тяхното финансиране

Бюджетът на българските общини е разделен: делегираните функции (главно в областта на образованието, социалните услуги, здравеопазването и културата) се финансират почти изцяло с държавни субсидии, които са целеви, с много подробно разделение по подфункции. Изразходването им подлежи на контрол и одити от централните органи. 75% от общинските разходи са за делегирани функции[7]. Така българските общини, в преобладаващата част от своите функции, действат като местни клонове на централното държавно управление с много ограничена автономия. Системата се насочва от центъра.

6. Струва си да се спомене и следната препоръка на Съвета на Европа: *„Цялостната система на местно и регионално финансиране трябва да се стреми към постигане на подходящ баланс между финансови трансфери, включително субсидии и дялове от национално определени данъци, от една страна, и местно определени данъци и такси, от друга“.* (Съвет на Европа (2004), CM/Rec (2004) 1 – Препоръка на Комитета на министрите до държавите членки относно финансовото и бюджетното управление на местно и регионално равнище, точка 2).
7. Същите съображения важат и за субсидиите за инвестиционни проекти и за зимно поддържане и снегопочистване на пътищата, които също са целеви и подлежат на контрол. Те обаче имат ограничено значение: дялът им е едва 2% от общия размер на субсидиите.

Това противоречи на практиките, възприети в други държави и препоръчвани от Съвета на Европа[8]. Каква е обосновката на тази система? Тя изглежда вдъхновена от концепцията за *„всезнаещ, великодушен диктатор“*[9], който умее (или се опитва максимално) да разбира нуждите на населението в цялата страна и адаптира финансовите пера на различните общини в съответствие с характеристиките на местното положение, като взема предвид променливи като размер и състав на населението, разлики в производствените разходи, география, социално-икономически фактори и др. Тази система едновременно определя разходните пера на всяка община и предоставя субсидиите за тяхното финансиране. Тя не предполага собствени приходи, нито изравнителни субсидии. Тя е самостойна и самодостатъчна.

От критично значение е, че *„всезнаещият, великодушен диктатор“* е абстрактна фигура, позната на учените в областта на публичните финанси, но трудна (или невъзможна) за прилагане на практика. Така или иначе митът за *„всезнаещия, великодушен диктатор“* се опровергава от реалността. Общините са принудени да използват собствените си приходи и общата изравнителна субсидия за финансиране на делегираните функции. Освен това всяка година към **края на бюджетния** период Министерският съвет, по искане на общините, взема решение за преразпределение на средствата, които е вероятно да останат неизразходвани, и предоставя допълнителни средства на някои общини (най-вече за предотвратяване, контролиране и преодоляване на последиците от бедствията и за инвестиции в ремонт, реконструкция и строителство на обществени сгради), с процедура за разпределение, която общините не смятат за напълно прозрачна. През последните години (2018–2022 г.) тези *„извънбюджетни“* трансфери варират между 174 млн. лв. (за 136 общини) през 2021 г. и 513 млн. лв. (за 241 общини) през 2022 г., или средно 330 млн. лв.[10]: доста значителна сума в сравнение с обикновените *„бюджетни“* трансфери (около 6 млрд. лв. през 2021 г.).

Правното разграничение между делегирани и собствени функции не отразява разграничение в относителното значение на различните функции. Тя просто определя методите на финансиране: по отношение на делегираните функции държавата упражнява строг контрол. Това е официално обосновано от (не неоснователните) опасения относно недостатъчния административен и управленски капацитет на много общини, особено на най-малките. Въпреки това тази среда на финансиране сама по себе си е пречка за развитието на ефективен местен управленски капацитет и създава сериозни ограничения за местната автономия. Проучването, проведено в рамките на проекта по ИТП относно нуждите на общините от обучение, ясно показа местните предпочитания и нагласи[11]. Основните пречки пред общините (отвъд недостатъчните приходи и средства) са липсата на персонал, правните ограничения при вземането на решения на местно равнище и честите промени в законодателството. Всички тези фактори водят до ниско равнище на независимост на местната администрация, което ограничава иновативното мислене и ангажираността на служителите и води до ниска мотивация[12].

8. Съвет на Европа (2005), „CM/Rec (2005)1 – *Препоръка на Комитета на министрите до държавите членки относно принципите на доброто демократично управление*“, по-специално чл. 3, 13 и 14.
9. „Всезнаещият, великодушен диктатор“ е теоретична фигура, използвана в публичната икономика за осигуряване на „оптимални“ решения в модел на общо равновесие с предоставяне на обществени блага. При съвършено познаване на индивидуалните нужди и предпочитания, природните дадености, производствените функции и разходи и пр., „оптималното“ решение би довело до максимално увеличаване на благосъстоянието по начин, ефективен по Парето. Като се оставят настрана теоретичните модели, на практика такова решение не може да бъде постигнато: информацията е непълна, често не е налична; правителствата може да нямат воля за общо благосъстояние, а по-скоро да са благосклонни към конкретни избирателни райони; и дори най-диктаторските режими вземат решенията си въз основа на баланс между различни и често противоположни цели (вж.: Holcombe, R. G. (2012), *Make Economics Policy Relevant — deposing the omniscient Benevolent Dictator, The Independent Review*, том 17, N. 2, есен 2012).
10. Данни, получени от НСОРБ.
11. ФРМС, 2023: *Анализ на нуждите от обучение на местното самоуправление в България.* Съвет на Европа, проект по ИТП, София.
12. Вж. Таблица 3. и Таблица 4. от Анализа на нуждите от обучение – проект (ФРМС, 2023).

На последно място, не е много добре развито наблюдението на общото количество и качество на осигуряваните услуги и развитието на тези показатели с времето. Изглежда липсва еталониране (бенчмаркинг) и наблюдение на въздействието на направените разходи върху действителното качество на предоставяните услуги[13].

Местни „собствени“ функции и тяхното финансиране

В противовес на делегираните функции финансирането на „собствените“ функции (поддръжка на пътищата, улично осветление, управление на отпадъците, водоснабдяване, канализация, отбрана и сигурност) се основава на собствени данъци, такси и нецелеви изравнителни субсидии. Това до голяма степен съответства на международните (и препоръчителните) практики, но касае само малка част от бюджета на общините.

Общините могат да използват собствените приходи и изравнителните субсидии и за финансиране на делегираните функции, докато обратното (т.е. използването на целеви субсидии за „собствени“ функции) не е възможно. През годините обхватът на делегираните функции е разширен чрез подзаконови нормативни актове, без да се предоставят допълнителни субсидии. Следователно част от собствените приходи и изравнителните средства са използвани за покриване на делегираните функции. Вследствие на това съвкупните финансови ресурси обикновено не отговарят на действителните разходни пера.

Освен това съществуват някои специфични критични точки по отношение на съществуващите местни данъци и системата за изравняване.

Общински данъци

Данъкът върху недвижимите имоти е типичният собствен данък на местната администрация. В българския случай той има някои слабости. Елементът „основна стойност“ на формулата за данъчна оценка не е актуализиран спрямо пазарните стойности. Последицата от това е загуба на приходи и усещането за несправедливост и недоволство сред данъкоплатците. Земеделските земи са освободени, но обикновено те също следва да подлежат на облагане с този вид данък, както и горите. Поради недостатъците на системата за изравняване (вж. точка 3.4. и Приложение 2.) много общини не са склонни да налагат данъка. Само една трета от общините облагат недвижимите имоти със ставка над средната.

Недостатъците на системата за изравняване водят и до липса на строго прилагане на **данъка върху превозните средства**, който също не се използва достатъчно.

В България преобладават данъците върху собствеността, докато данъчното облагане на стопанската дейност е незначително. Местните малки предприятия се облагат само с лицензионна такса. Този **патентен данък** е твърда сума, налагана върху централно определена данъчна основа, диференцирана по вид стопанска дейност. Той не отчита икономическото измерение, т.е. действителния оборот или печалба на данъкоплатеца.

С растежа на икономиката и увеличаването на присъствието на по-структурираните предприятия стават подходящи по-сложни форми на местни корпоративни данъци. В общия случай данъчната основа при тези форми е икономически показател, например продажби (оборот), печалба или нетна стойност на продукцията (продажби минус междинни разходи). Настоящият твърд патентен данък не следва да отпадне като политика, тъй като той е подходящ

13. ОИСР (2021): *Децентрализация и регионализация в България: Към балансирано регионално развитие, Проучвания на ОИСР за многостепенно управление,* публикация на ОИСР, Париж, https://doi.org/10.1787/b5ab8109-en, стр. 84–87.

за микропредприятията и малките предприятия, които са широко разпространени в българската икономика. Той обаче следва да бъде придружен от местен корпоративен данък въз основа на стойността на продукцията (като в Унгария, Италия, Германия и Франция), който да се прилага за средните предприятия (над определен праг за размер на предприятието). Този данък би могъл да е форма на възнаграждение за общините за усилията им да привличат нови предприятия. Международните примери (вж. Каре 3.) показват, че общините в България биха могли да имат полза от по-активното данъчно облагане на стойността на местната стопанска дейност.

Каре 3 ПРИМЕРИ ЗА МЕСТНИ КОРПОРАТИВНИ ДАНЪЦИ

Местният корпоративен данък е важен източник на приходи за местното самоуправление в някои европейски държави. Правилно разработеният корпоративен данък отговаря на изискванията за добър местен данък[14]. Той дава принос към обществените услуги, потребявани от местните дружества. С него се финансират общински услуги, например местна инфраструктура, опазване на околната среда и други услуги, предпочитани от инвеститорите (жилищно настаняване, култура, градски маркетинг и др.). Данъкът, с който се облага нетният оборот (след приспадане на разходите за производствени ресурси), ще сведе до минимум икономическите изкривявания и ще създаде стимули за привличане на модерни предприятия, произвеждащи по-висока добавена стойност. Тази данъчна основа е по-малко изменчива, отколкото печалбата на дружеството, и следователно създава стабилен местен източник на приходи. Разходите за данъчната администрация могат да бъдат поделени с националния данъчен орган, който управлява корпоративния данък. В Европа данъците върху местния бизнес обикновено се начисляват върху добавената стойност (приходи минус покупки на междинни стоки и услуги).

В **Италия** данъчната основа и стандартните ставки на регионалния данък върху добавената стойност (*IRAP*) са определени със закон. Регионите могат да променят данъчната ставка в граници около стандарта. Събраният IRAP се преразпределя между регионите.

В **Унгария** подобен данък върху нетния оборот от местната стопанска дейност се използва широко от местните администрации. Той генерира приблизително една трета от общинските приходи. Максималната данъчна ставка е определена със закон, а наличният механизъм за изравняване има за цел да намали регионалните различия в данъчната основа.

В **Германия** местният данък върху доходите от стопанска дейност (*Gewerbesteuer*) е важен общински източник на приходи. Данъчната основа е подобна на данъка върху печалбата, като се начислява върху приходите на дружеството след приспадане на някои разходи. Минималната ставка е 3,5% и общините определят ставките си в границите, регулирани от правителствата на провинциите.

Във **Франция** след икономическата криза от 2008/2009 г. местният корпоративен данък (Tax professionnelle) е заменен с *два вида налози на местните предприятия*. Единият от тях се основава на активите на дружеството, а другият – на добавената стойност. Оценката на активите следва метода на капитализация на наемите, като максималните лихвени проценти се регулират прогресивно. Компонентът „добавена стойност“ се начислява на дружества с по-голям оборот, а приходите от него се насочват към администрациите от средно ниво (департамент, регион).

14. R. Bird, M. R. (2013): *ДДС като местен корпоративен данък*. Tax Notes International 2013, том 72, бр. 5., Péteri, G. (2021): *Облагане на местната икономика с данъци: международни казуси и поуки (A gazdaság helyi adóztatása: nemzetközi példák, tanulságok) Comitatus*, 2021. Лято-есен, том XXXI., бр. 238, http://www.mrtt.hu/files/comitatus/comitatus_2021_nyar.pdf

Споделени данъци

Приходите, поделяни между националните и местните бюджети, имат смесени характеристики. Те биха могли да се квалифицират като местно контролирани приходи, ако отговарят на три критерия: i) съотношението на подялба и правилата се определят за дълъг период от време (няколко години); ii) размерът на поделения данък се начислява там, където е генериран приходът (разпределение въз основа на произхода); iii) рисковете по събирането на приходи са споделени (няма непосредствено изравняване). Ако тези условия не са изпълнени, споделеният данък следва да се квалифицира като субсидия.

В миналото подялба на приходите е използвана за финансиране на общините в България. Подобно на някои други държави от Централна и Източна Европа, общият размер на данъка върху доходите на физическите лица се е преразпределял към общините от 1991 г. По-късно дялът за общините спада до 70% през 1992 г., впоследствие – до 50%, а през 2007 г. механизмът за подялба е прекратен. Корпоративният данък върху печалбата също в миналото е поделян с общините, с разпределяне на 10% (по-късно 6,5%) към местните бюджети. Тези основни национални данъчни приходи са поделяни с общините по мястото им на произход.

Напоследък са направени няколко предложения отново да се въведе подялба на приходите за финансиране на общините. Плановете на НСОРБ са за подялба на 20% от ДДФЛ и 10% от КД с общините по място на произход според седалището на дружеството. През 2015 г. правителството излезе с контрапредложение да се разреши на общините да налагат допълнителна местна ставка от 2% върху базата на ДДФЛ. И двата набора от предложения са отхвърлени от другата страна, така че не са разработени допълнителни политики (нито са извършени моделиране и симулации). Наскоро НСОРБ отново повдигна въпроса за подялбата на приходите, особено ДДФЛ, с нови предложения.

Системата за изравняване

Местното самоуправление се финансира чрез комбинация от приходи от собствени източници и споделени данъци или субсидии, предоставяни от по-високите равнища на управление. Тези трансфери между равнищата на управление винаги са необходими за допълване на собствените приходи, тъй като те обикновено са недостатъчни за финансиране на общите обществени услуги, които местните власти трябва да осигуряват.

Системата за трансфери между равнищата на управление има три основни цели, които понякога се конкурират помежду си.

На първо място субсидиите следва да гарантират на национално равнище *минимално (или средно, стандартно) равнище на услугите* за местните органи на управление, които са на различни позиции. Разликите в минималните (или стандартните) разходи на глава от населението се дължат на различни фактори, например специални нужди, разлики в разходите за услуги, различен размер и състав на населението, различни географски условия, различия в икономическата среда и т.н. Следва да се изравнят разходите за услуги между местните органи на управление от сходен вид и със съпоставими функции.

На второ място фискалният капацитет, т.е. потенциалът за събиране на приходи, се различава между общините поради различия в местната данъчна основа и съответното икономическо развитие. Системата от субсидии трябва да отчита не само обективните различия в обхвата и единичните разходи на местните услуги, но и *неравномерното разпределение на приходните бази*.

Специалното местно търсене на обществени услуги или недостатъчното използване на приходните бази обаче не следва да бъдат напълно компенсирани с трансферите между различните равнища на управление. Напротив, **третата** цел на изравнителните субсидии е да се

създадат стимули за рационално изразходване на общинските средства, насърчаващо ефективното предоставяне на местни услуги, и да се поощряват (или да не се възпират) общините да увеличат данъчните си усилия за събиране на приходи от собствени източници.

Тези три цели следва да бъдат балансирани в една добре разработена система от трансфери между различните равнища на управление.

В България специфичните целеви субсидии за делегирани функции обслужват най-вече първата цел, а именно предоставянето на минимално (средно) ниво на услугите. Системата е проектирана така, че да бъде самодостатъчна: минималните стандарти за делегираните функции се финансират пряко чрез целеви субсидии, поради което не е необходимо изравняване на приходите (нито на разходите). Тази част от системата за финансиране има за цел да се постигане изравняване едновременно на разходните пера и на фискалния капацитет. Друг въпрос е дали тя успява да го стори. И дори да успява, все пак системата има много големия недостатък, че ограничава прекомерно фискалната автономия и отчетността на общините.

Що се отнася до „собствените“ общински функции, една критична точка на българската система за изравняване като цяло е нейната **разпокъсаност**: средствата за фискален капацитет, за разходни пера, за „бедните“ общини и за възнаграждаване на фискалните усилия се изчисляват поотделно и се сумират. Най-добрите международни практики изравняват **бюджетния дефицит**, т.е. разликата между стандартния фискален капацитет и стандартните разходни пера.

Настоящата българска система за изравняване на приходите не изпълнява третата цел, т.е. не създава финансов стимул за ефективно използване на наличния фискален капацитет: напротив, това създава погрешни стимули/демотивиращи фактори за данъчните усилия за събиране на приходи от собствени източници.

Това е така, понеже **изравняването на фискалния капацитет** се основава на действителните приходи. Този метод има силен недостатък: той създава стимули местните власти да редуцират фискалните си усилия. Действително, ако местните администрации събират „по-малко“ приходи, като определят ниски данъчни ставки и предоставят щедри облекчения и отстъпки (ако им е предоставена известна автономия в тази област) или поради липсата на строго прилагане (какъвто изглежда е случаят с данъка върху недвижимите имоти и данъка върху превозните средства), те получават компенсация чрез по-големи изравнителни субсидии. Ако събират „повече“ данъчни приходи, техните изравнителни субсидии намаляват. По-специално изравняването на действителните данъчни приходи възпира общините в събирането на местни данъци поради таван от 120% спрямо средното за страната. Няма стимул за общините да увеличат данъците си, тъй като така биха изгубили съответната сума от изравнителните субсидии, а ако намалят данъчните си приходи, те биват напълно компенсирани с държавни субсидии. Същите съображения важат и за специалното финансиране за „бедните“ общини: то създава стимул за тези общини да останат под прага от 25% собствени данъчни приходи от общите си приходи.

Българската система очевидно е наясно с тези недостатъци. Като корекция е въведен специалният фонд за възнаграждаване на данъчните усилия. Този фонд обаче е незначителен в количествено отношение, а от системна гледна точка изглежда просто като кръпка за привидно поправяне на съществен недъг на системата за изравняване. Специалният фонд за „бедните“ общини също е знак за незадоволителните резултати на настоящата система за изравняване на фискалния капацитет.

Най-добрият метод за изравняване на фискалния капацитет е стандартните данъчни ставки да се прилагат към потенциалната данъчна основа. Този метод, известен като *„представителна данъчна система“* (ПДС), обикновено се предпочита пред подхода на действителните приходи и се препоръчва от Съвета на Европа[15] като най-добра практика.

Изравняването на разходните пера по „собствените“ функции се основава на цялостните характеристики на общината и изглежда следва общи международни практики. Тъй като негов предмет са само „собствените“ функции, размерът му е доста ограничен в сравнение с международните нива.

Както беше отбелязано, изравнителните средства, разглеждани в тяхната цялост, играят незначителна роля за финансирането на общините: те покриват само 5% от общите приходи (2021 г.). Способността им да изравняват разходните пера и фискалния капацитет, понастоящем в рамките само на „собствените“ функции, е ниска спрямо международните нива. Други държави обикновено разчитат в по-малка степен на целеви субсидии и повече на собствени данъци: следователно те се нуждаят от по-развити механизми за изравняване.

Като цяло съществуващата система за изравняване е много сложна и не особено понятна. Нейното функциониране е почти неразбираемо, а постиганите резултати не са особено ясни за решаващите лица и обществеността.

Отчетност и прозрачност

Отчетността в предоставянето на обществени услуги на местно равнище и във функционирането и управлението на общините се влияе от няколко фактора. В България е от критично значение, че големите общини се управляват от относително многочислени общински съвети, избрани от населението. В общините с до 50 000 жители един общински съветник представлява средно под 1 300 души. Това създава добра основа за политическа отчетност, тъй като – по принцип – доближава съветниците до техните избиратели.

Както общинските съветници, така и кметовете обаче се избират от (партийни) листи, а не от отделни избирателни райони на териториален принцип. От избраните през 2019 г. кметове 75% са издигнати от парламентарно представените партии, а едва 6% са независими, т.е. кандидатурите им са издигнати от инициативни комитети. В резултат на това влияние на политическите партии върху местните избори повечето кметове са преизбрани, а броят на кметовете с три и повече мандата се увеличава.

По доверие в обществените институции властта като цяло се подрежда на ниски позиции, като обаче общинските съветници се радват на повече доверие (32%), отколкото депутатите (21% – 29% в периода 2015–2019 г.)[16].

Кметовете играят посредническа роля между местното и по-високите равнища на управление, което оказва влияние и върху позицията на общините. Статутът на кмета е единствен по рода си, тъй като той не е член на общинския съвет, а е част от йерархията на държавната администрация. От общо 7 400 избрани на местни избори кметове и общински съветници, 31% имат изпълнителни правомощия в качеството на кметове на общини, райони и кметства. Кметовете отговарят за 70% от многобройните сфери в компетентността на общините. Тези фактори засилват административната зависимост на общинското управление.

В общините са налице механизми за социална отчетност. Подробно уредени са местните референдуми, гражданските инициативи,

15. Съвет на Европа (2005), „CM/Rec (2005)1 – *Препоръка на Комитета на министрите към държавите членки относно финансовите ресурси на местните и регионалните власти“*, точки 46 и 57.
16. Смилов, Д. (2022): *„Демокрация и гражданско участие. Обществени нагласи към демокрацията, върховенството на правото и основните права на човека“*, Институт „Отворено общество – София“ и Център за либерални стратегии – София.

общите събрания на населението и процедурите за обществени консултации. Проучвания относно гражданското участие обаче показват лека низходяща тенденция през последните две години: индексът на гражданското участие (ИГУ) е 3,59 по шестобална скала, спрямо 3,78 две години по-рано[17]. Ключови показатели на ИГУ показват, че правната среда и процедурните изисквания са по-неблагоприятни (3,10), а ефектът от гражданското участие е слаб (3,45). Същевременно практиките по показатели като инициативи на гражданско участие и активни граждани се смятат за по-развити (4,25).

Резултатите от проучването *„Бенчмаркинг на местните финанси“* (проведено в рамките на проекта по ИТП) показват доста благоприятни условия за оповестяване на информация и откритост по отношение на бюджета на общинско равнище. Средната самооценка в шестте пилотни общини е 4,52 (по петобална скала). Съществуват местни стратегии и програми за изборния мандат, изготвят се многогодишните бюджети, основните фискални решения се разясняват и обсъждат надлежно на открити заседания. Отвъд тази средна оценка обаче – дори в тази малка извадка от изследвани общини – са налице значителни разлики между общините според размера и типа им. Това показва разнородност в практиките на общините и в местния капацитет.

В *доклада от партньорската проверка* се посочва ниско ниво на информираност относно общинските бюджети сред широката общественост. Основните проблеми са сложният формат, в който се представят местните бюджети, и краткият срок, в който проектобюджетите са на разположение за консултации.

На национално равнище две институции имат потенциално влияние върху местните услуги и общинските финанси. Съветът по децентрализация на държавното управление, който функционира от 2013 г., е консултативен форум. Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) е по-влиятелна организация, в която членуват всички общини (265), и единственото сдружение, действащо на национално равнище.

В тази организационна и регулаторна среда подобренията на общинската отчетност следва да се съсредоточат върху следните въпроси:

- разработване на местен политически механизъм, който би компенсирал влиянието на политическите партии върху общинските решения и финанси;
- подобряване на социалната отчетност чрез засилване на оповестяването на информация, осведомеността и приобщаването на гражданите;
- въвеждане и разгласяване на методи за финансово управление с цел повече прозрачност и обществен контрол върху общинските финанси.

17. Източник: https://index.fgu.bg/en

СЦЕНАРИИ ЗА ПОЛИТИКА

С оглед на постигането на напредък по препоръките изглежда целесъобразно да се определят два сценария за политика. Първият сценарий предвижда цялостна, радикална реформа, която възприема най-добрите международни практики и е в съответствие с препоръките на Съвета на Европа. Вторият е плавен, поетапен подход, който изхожда от схващането, че понастоящем подходът на цялостна реформа е политически неосъществим, и е насочен към преодоляването на някои слабости, които са най-значими и изискват най-неотложна промяна.

Както е обсъдено в техническия доклад по проекта, фискалната децентрализация следва да бъде подкрепена от комплексен набор от действия, обхващащи правната, политическата, административната и фискалната рамка на общините.

Настоящият документ с политически съвети е съсредоточен върху един компонент – общинските финанси. Приема се, че започването на процес на реформи в областта на местните финанси ще създаде стимули за промени в останалите свързани области, например преразпределение на функциите и повишаване на административния и управленския капацитет на общините. Все пак обаче в настоящия доклад се представят и предложения за подобряване на социалната отчетност и прозрачността.

Общата цел на двата сценария за политика е да се засили фискалната автономия на българските общини: намаляване на зависимостта от държавни субсидии и промяна на техния състав в полза на нецелевите субсидии; подобряване на системата за изравняване; разширяване на обхвата на собственото данъчно облагане.

Много от предложенията в настоящия доклад съвпадат с тези, представени в доклада от партньорската проверка.

Цялостна реформа

С оглед спазването на най-добрите международни практики и прилагането на принципите на Съвета на Европа за добро управление[18] и препоръките относно финансовите ресурси на местните и регионалните власти[19] следва да се въведат множество фундаментални промени, а именно:

Нов подход към финансирането на общинските функции

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

Строгото разделяне на делегираните от собствените общински функции ограничава интегрираното и отговорно вземане на решения на местно равнище, поради което е в разрез с местната автономия. Правните разпоредби няма как да уточнят всички подробности за централно контролираните, но предоставяни на местно равнище услуги, т.е. делегираните услуги. В ежедневната общинска практика отговорностите за услугите са споделени. Например образованието е част от по-широката местна стратегия за човешко развитие, училищните сгради са интегрирани в общинското управление на активите; а услугите, смятани за собствени функции, например обществен транспорт, контрол върху бедствията, културата и др. винаги зависят от националните разпоредби и политики. Разделянето на механизмите за финансиране за тези две групи обществени услуги, предоставяни на местно равнище, не гарантира автоматично необходимите общински ресурси.

Налице са многобройни доказателства, че приходите от собствени източници и общата изравнителна субсидия се използват за финансиране на делегираните услуги. Делегираните услуги с целеви субсидии не означават непременно подходящо финансиране за различните местни нужди и услуги. Обществените услуги от местно значение обикновено са споделени отговорности, обезпечавани чрез множество канали за финансиране. Необходими са и други механизми за стабилно, справедливо и ефикасно финансиране на общините.

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

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

Груповите (блоковите) субсидии принуждават общините да използват получените средства за предварително определена, ограничена група услуги. Националните политики и специфичните цели могат да се финансират от специални бюджетни програми, които са в сила за периода на дадено целево действие. Тези временни програми с ясно определени резултати и срокове (клауза за изтичане на срока на действие) обикновено се подкрепят от съответното Министерство на финансите. Създателите на фискалнитеполитикисасклоннидаприематвпо-голяма степен основаните на резултатите схеми за отпускане на субсидии поради наличието на здрава връзка между резултатите от услугите и отпуснатите средства.

18. Съвет на Европа (2023), *„CM/Rec(2023)5 – Препоръка на Комитета на министрите до държавите членки относно принципите на доброто демократично управление“*.
19. Съвет на Европа (2005), *„CM/Rec (2005)1 – Препоръка на Комитета на министрите към държавите членки относно финансовите ресурси на местните и регионалните власти“*.

Освен това намаляването на целевите субсидии неминуемо предполага увеличаване на изравнителните субсидии, които трябва да отчитат стандартните разходни пера. При определянето на последните може да се отдаде нужното значение на конкретни услуги, които се считат за приоритетни, като се приложат подходящи тегла към съответните променливи.

Накратко, ограничаването на обхвата на делегираните услуги и изготвянето на единни бюджети няма да намалят правомощията на ресорните министерства, ако бъдат разработени други фискални инструменти.

3. Целевите субсидии да отпаднат (или поне драстично да намалеят) и да се консолидират в нова система от изравнителни субсидии, която да замени настоящата система за изравняване[20].

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

4. Новата система за изравняване да се основава на бюджетните дефицити, т.е. разликата между стандартните разходни пера и стандартните фискални капацитети[21].

Изравняването на приходите има за цел да намали разликите във фискалния капацитет на местните администрации, докато изравняването на разходите има за цел да намали разликите в цената на предоставянето на обществени услуги, които не зависят от местната политика. Най-висока степен на ефективност и справедливост при преразпределянето на изравнителните субсидии може да се постигне чрез изравняване на бюджетния дефицит, т.е. разликата между стандартните разходни пера и стандартните фискални капацитети. *Европейската харта за местното самоуправление* (параграф 5, член 9)[22] и препоръките на Съвета на Европа[23] подкрепят възприемането на съчетание от изравняване на приходите и разходите.

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

20. За повече подробности относно системата за изравняване вж. Приложение 2.
21. За повече подробности относно системата за изравняване вж. Приложение 2.
22. *„Защитата на финансово по-слабите местни власти налага установяването на финансови процедури за равномерно разпределяне на средствата или на равностойни мерки, насочени към коригиране на последиците от неравномерното разпределение на потенциалните източници на финансиране, както и на финансовата тежест, която те трябва да понесат. Тези процедури или мерки не ограничават свободата на избор на органите на местно самоуправление в тяхната собствена сфера на отговорност.“*
23. Съвет на Европа (2005), *„CM/Rec (2005)1 – Препоръка на Комитета на министрите към държавите членки относно финансовите ресурси на местните и регионалните власти“*, точки 46 и 57.

5. Стандартните разходни пера да се изчисляват по статистически методи / иконометрични модели[24].

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

Теглата могат да бъдат изчислени въз основа на съображения *a priori*. Такъв изглежда е случаят в България, но в различен контекст – за установяване на параметрите, използвани за определяне на целевите субсидии за делегираните функции (както и за инвестиции и за зимно поддържане на пътищата). В няколко развити страни[25] СРП се оценяват по статистически методи: разходните пера на всяка местна администрация се изчисляват като очакваната стойност на иконометричен модел въз основа на разходните функции. Обикновено се прилага регресионен анализ.

6. Изчисляването на фискалния капацитет да се основава на стандартни приходи, т.е. стандартни данъчни ставки, прилагани към потенциалните данъчни основи, вместо сега ползваните реални приходи[26].

Бяха подчертани недостатъците на сегашната система, основана на действителните приходи. Тя създава погрешни стимули, тъй като възпира данъчните усилия и не санкционира липсата на строго прилагане. Поради това следва да се предпочита прилагането на стандартни данъчни ставки към потенциалните данъчни основи (известно като *„Представителна данъчна система“* (ПДС)): всички допълнителни приходи над стандартната ставка няма да се отразяват във формулата за изравняване и ще бъдат изцяло на разположение за финансиране на местни услуги. И обратно, ако дадена община реши да определи данъчната си ставка под стандартната или предоставя облекчения и отстъпки, тя няма да бъде компенсирана чрез по-високи изравнителни субсидии. Освен това използването на стандартната данъчна основа вместо действителната насърчава строгото прилагане.

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

7. Да се въведе система за еталониране и наблюдение на действителното предоставяне на обществени услуги.[27]

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

24. За повече подробности относно системата за изравняване вж. Приложение 2.
25. Добри примери са Дания, Финландия, Норвегия, Швеция, Португалия, Япония, Австралия и Италия. Вж. подбрани казуси на държави в Приложение 2.
26. За повече подробности относно системата за изравняване вж. Приложение 2.
27. За повече подробности относно тази система на наблюдение вж. Приложение 3.

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

Местната автономия изисква събиране на приходи от собствени източници и споделени приходи

8. Засилена роля на приходите от собствени източници.

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

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

Предишните предложения на НСОРБ водят до увеличение с 85% на единичната стойност на данъчната основа за данъка върху недвижимите имоти. Земеделските земи, земеделската техника и самоходните машини, както и имотите на стойност под 1,680 лв. също следва да подлежат на облагане с данък върху имуществото. Предлаганите реформи ще увеличат данъка върху имуществото средно с 4,3%, а данъка върху земеделските земи – с 8,7%. По-големите общини ще имат по-голяма полза от по-високите приходи от данъка върху недвижимите имоти, докато данъкът върху земеделските земи ще увеличи приходите на най-малките общини.

Следва да се реформира и **местният корпоративен данък**. Сегашното облагане с твърда сума патентен данък, което е подходящо за микропредприятията и малките предприятия, може да бъде допълнено с нов бизнес данък за средните и големите предприятия въз основа на добавената стойност. Това би било значителен източник на стабилни приходи и би допринесло за финансирането на местни инфраструктури и услуги, които се използват от местните фирми. По този начин може да се създаде положителна връзка между предоставянето на местни услуги и инфраструктури и развитието на местната икономика. Данъчната основа на стопанската дейност, извършваща се в повече от една община, може да бъде разпределена между различните местни администрации, като за основен критерий се използва относителният размер на разходите за труд и стойността на активите.

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

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

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

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

Поделените приходи обикновено се разпределят по тяхното място на произход или чрез използване на формула за преразпределяне. В първия случай мястото на произход може да бъде определено по местоположението на седалището или клоновете на дружеството. За ДДФЛ обаче е за предпочитане да се използва действителното местоживеене на всеки данъкоплатец, тъй като то ще насочи приходите от поделения данък към общината, в която се потребяват услугите. Информационните системи на данъчната администрация обикновено проследяват тази информация и позволяват подялба на ДДФЛ според местожителството на данъкоплатеца[28].

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

Съпътстващи мерки

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

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

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

Както се посочва в доклада от партньорската проверка (т.14), *„отпусканите по усмотрение „извънбюджетни средства“ е по-добре да се избягват, тъй като те лишават от строгост бюджетните ограничения на местно равнище, което е в противовес с целта, заявена от МФ; вместо това би могъл да се създаде многогодишен фонд за (съ)финансиране на капиталови инвестиции в общините, с ясен и прозрачен механизъм за разпределение въз основа на покани за представяне на предложения и оценъчни точки, както и евентуално приоритизиране на съфинансирането на европейски проекти, за да се подобри степента на усвояване на средствата от ЕС, което е национален приоритет“.*

Повишаване на отчетността на общините и на участието и осведомеността на гражданите

12. Повишаване на отчетността и прозрачността на общините.

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

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

Тук препоръките на Съвета на Европа относно принципите на доброто демократично управление[29] предлагат няколко практически инструмента. Съществува широк спектър от изпитани форми на демокрация на участието и съвещателна демокрация, вариращи от граждански асамблеи до референдуми. Повишаването на компетентността на ръководителите на кметства може да спомогне за уравновесяване на правомощията на кметовете на общини, като същевременно се запази единното изготвяне на политики и бюджетиране на местно равнище. Допитването ни до организациите на гражданското общество доказа необходимостта от по-широко използване на подхода на обществения форум/съвет за обсъждане на теми и въпроси, които са важни за местното население. В тази област – освен благоприятстващо законодателство – е необходима и помощ чрез насоки, изграждане на капацитет, целенасочена финансова подкрепа и разпространение на добри общински практики.

Социалната отчетност следва да бъде допълнително засилена чрез подобрено оповестяване на информация, осведоменост на гражданите и включване в общинските решения. Отчетността може да бъде подобрена главно чрез прозрачност и откритост във функционирането и управлението на общините. Чрез стандарти за ефективност на общините, форми на управление на услугите, механизми за подаване на жалби до звена за контакт, публикувани от „граждански харти“, местните органи на управление ще се доближат до своите клиенти.

Изготвянето на политики и вземането на решения на общинско ниво ще бъдат по-приобщаващи при наличие на по-добра информираност на гражданите и активност на местни организации на гражданското общество и други групи за представителство на интереси (напр. бизнес организации, търговски камари, сдружения за градско/регионално развитие, екологични движения). Технологиите предлагат нови и лесно достъпни форми на осведомяване на обществеността. Практиките на общинската администрация следва да се развият чрез въвеждане на местни стандарти за работа с гражданите и създаване на стимули за персонала с оглед модернизиране на местната организация и управленските практики.

„Меките“ области на социална отчетност следва да се развиват чрез разнообразни мерки на

28. Това важи за данъка, удържан от работодателите върху възнагражденията на наетите лица. Приложимо е и за самостоятелно заетите данъчнозадължени лица, чието местожителство обикновено е известно на данъчните органи.

29. CM/Rec(2023)5 – Препоръка на Комитета на министрите до държавите членки относно принципите на доброто демократично управление.

национално и местно ниво. Подкрепящата правна и регулаторна среда е от решаващо значение, но оповестяването на информация и кампаниите за повишаване на осведомеността на гражданите също са изключително необходими. Следва да бъдат широко разгласени ползите от фискалната децентрализация, наред с оценката на въздействието ѝ върху живота на гражданите – както облаги, така и цена под формата на данъци и такси. Това ще спомогне за повишаване на ефективността на наличните механизми за участие, за подобряване на приобщаването и в крайна сметка ще повиши адекватността на предоставяните общински услуги спрямо местните нужди.

В конкретната област на ***общинските финанси и финансовото управление*** основните области за реформа са процесът на бюджетиране и местните механизми за разпределение на бюджета. Средносрочното и годишното бюджетно планиране могат да бъдат подобрени чрез ефективни обществени консултации. Необходими са нови подходи за повишаване на качеството на дискусиите относно ефективността и планирането на услугите. Гражданският бюджет представя приоритетите на общинското ръководство в разбираем и лесно достъпен формат, което създава добра основа за публичен одит на местните разходи и генерирани приходи. Друга техника на бюджетиране, която вече е изпробвана в България, е общинският фонд, разпределен чрез основано на участието (приобщаващо) бюджетиране. Този метод, когато за финансиране на граждански инициативи се заделят специфични общински бюджетни кредити, следва да се насърчава и използва по-широко.

Постепенен подход

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

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

Преминаване към нов подход към финансирането на общинските функции

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

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

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

Каре 4

СТЪПКИ НА ПИЛОТНО ОПРЕДЕЛЯНЕ НА СРП И ЕТАЛОНИРАНЕ (БЕНЧМАРКИНГ) НА МЕСТНИТЕ УСЛУГИ

Както бе споменато, първата предварителна стъпка е създаването на работна група. Изключително важно е пилотният проект да се провежда при максимална прозрачност с участието на основните заинтересовани страни, наред с националните и международните експерти. Макар да е необходим известен технически експертен опит в областта на статистическите методики, от първостепенно значение са фактическите познания за изпълняваните функции, организационната структура и действителните техники, използвани за предоставянето на местни услуги. Местните администратори, длъжностните лица от съответните централни органи, представителите на общините и тяхното сдружение трябва да участват и да допринесат със своя опит и знания.

А) Ще се изпълнят следните стъпки за определяне на СРП (вж. също Приложение 2.):

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

В) **Що се отнася до изпълнението на пилотна система за еталониране (бенчмаркинг) и наблюдение на местните услуги** (вж. също Приложение 3.), за функцията, избрана за определянето на СРП, вече ще е налична информацията за СРП и за реалните разходи. Ще е необходимо да се изчислят стандартни производителности, които да се съпоставят с действителните нива. Ще се приложи същата процедура, използвана за изчисляването на СРП, с основна разлика в променливите, използвани за еталониране (бенчмаркинг): ще се включат допълнителни променливи, отразяващи качеството на услугите (напр. в образованието: процентът отпаднали от училище деца, нивата на владеене).

2. Следва да се изпробва изчисляване на целевите субсидии по статистически/иконометрични методи, както и нова система за еталониране (бенчмаркинг) и наблюдение на действителното предоставяне на обществени услуги[30] (Високоприоритетно действие).

Параметрите, които днес се използват за определяне на субсидиите за делегираните функции, наподобяват определението за СРП, но с две много съществени разлики: те се основават на съображения a priori, а не на обективна статистическа оценка на разходните функции; освен това те са изцяло извън системата за изравняване, тъй като пряко определят целевите средства. Разбира се, както вече беше посочено (вж. т. 2.2.), ако се приеме логиката на *„всезнаещия, великодушен диктатор“*, целевите субсидии сами по себе си ще представляват стандартни разходни пера и няма да има нужда от отделна система за изравняване на разходите.

Дори да бъде приет този сценарий обаче, следва да се изпробва въвеждане на статистически/иконометричен метод за изчисляване на теглата (параметрите), като се прилагат методиките, описани за изчисляването на СРП при цялостната реформа (т. 4.1., подточка 5.) и в Приложение 2.

В същия дух следва да се експериментира и с нова система за еталониране (бенчмаркинг) и наблюдение на действителното предоставяне на местни услуги (както е описано в точка 7. от цялостната реформа и в Приложение 3.).

Изпробването на тези методики е в съответствие с дейност 4.2. от Описание на проекта 22BG07, в която се предвижда *„Пилотна процедура за установяване на еталони за местните финанси и стандартните разходни пера“*, която следва да се извърши, *„като се използва методиката на CEGG за еталониране на местните финанси за централните и местните власти и методиката на SOSE за стандартните разходни пера“*.

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

Следва да се извършат пилотни упражнения за изпробване на определянето на СРП и за еталониране (бенчмаркинг) и наблюдение на предоставянето на местни услуги. И за двете пилотни упражнения следва да се създаде специална малка работна група с национални и международни експерти. Тя следва да си взаимодейства тясно със служители от съответните министерства, НСОРБ, ФРМС, ФГУ и др. и да извърши следните стъпки (Каре 4.).

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

3. Реформиране на изравняването на фискалния капацитет въз основа на изчисляване на стандартния фискален капацитет, т.е. стандартни данъчни ставки, прилагани спрямо стандартни данъчни основи вместо сега ползваните реални приходи[31] (Високоприоритетно действие).

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

30. Както е посочено в точки 5 и 7 от подхода на цялостна реформа.
31. Както е посочено в точка 6 от подхода на цялостна реформа.

Каре 5 НОВА ПРОЦЕДУРА ЗА ИЗЧИСЛЯВАНЕ НА ИЗРАВНИТЕЛНИТЕ СУБСИДИИ

- Следва да се вземат предвид всички общински приходи от собствени източници, т.е. данъци (данък при прехвърляне на собствеността върху имоти, данък върху недвижимите имоти, данък върху превозните средства, местен корпоративен данък и др.), както и таксите, чиито ставки се определят автономно от общините.[32]
- Ако има възможност общините да променят данъчните ставки, за стандартна стойност следва да се приеме средната стойност на диапазона на възможните вариации. В противен случай се взема предвид ставката, определена с националното законодателство.
- Що се отнася до данъчната основа, когато има национален регистър (например за превозни средства или недвижими имоти), за стандартна данъчна основа се приема сумата от данъчната основа, посочена за всяка община. В противен случай се използва действителната данъчна основа, която заменя стандартната.
- От стандартните данъчни ставки, приложени към стандартните данъчни основи (или към действителните основи, ако стандартните не са налични), се получава стандартният фискален капацитет на всяка община.
- В системата за изравняване на приходите следва да бъдат включени и споделените данъци (евентуално ДДФЛ), като се отчитат общинската данъчна основа и съотношението на разпределение.
- Еталонът за изравняване са стандартните фискални капацитети, делени на броя жители, т.е. стандартните фискални капацитети на глава от населението.
- „Най-богатата“ община (общини), т.е. тази (тези) с по-висок стандартен фискален капацитет на глава от населението, не получава(т) изравнителни субсидии.
- Останалите общини получават изравнителни субсидии пропорционално на отдалечеността си от най-високия стандартен фискален капацитет на глава от населението. Съотношението определя степента на солидарност между общините.
- Разликите между стандартния капацитет на глава от населението на всяка община и най-високия стандартен капацитет на глава от населението се умножават по броя на жителите във всяка община и така се определя изравнителната субсидия за всяка община.

32. Такса „смет“ е специален случай. Съгласно законодателството на ЕС се прилага правилото, че всяка община трябва със съответните такси да покрива пълните разходи за услугата. В този смисъл общините нямат право на преценка; следователно обичайната практика е тези такси да се изключват от системата за изравняване.
33. Както е посочено в точка 8 от подхода на цялостна реформа.

Каре 6 КАК ДА СЕ ПОДГОТВИ РЕФОРМАТА НА ДАНЪКА ВЪРХУ НЕДВИЖИМИТЕ ИМОТИ?

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

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

- (i) Въздействието на увеличаването на стойността на основата във формулата може да се оцени, като се използва кумулативният среден индекс на цените на жилищата след последната му актуализация. Приходите от данъка върху недвижимите имоти се предвиждат на общинско равнище със средна ставка, използвана за оценка на настоящата стойност на основата от общините. Диференцираните ставки за данъка върху недвижимите имоти са предмет на решение на общинския съвет, така че не се вземат под внимание при тази съвкупна оценка на общинско равнище.
- (ii) Въздействието на диференцирането на данъчните ставки може да се оцени чрез общински извадки. Очаква се общините да определят различни ставки в големите градски общини по зони, а в други общини – по различни видове местности (напр. градски център и селски райони в околностите му). Приема се, че ставките ще бъдат по-високи в центровете и ще останат на сегашното равнище (или ще бъдат понижени) в селските райони. Като се вземат предвид настоящите пазарни цени на недвижимите имоти като данъчна основа, увеличението на общите приходи от общински данъци може да бъде оценено с различни ставки (напр. максимална стойност в градските райони, средна стойност в селските райони).
- (iii) Въздействието на коефициента за достъп до обществен транспорт (Ct) също може да се оцени въз основа на извадка. Следва да се събере информация за настоящите цени на недвижимите имоти (къщи или апартаменти със сходни характеристики) с отчитане на отдалечеността им от обществения транспорт. Коефициентът за обществен транспорт (Ct) се изчислява като съотношение на цените на квадратен метър по групи недвижими имоти (напр. разстояние пеша до обществен транспорт под 10 минути, 10–20 минути, над 20 минути).

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

a) как актуализираната стойност на основата ще промени приходите от собствени източници в общинските бюджети: по групи по размер, по региони и по общински групи по ЕКАТТЕ;

b) какво ще бъде въздействието върху доходите на данъкоплатците в извадка от домакинства от различните групи по доходи (напр. по доходни *квантили*).

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

Събиране на приходи от собствени източници и споделени приходи

4. Реформиране на данъка върху недвижимите имоти, като данъчната основа се приведе в съответствие с пазарната стойност и се включат земеделските земи и горите[33] (Високоприоритетно действие).

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

Разбираме, че съществува обща политическа загриженост да се избягва увеличаването на данъците. Този поетапен подход е стъпка, на първо място, към преодоляване на несправедливото разпределение на данъчната тежест между различните общини, различните райони в рамките на общините и различните видове сгради, като се работи за преизчисляване на данъчните основи чрез по-доброто им съгласуване с пазарните цени. За да се избегне драстично увеличение на дължимия данък, равнищата, в рамките на които общините могат да определят данъчните ставки, могат да бъдат намалени за определен период (например пет години), когато максималната ставка се увеличава обратно до сегашното си равнище. Вместо да се стигне до общо увеличение на данъка върху недвижимите имоти, тежестта ще бъде преразпределена

Каре 7 КАК ДА СЕ ПЛАНИРАТ АЛТЕРНАТИВНИ МЕТОДИ ЗА ПОДЯЛБА НА ДДФЛ?

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

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

Споделените приходи от ДДФЛ ще диференцират общинските бюджети, които следва да бъдат частично компенсирани. Споделеният ДДФЛ следва да влезе в предлаганата схема за изравняване на приходите (вертикално изравняване – вж. Каре 5. по-горе).

Правилната подялба на ДДФЛ по местожителство на данъкоплатеца ще бъде подкрепена с информация от националната данъчна администрация. Общинските финансови отдели и данъчните служби следва да имат минимална роля в администрирането на споделения ДДФЛ; основните административни задачи ще се изпълняват от националния данъчен орган.

Каре 8

КАК ДА СЕ ОСЪЩЕСТВИ ПОДГОТОВКАТА ЗА РЕФОРМАТА НА МЕСТНИЯ КОРПОРАТИВЕН ДАНЪК?

Предлаганите промени в общинския патентен данък са насочени към: (i) увеличаване на минималната данъчна основа и промени в лицензионната такса за някои професии с патентен данък (предложение на НСОРБ); и (ii) въвеждане на общински данък върху стойността на предприятията за големи дружества.

Първият набор от предложения ще увеличи общинските приходи от патентен данък, с който се облагат местните микро- и малки предприятия. Въздействието върху общинския бюджет може да се оцени, като се използват настоящите източници на информация на данъчната администрация. Минималният праг ще бъде удвоен, а лицензионните такси в някои случаи ще бъдат по-високи.

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

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

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

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

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

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

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

между данъкоплатците според ефективната стойност на техните имоти и по по-прогресивен начин. Приема се, че собствениците на по-ценни имоти имат по-високи доходи, така че данъкът върху недвижимите имоти е в по-голяма степен съобразен с платежоспособността им и ще има по-справедливо и честно разпределително въздействие. С достатъчна степен на автономия при определянето на данъчните ставки общините ще имат свободата да постигнат равновесие между местните предпочитания за по-добри (по-лоши) местни услуги и инфраструктури и по-високи (по-ниски) данъци върху недвижимите имоти на местните данъкоплатци.

5. Да се обмисли възобновяване на подялбата на приходи от ДДФЛ.[34]

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

6. Да се обмисли реформа на патентния данък за фирмите.[35]

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

Съпътстващи мерки

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

(Вж. т. 10 от подхода на цялостна реформа)

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

(Вж. т. 11 от подхода на цялостна реформа)

Повишаване на отчетността и прозрачността на общините

(Вж. т. 12 от подхода на цялостна реформа и Приложение 3.) (Високоприоритетно действие)

34. Както е посочено в точка 9 от подхода на цялостна реформа.
35. Както е посочено в точка 8 от подхода на цялостна реформа.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Описание на финансите на местното самоуправление: избрани въпроси[36]

Ограничена социална отчетност на местно равнище и ниско доверие в управлението. На практика отчетността на местното управление е доминирана от административни отношения и с ограничена роля на механизмите за социална отчетност на местно равнище. Кметът е част от йерархията на държавната администрация, което засилва посредническата му роля между местното и по-високите равнища на управление. Както общинските съветници, така и кметовете са предимно представители на политическите партии. Гражданското участие е умерено развито в България (индексът на гражданското участие е 3,78 по шестобална скала), макар че проучвания показват тенденция за подобрение през последните години. По доверие в обществените институции властта като цяло се подрежда на ниски позиции. Освен това кризите в последно време задълбочиха недоверието към ключови национални институции като парламента, както и към политическите партии.

Големите общини са добра основа за ефективно предоставяне на услуги. България принадлежи към групата на средноголемите държави със сравнително големи общини (265 общини със средно население от 25,8 хиляди души, обхващащи средно по 21,1 населени места). Малките общини са много на брой, но действителното им тегло не е особено голямо: в 133-те общини с население под десет хиляди души живеят само 11% от населението на страната. Тези по-малки общини обикновено са в северозападния и югозападния региони на статистическо планиране (NUTS2). В големите общини могат да се създадат райони и кметства. Обичайно в кметството кметът има двойствени задачи – да управлява административната и техническата работа и да представлява местната общност на заседанията на съвета.

България е умерено децентрализирана държава: местните разходи представляват 8% от БВП и 18% от разходите на сектор „Държавно управление“. Сред местните дейности най-голям дял се пада на държавното образование като делегирана услуга (40% от общия размер на разходите).

Общинските услуги се категоризират в две отделни групи: делегирани и общински функции. В Закона за местното самоуправление и местната администрация е определен списъкът на всички делегирани и общински функции, но регулаторната практика често води до неприлагане на това разделение.

36. За по-подробна оценка на финансите на местното самоуправление вж. „Цялостен анализ на актуалната правна, административна и оперативна рамка за общините“. Технически доклад, CEGGPAD (2023)8 и Доклад от партньорска проверка по проекта по ИТП.

Общините в България имат много ограничена фискална автономия. Над 70% от приходите им идват от субсидии от държавата (или ЕС). Образованието и социалните услуги са основните услуги, предоставяни на местно равнище, така че зависимостта от субсидии в тези два сектора значително засяга автономията на общините. В сферата на държавното образование 94% от местните разходи се финансират пряко с държавни средства. За благоустройството и комуналните услуги пък, като втора по големина разходна позиция в местните бюджети, не се получават субсидии от държавния бюджет (макар да се ползват от средства на ЕС). Повече от половината от разходите за общинска администрация и 85% от всички местни разходи за труд се финансират от държавния бюджет. Това създава допълнителна зависимост на общините и освен това показва колко дълбоко свързани са двете равнища на управление.

Собствените данъци и такси възлизат само на 15%. Собствените приходи са приблизително 15% (главно такса смет и други приложения или концесии). Собствените данъци са: данък при възмездно придобиване на имущество, данък върху недвижимите имоти (жилищни и търговски сгради), данък върху превозните средства (леки и товарни автомобили), туристически данък, патентен данък, данък върху наследството. Сред местните приходи преобладават данъците, свързани с имуществото: данък при възмездно придобиване на имущество (38% от всички общински данъци), данък върху превозните средства (31%) и данък върху недвижимите имоти (29%). За данъка върху недвижимите имоти единичната стойност и коефициентите почти не са променяни от въвеждането си през 1997 г. Съществуват важни фактори (напр. достъп до обществен транспорт и други обществени услуги), които не се вземат предвид при изчисляването на приблизителната стойност на облаганото имущество. Патентният данък е местен корпоративен данък, т.е. твърда сума, дължима всяка година, диференцирана в зависимост от вида и сектора на стопанската дейност. Това решение е подходящо за икономическа среда, характеризираща се с голям брой микро- и малки предприятия и голямо присъствие на сивата икономика.

Повечето субсидии от централния бюджет са целеви Това са субсидиите за финансиране на: а) делегираните функции; б) инвестиционните разходи; в) зимно поддържане и снегопочистване на пътищата. Общините получават и изравнителни субсидии от държавата (които не са целеви), както и средства от ЕС по конкретни програми (които са целеви). Общините получават и други средства за компенсиране на намаляването на общинските данъци (поради реформата на патентния данък за предприятията и отмяната на пътния данък по решение на централното правителство в миналото) и за временни безлихвени заеми.

По-голямата част от общинските разходи са за делегирани функции. Съответно субсидиите за делегираните функции са най-важният източник на приходи (50% от общите приходи). Всички други трансфери възлизат на 20% от общите приходи (изравнителните субсидии възлизат само на 5%, инвестиционните субсидии – 2%, компенсациите и безлихвените заеми – 6%, средствата от ЕС – 6%).

Бюджетът на българските общини е разделен както в разходната, така и в приходната част. Съществува правно разграничение между „собствени" общински функции и „делегирани" функции. Собствените функции (основно поддръжка на пътищата, улично осветление, управление на отпадъците, водоснабдяване, канализация, отбрана и сигурност) се финансират от собствените приходи на общините (данъци и такси) и от общата изравнителна субсидия. Всички други функции (най-вече образование, здравеопазване и социални услуги) са делегирани от централното правителство и се финансират с целеви субсидии.

Общините могат да използват собствените приходи и изравнителните субсидии за финансиране на делегираните функции, но не и обратното, т.е. субсидиите, които не са изравнителни, могат да се изразходват само за функциите, за които са отпуснати целево. През годините в много случаи обхватът на делегираните функции е разширяван чрез подзаконови нормативни актове, без да се предоставят допълнителни субсидии. Следователно част от собствените приходи и изравнителните средства са използвани за покриване на делегираните функции. Вследствие на това съвкупните финансови ресурси обикновено не достигат за действителните разходни пера.

Основанието за разделяне на „делегираните" от „собствените" функции не е ясно. Освен че се финансират по различен начин, и двете групи функции обхващат еднакво важни местни услуги от основно значение. Изглежда обяснението е, че по отношение на делегираните функции държавата желае да упражнява много дълбок контрол чрез широко използване на целеви субсидии. **Субсидиите за делегираните функции** са много подробно уредени, с фино разделение на подфункциите, особено за социалните услуги, образованието, здравеопазването и културата. За всяка подфункция се вземат предвид специфични променливи (като брой жители, ученици, хора в напреднала възраст, пациенти, училища, болници и др.), на които се отреждат конкретни параметри: размерът на субсидиите за всяка подфункция и за всяка община се изчислява, като се използват специфични формули за променливите и отчитаните параметри. Ако бъде сметнато за удачно, параметрите се диференцират според размера на общината, надморската височина и много други променливи според случая. Целта е да се изчислят за всяка община финансовите средства, необходими за предоставяне на основни обществени услуги на населението, при осигуряване на уеднаквени базови нива за образование, здравеопазване и социални услуги в цялата страна. С други думи, системата е направена така, че да обслужва целта да се изчисляват и финансират основните публични разходни пера във всяка община.

Методът на изчисляване на субсидиите за делегираните функции (т.е. изборът на променливи, стойността на параметрите и формулите) се установява от държавата след консултации със съответните министерства (на образованието, на труда и социалната политика, на здравеопазването и на регионалното развитие и благоустройството) и с общините (НСОРБ). В консултациите участват експерти. Промени не се правят често: методиката обикновено остава стабилна, като корекции са възможни по целесъобразност след консултации.

Общият размер на субсидиите се коригира ежегодно предвид инфлацията и увеличението на разходите. МФ има последната дума относно размера и разпределението на средствата, за да се осигури бюджетна дисциплина и спазване на общите финансови изисквания.

Общините подлежат на контрол и одити от централното правителство (МФ и отраслови министерства) с цел проверка за правилно оползотворяване на целевите субсидии. Ако дадена община желае да използва средства от целева субсидия за функция, различна от тази, за която са отпуснати, тя трябва да поиска и да получи разрешение. Одитите се провеждат с цел противодействие на злоупотребите със средствата.

Субсидиите за капиталови разходи и зимно поддържане и снегопочистване на пътищата се определят по подобен начин след консултации между МФ, МРРБ и НСОРБ. За **капиталовите разходи** се вземат предвид броят на населените места (с изключение на тези с по-малко от 10 жители), дължината на общинските пътища, числеността на местното население и размерът на територията. Относителните тегла са: 45% за населените места, 25% за общинските пътища, 25% за населението и 5% за територията. Що се отнася до **зимното поддържане и снегопочистване на пътищата**, субсидиите се отпускат на общините по следните критерии:

37. Вж. приложението към член 51, ал. 1 – Механизъм за определяне на основните бюджетни взаимоотношения между централния бюджет и бюджетите на общините под формата на субсидии за 2023 г.

85% според показателя дължина на общинските пътища (като се отчитат географското местоположение, надморската височина и параметрите за дължината на общинските пътища в планинските райони, в равнинните райони и в районите, за които са характерни снеговалеж и поледици); 10% според показателя брой на населените места (с изключение на тези без жители); 5% според показателя численост на населението.

Общата изравнителна субсидия е нецелеви местен източник на приходи, но има ограничена роля във финансирането на общините (едва 6,1% от общия размер на трансферите между различните равнища на управление). Този изравнителен фонд се състои от пет компонента[37]:

- (i) изравняване на приходите: основава се на действителните приходи на общините и компенсира разликата между приходите от общински данъци на глава от населението и 120% от средната стойност за страната. Отчитат се всички местни данъчни приходи: данък върху недвижимите имоти, данък върху превозните средства, туристически данък, патентен данък и данък върху таксиметровия превоз на пътници.
- (ii) изравняване на разходните пера (въз основа на брой жители по възрастови групи, площта на територията и дължината на пътищата). Поради ограниченията на наличните средства с този компонент се покриват разходите на местното управление до 75,25% от общия размер.
- (iii) специален фонд за „бедните“ общини, т.е. общините със собствени приходи под 25% от общите им приходи.
- (iv) специален фонд за общините с ниски изравнителни субсидии, отпуснати по компоненти (i)-(iii) (т.е. по-ниски, отколкото в предишните години);
- (v) специален фонд за възнаграждаване на общините за техните данъчни усилия въз основа на разликата между средната за страната данъчна ставка и общинските ставки на данъка върху недвижимите имоти, данъка при възмездно придобиване на имущество и данъка върху превозните средства.

Обикновено най-голямата част от общата изравнителна субсидия е компонент (i) – изравняване на приходите. През 2021 г. теглата на компонентите в общия размер на изравнителния фонд са: изравняване на приходите – 73%; изравняване на разходните пера – 20%; фонд за „бедните“ общини – 4%; фонд за възнаграждаване на данъчното усилие – 0,2%; предходна година – 3%.

Общата изравнителна субсидия има ограничено значение за общинските финанси. Както беше отбелязано, изравнителните фондове в тяхната цялост възлизат само на 5% от общите приходи. Те играят незначителна роля за финансирането на общините. Тяхната способност да изравняват разходните пера и фискалния капацитет изглежда много ограничена, особено ако в бъдеще се приеме преминаване от целеви субсидии към собствени данъци.

37. See Annex to Article 51, para 1) *Mechanism for determining the main budgetary relations between the central budget and the budgets of the municipalities in the form of subsidies for 2023*.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Характеристики на системата за изравняване

Според препоръките на Комитета на министрите на Съвета на Европа[38], *„Системата за изравняване следва да компенсира, поне отчасти, различията във финансовия капацитет на администрациите (така че да се предоставят повече ресурси на финансово по-слабите администрации) и разходните пера (така че да се осигурят повече ресурси за администрациите, които имат допълнителни отговорности или поради своето географско положение, демографско състояние или други фактори са задължени да изразходват повече средства, за да изпълняват своите отговорности). Тя не следва да компенсира разликите в управленската ефективност или разликите в разходите, произтичащи от адаптирането на нивата на обслужване към местните предпочитания.“*

„Във всички случаи механизмите, приети за изравняване между юрисдикциите, следва да се основават на стандартизирани (а не действителни) равнища на приходите и разходите. Стандартизацията на разходите и приходите действа като предпазна мярка срещу скрито финансово спасяване, което иначе би премахнало отчетността на местните администрации (и техните служители) и би довело до разхищение на публични средства. Така се избягва и моралният риск за местните власти, тъй като се възпрепятства манипулирането на критериите за разпределение от страна на администрациите получатели.“

Целите на изравняването могат да се обобщят така: 1) Да се осигури способността на местните власти да предоставят обществени услуги със сходно количество и евентуално сходни стандарти за качество, с постоянни фискални усилия и ефективност; 2) да се осигури ефективно разпределение на производствените фактори, така че да се предотврати миграцията на предприятия и домакинства, предизвикана от нетните финансови ползи.

Изравняването е в основата на фискалните отношения между различните равнища на управление. Тя е естествен елемент от фискалната децентрализация, тъй като има за цел да коригира потенциалните дисбаланси, произтичащи от автономията на децентрализираните власти. Без фискално изравняване фискалната децентрализация е застрашена от неуспех.

Изравняването на приходите има за цел да намали разликите във фискалния капацитет на местните администрации, докато **изравняването на разходите** има за цел да намали разликите в цената на предоставянето на обществени услуги, които не зависят от местната политика. Най-висока степен на ефективност и справедливост при преразпределянето на изравнителните субсидии може да се постигне чрез изравняване на бюджетния дефицит, т.е. разликата между стандартните разходни пера и фискалния капацитет. Европейската харта за местното самоуправление (параграф 5, член 9) и препоръките на Съвета на Европа подкрепят възприемането на съчетание от изравняване на приходите и разходите. Съответно системата за изравняване следва да изравнява бюджетния дефицит (БД), т.е. разликата между стандартните разходни пера (СРП) и стандартния фискален (или финансов) капацитет (СФК):
[1] БД = СРП – СФК.

Стандартни разходни пера

Съгласно препоръките на Съвета на Европа[39], *„под „разходно перо“ на администрация се разбира сумата, теоретично необходима, за да може администрацията да произвежда или предоставя стоки или услуги, или предварително определен набор от стоки и услуги, на стандартно равнище. Разликите между разходните пера на администрациите произтичат или от разликите в единичните разходи за стоките и услугите, произвеждани или пре-*

38. Съвет на Европа (2005), „CM/Rec(2005)1E – Препоръка на Комитета на министрите към държавите членки относно финансовите ресурси на местните и регионалните власти“, точки 39 и 46.
39. Съвет на Европа (2005), „CM/Rec(2005)1E – Препоръка на Комитета на министрите към държавите членки относно финансовите ресурси на местните и регионалните власти“, определения и чл. 50.

доставяни от тях при спазване на наложените им минимални количества и качество, или от броя на необходимите услуги (икономии от мащаба) за постигането на тези минимуми, или от разликите в броя на жителите, които имат право на услугите".

„Формулите за изчисляване, използвани за определяне на разходните пера, следва да отговарят на следните условия:

- *тежестта на различните отделни показатели следва да се определя въз основа на обективна информация относно въздействието на промените в тези показатели върху действителните разходи за местните услуги;*
- *доколкото оценката на разходните пера все пак предполага стойностни преценки по отношение на тежестта, която трябва да се придаде на различните показатели, е необходимо да се установят и оценят резултатите от тези преценки съвместно с представители на съответните местни власти или техните сдружения;*
- *формулите за оценка на разходните пера (моделите) следва да бъдат възможно най-прости, така че да са лесни за разбиране и да дават възможност за откритост и отчетност, но да са достатъчно изчерпателни и подробни, за да бъдат надеждни;*
- *формулите за оценка на разходните пера следва да останат възможно най-стабилни, за да се даде възможност на местните власти да прогнозират дългосрочно, така че промените в прогнозните разходни пера да отразяват действителните промени в положението на местните власти, върху които те нямат контрол."*

Обикновено **СРП се изчисляват поотделно за блокове (групи) от функции или подфункции.** Очевидно при избора на услугите, които имат отношение към определянето на СРП, е необходимо да се вземат предвид основните задачи/функции, които са от компетентността на общините, и задачите/функциите, възложени от държавата. Някои функции могат да бъдат обединени, а други – разделени на подгрупи с цел повече логичност. Това е въпрос на преценка, в зависимост от значимостта на функцията, наличието на данни и точността на теглата.

СРП се изчисляват като разходи на глава от населението. За всяка услуга (i) съответното СРПi (зависима променлива) следва да се изчислява по следния начин:

[2] $СРП_i = a_i + [w_{i1} X_{i1} + \ldots + w_{in} X_{in}]$

където:

a_i = средния за страната разход на глава от населението за услугата ith.

$X_{i1}, \ldots, X_{in}$ = обяснителни (независими) променливи, имащи отношение към коригирането на средния за страната разход на глава от населението.

➔ $w_{i1}, \ldots, w_{in}$ = тежести, придадени на обяснителните променливи.

Размерът (стойността) на разходните пера за всяка администрация се изчислява, като се у множи СРП на глава от населението по съответния брой жители. Общият размер на СРП е сборът от СРПi за всяка функция. Следователно за всяка администрация: [3] $СРП = \sum_{i=1}^{n} SENI$

Обяснителните (независими) променливи следва да отчитат географските, демографските, социално-икономическите, структурните и свързаните с разходите различия между общините, които значително допринасят за отклонения на разходните пера на общината на глава от населението от средното за страната.

Теглата могат да бъдат отнесени към обяснителните променливи въз основа на съображения a priori. Такъв изглежда е случаят в България, но в различен контекст – за установяване на параметрите, използвани за определяне на целевите субсидии за делегираните функции и за инвестиции. В множество развити страни СРП се оценяват по статистически методи: разходните пера на всяка местна администрация се изчисляват като очакваната стойност на иконометричен модел, изведен от разходна функция.

Обикновено параметрите a_i и $w_{i1}, \ldots, win$ в уравнение [2] се определят по статистически методи, а именно линейна регресия. Уравнение [2]

40. Good examples are Denmark, Finland, Norway, Sweden, United Kingdom, Holland, Portugal, Japan, Australia, and Italy.

Таблица 1. Променливи, използвани в Литва за изчисляване на СРП в образованието

ЗАВИСИМА ПРОМЕНЛИВА

Исторически среден разход на ученик (евро на ученик)

(Общи разходи за образование, евро * 1000) / (брой ученици (на възраст 7–19 години), учещи по програма за начално, основно и средно образование + брой ученици (на възраст 6 години), които учат по програми за предучилищно образование + брой ученици (на възраст 1–5 години) в програми за предучилищно образование).

НЕЗАВИСИМИ (ОБЯСНИТЕЛНИ) ПРОМЕНЛИВИ

Училищна площ на ученик в квадратни метри

Обща училищна площ (m2) / (брой ученици (на възраст 7–19 години), учещи по програма за начално, основно и средно образование + брой ученици (на възраст 6 години), които учат по програми за предучилищно образование + брой ученици (на възраст 1–5 години) в програми за предучилищно образование).

Брой училища на ученик

Брой на общообразователните училища / (брой ученици (на възраст 7–19 години), учещи по програма за начално, основно и средно образование + брой ученици (на възраст 6 години), които учат по програми за предучилищно образование + брой ученици (на възраст 1–5 години) в програми за предучилищно образование).

Дял на учениците със специални потребности

Процент ученици със специални потребности.

Използване на детски градини и места в тях

Брой ученици (на възраст 1–5 години) в предучилищни програми / брой места за тази възраст в детските градини и училищата * 100.

Дял на преподавателския състав

Брой на преподавателите / (брой на преподавателите + непедагогически персонал в общообразователните училища) * 100.

Дял на детските учители в детските градини

Брой детски учители в детските градини / (брой на преподавателите + непедагогически персонал в общообразователните училища + детски учители в детските градини) * 100.

Разходи за труд

Общо разходи за заплати в образованието / (брой на преподавателите + непедагогически персонал в общообразователните училища).

Разходи за образование на ученик

(Разходи от ученическата кошница * 1000) / (брой ученици (на възраст 7–19 години), учещи по програма за начално, основно и средно образование + брой ученици (на възраст 6 години), които учат по програми за предучилищно образование + брой ученици (на възраст 1–5 години) в програми за предучилищно образование).

Дял на нетния приток на население в трудоспособна възраст

(Пристигащи и имигранти – заминаващи и емигриращи лица) / численост на населението в трудоспособна възраст * 100.

Дял на учениците в общообразователната система сред населението на възраст 0–19 години

Ученици в общообразователната система / население на възраст 0–19 години * 100.

Дял на децата в училищна възраст, които не посещават училище, от населението на възраст 0–19 години

Деца в училищна възраст, които не посещават училище / население на възраст 0–19 години * 100.

Дял на децата в общообразователни училища, които не са завършили образование, сред населението на възраст 0–19 години

Цеца в общообразователни училища, които не са завършили образование / население на възраст 0–19 години * 100 .

Площ (земя) в квадратни километри

може да бъде оценено като разходна функция и СРПі за всяка администрация. Теглата биха били теоретичните стойности (fitted values) на регресията. Обикновено те представляват разходи на глава от населението (в парични стойности).

Чрез статистически методи би могло да се направи разграничение между общините, като се разделят на **групи със сходни характеристики** по отношение на населението, географията и социално-икономическата дейност. Клъстерният анализ идентифицира хомогенни групи администрации, като използва всички налични променливи. С него се свеждат до минимум разликите между общините в един и същ клъстер (вътрешноклъстерна дисперсия) и се увеличава максимално разликата между клъстерите (междуклъстерна дисперсия)[41].

Ефектът от принадлежността към конкретен клъстер може да се вземе предвид при оценката на регресиите, като се използват фиктивни променливи. Уравнение [2] може да се замени със следното:

[4] $СРП_i = a_i + [w_{i1} X_{i1} + \ldots + w_{in} X^{in} + b_{j1} D_{j1} + \ldots + b_{jm} D_{jm}]$

където D са фиктивните променливи (приемащи стойности 0 или 1), показващи наличието на администрацията в клъстер j^{th}.

Като се използва този подход, системата би отразила по-добре реалните разходи за предоставяне на услуги в различни райони на страната и в различни видове общини. Освен това би било възможно икономиите (или липсата на икономии) от мащаба да се отчетат по-прецизно.

Използването на уравнения като [2] и [4] може значително да подобри точността и прозрачността на изчисляването на СРП, ако процедурата за оценка се прилага правилно и статистическите резултати са надеждни. Изчислените тегла се основават на фактически статистически доказателства, а не на решения *a priori*. Приносът на всяка променлива към общите резултати е разбираем, процедурата е прозрачна.

Стандартен фискален капацитет

Съгласно препоръките на Съвета на Европа[42], *„Измерването на финансовия капацитет за целите на изравняването следва да се основава на допускането, че всички местни администрации събират данъци при едни и същи ставки и са еднакво ефективни при определянето и събирането на данъците, така че администрациите да не бъдат санкционирани за усилията, които полагат, или възнаграждавани за липсата на строго прилагане. Това допускане следва да се използва единствено за изчисляване на изравнителните средства и не следва да възпрепятства правото на администрациите да променят действителните ставки на събираните данъци. Решенията на местните власти не следва да засягат пряко размера на получените или изплатените изравнителни средства“.*

Ето защо **фискалният капацитет не следва да се основава на действителните, а на потенциалните приходи**: т.е. прилагане на стандартни данъчни ставки към потенциални данъчни основи. Този метод, известен като *„представителна данъчна система“* (ПДС), се предпочита пред историческия подход към приходите (HRA) и се препоръчва от Съвета на Европа като най-добра практика, която следва да бъде възприета с цел повишаване на ефективността и справедливостта на системата за изравняване[43].

Чрез позоваването на **стандартната данъчна ставка** се избягва обезкуражаването на фискалните усилия на местните власти: допълнителните приходи над стандарта не се вземат предвид във формулата за изравняване и остават изцяло на разположение за финансиране на местните услуги. И обратно, ако дадена община реши да определи данъчната си ставка под стандартната или предоставя облекчения и отстъпки, тя няма да бъде компенсирана чрез по-високи изравнителни субсидии.

42. Съвет на Европа (2005), *„CM/Rec(2005)1E – Препоръка на Комитета на министрите към държавите членки относно финансовите ресурси на местните и регионалните власти“*, точка 55.
43. Съвет на Европа (2005), *„CM/Rec (2005)1 – Препоръка на Комитета на министрите към държавите членки относно финансовите ресурси на местните и регионалните власти“*, точки 46 и 57.

Също така данъчната основа следва да бъде „п**отенциалната“ данъчна основа**, а не действителната. Например, по отношение на данъка върху недвижимите имоти, потенциалната данъчна основа следва да бъде данъчната основа, определена от националната кадастрална система, а не данъчната основа, която се облага ефективно: това е необходимо и за да се избегне възнаграждаването на местните администрации за липса на строгост при определянето и събирането на данъка и/или щедрост при вземането на решения за облекчения.

Този вид изравняване на приходите би бил в съответствие с принципите на фискалната отговорност.

Всички собствени приходи следва да се отразяват при оценката на фискалния капацитет: собствени данъци, както и такси и други налози.

Структура на системата за изравняване: възходяща или низходяща

Когато са изчислени бюджетните дефицити за всички общини, общият размер на изравнителните субсидии, които да бъдат опуснати от централното правителство, може да се изчисли по два метода. При възходящия подход националният фонд е сборът от всички общински субсидии на национално равнище. Този метод рядко се използва. При другия, низходящ, подход на първо място се определят средствата, които ще бъдат отпуснати от държавния бюджет, след което те се разпределят между местните администрации според дяла на техните бюджетни дефицити спрямо общия размер за страната. Тази система обикновено се предпочита, тъй като позволява на централното правителство да запази по-строг финансов контрол върху общия размер на трансферите към местните администрации в съответствие с необходимостта да се гарантира спазването на бюджетните ограничения на сектор „Държавно управление“. В крайна сметка понастоящем това е прилаганата в България система: общият размер на държавните субсидии се определя по низходящ подход чрез годишния държавен бюджет.

Структура на системата за изравняване: вертикална или хоризонтална

АОсновен въпрос е дали структурата на системата за изравняване да бъде хоризонтална или вертикална. В първия случай „по-богатите“ местни администрации пряко предоставят изравнителни субсидии в полза на „по-бедните“ местни администрации: т.е. администрациите, чийто фискален капацитет надвишава техните разходни пера, финансират изравнителен фонд, който разпределя субсидии на администрациите, чиито разходни пера надвишават фискалния им капацитет.

При вертикалното изравняване местните власти получават субсидии от централното държавно управление. Ако бюджетният дефицит е отрицателен (фискалният капацитет надвишава разходните пера), местната администрация не получава изравнителна субсидия. Обикновено системата е изградена по такъв начин, че „най-богатата“ местна администрация (местни администрации) е (са) в равновесие, т.е. нейните (техните) разходни пера отговарят на фискалния капацитет; всички останали администрации имат положителен бюджетен дефицит и получават изравнителни субсидии.

Хоризонталното изравняване има предимството, че е прозрачно, но вертикалното изравняване е политически по-осъществимо и обикновено е предпочитаният вариант. Въпреки че Съветът на Европа не препоръчва изрично приемането на вертикално изравняване, той предлага[47] да се ограничи приемането на хоризонтални варианти, като предупреждава, че *„степента, в която се очаква местните власти с по-високи от средните приходи на глава от населението да допринасят за хоризонталното преразпределение... не следва да бъде толкова голяма, че да ги разубеждава да използват и развиват своята приходна база“*.

44. Council of Europe (2005), *CM/Rec(2005)1E - Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities*, Art. 42.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Каре 9

ПОДХОД НА СТАНДАРТНИТЕ РАЗХОДНИ ПЕРА/СТАНДАРТНИЯ ПРИХОДЕН КАПАЦИТЕТ, ИЗПОЛЗВАН ВЪВ ФИНАНСОВИТЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЯ МЕЖДУ РАЗЛИЧНИТЕ РАВНИЩА НА УПРАВЛЕНИЕ – КАЗУСИ ОТ РАЗЛИЧНИ ДЪРЖАВИ

Методи на фискално изравняване в скандинавските страни

Местните органи на управление в четирите скандинавски държави – Дания, Финландия, Норвегия и Швеция – имат някои сходни характеристики. Местното самоуправление е двустепенно, с относително големи общини, които имат доста многостранни функции и широки компетенции. Местните бюджети се финансират предимно от данъка върху доходите на физическите лица, разпределян като споделени приходи, в много случаи – с допълнителна местна ставка. За финансиране на предоставяните на местно равнище социални услуги се използват различни механизми за изравняване, но те са съчетани с фискални стимули за събиране на приходи от собствени източници. Налице е силен стремеж за постигане на консенсус при преговорите по бюджета и при уреждането на фискалните отношения между различните равнища на управление .

В Дания изравнителната субсидия, използвана за уреждане на разликите в прогнозните разходни пера и данъчни приходи, се изчислява по средна данъчна ставка. Този модел, основан на „структурния“ дефицит (или излишък), следва фискалните условия на различните видове общини (например различни за столицата, островите). През 2021 г. предишният механизъм, основан на структурния дефицит, е заменен от изравняване на разходите и приходите поотделно .

Разходните пера се определят по два основни вида показатели. 67% от общите разходни пера се измерват по демографски показател (15 възрастови групи на населението), а 33% – по социално-икономически. Последният е претеглен показател за седемнадесет фактора, влияещи върху социално-икономическото развитие на дадена община. Сред тях най-голяма тежест имат броят на безработните, нискоквалифицираното население в активна възраст, жилищните условия, лицата с ниски доходи и децата в семейства с един родител.

Тези два набора от показатели определят разходните пера на общината под формата на сума на глава от населението. След това тя се сравнява със средната стойност за страната и общините над средната стойност за страната получават изравнителна субсидия, покриваща до 93% от разликата. Средствата (мерки за разходите, основани на нуждите) се изчисляват като вноски от общините под средните за страната разходи на глава от населението. Този механизъм създава стимули за общините с високи разходи на глава от населението да реализират икономии, тъй като разходите им не се компенсират напълно, а само до 93% от разликата спрямо средната стойност.

Общините с данъчна основа под средната за страната получават субсидия, покриваща 75% от разликата между данъчната основа на общината и средната стойност за страната. Обратно, общините с данъчна основа над средната за страната плащат вноска в размер 75% от разликата между данъчната основа на общината и средната стойност за страната.

Важно е, че и двете техники за изравняване осигуряват на общините субсидии с общо предназначение, като общините имат автономия да използват тези и други неспецифични субсидии свободно. Отпусканите субсидии по разходната част се определят по показатели за нуждите от услуги (напр. численост на населението на възраст 65–74 години), а не според действителните потребители на дадена местна услуга (напр. капацитет на домовете за възрастни хора). Това създава нови стимули общините да намират най-ефективните форми на предоставяне на услуги, вместо да се финансират съществуващите организации за предоставяне на услуги.

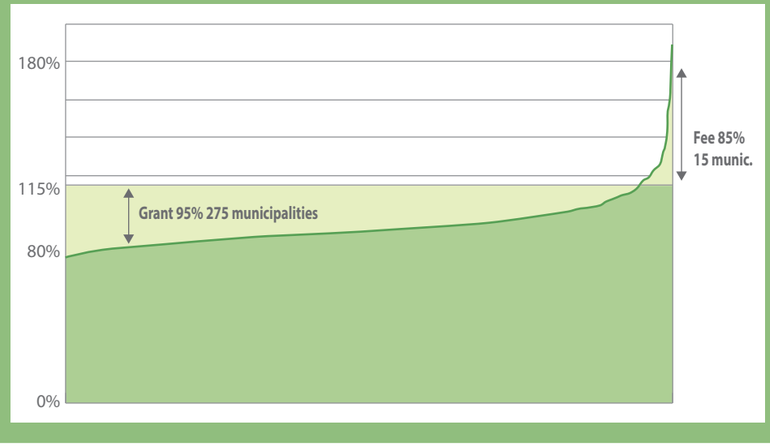
Тази основна система за изравняване на разходите и приходите се допълва от три други вида трансфери. Единият от тях е насочен към други диференциращи фактори (напр. допълнителни разходни пера на общините за имигранти, бежанци). На общините, изпитващи финансови затруднения, уязвимите острови и периферните общини се предоставят групови (блокови) субсидии. Освен това съществуват 19 различни вида специфични субсидии, които се отпускат целево за справяне с проблемите на уязвимите и общини и общините в неблагоприятно положение, островните общини, пограничните общини, общините с висока престъпност и др.

В Швеция субсидиите за местното самоуправление са уредени поотделно за общините и областите. Трансферите между различните равнища на управление се отпускат под различни форми, например субсидии за изравняване на приходите (85% от общата субсидия), субсидии за изравняване на разходите (9%), структурни субсидии (3%). Съществува и „преходна субсидия“.

В разходната част субсидиите се отпускат по няколко показателя, с които се оценяват конкретните разходи за общински услуги . Съществуват девет групи услуги (напр. детски ясли и градини, училища, грижи за хора в напреднала възраст), като стандартизираните разходи за тях се измерват като функция на четири различни фактора. Тези фактори, определящи разходите за услуги, се категоризират като численост на населението по възрастови групи, етническа принадлежност, социално-икономически условия, география. За децата в училищна възраст например се отчитат децата от чуждестранен произход и гъстотата на населението. Тези общини получават субсидия за изравняване на разходите, когато стандартизираните разходи са над средните за страната.

Общините и областните администрации се финансират най-вече чрез допълнителната ставка на ДДФЛ. Субсидията за изравняване на данъка върху доходите се изчислява, като

Графика 1. Изравняване на приходите по данъчен капацитет на общините



Източник: Tingvall, S. (2007) Финансово изравняване за местното самоуправление в Швеция. Министерство на финансите, Стокхолм

44. Вж. кратките резюмета на местните финансови системи в ОИСР (2019): Световна обсерватория за финансиране и инвестиции на управлението на поднационално равнище. Профили на държавите. ОИСР/UCLG,
45. Kommunal udligning og generelle tilskud, 2023. www.im.dk

46. Tingvall, S. (2007) Финансово изравняване за местното самоуправление в Швеция. Министерство на финансите, Стокхолм; МФ (2005): Местно самоуправление в Швеция.

средната данъчна ставка се начислява върху разликата между националния и местния коригиран данъчен капацитет (на глава от населението), умножена по числеността на населението. Измерва се разликата до 115% от националния

коригиран данък и с изравнителната субсидия се компенсират само 95% от разликата (общините с излишък вливат 85% от изчислените си допълнителни си приходи от ДДФЛ към бедните общини). (Виж Графика 1)

Във Финландия се използват подобни модели на трансфери между различните равнища на управление. Изравняването на приходите отчита общинските разлики в прогнозните (стандартни) данъчни приходи. Изравняването на разходите е съсредоточено върху разликите в нуждите от услуги, измерени чрез факторите разходи за услуги, население, географска отдалеченост, брой ученици, специфични за възрастта разходни коефициенти за услуги и т.н. Трансферите са нецелеви, групови (блокови) субсидии и се използват предимно за финансиране на текущи бюджети.

Системата от общински субсидии в Норвегия съчетава групови (блокови, общи) и специфични, обвързани с условия субсидии. Общите субсидии отчитат структурните разлики в разходите между общините и разликите в данъчните основи. Тези механизми за изравняване на разходите и приходите се основават на показатели за демографията, числеността на населението, гъстотата на населението, социалните характеристики, типа на районите (селски и градски). Субсидиите със специфична цел са насочени към най-важните услуги, например дневни грижи, грижи за възрастни хора и хора с увреждания, бежанци и имигранти. Тези основни форми на трансфери се допълват от субсидия по преценка, компенсираща специфичните условия в общините (и областите).

Всички тези скандинавски модели имат следните основни характеристики:

1. споделеният данък върху доходите на физическите лица създава стабилна финансова основа за големите общини;
2. изравняването на разходите се води от обективни статистически показатели, напр. нужди от услуги;
3. за изравняване на приходите се използват стандартни (средни) ставки за оценка на потенциалните местни приходи;
4. местното самоуправление ползва подкрепа под формата на няколко вида трансфери между различните равнища на управление, като обаче преобладават субсидиите с общо предназначение;
5. съществуват допълващи инструменти за управление на специфични проблеми, например регионални различия, особени нужди и затруднения.

Италианската система за изравняване и финансиране на общините

Макар да не е федерална държава, Италия има четири равнища на управление: държава, региони (20), провинции (110) и общини (7900).

Италия е въвела 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, със съвместно вземане на решения относно административните разпоредби и критериите за отпускане на субсидии.

Общините предоставят основни услуги: данъчна служба, техническа служба, граждански регистър, общи услуги, безопасност и поддръжка на обществените пътища, местен обществен транспорт, управление на земите и планиране, управление на отпадъците, социални услуги, детски ясли и градини, местна полиция, допълнителни услуги в областта на образованието.

Общините събират собствени данъци, които представляват около 45% от общите им приходи. Основните общински данъци са данъкът върху недвижимите имоти и допълнителната ставка върху данъка върху доходите на физическите лица (ДДФЛ). Първият е въведен през 1992 г., а вторият – през 1998 г. Тези два данъка представляват по-голямата част от собствените приходи на общините. И за двата вида данък общините разполагат с определена свобода при определянето на ставките (и някои освобождавания или облекчения). Други приходи са някои дребни данъци (хотелски данък – Imposta di Soggiorno), такси за управление на отпадъците и други такси (например за заемането на обществени терени и за местна реклама).

Освен със собствени данъци, общините се финансират със субсидии от държавата. През 2013 г. са въведени изравнителните субсидии и всички други съществуващи субсидии (най-вече целеви) са консолидирани в единна субсидия (за финансиране на „исторически“ разходи). И двата вида субсидии не са целеви. Изравнителните субсидии постепенно ще заместят „историческите“: преходът ще завърши през 2030 г., като изравнителните субсидии напълно ще заменят „историческите“ субсидии (през 2024 г. двата вида субсидии ще възлизат на съответно 52% и 48% от общия размер).

Общинската система за изравняване е уредена от държавен закон и се основава на изравняване на бюджетния дефицит, т.е. разликата между стандартните разходни пера (СРП) и стандартния фискален капацитет (СФК).

Стандартният фискален капацитет се изчислява, като се прилагат стандартните ставки към потенциалната данъчна основа съгласно представителната данъчна система (ПДС).

За всяка функция се изчисляват стандартни разходни пера въз основа на регресионен анализ. За всяка функция са подбрани подходящи променливи, на които са придадени тегла, получени от коефициентите в регресионния анализ. При целесъобразност общините са групирани в„клъстери“ със сходни характеристики (напр. големи градове, туристически курорти, планински общини и др.).

Що се отнася до използваните променливи, информацията, предоставяна от общинските бюджети и официалните източници (Национален статистически институт, Министерство на образованието, Служба по вписванията за земя и сгради и др.), е интегрирана с други данни, предоставяни от общините въз основа на специални въпросници за всяка услуга. Отчитаните променливи отразяват множество различни фактори: демография (население, по възрастови групи), география и общи физически характеристики (площ на територията, надморска височина, дължина на пътищата, брой на населените места), видове и количества на осигуряваните резултати, видове и количества на вложените ресурси, разходи за вложените ресурси (заплати, наеми, цени на други влагани ресурси), качествени фактори (методи на управление, организационни характеристики на услугите).

Системата за изравняване е низходяща: общият размер на изравнителния фонд се определя всяка година със Закона за държавния бюджет и се разпределя между отделните общини въз основа на дела на техните бюджетни дефицити спрямо общия бюджетен дефицит в страната.

Италианската система за изравняване е хоризонтална: общините с положителен бюджетен дефицит (стандартни приходи над стандартните разходи) финансират изравнителния фонд, който преразпределя средства към общините с отрицателен бюджетен дефицит (стандартни разходи над стандартните приходи). Хоризонталното изравняване е създало напрежение между юрисдикциите, тъй като „богатите“ общини не са склонни да финансират „бедните“ общини.

Въведена е система за еталониране (бенчмаркинг) на ефективността на общините (вж. Приложение 3.).

Използване на методиката на СРП за изчисляване на целевите субсидии

В България параметрите, използвани за определяне на субсидиите за делегираните функции и за инвестиции, наподобяват определението за СРП, но с две много съществени разлики: те се основават на съображения a priori, а не на обективна статистическа оценка на разходните функции; освен това те са изцяло извън системата за изравняване, тъй като пряко определят целевите средства. Разбира се, както вече беше посочено (вж. т. 3.2.), ако се приеме логиката на *„всезнаещия, великодушен диктатор“*, целевите субсидии сами по себе си ще представляват стандартни разходни пера и няма да има нужда от отделна система за изравняване на разходите. Дори да бъде приет този сценарий обаче, следва да се обмисли въвеждане на статистически/иконометричен метод за изчисляване на теглата (параметрите).

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. Еталониране (бенчмаркинг) на ефективността на местното самоуправление[48]

Разликата между стандартните и действителните разходи на глава от населението за всяка функция (или подфункция) представлява добра отправна точка за оценка на финансовата ефективност на всяка община: общините могат да покажат разходи на глава от населението, които са над (или под, или колкото) стандартните разходни пера. Съответно те харчат повече от (или по-малко от, или колкото) средните за страната разходи.

Това обаче не е показател за ефективността на местните власти при предоставянето на местни услуги. Действителните разходи могат да са над (под) стандарта, тъй като общината предоставя повече и по-добри (по-малко и по-лоши) услуги от средния стандарт.

Поради това е полезно да се оцени и ефективността на всяка община при предоставянето на услуги спрямо даден еталон (средното за страната или стандартно ниво). Като се използва методиката, прилагана за изчисляване на СРП, и подходящ набор от променливи, е възможно да се изчислят нивата на **стандартна производителност (СП)**, с които могат да се сравняват **действителните нива на производителност**.

Следователно оценката на ефективността би могла да се основава на **съвместния анализ** на два показателя: **разликата в разходите** (разликата между действителните разходи и СРП) и **разликата в резултатите** (разликата между действителните резултати и СП). Този съвместен анализ може да се извърши чрез представяне на всяка местна администрация в графика от четири квадранта като тази, представена в Графика 2.

Графика 2. Анализ на ефективността



48. Този метод на еталониране (бенчмаркинг) на ефективността на общините е прилаган в Италия (вж.: https://www.opencivitas.it/en/performance-analysis-общини) и в Литва (вж.: SOSE, Преструктуриране на общинския дълг: Разработване на инструмент за оценка на дългосрочната устойчивост на финансовата структура на местното самоуправление в Литва, окончателен доклад, https://ppplietuva.lt/uploads/documents/files/Projekto%20ataskaita_Savivaldybių%20paskolų%20restruktūrizavimas%20ir%20efektyvaus%20turto%20valdymo%20priemonių%20sukūrimas.pdf)

Местните власти в Квадрант I (над стандартите) са такива, които изразходват повече от стандартното и в същото време осигуряват повече услуги от стандартното, докато местните власти в Квадрант III (под стандартите) изразходват по-малко средства от стандартното, но и осигуряват по-малко услуги от стандартното. Тези случаи могат да се считат за „нормални“ съгласно принципа, че местното самоуправление следва да има автономията да задоволява местното търсене на обществени услуги.

От друга страна местните власти, намиращи се в Квадрант II (ефективни), могат да се считат за потенциални еталони за определяне на най-добри практики, тъй като те успяват да осигуряват услуги над стандарта, като същевременно разходите им са по-ниски от стандартните им разходни пера. Местните власти в Квадрант IV (неефективни) пък са потенциални кандидати за повишаване на ефективността, тъй като показват ниво на действителни услуги под стандартното, като същевременно действителните им разходи са над стандартните им разходни пера.

Този вид анализ може да се използва за определяне на еталони (бенчмаркинг), за идентифициране на най-добрите практики и за стимулиране на неефективните местни администрации да подобрят своите резултати. Той не е предназначен за „санкциониране“ на местните администрации, които показват лоши резултати.

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