

Преосмисляне на общинските финанси

Преглед на публичните финанси
на поднационално ниво в България





© 2025 Международна банка за възстановяване и развитие / Световна банка
1818 H Street NW Washington DC 20433
Тел.: 202-473-1000
www.worldbank.org

Настоящата разработка е изготвена от служителите на Световната банка със съдействието на външни сътрудници. Констатациите, тълкуванията и заключенията, изразени в настоящата разработка, не отразяват непременно възгледите на Световната банка, нейния съвет на директорите или правителствата, които те представляват.

Световната банка не гарантира точността на данните, включени в настоящата разработка. Границите, цветовете, геоминациите и останалата информация, показана на картите в настоящата разработка, не отразяват възгледите от страна на Световната банка относно правния статут на която и да е територия или одобрението или приемането на подобни граници.

Права и разрешения

Материалът в настоящата разработка е обект на авторско право. Тъй като Световната банка насърчава разпространението на своите знания, тази разработка може да бъде възпроизвеждана изцяло или частично с нетърговска цел, стига настоящата разработка да се посочи като източник.

Всички запитвания относно права и лицензи, включително субсидиарни права, следва да бъдат адресирани до:
World Bank Publications, The World Bank Group,
1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA;
fax: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org

Съдържание

Благодарности	vi
Резюме	vii
Въведение	1
Глава 1: Общински приходи	4
1.1. Местен фискален капацитет	5
1.2. Местните приходи в България в регионална перспектива	7
1.3. Регулиране на местните данъци и такси в България	9
1.4. Ставки на основните местни данъци и такси: тенденции и събираемост	11
1.5. Специален фокус: Данъчно облагане на недвижимите имоти и превозните средства	14
1.5.1. Данък върху недвижимите имоти: основни предизвикателства и възможности за реформа	14
1.5.2. Екологично данъчно облагане на местно равнище	18
1.6. Препоръки за бъдещи политики	22
Глава 2: Фискални отношения между централната и местните власти	23
2.1. Видове субсидии от централното към местното управление	24
2.2. Основни проблеми, свързани с отделните видове субсидии	28
2.2.1. Субсидии за делегирани дейности	28
2.2.2. Обща изравнителна субсидия	28
2.2.3. Субсидия за зимно поддържане и снегочистване на общинските пътища	29
2.2.4. Субсидия за капиталови разходи	29
2.2.5. Непланирани субсидии към общините	30
2.3. Уроци от най-добрите международни практики	31
2.3.1. Споделяне на приходи	31
2.3.2. Условни субсидии	32
2.3.3. Изравнителни субсидии	33
2.3.4. Субсидии за капиталови разходи	35
2.4. Потенциални реформи за оптимизиране на системата от бюджетни субсидии в България	36
2.4.1. Споделяне на приходите	36
2.4.2. Целеви условни субсидии за делегирани функции	37
2.4.3. Изравнителна субсидия	37
2.4.4. Субсидии за капиталови разходи	42
2.4.5. Общинска субсидия за зимно поддържане и снегочистване на общинските пътища	45
2.4.6. Непланирани субсидии	45
2.5. Препоръки за реформи с цел оптимизиране на системата от бюджетни субсидии в България	46

Глава 3: Общински разходи	49
3.1. Отговорности на общините и децентрализация на разходите	50
3.2. Общи тенденции в общинските разходи	52
3.3. Определящи фактори за капиталовите разходи на общинско ниво	57
3.4. Ефективност на общинските разходи	58
3.4.1. Единица разходи за избрани общински услуги	58
3.4.2. Ефективност на разходите	62
3.5. Препоръки за бъдещи политики	65
 Приложения	 66
Приложение 1. Сравнителен анализ на цените и данъчните оценки на жилищата	67
Приложение 2. Предварителни тестови модели за осъществимост на моделирането на масова оценка в България	74
Приложение 3. Прилагане на подхода на фискалния недостиг при изравнителните субсидии	78
Приложение 4. Допълнение към анализа на разходната ефективност	83
 Списък на графиките	
Графика Р1. Приходи на местните власти в България и ЕС-27 (% от БВП, 2023 г.)	vii
Графика Р2. Приходи на местните власти в страните от ЦИЕ (% от БВП, 2023 г.)	vii
Графика Р3. Общински приходи, % от общия размер	vii
Графика Р4. Финансова независимост на местните власти в България (2014-2023 г.)	viii
Графика Р5. Местни приходи от данъка върху недвижимите имоти в България (в млн. лева и % от БВП, 2014-2023 г.)	viii
Графика Р6. Динамика на цените на жилищата в големите градове и разминаване между данъчните оценки и пазарните цени в София	ix
Графика Р7. Потенциални схеми за данъчно облагане на леки автомобили, основани на емисиите на CO ₂ : брутни данъчни приходи (ляво), данъчни разходи за стимули (център) и нетни данъчни приходи (дясно) от данъка върху собствеността при различни сценарии, 2024-2050 г.	x
Графика Р8. Средни нива на събираемост за основните местни данъци и такси, в %.	xi
Графика Р9. Ефективност на разходите на глава от населението и по големина на общините	xiii
Графика Р10. Ефективност на общинските разходи за детски градини и пътища	xiii
Графика 1. Общински приходи, % от общия размер	5
Графика 2. Финансова независимост на местните власти в България (2014-2023 г.)	7
Графика 3. Данъчни и неданъчни приходи в местните бюджети (млн. лева, 2021-2023 г.)	7
Графика 4. Приходи на местните власти в България и ЕС-27 (% от БВП, 2023 г.)	8
Графика 5. Приходи на местните власти в страните от ЦИЕ (% от БВП, 2023 г.)	8
Графика 6. Приходи на местните власти в България и ЕС-27 (% от общите приходи на сектор „Държавно управление“, 2023 г.)	8

Графика 7.	Приходи на местните власти в страните от ЦИЕ (% от общите държавни приходи, 2023 г.)	8
Графика 8.	Общ размер на данъчните приходи на местните власти в България и ЕС-27 (% от БВП, 2023 г.)	9
Графика 9.	Общ размер на данъчните приходи на местните власти в страните от ЦИЕ (% от БВП, 2023 г.)	9
Графика 10.	Приходи от данъци върху земя, сгради и други съоръжения в България и ЕС-27 (% от БВП, 2023 г.)	9
Графика 11.	Приходи от данъци върху земя, сгради и други съоръжения в страните от ЦИЕ (% от БВП, 2023 г.)	9
Графика 12.	Динамика на данъчните ставки на основните местни данъци, 2015-2024 г.	11
Графика 13.	Дял на приходите от местни данъци като процент от общите данъчни приходи на сектор „Държавно управление“, %	11
Графика 14.	Средна събираемост на основните местни данъци и такси, %	13
Графика 15.	Местни приходи от данъка върху недвижимите имоти в България (в млн. лева и % от БВП, 2014-2023 г.)	13
Графика 16.	Индекси на цените на жилищата в 6-те най-големи града в България (2015-2023 г.)	15
Графика 17.	Средни пазарни цени на жилищата в София (лева/кв.м.)	15
Графика 18.	Емисии на парникови газове в България и ЕС, общ обем, на глава от населението и на единица БВП, 2022 г.	18
Графика 19.	ЕС-27: Средна възраст на автомобилния парк (2022 г.) и средно ниво на емисиите на въглероден диоксид в ЕС	19
Графика 20.	Модел FTT за България: брутни данъчни приходи (ляво), данъчни разходи за стимули (център) и нетни данъчни приходи (дясно) от данъка върху собствеността при различни сценарии, 2024-2050 г.	21
Графика 21.	Общински капиталови разходи по източници на финансиране, средно за периода 2021-2023 г.	30
Графика 22.	Тенденции в общинските разходи	53
Графика 23.	Общински разходи по икономическа класификация	54
Графика 24.	Общински разходи по функции	55
Графика 25.	Общински разходи за детски градини, управление на отпадъците и пътна инфраструктура	59
Графика 26.	Ефективност на разходите и характеристики на общините	63
Графика 27.	Ефективност на общинските разходи за детски градини и пътища	64
Графика П1.	Сравнения на цените и данъчните оценки на жилищата в София (в лева, ноември 2024 г.)	68
Графика П2.	Сравнения на цените и данъчните оценки на жилищата в България (в лева, ноември 2024 г.)	70
Графика П3.	Разлика през годините между средната стойност на сделките и средната стойност на данъчните оценки в различни градове (декември 2022 г. – септември 2024 г.)	72
Графика П4.	Услуги с най-високо ниво на съфинансиране (2023 г.), %	83
Графика П5.	Дял на местното финансиране в общите общински разходи по функции на местното самоуправление (2023 г.), %	83
Графика П6.	Динамика на населението спрямо публичните разходи (2023 към 2012 г.), %	83

Списък на таблиците

Таблица 1.	Непосредствено фискално въздействие (2025 г.) на настоящата и предложените схеми за данъците върху придобиването и собствеността на превозни средства (PVTs)	21
Таблица 2.	Стъпки при прилагане на подхода на фискалния недостиг	42
Таблица 3.	Дескриптивна статистика на общинските капиталови разходи по категории	57
Таблица 4.	Дескриптивна статистика на единица разходи за управление на отпадъците по категории	59
Таблица 5.	Дескриптивна статистика на единица разходи за общински детски градини по категории	60
Таблица 6.	Дескриптивна статистика на единица разходи за пътна инфраструктура по категории	61
Таблица П1.	Детерминанти на оценките за ефективност на общините: Разходи за детски градини	84
Таблица П2.	Детерминанти на оценките за ефективност на общините: Разходи за пътища	84

Списък на каретата

Каре 1.	Динамика на жилищния пазар в България	15
Каре 2.	Данъчна оценка на недвижимите имоти: Текущо състояние	16
Каре 3.	Пътят на България към децентрализация	25
Каре 4.	Международни практики и примери за проектиране на субсидии за капиталови разходи	43
Каре 5.	Делегирани и децентрализирани обществени услуги	50
Каре 6.	Бюджетни правила за общините (Закон за публичните финанси)	51

Съкращения и акроними

БВП	Брутен вътрешен продукт
ГИС	Географска информационна система
ДДС	Данък върху добавената стойност
ДДФЛ	Данък върху доходите на физическите лица
ЕАОС	Европейска агенция за околна среда
ЕМУ	Единица на местното управление
ЕС	Европейски съюз
ИИСКИР	Интегрирана информационна система за кадастър и имотен регистър
ИПИ	Институт за пазарна икономика
ИЧР	Индекс на човешкото развитие
МФ	Министерство на финансите
НСИ	Национален статистически институт
НСОРБ	Национално сдружение на общините в Република България
ПГ	Парникови газове
ППИ	Програма за публични инвестиции
ППФ	Преглед на публичните финанси
ПЧП	Публично-частно партньорство
СРР	Средносрочна разходна рамка
ЦИЕ	Централна и Източна Европа
АУМ	Автоматизиран модел за оценка
FTT	Бъдещи технологични трансформации
IAAO	Международна асоциация на оценителите
PVTS	Схема за данъчно облагане на пътнически автомобили
RES	Представителна система за разходите
RRS	Представителна система за приходите
WLTP	Световно хармонизирана процедура за изпитване на лекотоварни превозни средства

Благодарности

Прегледът на публичните финанси на поднационално ниво в България е изготвен в съавторство от Десислава Николова (старши икономист, ЕЕСМ2) и Фисеха Хайле (старши икономист, ЕЕСМ2) с ценния принос и съвети от страна на Аня Водопянов (специалист по управление и публичен сектор, ЕЕСГ2) и Джон Нана Дарко Франсоа (икономист, ЕМФТХ). За направените в доклада констатации допринесоха посочените по-долу информационни бележки и анализи, част от които ще бъдат публикувани като отделни документи или приложения към основния доклад:

1. България: Оценка на ефективността и справедливостта на системата за бюджетни субсидии към общините и възможности за реформа, изготвена от Хорхе Мартинес-Васкес (консултант) и Десислава Николова (старши икономист, ЕЕСМ2);
2. Данъчно облагане на превозните средства на поднационално равнище в България: предложение за промяна в данъчното облагане въз основа на емисиите на въглероден диоксид от превозните средства, с автор Леонардо Гаридо (консултант);
3. Предварителни тестови модели за осъществимост на моделите за масова оценка за определяне на данъчните оценки на недвижимите имоти в България, с автор Пол Бигансет (консултант);
4. Анализ на неизпълнението на приходите в местните бюджети в България поради неактуализирани данъчни оценки и препоръки за подобряване на рамката за определяне на данъчната основа, изготвен от Петър Ганев (консултант);
5. Общински разходи – рамка, фактори и единица разходи, с автор Петя Георгиева (консултант);
6. Ефективност на разходите в България на общинско ниво, с автор Хуан Бедоя (консултант).

В Глава 3, посветена на общинските разходи, е използван аналитичният принос на Ариел Меламуд (консултант), разработен въз основа на фискалната база данни BOOST¹, съдържаща бюджетна статистика за България. Външната комуникация беше ръководена от Ивелина Тодорова Таушанова (старши експерт „Комуникации“, ECREX), а Силвия Стойнова (координация проекти, ЕССБГ) помогна за осъществяване на вътрешния процес. Агела Иванова Делчева Начкова (оперативен асистент, ЕССБГ) осигури логистична и административна подкрепа. Проектът беше ръководен от Ласе Мелгард (постоянен представител на Световната банка за България, ЕССБГ), Ясмин Чакъри (ръководител на практиката, ЕЕСМ2), както и от звеното към постоянното представителство в страната и премина както през вътрешни, така и през външни прегледи. Екипът е благодарен за предоставените данни на общинско ниво и за обратната връзка, получена от Министерството на финансите и по-специално от директора на дирекция „Общински финанси“ Жени Начева и нейния екип, както и за обратната връзка от Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ), която спомогна за прецизирането на окончателния обобщен доклад.

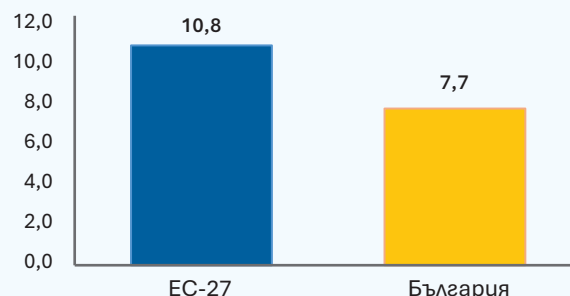
¹ Отворен портал за бюджетни данни BOOST: Улесняване на достъпа до микрофискални данни и тяхното използване (<https://www.worldbank.org/en/programs/boost-portal>).

Резюме

Общините в България играят ключова роля в местното управление и администрация, но въпреки това фискалната система остава силно централизирана. Общините са основните административно-териториални единици, отговорни за важни обществени услуги като образование, здравеопазване и социална закрила. Въпреки това фискалната система в България е силно централизирана, като общите разходи на общините съставляват около една пета от разходите на сектор „Държавно управление“. По аналогичен начин приходите на местното управление, включително субсидиите и средствата от фондовете на Европейския съюз (ЕС), възлизат приблизително на 8 процента от брутния вътрешен продукт (БВП) (2023 г.), докато средната стойност за ЕС-27 е близо 11 процента. Приходите от местни данъци в България са по-малко от 1 процент от БВП при почти 4 процента за ЕС-27, което подчертава ограничената приходна автономност на българските общини. Около 95 процента от приходите от местни данъци идват от три данъка – данъка върху недвижимите имоти, данъка върху превозните средства и данъка при възмездното придобиване на имущество, докато останалите местни данъци генерират пренебрежимо ниски приходи.

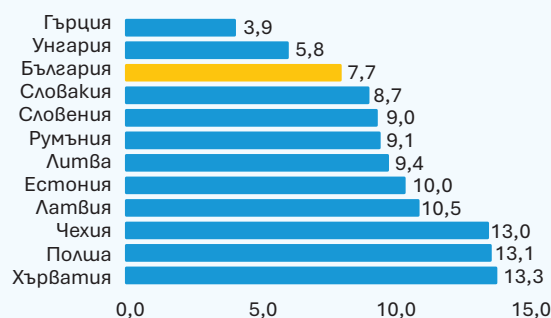
Въпреки досегашните усилия за постигане на по-голяма фискална децентрализация, общините в България разчитат до голяма степен на субсидии от централната власт. Предвид ограничените собствени приходи повечето общински разходи се финансират чрез субсидии от централното правителство. Субсидиите съставляват около 69 процента от общите общински приходи, като най-голям дял – 54 процента през 2023 г. заемат субсидиите за т. нар. делегирани дейности или дейности, които са възложени за изпълнение от централната на местните власти. Изравнителните субсидии възлизат на около 4 процента от общите общински приходи, а субсидиите за капиталови разходи съставляват други 4 процента.

Графика Р1. Приходи на местните власти в България и ЕС-27 (% от БВП, 2023 г.)



Източник: Eurostat

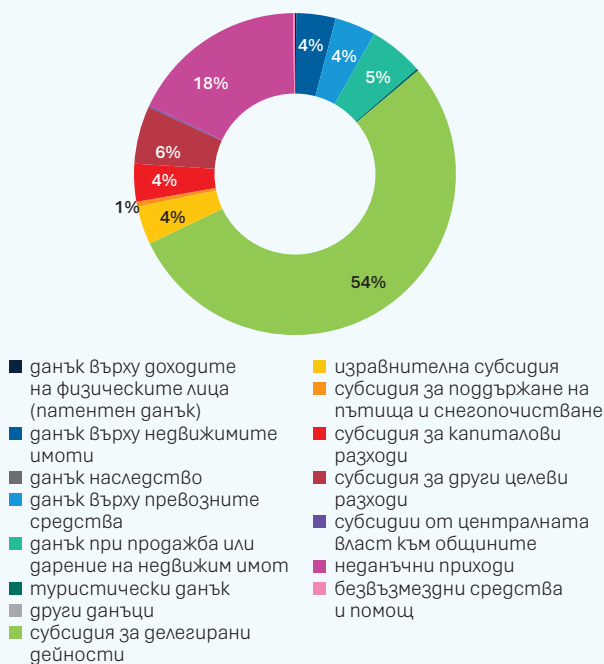
Графика Р2. Приходи на местните власти в страните от ЦИЕ (% от БВП, 2023 г.)



Източник: Eurostat

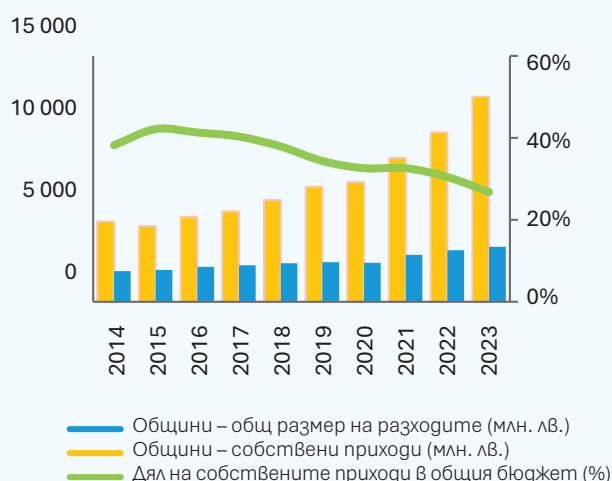
Бележка: ЦИЕ = Централна и Източна Европа

Графика Р3. Общински приходи, % от общия размер



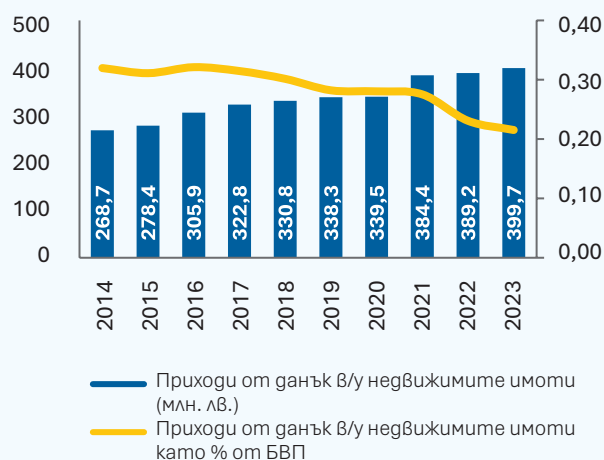
Източник: Министерство на финансите, Доклад за изпълнението на бюджета за 2023 г.

Графика Р4. Финансова независимост на местните власти в България (2014-2023 г.)



Източник: Институт за пазарна икономика (ИПИ) въз основа на данни на Министерството на финансите (МФ) (България).

Графика Р5. Местни приходи от данъка върху недвижимите имоти в България (в млн. лева и % от БВП, 2014-2023 г.)



Източник: ИПИ въз основа на данни от Националния статистически институт (НСИ) и МФ (България).

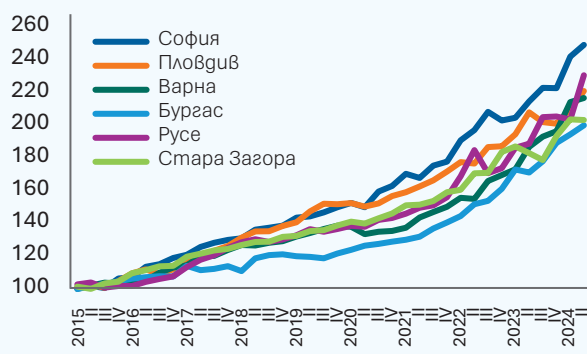
Повече от половината от общинските разходи се заделят за делегирани дейности, финансирани с условни трансфери, по отношение на които общините разполагат с ограничена автономия. Общините имат минимален контрол върху използването на тези средства и от тях се изисква единствено да ги предават на крайните бенефициенти, като например училища и медицински заведения. Те осъществяват и местни дейности, включително управление на твърди отпадъци, поддръжка на местни улици, някои социални услуги и различни административни и регулаторни функции. Тези функции се финансират чрез комбинация от местни приходи от собствени източници и други субсидии от централното правителство.

Регулаторната рамка ограничава както броя на данъците, така и данъчните ставки, които общините могат да прилагат. Законът за местните данъци и такси възлага на местните власти събирането на осем данъка: (1) данък върху недвижимите имоти; (2) данък върху наследствата; (3) данък върху даренията; (4) данък върху възмездното придобиване на имущество; (5) данък върху превозните средства; (6) патентен данък; (7) туристически данък; и (8) данък върху таксиметровия превоз на пътници. Данъкът върху недвижимите имоти, данъкът при възмездно придобиване на имущество и данъкът върху превозните средства, взети заедно, генерират приблизително 95

процента от всички данъчни приходи на общините. За отбелязване е фактът, че българските общини не събират дял от данъците върху доходите, за разлика от други държави от ЕС като Полша, Хърватия и Латвия. Освен това общините не могат да налагат нови данъци, освен ако съответните законови изменения не бъдат приети от Народното събрание. Фискалната автономия на общините е допълнително ограничена от правно обвързващи горни и долни граници на налаганите от тях данъчни ставки. Общините събират и такси за различни услуги, но единствено таксата за битови отпадъци генерира приходи, които не са пренебрежимо малки.

В допълнение към относително ниската тежест на собствените приходи в общинските бюджети, през годините данъчните оценки на недвижимите имоти постепенно намаляват, подкопвайки фискалния капацитет на общините. През последните 15 години данъчната основа на данъка върху недвижимите имоти ерозира поради прилагания административен подход към данъчните оценки, който отделя данъчната основа от пазарните тенденции. Данъчната оценка на недвижимите имоти се основава на формула, включваща фиксирана базисна данъчна стойност на квадратен метър в зависимост от конструкцията и вида на сградата, коефициент за местоположение, основан на териториалното

Графика Р6. Динамика на цените на жилищата в големите градове и разминаване между данъчните оценки и пазарните цени в София



Източник: ИПИ въз основа на данни от НСИ (България).

зониране, както и други коефициенти за инфраструктура, индивидуални характеристики, височина на сградата и възраст на сградата. Нито един от тези компоненти не е актуализиран от 2009 г. насам², което е довело до значително разминаване между данъчните оценки и пазарните цени на недвижимите имоти. В периода от 2015 г. до 2024 г. последните са се удвоили в по-голямата част от страната, а в София са нараснали 2,4 пъти.

Разликата между пазарните цени и данъчните оценки на недвижимите имоти достига средно 2,5-3 пъти, което подчертава спешната нужда от реформиране на сега прилагания механизъм за определяне на данъчната оценка. В София, където пазарът на недвижими имоти е най-динамичен, пазарните цени надвишават данъчните оценки 3,5-4,5 пъти, като разликата се увеличава до 5-6 пъти в райони с високо търсене на имоти и остарели коефициенти за местоположение. Макар разликата в София да е най-голяма, в другите градове също се наблюдава значително разминаване, което възлиза средно на 2,5-3 пъти и през последните години се увеличава по аналогичен начин. При сделките с недвижими имоти, включващи ипотечни кредити, се отчитат по-високи средни цени, което вероятно се дължи на укриването на данъци при липсата на проверка от страна на банката-кредитор. В София например

средната стойност на сделките, обезпечени с ипотeka, е 3,5 пъти по-висока от данъчната оценка и 2,8 пъти по-висока за сделките, които не са обезпечени с ипотeka. Това подсказва, че действителната разлика между пазарните цени и данъчните оценки е вероятно по-висока поради недокументиране на реалните цени на сделките с цел избягване на данъци.

Предвид значението, което облагането на недвижимата собственост има за общинските приходи, растящата разлика между данъчните оценки и пазарните цени изисква реформиране на механизма за определяне на данъчната основа. Един от възможните подходи е да се актуализират някои елементи на съществуващата формула за определяне на данъчната оценка и по-специално базисната данъчна стойност, както и остарялото териториално зониране, които не са актуализирани повече от 15 години. Оттам насетне в законодателството следва да се приеме механизъм за редовно актуализиране на тези елементи. Друг вариант би бил провеждане на по-всеобхватна реформа, която да приведе данъчната основа в съответствие с текущите пазарни стойности чрез система за масова оценка. Подобна реформа не само ще увеличи местните приходи, но и ще насърчи справедливостта като гарантира, че данъците върху недвижимите имоти отразяват реалната стойност на активите.

² Една от малкото съществени промени в Закона за местните данъци и такси, засягащи данъка върху недвижимите имоти от 2009 г. насам, е законово то изменение, според което данъчната оценка на имотите, притежавани от юридически лица, е по-високата стойност между балансовата им стойност и данъчната им оценка (2011 г.).

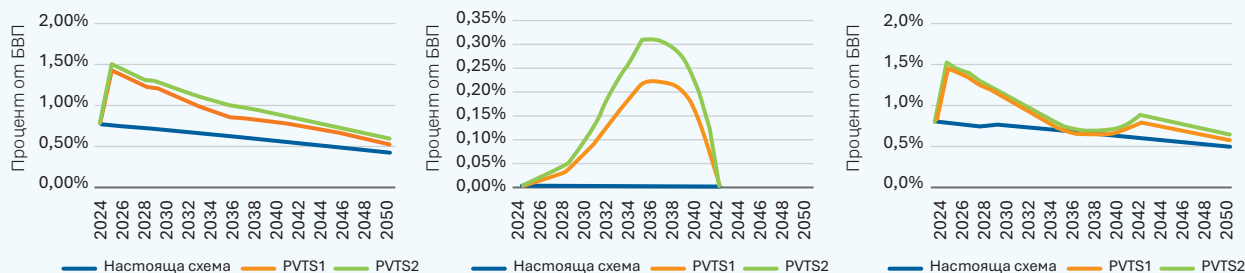
Тестовите модели за масова оценка, приложени към пазара на недвижими имоти в България, показват значителен потенциал за надеждна и точна система за данъчни оценки, макар ефективността им да варира в зависимост от източника на данни. В настоящия доклад са представени резултатите от тестовите модели за масова оценка в България, при които са използвани различни източници на данни за пазарните цени на недвижимите имоти. Тестваните модели, базирани на данни от Агенцията по вписванията, се представят незадоволително при идентифицирането на определящите фактори (детерминанти) за цените на недвижимите имоти, което вероятно се дължи на потенциални неточности в данните. За разлика от тях, моделите за масова оценка, базирани на офертни цени на недвижимите имоти, показват по-добри резултати. Тези модели потвърждават адекватността на коефициентите в настоящата формула за данъчна оценка, като например тези за конструкцията, инфраструктурата и индивидуалните характеристики, тъй като те отразяват в задоволителна степен ценовите разлики на настоящия пазар. От тестваните регресионни модели за масова оценка обаче стават очевидни две свързани с политиките предизвикателства: данъчната оценка е значително по-ниска от действителните пазарни стойности, а зонироването в някои от районите е остаряло и не отразява точно текущото състояние на пазара на недвижими имоти. Ако България обмисля прилагането на модели за масова оценка при определянето на данъчните оценки, това ще изисква предварителни усилия за подобряване на процесите на събиране на данни, осигуряване на контрол на качеството и изграждане на стабилна инфраструктура за обработка и проверка на данните.

Данъчното облагане на превозните средства, което е друг основен източник на приходи за общините, би могло да бъде реформирано с цел увеличаване на приходите при едновременно засилване на принципа „замърсителят плаща“. България е на последно място в ЕС по средна възраст на пътническите превозни средства (20 години) и е сред страните от ЕС с най-лошо качество на въздуха и най-високи емисии на въглероден диоксид (CO₂), основен

принос за което има транспортът. Настоящата система за данъчно облагане на превозните средства включва екологичен компонент, но обхватът му е твърде тесен, за да има възпиращ ефект за притежаването на силно замърсяващи превозни средства. Освен това, коефициентът за възраст на превозното средство в данъчната формула облагодетелства най-старите и най-силно замърсяващи околната среда автомобили, тъй като стойността му е най-ниска за най-старите превозни средства.

Въвеждането на данъчно облагане на превозните средства на базата на CO₂ би стимулирало намаляването на емисиите и модернизирването на застаряващия автомобилен парк в България, като същевременно би генерирало повече приходи за общините. Емисиите на въглероден диоксид се използват като основа за данъчното облагане на превозните средства в 17 държави от ЕС, като приложимите нива на емисиите на CO₂ се изчисляват въз основа на спецификациите на автомобилите, предоставени от техните производители. В настоящия доклад се разглежда възможността за преминаването към схема за данъчно облагане, базирано на CO₂, като са представени две алтернативни симулации, които биха насърчили покупката и използването на превозни средства с по-ниски емисии и същевременно биха генерирали по-високи приходи за общините. Предложените схеми за данъчно облагане включват двустепенна система с фиксирана екологична такса при придобиване на превозното средство и допълнителен годишен данък върху собствеността въз основа на емисиите на CO₂ на километър. Симулациите показват, че приходите от данъците върху превозните средства и при двете схеми ще се подобряват в сравнение със сега прилаганата схема, започвайки от 2025 г. и оставайки на по-високи нива до 2050 г. дори и при увеличаване на данъчните стимули за електрическите автомобили и хибридните автомобили. Следователно една подобна система за данъчно облагане на превозните средства би генерирала допълнителни приходи за местните власти, като същевременно би допринесла за постигането на националните цели и целите на ЕС в областта на околната среда чрез насърчаване на въвеждането на по-високо екологични превозни средства.

Графика Р7. Потенциални схеми за данъчно облагане на леки автомобили, основани на емисиите на CO₂: брутни данъчни приходи (ляво), данъчни разходи за стимули (център) и нетни данъчни приходи (дясно) от данъка върху собствеността при различни сценарии, 2024-2050 г.

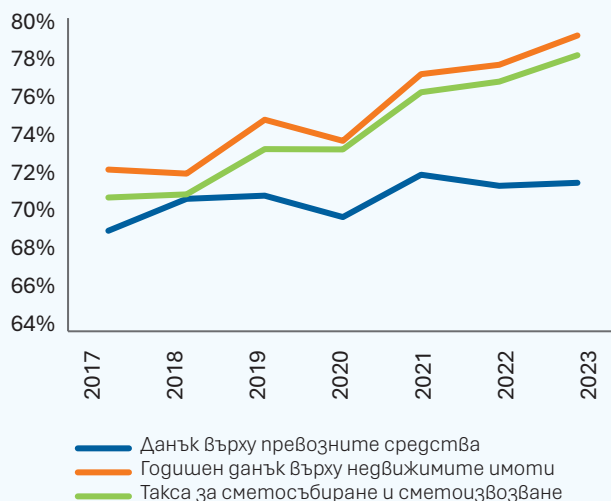


Източник: Въз основа на резултатите от симулациите на модела FTT за България.

Събираемостта на местните данъци и такси също може да бъде подобрена, така че да се увеличат собствените приходи на местните власти. Въпреки постоянното нарастване на средния размер на данъчните ставки през последното десетилетие, средният годишен данък върху недвижимите имоти се запазва на ниво под половината от максималната стойност от 4,5 промила, позволена по закон. Местните власти остават предпазливи що се отнася до повишаването на местните данъци поради политически съображения и поради негативните стимули за това, заложили във формулата за държавните изравнителни субсидии. Освен задаване на правилни стимули за местната данъчна политика, събираемостта на основните местни данъци може да бъде допълнително подобрена. Макар събираемостта да е нараснала от 2017 г. насам, налице е видима закономерност както при добре представящите се, така и при слабо представящите общини, което предполага, че някои местни условия като административният капацитет и управлението на общината също играят потенциална роля в този аспект.

Успоредно с укрепването на собствените приходи на общините, системата за бюджетни субсидии към общините може да бъде оптимизирана за постигане на по-голяма справедливост и ефективност. Прегледът на настоящата система на България показва, че страната е достигнала етап, в който би могло да се помисли за по-значителна фискална самостоятелност на общините. По-голяма автономия на приходите може да се постигне

Графика Р8. Средни нива на събираемост за основните местни данъци и такси, в %



Източник: Министерство на финансите.

чрез споделяне на приходите от данък, събиран от централната власт, например данъка върху доходите на физическите лица (ДДФЛ), и/или като се позволи на местните власти да налагат местен ДДФЛ в допълнение към вече съществуващия подоходен данък, налаган от централното правителство. За да се избегне компрометиране на данъчното усилие по отношение на съществуващите местни данъци, по-висока автономия на приходите може да се предостави само на общини с данъчно усилие над определен праг.

България би могла да помисли и за консолидиране на някои от настоящите субсидии към общините в единствена безусловна изравнителна субсидия, с което да рационализира

системата за субсидии. Тази консолидирана субсидия би могла да се използва за текущи разходи и други нужди, например за снегопочистване, или за някои от настоящите делегирани дейности като развитие на културата, по преценка на всяка местна власт. Подобна реформа би предоставила на общините по-голяма свобода на действие при разходването на средствата, което ще им позволи да ги разпределят според своите приоритети и нужди. Една опростена изравнителна субсидия би могла да се основава на подхода на фискалния недостиг, който съпоставя нуждите от разходи и фискалния капацитет. За да бъде ефективен този подход, от решаващо значение е потребностите от разходи да се оценяват обективно и изчерпателно, а фискалният капацитет да се изчислява по начин, който не компрометира данъчното усилие. Освен това, фондът от бюджетни средства за изравнителните субсидии следва да се базира на фиксирана формула, например като дял от приходите на централното правителство или от избрани данъци, което да гарантира предвидимост за общините.

Непланираните (*ad hoc*) субсидии могат да доведат до неефективност, ето защо следва да бъдат преустановени. Тези трансфери, които обикновено се правят по преценка на централната власт, създават „меки“ бюджетни ограничения и могат да доведат до разхищение на ресурси. Поради това те следва да бъдат прекратени. Делегирането на дейности, подкрепено от ефективна система за субсидии към общините, следва да е в състояние да покрие всички нужди на общините от текущи разходи, като се отчита техният фискален капацитет. Разходите, свързани с неочаквани неблагоприятни събития, включително природни бедствия, следва да се покриват от съществуващия бюджетен механизъм за бедствия и аварии.

Мащабните програми за капиталови инвестиции на общините следва да бъдат придружени от надеждни процеси на подбор, мониторинг и оценка на проектите. Ако не са добре разработени, мащабни инвестиционни програми като стартиралата през 2024 г. биха могли да доведат до неефективно изразходване на средствата и ниско съотношение цена – ка-

чество. Една ефективна общинска капиталова програма следва да включва надежден процес на подбор с оценка на проектите по целесъобразност, както и ефективен мониторинг и оценка, които не се изчерпват с финансовата отчетност и прегледа на техническата документация. Освен това се препоръчва използването на критерий за „справедливо“ разпределение на средствата, като например единен таван на финансирането в зависимост от размера на общината, за да се избегне политическо фаворизиране на определени местни власти.

При запазване на съществуващите субсидии за делегирани дейности се препоръчва те да се обвържат с показатели за ефективност, за да се гарантират минимални стандарти за качество и достъпност на услугите. Понастоящем тези трансфери се основават единствено на разходни разчети, известни като „стандарти“ – подход, изцяло основан на разходите. Въпреки че с този подход се цели да бъдат покрити очакваните разходи за предоставяне на услуги, той не стимулира стремеж към ефективност или поддържане на минимални стандарти за качество и достъпност. Обвързването на размера на субсидиите с обективно измерими показатели за резултати би могло да спомогне за създаване на правилните стимули и да осигури минимално приемливо качество на обществените услуги.

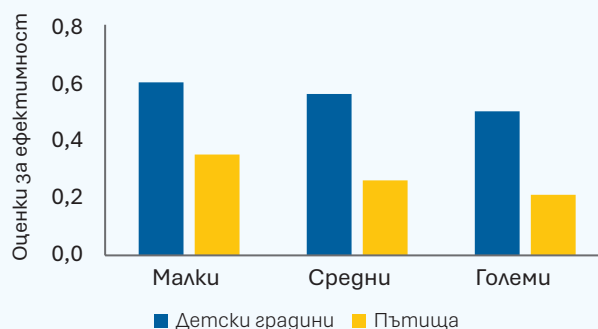
Нуждата от общонационални стандарти за качество и основано на резултатите финансиране се подкрепя от съществуващите големи разлики в ефективността на разходите и неоптимално предоставяне на общински услуги. Например през 2022 година 58 процента от общинските пътища са били в лошо състояние, а една трета от общините са отчетли средна оценка под „Среден“ 3 („неиздържал“) на стандартизираното външно оценяване по български език за седмокласници. Липсата на общонационални стандарти за качество на услугите допълнително задълбочава различията между общините.

Единица разходите за общински услуги като грижа в детските градини, управление на отпадъците и поддръжка на пътищата варират в значителна степен, което очертава възможности за подобряване на ефектив-

ността на общинските разходи. По-големите общини се възползват от икономии от мащаба при управлението на отпадъците, докато по-малките са изправени пред по-високи разходи на тон. Разходите за детски градини се влияят от фактори като броя на децата, като по-малките общини получават и харчат повече на дете поради различните регионални коефициенти в зависимост от категорията на съответната община. Разходите за поддръжка на пътища също се различават, като по-големите общини обикновено се справят по-добре с планирането и изпълнението на проекти. Анализът на единица разходите показва значителни възможности за подобряване на съотношението между качество и цена на общинските разходи чрез споделени услуги, при които общините обединяват усилията си за предоставяне на дадена услуга, или чрез формиране на административни агломерации.

Анализът на ефективността на общинските разходи за детски градини и пътища допълнително потвърждава наличието на значителни възможности за подобряване на разходната ефективност. Анализът на сравнителната ефективност (Data Envelopment Analysis) показва средна ефективност от около 56 процента при разходите за детски градини, като по-големите общини като Пловдив, Бургас и Стара Загора се отличават с по-висока ефективност, вероятно поради икономии от ма-

Графика Р9. Ефективност на разходите на глава от населението и по големина на общините

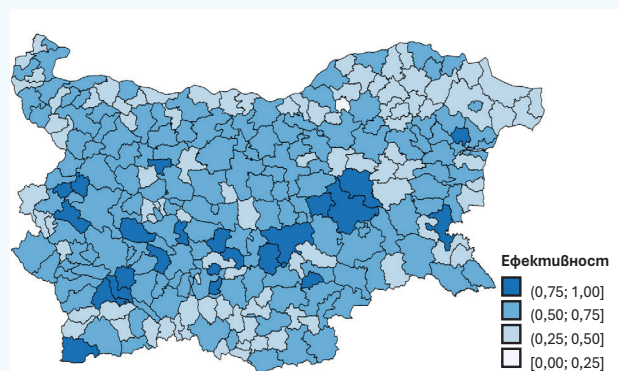


Източник: Оценки въз основа на фискалната база данни BOOST и данни на НСИ.

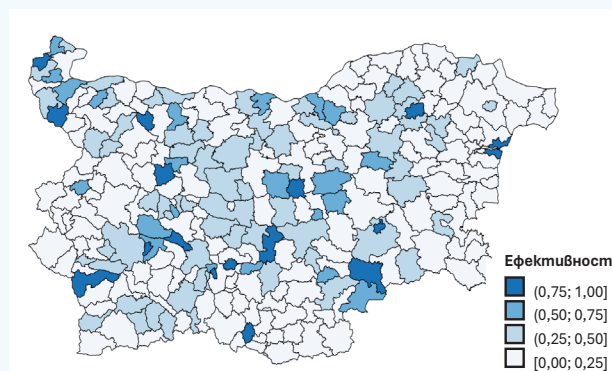
щаба. Застаряващото население и по-малкият брой деца в детските градини са свързани с по-ниска ефективност. Ефективността на разходите за пътища на общинско равнище е оценена средно на едва 27 процента, което показва, че съществуват значителни възможности за подобрене. По-малките общини като цяло показват по-висока ефективност, но и по-големи общини като Пловдив и Варна също имат добри резултати, което предполага, че размерът не е единственият фактор за ефективността на разходите за пътна инфраструктура. Регресионният анализ подчертава, че в допълнение към броя на населението, фактори като гъстотата на населението и ръстът на разходите също са свързани с по-добра ефективност.

Графика Р10. Ефективност на общинските разходи за детски градини и пътища

а. Географско разпределение на оценките за разходна ефективност на общините: Детски градини



б. Географско разпределение на техническата ефективност на общинско равнище: Пътища



Източник: Собствени изчисления въз основа на данни от BOOST и НСИ.

Като цяло една успешна реформа на местните публични финанси би увеличила автономността на местните приходи, като същевременно би оптимизирала системата за бюджетни субсидии и би подобрила ефективността на разходите. От полза за общинските финанси в България би могло да бъде засилването на собствените приходи, с което да се повиши бюджетната независимост, като същевременно се оптимизира системата за бюджетни субсидии към общините за постигане на по-голяма ефективност и справедливост. Данъчното облагане на недвижимите имоти и на превозните средства изисква реформиране на данъчните оценки и съответно на екологичните компоненти, което да подпомогне увеличаването на местните приходи и същевременно да насърчи принципа „замърсителят плаща“. Една оптимизирана система за бюджетни субсидии би могла да включва консолидирана изравнител-

на субсидия, основана на подхода на фискалния недостиг, допълнена от капиталова субсидия за финансиране на дългосрочни инфраструктурни нужди и субсидии за делегирани дейности, обвързани с показатели за ефективност. Субсидиите за капиталови разходи биха могли да бъдат заменени от добре разработена програма за капиталови инвестиции за общините, която разполага с надеждни механизми за подбор, мониторинг и оценка на проектите. И накрая, ефективността на разходите следва да се насърчава чрез субсидии, основани на резултатите, бюджетиране, основано на данни, публично-частни партньорства (ПЧП) и подобро сътрудничество между общините например чрез споделени услуги. По-нататъшната децентрализация може също да повиши ефикасността на разходите, но това ще изисква силни структури за отчетност, ефективни системи за отчетност и механизми за хоризонтален контрол.

Въведение

Общините в България изграят ключова роля в местното управление, предоставянето на публични услуги и инициативите за местно развитие. 265-те местни власти – управлявани от пряко избрани кметове и общински съвети с четиригодишен мандат – имат правомощия за самоуправление, включително правото да управляват собствените си бюджети и да вземат решения по въпроси от местен характер. Общините отговарят също така и за прилагането на националните политики на местно ниво и осигуряването на благосъстоянието на своите общности.

Негативните демографски тенденции обаче са довели до бързо обезлюдяване на много общини. Броят на общините, чието население е спаднало под официалния праг от 6,000 души за установяване на община, отбелязва бързо нарастване и през 2023 г. достига 81 от 265-те общини, или почти една трета от всички общини в страната. Основният фактор за бързата загуба на население е вътрешната миграция към икономически оживени райони, както и външната миграция към по-развити държави. Тази нежелана тенденция води до нарастваща фрагментация и загуба на фискален и административен капацитет на общинско ниво, което пречи на много общини да изпълняват успешно определените им функции и да предоставят качествени услуги.

Въпреки досегашните усилия за по-голяма фискална децентрализация, фискалната система в България остава силно централизирана. Общините в страната разчитат до голяма степен на субсидии от централното правителство поради ограничената им самостоятелност по отношение на приходите. На местните приходи и субсидии се падат 5-6 процента от общите приходи и субсидии на сектор „Държавно управление“, а местните данъци съставляват около 3 процента от общите данъчни приходи. В същото време общините имат значителни отговорности по отношение на разходите, тъй като техните разходи обичайно

съставляват около 20 процента от разходите на сектор „Държавно управление“. Предвид ограничените приходи от собствени източници повечето общински разходи се финансират чрез субсидии от централното правителство.

Повече от половината от общинските разходи отиват за делегирани дейности като образование, здравеопазване и социално подпомагане, финансирани с условни субсидии, по отношение на които общините разполагат с ограничена самостоятелност и управленски контрол. Общините имат минимален контрол върху използването на тези средства и от тях се изисква единствено да ги предават на крайните бенефициенти като училища и медицински заведения. Наред с това те извършват местни дейности, включително управление на твърдите отпадъци, поддръжка на местните улици, някои социални услуги и различни административни и регулаторни функции. Тези функции се финансират чрез комбинация от собствени приходи и друг вид субсидии от централното правителство.

Ограниченията пред финансирането и проблемите с капацитета възпрепятстват предоставянето на публични услуги, което води до неравенства в достъпа и качеството между отделните общини. Така например, през 2022 година 58 процента от общинските пътища са били в лошо състояние, а през юни 2023 г. една трета от общините са отчетливи средни резултати под прага за положителна оценка на националния изпит по български език за седми клас. Подобна вариативност в резултатите се дължи не само на социално-икономически фактори и системни хоризонтални проблеми, но отразява и структурни фискални ограничения, пред които са изправени по-малките и по-слабо развити общини.

В този контекст настоящият доклад представя цялостен анализ на местните публични финанси в България, като се фокусира върху основните предизвикателства пред общините и възможните реформи. Целта

на доклада е да осигури по-добро разбиране за местния фискален капацитет, системата за бюджетни субсидии към общините и общинските разходи и да обсъди възможните варианти на политики, които биха помогнали за укрепване на общинските финанси. По-конкретно в него се търсят отговори на следните ключови въпроси: Как общините могат да увеличат приходите от собствени източници – с акцент върху данъците върху недвижимите имоти – за да генерират повече ресурси за по-добро и по-справедливо предоставяне на местни услуги? Има ли възможност за оптимизиране на системата за бюджетни субсидии към общините и най-вече на изравнителните субсидии, с цел повишаване на ефективността и справедливостта въз основа на най-добрите световни практики? Как могат да бъдат подобро ефективността и ефикасността на местните разходи, за да се постигне оптимално съотношение между качество и цена на общинските услуги?

За да отговори на тези въпроси, предложеният анализ използва голям обем данни, налични на общинско ниво. Това включва подробни данни за общинските бюджети, събрани и любезно споделени от Министерството на финансите (МФ), статистически редове, съставени от Националния статистически институт, други официални данни, предоставени от държавни институции (като Министерството на вътрешните работи и Агенцията по вписванията), както и свалени от големи онлайн портали оферти за недвижими имоти. Тъй като анализът на общинско ниво в България среща по-големи ограничения по отношение на данните в сравнение с проучванията на национално ниво, обхватът на работа трябваше да се адаптира към тези граници. Ограниченията бяха особено

строги по отношение на анализа на разходната ефективност, където оскъдната наличност на показатели за резултати на общинско ниво доведе до задълбочено проучване и анализ на сравнителната ефективност (DEA) само по отношение на разходите за грижа в детските градини и поддръжка на пътищата.

В доклада са разработени нови симулации за потенциална реформа на данъците върху недвижимите имоти и превозните средства, които могат да послужат като отправна точка за бъдещи анализи и обсъждане на политиките. В частност в доклада са представени резултатите от две симулации – съответно на реформа в данъчните оценки на недвижимите имоти и на такава в данъка върху превозните средства, които дават обещаващи резултати и биха могли да послужат като основа за бъдещо обсъждане. Що се отнася до данъчните оценки, въз основа на наличните оферти за продажба на имоти и данни за сключени сделки се проведеха симулации на потенциален модел за масова оценка за определяне на данъчните оценки така, че да следват отблизо пазарните тенденции. По-конкретно методологията използва логаритмичен (мултипликативен) регресионен модел за всяка тестова географска област за оценка на връзките между характеристиките на имота и продажната цена. По отношение на данъка върху превозните средства симулациите въвеждат компонент, основан на емисиите на въглероден диоксид (CO₂) както при годишния данък върху превозните средства, така и при данъка при възмездно придобиване на превозното средство. Симулациите са извършени с помощта на модела „Бъдещи технологични трансформации“ (FTT), който предоставя рамка за разпространението на иновациите и технологичната конкуренция на пазарите.³ Симулациите

3 Моделът „Бъдещи технологични трансформации“ (FTT) обхваща сектори като производство на електроенергия, автомобилен транспорт и потребление на енергия от домакинствата по източници. В частност, моделът FTT за транспорта отчита хетерогенността на потребителите на пазара на превозни средства, което води до различия между отделните държави при избора на превозни средства по размер, видове горива и други характеристики. Моделът FTT е в състояние да представи нелинейното поведение, което характеризира възприемането на нови продукти и технологии, и промените в търсенето и пазарните дялове по видове продукти. Темповете на възприемане на бъдещи технологични трансформации в транспорта (например замената на стари автомобили с нови) отразяват променящите се модели на потребителско поведение и се влияят от политиките, включително политиките на регулиране и ценообразуване, които от своя страна отразяват въздействието на данъци и стимули, подобни на предложените в настоящия документ за България. За повече подробности, вж.: Световна банка, 2025 г., *Passenger Vehicle Taxation at Sub-National Level in Bulgaria: A Proposed Revised Taxation on Acquisition and Ownership Schemes Based on Vehicles' Carbon Dioxide Emissions* (Данъчно облагане на пътническите превозни средства на поднационално равнище в България: Предложение за ревизиране на схемите за данъчно облагане на придобиването и притежаването на превозни средства въз основа на емисиите на въглероден диоксид).

показват, че общинските приходи от данъка върху превозните средства могат да бъдат увеличени, като същевременно се преследват екологични цели чрез упражняване на възпиращ ефект върху придобиването и притежаването на силно замърсяващи автомобили и запазване на данъчните облекчения за електрическите превозни средства.

Настоящият анализ следва стъпките на изготвения на национално равнище Преглед на публичните финанси (ППФ) за България.

Публикуваният през декември 2023 г. ППФ на национално равнище предостави критична оценка на последните тенденции във фискалната политика на ниво гържавно управление и обсъди възможни мерки за повишаване на събираемостта на данъците, подобряване на ефективността и ефикасността на разходите и осигуряване на дългосрочна фискална и дългова устойчивост. В този контекст, стартиралият през 2024 г. ППФ на поднационално равнище се явява естествено продължение на този анализ, което разглежда в детайли местните публични финанси с ясната цел да предостави по-добро разбиране за предизвикателствата, пред които са изправени общините и начините за тяхното преодоляване.

Често обаче е трудно да се разграничат местните фискални ограничения от слабия административен капацитет, тъй като двете тенденции могат взаимно да се подсилват и да водят до сходни резултати. Отчитайки това, аналитичната работа в рамките на поднационалния ППФ беше съпътствана

от пилотна Оценка на общинския капацитет в България, също изготвена от Световната банка (СБ), която използва административни данни и данни от полеви проучвания, за да предостави безпристрастна и задълбочена диагностика на местния капацитет в ключови общински функции: управление на човешките ресурси, администриране на приходите и публични инвестиции. Пилотната оценка на общинския капацитет ще бъде публикувана малко след поднационалния ППФ, което ще позволи допълване на двата аналитични материала и ще предостави допълнителни данни и аргументи за потенциални реформи.

Настоящият доклад е структуриран в три глави.

В Глава 1 се анализират общинските приходи и фискален капацитет, като се прави задълбочено проучване на данъка върху недвижимите имоти и данъка върху превозните средства като основни източници на местни приходи. В Глава 2 се разглеждат междуправителствените фискални отношения, като се подчертават основните проблеми, свързани с цялостната архитектура и отделните видове субсидии през призмата на добрите международни практики. И накрая, Глава 3 прави преглед на общинските разходи, като се фокусира върху вариативността при единица разходите и разходната ефективност на общините. Във всички глави са предложени възможности за реформи, които биха могли да помогнат за намаляване на хоризонталните фискални дисбаланси, да поставят местните приходи на устойчива основа и да направят бюджетните субсидии по-ефективни.

Глава 1.

Общински приходи

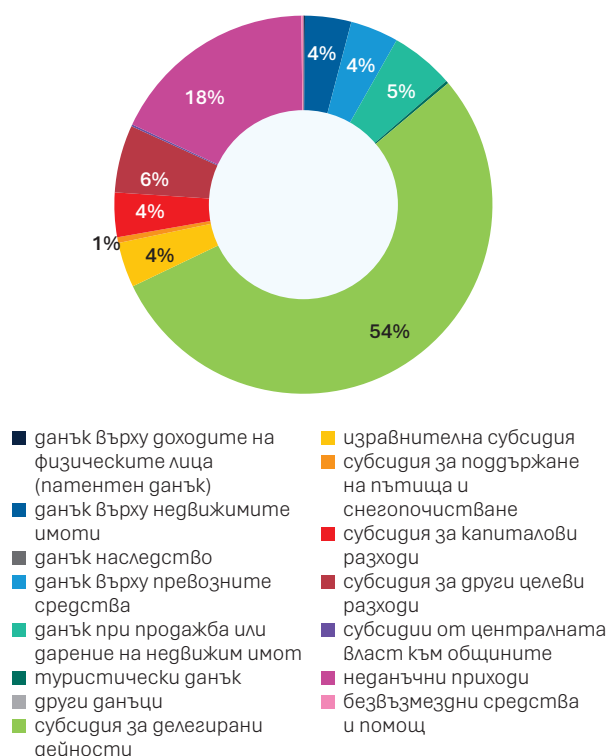


1.1. Местен фискален капацитет

1. Българските общини разполагат с ограничена автономия по отношение на приходите, като приходите от собствени източници представляват по-малко от една трета от общия размер на местните приходи. Разбивката на общинските приходи показва, че основната част от местните приходи (54 процента през 2023 г.) идва от субсидии от централната власт за делегирани дейности. Това са публични услуги, чието предоставяне е делегирано от централната на местните власти, но гържата осигурява цялото или по-голямата част от финансирането за тях. Други 15 процента от приходите на местните власти се формират от други видове субсидии от централното правителство, включително изравнителни субсидии, както и субсидии за капиталови разходи, снегочистване и други целеви разходи. По този начин общо около 69 процента от общинските приходи се получават от централното правителство под формата на субсидии, което ограничава приходната самостоятелност на местните власти. Оставащите 31 процента са приходи от собствени източници, преобладаващ дял от които имат неданъчните приходи, включително таксата за битови отпадъци. Останалата част се пада на постъпленията от данъци, като само три от тях генерират приходи, които не са пренебрежимо малки: данъкът върху недвижимите имоти (4 процента), данъкът при възмездното придобиване на имущество (5 процента) и данъкът върху превозните средства (4 процента).

2. През последното десетилетие зависимостта на общините от бюджетни субсидии от централната власт непрекъснато нараства. През последните 10 години (2014-2023 г.) общинските разходи отбелязват трайна тенденция на нарастване. В същото време собствените приходи на общините са нараснали незначително през посочения период, което е довело до свиване на техния дял от общите общински приходи (вж. Графика 2). Това предполага,

Графика 1. Общински приходи, % от общия размер



Източник: Министерство на финансите, Доклад за изпълнението на бюджета за 2023 г.

че за посрещане на своите разходни нужди и отговорности местните власти постепенно са станали по-силно зависими от финансовите трансфери от централното правителство.

3. Дискреционните приходи на общините възлизат средно на по-малко от 40 процента от приходната част на техните бюджети, което ограничава гъвкавостта на разходите. През 2023 г. дискреционните приходи (тези, върху чието разходване общините имат значителен контрол и автономност), включващи данъчни постъпления, неданъчни приходи, изравнителни субсидии и субсидии за капиталови разходи, съставляват едва 39 процента от общите приходи на общините. От тях 18 процентни пункта са неданъчни приходи от собствени източници (главно от квазиданъчната такса за битови отпадъци)⁴, а 13

4 Възприема се като квазиданък, тъй като се определя като процент върху данъчната оценка, а не спрямо действителните разходи за събиране и управление на отпадъците.

процентни пункта са данъчни приходи, което прави общите приходи от собствени източници около 31 процента от приходната част на местните бюджети. Субсидиите от централното правителство за делегирани дейности съставляват повече от половината от общинските приходи (54 процента през 2023 г.). Останалите седем процента идват от субсидии за целеви разходи и снегочистване.

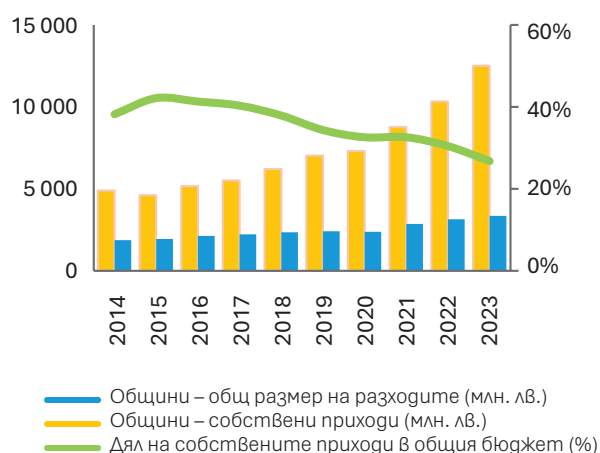
4. Туристическите и рудодобивните общини се отличават с по-силни фискален капацитет и автономност. Въпреки че като цяло общините в България се отличават с ограничена приходна автономност, приходите от собствени източници са относително високи в туристическите и минните юрисдикции. Най-високи дялове на собствените приходи се отчитат в крайморските туристически общини Несебър (71 процента през 2023 г.) и Созопол (56,9 процента), както и в миньорския град Чelopeч (67,4 процента). Това отразява от една страна по-активния пазар на недвижими имоти в туристическите общини, което води до по-високи постъпления от данъци при възмездното придобиване на имущество от сделките с недвижими имоти, а от друга – приходите от концесии в рудодобивните райони. Големи икономически центрове като София (42,2 процента), Варна (37,6 процента) и Бургас (33,5 процента) също генерират значителни собствени приходи. Тези общини имат високи съотношения на местните приходи от собствени източници към разходите, което показва силна фискална автономия. В национален мащаб 74 процента от местните дейности се финансират от собствени приходи на общините, като някои юрисдикции покриват над 100 процента от местните разходи – например София (111,6 процента), Плевен (111,5 процента) и Чelopeч (109,5 процента).

5. Приходите от собствени източници на общините са доминирани от неданъчни при-

ходи, като 40 процента от всички неданъчни постъпления се генерират от таксата за битови отпадъци. Делът на данъчните приходи е спаднал от 46 процента през 2021 г. на 42 процента през 2023 г., което отразява по-бързото нарастване на неданъчните приходи и ограничения потенциал за растеж на данъчните постъпления, въпреки бума на пазара на недвижими имоти. През 2022 г. и 2023 г. общинските данъчни приходи са нараствали с 2 до 4 процента. По-значителен ръст е отбелязан през 2021 г., обусловен от възстановяването от пандемията и увеличаването на данъците върху придобиването на имущество в много общини, включително Столична.

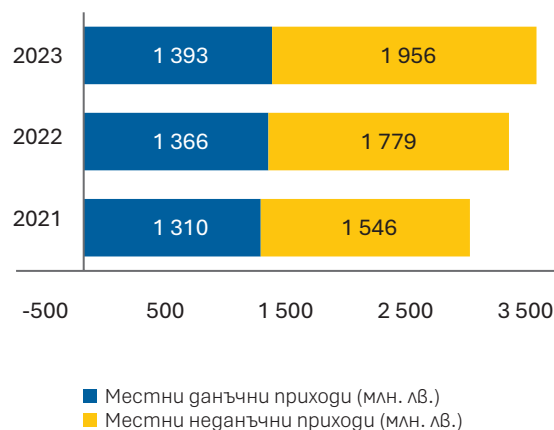
6. Над 95 процента от собствените данъчни приходи на общините идват от данъка върху недвижимите имоти, данъка върху превозните средства и данъка при възмездното придобиване на имущество. През последните години значението на данъка върху недвижимите имоти постоянно намалява поради несъответствието между неговата данъчна основа и пазарните тенденции. В резултат на това сега приходите от данъка върху недвижимите имоти изостават значително от приходите от данъка при възмездното придобиване на имущество и данъка върху превозните средства. Силният ръст на приходите от данъка при възмездното придобиване на имущество през последните години се дължи както на повишаването на данъците, така и на бума на пазара на недвижими имоти, особено в столицата. Този данък е обвързан с договорната продажна цена, докато годишният данък върху недвижимите имоти се основава на статична административно определяна данъчна оценка, в която липсват пазарно обвързани елементи или такива за автоматична индексация. Като цяло, скромният ръст на приходите от данъка върху недвижимите имоти може да се отгледат на съществуващите слабости в законодателството.

Графика 2. Финансова независимост на местните власти в България (2014-2023 г.)



Източник: ИПИ въз основа на данни на МФ (България).

Графика 3. Данъчни и неданъчни приходи в местните бюджети (млн. лева, 2021-2023 г.)



Източник: Министерство на финансите.

1.2. Местните приходи в България в регионална перспектива

7. Публичният сектор на общинско ниво в България е относително малък в сравнение със средното за Европейския съюз (ЕС). През 2023 г. приходите на местната власт, включително бюджетните субсидии и средствата от ЕС, възлизат на 7,7 процента от брутния вътрешен продукт (БВП) при средна стойност от 10,8 процента за ЕС-27. По този показател България изостава от повечето страни от Централна и Източна Европа (ЦИЕ). Така например, в Чешката република, Полша и Хърватия приходите на местното управление достигат 13 процента от БВП през 2023 г., като по-слабо се представят единствено Гърция (3,9 процента) и Унгария (5,8 процента). Най-висок дял в България от 9,4 процента е отбелязан през 2015 г., което се дължи на усиленото усвояване на средства от ЕС и рекордно високите местни капиталови инвестиции в края на програмния период 2007-2013 г. на ЕС.⁵

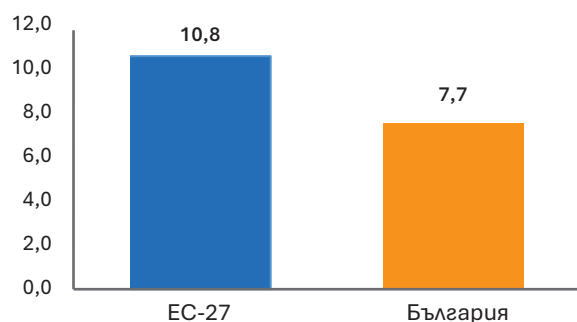
8. Фискалната система в България остава силно централизирана по отношение на приходната част. През 2023 г. приходите на местното управление представляват 21 процента от общите държавни приходи, при 23,8 процента за ЕС-27 и между 25 и 33 процента за страните от ЦИЕ. Само Гърция и Унгария се нареждат значително по-надолу в класацията от България. Данните подчертават по-свितото фискално пространство на България на местно ниво в сравнение както със средното за ЕС, така и с повечето страни от ЦИЕ. Въпреки положените в миналото усилия за фискална децентрализация, общините в България (класифицирани от Евростат като ниво NUTS-4) остават финансово зависими от централното правителство, като по-голямата част от местните приходи идват от държавни субсидии за делегирани дейности, докато данъчните постъпления съставляват малка част от местните бюджети.

⁵ Това се дължи главно на правилото N+2, позволяващо плащания в рамките на две години след края на програмния период, поради което средствата от 2013 г. можеха да се изплащат до 2015 г. Поради забавянето от страна на България в усвояването на средствата от ЕС повечето плащания се извършиха със закъснение, предимно през 2015 година.

9. В сравнителна перспектива единиците на местното самоуправление (ЕМС) разполагат с ограничена фискална автономия. Приходите от местни данъци възлизат на 0,8 процента от БВП през 2023 г. при 3,7 процента за ЕС-27. През последното десетилетие приходите от местни данъци неизменно остават под 1 процент от БВП. Данъчните основи на ключови източници на местни данъчни приходи, като например данъците върху недвижимите имоти и превозните средства, не се основават на пазарни принципи и следователно не се влияят от увеличението на цените. В регионален план България изостава от страни като Латвия, Хърватия, Полша и Унгария, където приходите от местни данъци варират между 2 и 6 процента от БВП, но е на едно ниво с Гърция и Румъния (0,7-0,9 процента от БВП).

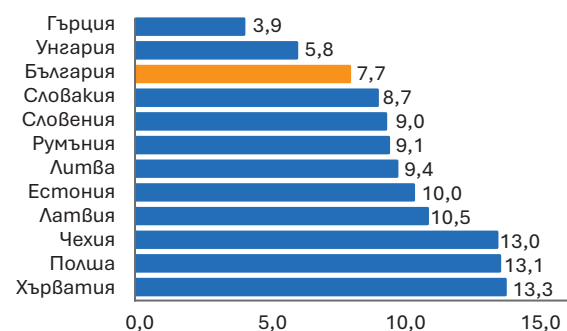
10. Данъците върху недвижимото имущество генерират по-малко приходи в България, отколкото средно за ЦИЕ, но местните власти са по-силно зависими от тях. В България приходите от данъци върху земя, сгради и други съоръжения представляват 0,22 процента от БВП спрямо 0,77 процента за ЕС-27. В рамките на ЦИЕ приходите от тези данъци варират от 0,1 до 0,7 процента от БВП, като в Полша, Латвия и Хърватия те са 0,6-0,7 процента. Общините в България изглеждат по-зависими от тези данъци, отколкото са среднестатистическите общините в страните от ЦИЕ. На тях се пада 28,7 процента от приходите от местни данъци, което е повече от средните за ЕС-27 20,5 процента. В ЦИЕ тази зависимост варира от 10-12 процента в Латвия и Хърватия до около 70 процента в Словения и Словакия.

Графика 4. Приходи на местните власти в България и ЕС-27 (% от БВП, 2023 г.)



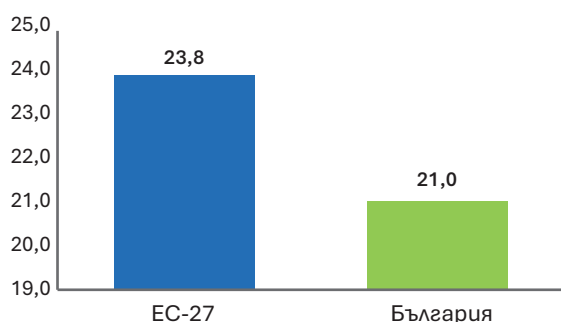
Източник: Eurostat

Графика 5. Приходи на местните власти в страните от ЦИЕ (% от БВП, 2023 г.)



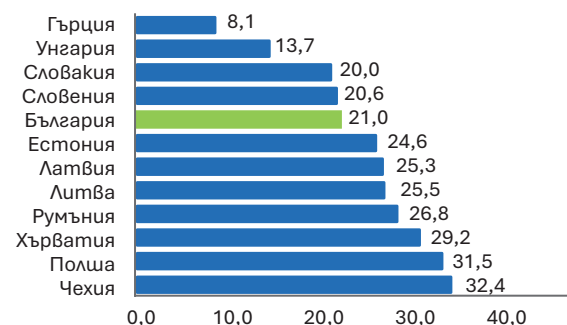
Източник: Eurostat

Графика 6. Приходи на местните власти в България и ЕС-27 (% от общите приходи на сектор „Държавно управление“, 2023 г.)



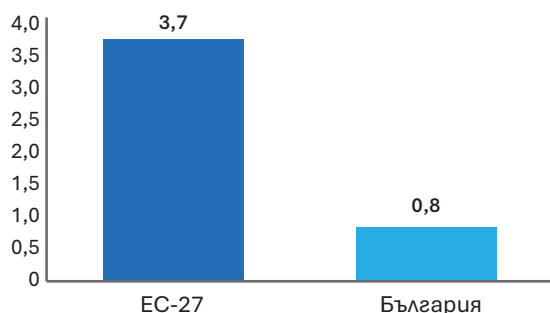
Източник: Eurostat

Графика 7. Приходи на местните власти в страните от ЦИЕ (% от общите държавни приходи, 2023 г.)



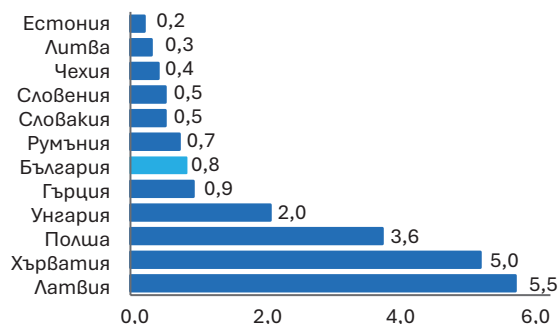
Източник: Eurostat

Графика 8. Общ размер на данъчните приходи на местните власти в България и ЕС-27 (% от БВП, 2023 г.)



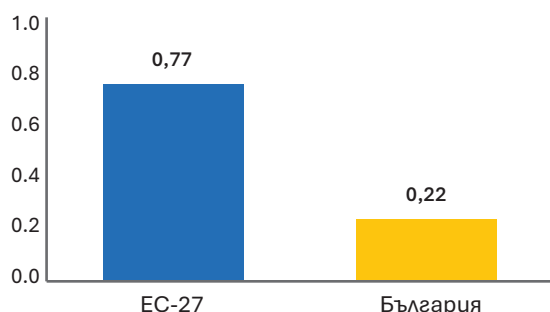
Източник: Eurostat

Графика 9. Общ размер на данъчните приходи на местните власти в страните от ЦИЕ (% от БВП, 2023 г.)



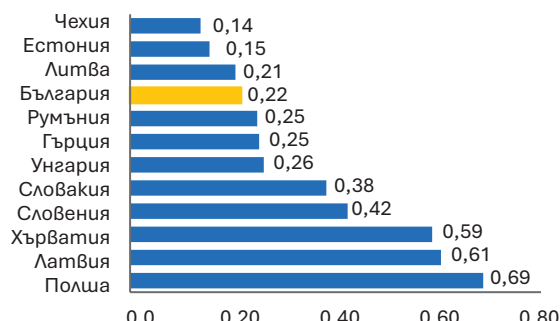
Източник: Eurostat

Графика 10. Приходи от данъци върху земя, сгради и други съоръжения в България и ЕС-27 (% от БВП, 2023 г.)



Източник: Eurostat

Графика 11. Приходи от данъци върху земя, сгради и други съоръжения в страните от ЦИЕ (% от БВП, 2023 г.)



Източник: Eurostat

1.3. Регулиране на местните данъци и такси в България

11. Законът за местните данъци и такси възлага на общините събирането на осем данъка. Местните власти събират следните данъци: (1) данък върху недвижимите имоти; (2) данък върху наследствата; (3) данък върху даренията; (4) данък върху възмездното придобиване на имущество; (5) данък върху превозните средства; (6) патентен данък; (7) туристически данък; (8) данък върху таксиметровия превоз на пътници. Българските общини не събират част от данъците върху доходите, за разлика от други държави от

ЕС като Полша, Хърватия и Латвия. Законът позволява налагането и на други данъци извън изрично посочените, но за да се случи това, трябва да се приемат нови законодателни текстове от парламента. Освен това законът ограничава обхвата на данъчните ставки, които общините могат да налагат.⁶ Само три от общо осемте данъка, обаче, генерират приходи, които не са пренебрежимо малки: данъкът върху недвижимите имоти, данъкът при възмездното придобиване на имущество и данъкът върху превозните средства, като

⁶ Например данъкът върху недвижимите имоти може да бъде между 0,1 и 4,5 промила от данъчната стойност на имота. По подобен начин данъкът върху наследството може да бъде определен между 0,4 и 0,8 промила за братя и сестри и техните деца и между 3,3 и 6,6 промила за по-далечни роднини. Данъкът при възмездното придобиване на имущество може да варира между 0,1 и 3 промила от данъчната стойност на имуществото.

Всеки от тях е допринесъл за около 3 до 5 процента от общия размер на общинските приходи през 2023 година. Останалите данъци носят незначителни приходи поради ниските ставки и значителния размер на укритите данъци. Така например, туристическият данък, който е достатъчно нисък – между 0,2 и 3 лева на нощувка, се избягва от много обекти, които не се регистрират като туристически или не отчитат всички нощувки.

12. Общините налагат и такси, но едновременно таксата за битови отпадъци има значителен принос към техните приходи. Съгласно разпоредбите на закона, общините имат право да събират такси за предоставяне на услуги като събиране на отпадъци, помощи за социални грижи и услуги (вкл. ясли и детски градини), места за къмпингуване, ползване на пазари, административни услуги, добив на нерудни изкопаеми от кариери и закупуване на гробищни парцели. Макар общинските съвети да определят ставките за тези такси, едновременно таксата за битови отпадъци генерира приходи, които не са пренебрежимо малки.

13. Таксата за битови отпадъци в България не се придържа изцяло към принципа „замърсителят плаща“. В повечето общини тя функционира като квазиданък, определен като процент от данъчната оценка на имота, независимо от това дали имотът се обитава или от количеството отпадъци, които генерира. Юридическите лица могат доброволно да изберат да заплащат таксата в зависимост от обема на отпадъците и честотата на

събирането им. Няма обаче статистически данни за това колко от тях избират този механизъм или за съотношението на събраната такса въз основа на данъчната оценка на недвижимия имот и събраната такса въз основа на обема на отпадъците. В София значителен брой дружества избират да плащат такса на база обем на отпадъците, като към 21 ноември 2024 г. дружествата, избрали тази възможност за плащане за 2025 г., са около 5 000. Дружествата могат също така да възлагат услуги по събиране/рециклиране на отпадъци директно на частни оператори, като в този случай не дължат такса за сметосъбиране на общината.

14. Очаква се от началото на 2026 г. да влезе в сила нова, съобразена с изискванията на ЕС методика за определяне на такса битови отпадъци, основана на принципа „замърсителят плаща“. Първоначално беше предвидено тази методика да замени сегашния подход за определяне на таксите през 2025 г., но въвеждането ѝ беше отложено от парламента поради опасения за увеличаване на тежестта върху домакинствата. Поинформация от анкетни проучвания, събрана от Националното сдружение на общините в Република България за 2024 г.⁷, около 58 процента от приходите от такса битови отпадъци се заплащат от юридически лица, а останалата част се генерира от домакинствата. Очаква се новата методика да промени този показател в посока към по-голям принос на домакинствата.⁸

⁷ <https://www.namrb.org/bg/aktualno/us-na-nsorb-obsadi-traditsionniya-analiz-na-stavkite-na-mestnite-danatsi-i-taksi-za-2025-g-17357>.

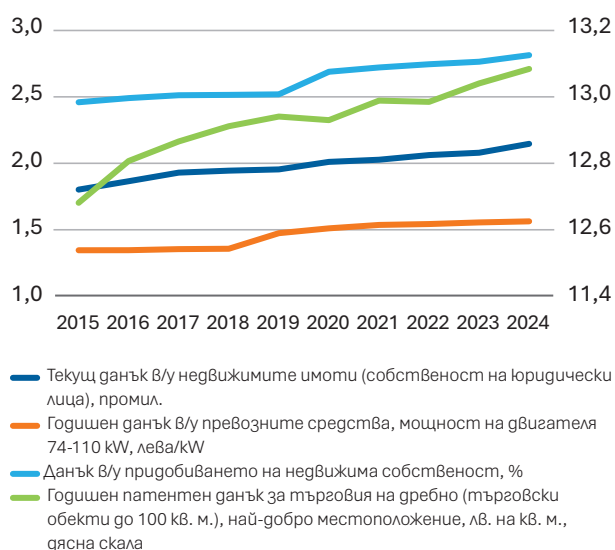
⁸ Съгласно новото законодателство, от 2026 г. общините могат да избират един от трите подхода за определяне на основата за такса смет: 1) на базата на индивидуални, предварително закупени торби за боклук с фиксиран обем; 2) на базата на обема на съдовете за боклук; или 3) на базата на броя на ползвателите на имота.

1.4. Ставки на основните местни данъци и такси: тенденции и събираемост

15. През последното десетилетие ставките на местните данъци отбелязват постепенно, но трайно нарастване.⁹ Така например средният данък върху недвижимите имоти, притежавани от юридически лица, се е увеличил от 1,80 промила през 2015 г. до 2,15 промила през 2024 година. Въпреки тази тенденция както средният, така и медианният местен данък върху недвижимите имоти остават под половината от максималната стойност от 4,5 промила. През 2024 г. средният данък върху недвижимите имоти на юридическите лица

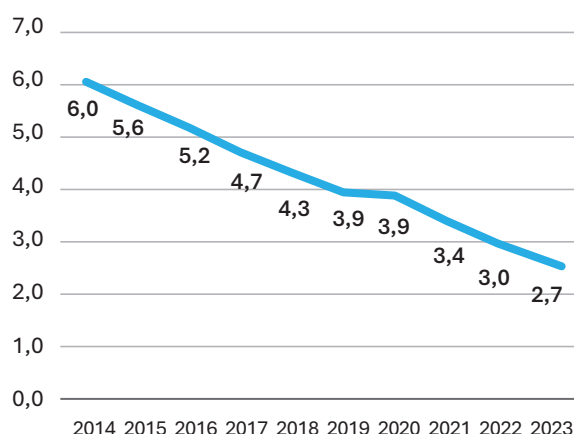
е 2,15 промила, а медианният – 2,20 промила. Едва осем общини, предимно туристически или индустриални, са увеличили данъчната си ставка до максималната. Освен това само 66 от общо 265-те общини в страната са определили своите ставки в по-високия диапазон от 3 и повече промила.¹⁰ Местните власти са предпазливи по отношение на повишаването на местните данъци поради опасения за увеличаване на данъчната тежест върху местното население и липсата на „стимули“ при държавните субсидии за увеличаване на ставките.

Графика 12. Динамика на данъчните ставки на основните местни данъци, 2015–2024 г.



Източник: База данни за местните данъци в Регионални профили: Показатели за развитие, Институт за пазарна икономика.

Графика 13. Дял на приходите от местни данъци като процент от общите данъчни приходи на сектор „Държавно управление“, %



Източник: Министерство на финансите, консолидирана бюджетна статистика.

16. Въпреки тези увеличения, делът на местните данъци в общите данъчни приходи намалява. През 2023 г. приходите от общински данъци представляват 2,7 процента от общите приходи на сектор „Държавно управление“, което е по-малко от половината от дела им през 2014 година. Това намаляване се дължи на

непроменящите се данъчни основи на ключови местни данъци като например данъка върху недвижимите имоти и данъка върху превозните средства, което води до постепенно намаляване на ролята на местните данъци в държавните приходи и до свиване на местния фискален капацитет.

⁹ Медианните стойности обикновено са близки до средните при четирите основни местни данъка – данъка върху недвижимите имоти, патентния данък, данъка върху превозните средства и данъка при възмездното придобиване на имущество – и показват също толкова последователна възходяща тенденция.

¹⁰ Вж. 265obshtini.com.

17. В същото време обаче през последните години се наблюдава подобрение в събираемостта на местните данъци. Събираемостта на годишния данък върху превозните средства, данъка върху недвижимите имоти и таксата за битови отпадъци бележи ръст от 2017 г. насам (виж Графика 14). Това подобрение е по-забележимо при данъка върху недвижимите имоти и квазиданъка за битови отпадъци, които често споделят обща основа, а именно – данъчната оценка. Събираемостта на данъка върху недвижимите имоти се е повишила от 72 процента през 2017 г. до 79 процента през 2023 г., докато таксата за битови отпадъци е нараснала от 71 на 78 процента. Процентът на събираемост на годишния данък върху превозните средства също слабо се е подобрил през същия период. Таксата за битови отпадъци използва данъчната оценка на имота като основа за домакинствата, както и за онези от фирмите, които не са избрали количеството отпадък като база за изчисляването ѝ.

18. Ръстът на реалните доходи, технологичните подобрения и повишените усилия на местните администрации са факторите, допринасящи за по-високите нива на събираемост. Стабилното нарастване на реалните доходи през периода направи данъка върху недвижимите имоти и таксата за битовите отпадъци по-достъпни поради номинално непроменената данъчна основа. Разговорите с представители на общините с висока събираемост (Кричим, Стара Загора, Велико Търново) разкриха и някои допълнителни фактори за подобрената събираемост като: (а) автоматичното изпращане по електронна поща от Агенцията по вписванията и нотариусите до местните власти на актуални данни за сделките с недвижими имоти и информация за новите собственици, въведено като законово изискване съответно през 2015 г. и 2019 г.; (б) наличието на достъп до данните на Агенцията по геодезия, картография и кадастър (АГКК) за наследниците на недвижими имоти; (в) засиленото използване на ефективни (според споделените оценки) частни съдебни изпълнители за събиране на данъчни задължения и такси.

19. Наличието на дружества в несъстоятелност и разходи за събирането на вземанията, които надвишават размера на дължимите данъци, са основни причини за това нивото на събираемост да е под средното в някои общини. Проведените интервюта с общини, които се отличават с нива на събираемост под средните (например Ловеч), както и с Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) показват два основни проблема: наличието на неплатежоспособни дружества, регистрирани в общината, при които процедурата по несъстоятелност не е приключила, както и множество малки по размер задължения, чието събиране е нерентабилно, тъй като разходите за събиране надвишават дължимия данък. Последният проблем е особено актуален в малките, по-слабо развити населени места с ниски данъчни оценки на имотите, което води до минимални стойности на дължимия данък. Освен това събирането на малките по размер задължения се възпрепятства от трудности при откриването на наследниците, особено ако последните са много на брой или пребивават в чужбина.

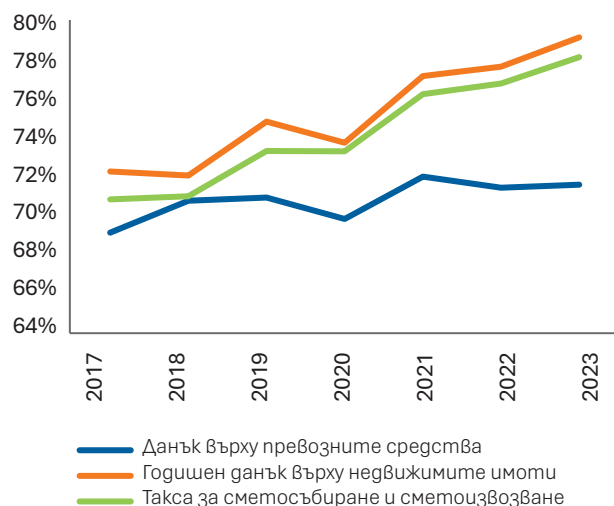
20. Налице е подчертана закономерност както при общините с високи, така и при тези с ниски резултати по отношение на събираемостта на данъка върху недвижимите имоти, данъка върху превозните средства и таксата за битови отпадъци. Общините с високи нива на събираемост за един приходоизточник обикновено имат високи нива и за останалите. Събираемостта на отделните данъци и такси се запазва в тесни граници през годините. Така например Цар Калоян, слабо представяща се община, има нива на събираемост на данъка върху превозните средства между 29,5 и 43,7 процента и се нарежда на 9-то място от дъното на класацията със средната си събираемост за такса битови отпадъци през периода 2017-2023 година. Заг устойчивостта на тези резултати допринасят фактори като наличието на дружества в неплатежоспособност, множество малки данъчни задължения и административен капацитет.¹¹ Сред 20-те общи-

¹¹ Административният капацитет на общинско ниво е предмет на отделно специализирано проучване на Световната банка за България.

ни с най-слаби резултати за всеки от източниците на приходи¹², пет общини, всяка от които малка по размер и разположена в слабо развития Северозападен регион, неизменно се нареждат в дъното на класацията по от-

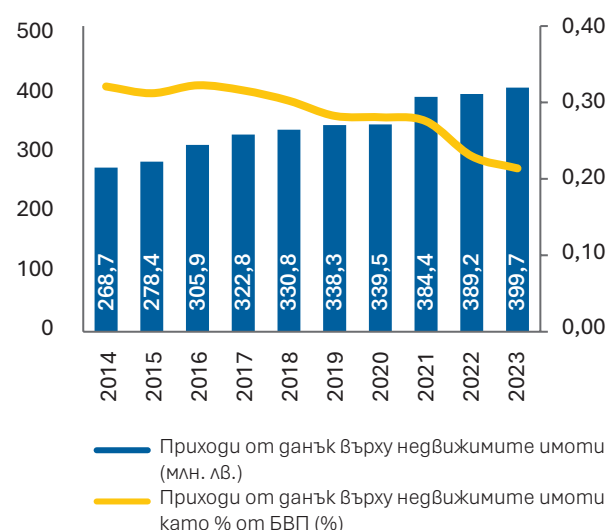
ношение и на трите източника. Тъкмо обратното, други общини като Кричим и Стара Загора, се представят неизменно добре по отношение на разглежданите източници на приходи.

Графика 14. Средна събираемост на основните местни данъци и такси, %



Източник: Министерство на финансите.

Графика 15. Местни приходи от данъка върху недвижимите имоти в България (в млн. лева и % от БВП, 2014-2023 г.)



Източник: ИПИ въз основа на данни от НСИ и МФ (България).

21. Процентът на събираемост може да бъде повлиян от местните условия, административния капацитет и проактивността на местната власт. Силната взаимовръзка между нивата на събираемост на данъка върху недвижимите имоти и на таксата за битови отпадъци е очаквана поради общата им данъчна основа. Връзката с данъците върху превозните средства обаче предполага въздействие на други фактори, например икономическите

условия (равнища на доходите, възможности за работа), административния капацитет и местната проактивност, включително прилагането на иновативни методи за събиране на данъци. Проактивни мерки от страна на местните власти като принудително събиране чрез съдебни изпълнители и отписване на просрочени задължения след изтичане на 10-годишния давностен срок също допринасят за разликите в степента на събираемост.

12 Петте общини са: Бойчиновци (1,421 души), Ружинци (798 души), Брусарци (995 души), Якимово (1,695 души) и Макреш (445 души).

1.5. Специален фокус: Данъчно облагане на недвижимите имоти и превозните средства

1.5.1. Данък върху недвижимите имоти: основни предизвикателства и възможности за реформа

22. Местните приходи от данъка върху недвижимите имоти през 2023 г. достигат 400 млн. лева или 0,22 процента от БВП. Въпреки че приходите нарастват в номинално изражение в резултат на разширяването на пазара на недвижими имоти и по-високите данъчни ставки, те намаляват като дял от икономиката и от имуществените данъци. Между 2014 г. и 2023 г. данъкът върху недвижимите имоти като дял от БВП е намалял от 0,32 на 0,22 процента, а дялът му в общите приходи от имуществени данъци е спаднал от 38,9 на 29,5 процента. Без да бъдат предприети промени в законодателството тази тенденция вероятно ще продължи и занапред поради свързаните с данъчните оценки законови ограничения и по-бързия растеж на приходите от данъка при възмездното придобиване на имущество, свързан с динамиката на пазара.

23. Приходите от данъка върху недвижимите имоти са подчертано ниски, особено в по-малките общини. Това се дължи най-вече на законодателството, регулиращо този данък и по-специално на методиката за определяне на данъчните основи. Съгласно разпоредбите на закона, с данък върху недвижимите имоти се

облагат земите и сградите в рамките на градските райони на всяка община. Имуществото, което е собственост на предприятия, се оценява въз основа на отчетната им стойност или на данъчната оценка – което от двете е по-високо. За жилищните сгради оценките се основават на формула, която определя базисна данъчна стойност на квадратен метър (в лева) с корекции за конструкцията, възрастта, състоянието и инфраструктурата. Законът също така предвижда множество възможности за освобождаване от данък и намаляване на данъчния размер, като например облагането на основно жилище върху 50 процента от неговата данъчна оценка за имоти, обитавани от собственици и освобождаване от данък на жилищни имоти с данъчна оценка до 1 680 лева (859 евро). Всичко това води до свиване на данъчната основа и до пропуснати приходи за общините.¹³

24. Средните приходи от данъка върху недвижимите имоти възлизат на 62 лева (31,7 евро) на човек, но тези цифри варират значително между отделните общини. Така например Несебър генерира 502 лева на човек, а Сатовча – едва 3,9 лева на човек. Повече от половината общини (142) имат приходи между 20 и 100 лева на човек, а 106 общини, предимно тези с население под 20 000 души, са с приходи под 20 лева на човек. Седмнадесет общини, най-вече курорти или индустриални зони, отчитат приходи над 100 лева на човек.

¹³ Според проучване, проведено от Националното сдружение на общините в Република България в началото на 2024 г., общият размер на пропуснатите приходи за общините от данъка върху недвижимите имоти поради различни данъчни облекчения, отстъпки и освобождаване от данъци през 2023 г. възлиза средно на 29 процента от събраните от респондентите приходи. За повече информация, вж. <https://www.namrb.org/bg/aktualno/nad-110-mln-leva-danatchni-oblektcheniya-i-otstapki-sa-predostavili-obshtinite-prez-2023-g>.

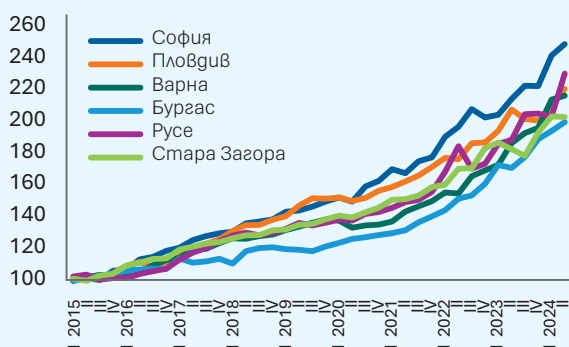
Каре 1: Динамика на жилищния пазар в България

През последните години цените на недвижимите имоти в България непрекъснато се повишават. Към 2024 г. индексите на цените на жилищата (ИЦЖ) в шестте водещи града са достигнали между 200 и 240 (2015 г. = 100). От 2015 г. до 2024 г. цените са се удвоили в по-голямата част от страната, докато в София те са се увеличили 2,4 пъти. Това нарастване на цените, включително значителният ръст след периода на пандемията, не е отразено в данъчните оценки на имотите, които се основават на чисто административни показатели.

Към Второто тримесечие на 2024 г. средната пазарна цена на жилищата в София е достигнала 3 854 лева (1 970,5 евро) на квадратен метър. Тази оценка се основава на данни

на НСИ за пазарните цени на имотите в София и индексите на цените на жилищата за периода 2015-2024 година. Въпреки че бяха необходими 7 – 8 години, за да успее пазарът на недвижими имоти да се възстанови от кризата през 2008-2009 г., пазарните цени в София отбелязаха значително повишение от 2015 г. насам и особено в годините след пандемията. Данъчните оценки на имотите в София обаче не са се променили от 2009 г. досега, като изоставаат значително от пазарните цени. Изчисленията на ИПИ показват, че най-високата данъчна оценка в София е 1 737 лева/кв.м., което е наполовина на средната пазарна цена през 2024 година.

Figure 16. Индекси на цените на жилищата в 6-те най-големи града в България (2015-2023 г.)



Източник: ИПИ въз основа на данни на НСИ (България).

Графика 17. Средни пазарни цени на жилищата в София (лева/кв.м.)



Източник: ИПИ въз основа на данни на НСИ (България).

25. Данъчните оценки обикновено са много по-ниски от действителната пазарна стойност на недвижимите имоти. Данъчните основи са останали непроменени от 2009 г. насам, което води до значително разминаване между данъчните оценки и пазарните стой-

ности на имотите. Това разминаване се увеличава значително през периодите на бум на пазара на недвижими имоти, тъй като данъчната основа не се актуализира така, че да отразява текущите пазарни условия (вж. Каре 1).

Каре 2: Данъчна оценка на недвижимите имоти: Текущо състояние

Съгласно разпоредбите на закона, определянето на данъчната оценка на недвижимите имоти е изцяло административен процес. Тя зависи от площта на имота и се основава на: 1) фиксирана базисна данъчна стойност, определена на квадратен метър в зависимост от конструкцията и вида на сградата; 2) коефициент за местоположение, определен за различните данъчни зони във всяка община – зонироването се решава на местно ниво; и 3) други коефициенти за инфраструктура, индивидуални характеристики, височина на сградата и овехтяване. Данъчната оценка на всяка сграда или част от сграда се получава, като се използват базисната данъчна стойност на квадратен метър, различните коефициенти за корекция и площта на сградата или частта от нея по следната формула:

$$AV = BV * Cl * Ci * Cc * Ch * Cw * S$$

където:

AV е оценената стойност в лева;

BV е базовата данъчна стойност за 1 кв.м. в лева;

Cl е коефициент за местоположение;

Ci е коефициент за инфраструктура;

Cc е коефициент за индивидуални характеристики;

Ch е коефициент за височина;

Cw е коефициент за овехтяване;

S е площта на сградата или на част от нея в кв.м.

Стойността на данъчната оценка зависи основно от компонента BV – базисна данъчна стойност, както и от коефициента за местоположение. Коефициентът за местоположение играе решаваща роля, тъй като разграничава данъчните основи в различните общини, а също така и в различните данъчни зони в рамките на общините (определянето на зоните се извършва на местно ниво). Основното ограничение при този модел е, че в него липсва динамичен компонент, който по някакъв начин да е свързан с пазара на недвижими имоти. Тъй като всички компоненти са фиксирани в закона, данъчните оценки са статични и не са променяни от десетилетия. Настоящата формула не включва компоненти, които автоматично да бъдат коригирани/индексирани, което означава, че промяната в данъчната оценка изисква промяна в закона или евентуално в зонироването на местно ниво.

26. Разликата между пазарните цени и данъчните оценки на имотите е значителна, като в София тя се оценява средно на 3,5 – 4,5 пъти. Анализът в настоящия раздел се основава на данни за офертни пазарни цени и данъчни оценки на различни имоти в България (за повече информация вж. Приложение 1). През последните години тази разлика бързо нараства. За имоти от висок клас в една и съща зона пазарната цена обикновено е 4,0 до 4,5 пъти по-висока от данъчната оценка, докато в по-евтините райони разликата е около 3,5 пъти. Разликата може да нарасне до 5 – 6 пъти в популярни райони с високо търсене, които попадат в зони с по-ниски данъчни оценки (като „Младост 3“ в София, който попада в Зона 4).

27. Сравнението между пазарните цени и данъчните оценки в други български градове също разкрива значителни разлики. Въпреки че разминаването в София е най-голямо, в други градове също се наблюдава значителна разлика, която възлиза средно на 2,5 – 3 пъти и през последните години също нараства. Във Варна и Стара Загора разликата е по-близо до 2 – 2,5 пъти, докато в Бургас и Пловдив тя е по-висока и достига 3 до 3,5 пъти. Това несъответствие може да се обясни с остарялото поддръждане на четирите най-големи града (след София) според данъчните им оценки, което не отчита последните промени и бума на пазара на имоти в регионите с по-ниско класиране. В туристическите райони край морето, като община

Царево например, разликата може да достигне и до четири пъти поради по-неблагоприятния коефициент за местоположение.

28. Прилагането на алтернативен подход за оценка на разликите до голяма степен потвърждава тези констатации. При използване на официални данни за сделки с недвижими имоти от Агенцията по вписванията (юли 2022 г. – септември 2024 г.) се забелязва, че пазарните стойности значително надвишават данъчните оценки. За отбелязване е, че при сделките с недвижими имоти, включващи ипотeka, се отчитат по-високи средни цени, което вероятно се дължи на укриване на данъци при липса на контрол от страна на кредиторите. В София средната стойност на сделките с ипотeka (6-месечна пълзяща средна стойност за периода април – септември 2024 г.) е средно 3,5 пъти по-висока от данъчните оценки и 2,8 пъти по-висока за сделките без ипотeka. Във Варна и Пловдив разликата е 3,2 до 3,3 пъти за сделките, обезпечени с ипотeka и 2,5 до 2,8 пъти за сделките без ипотeka. В Стара Загора се наблюдава по-малка разлика – 1,7 до 2,2 пъти, дължаща се на сравнително високите, но остаряли коефициенти за местоположение, което съответства на направените по-рано констатации.

29. Тестовият модел за масова оценка, основан на данни от Агенцията по вписванията, се представя незадоволително при идентифицирането на факторите, определящи цените на имотите. Проведените предварителни регресионни анализи, при които наред с офертните цени от онлайн портали бяха използвани и пълните данни на Агенцията по вписванията за сключените през 2022 г. и 2023 г. сделки, опитаха да обяснят разликите в продажните цени с определени характеристики на имотите. В рамките на това изследване беше проучена възможността за прилагането на модел за масова оценка в България, който да замени сегашните административно определяни данъчни оценки. Въпреки изчерпателния набор от данни на Агенцията, моделите, основани на тях, успяха да обяснят само 5 до 30 про-

цента от вариациите в продажните цени. Тази ограничена обяснителна сила може да се дължи на няколко фактора, включително потенциални неточности в данните или липса на ключови променливи, които евентуално да отразяват определящи фактори за цените на имотите.

30. За разлика от това обаче, моделирането на масова оценка въз основа на офертните цени на имотите се представя по-добре и потвърждава адекватността на коефициентите в настоящата формула за данъчна оценка. От различни интернет портали бяха събрани данни от обяви за продажба на жилищни имоти, които съдържат по-скоро офертни, отколкото крайни цени на сделките, но въпреки това предлагат ценни наблюдения за цялостната приложимост на моделите за масова оценка на недвижимите имоти в България.¹⁴ Базираният на регресия резултати показват, че повечето коефициенти в настоящия модел за данъчна оценка, като тези за конструкция, инфраструктура и индивидуални характеристики, са в повечето случаи подходящи за отразяване на ценовите разлики на настоящия пазар. Наред с това, коефициентът за местоположение позволява на общините правилно да диференцират данъчните оценки. От регресиите на масовите оценки обаче стават видни две предизвикателства пред политиката: данъчната основа е значително по-ниска от действителните пазарни стойности, което води до изоставане на данъчните оценки, а зонироването в някои райони, например в София, е остаряло и не отразява точно сегашното състояние на пазара на недвижими имоти.

31. Тестовите модели за масова оценка на пазара на недвижими имоти показват наличие на значителен потенциал за надеждна и точна система за данъчни оценки, макар ефективността им да варира в зависимост от източника на данни. По-добро събиране на данни, контролът на качеството им и прилагането на най-добри практики като автоматизирани модели за оценка (AVM), географски информационни системи (GIS) и усъвършенствани техники за моделиране могат да подобрят ефектив-

¹⁴ Вж. Приложение 2 за повече подробности относно данните и методологията.

ността на моделите. Създаването на специализиран екип за управление на качеството на данните и изграждането на стабилна инфраструктура за обработка и проверка на данни са от съществено значение за надеждността на системата за масова оценка.

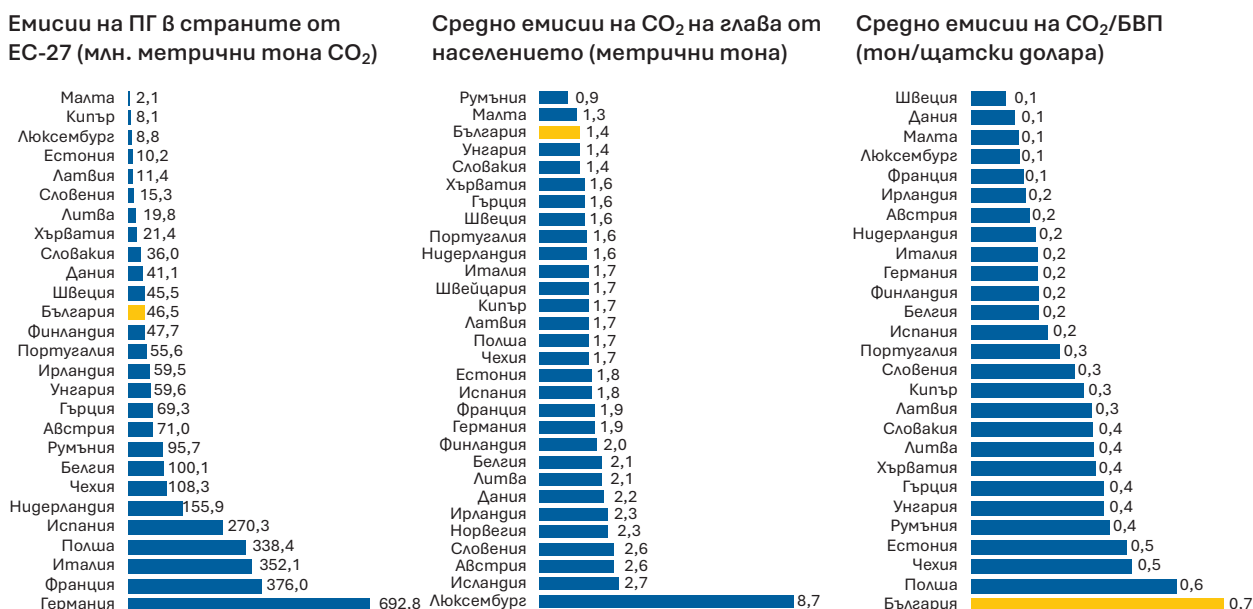
1.5.2. Екологично данъчно облагане на местно равнище

32. Данъчното облагане на превозните средства, освен непосредствен фискален ефект, има важна роля по отношение на околната среда. То е основен източник на собствени приходи за общините и включва екологичен компонент, насочен към постигането на по-широки национални екологични цели, тъй като транспортът е основен източник на парникови газове (ПГ). Предвид нарастващите емисии от транспорта, в настоящия доклад се разглеждат възможностите за оптимизиране на данъчното облагане на превозните средства,

така че да се генерират повече местни приходи и да се засили ролята на принципа „замърсителят плаща“.

33. Данъкът върху превозните средства в България се състои от имуществен и екологичен компоненти. Данъкът върху превозните средства включва имуществен компонент и екологичен коефициент, с който се коригира имущественият компонент, така че да се определи общият дължим данък върху превозните средства. За леки автомобили и малки товарни превозни средства (до 3,5 тона) екологичният коефициент варира от 0,4 – 0,6 за стандарт Евро 6 до 1,1 – 1,4 за стандарти Евро 1 и Евро 2 (или за автомобили без екологична категория). Данъците върху превозните средства за мотоциклети, автобуси и големи товарни превозни средства (над 3,5 тона) се намаляват с 20 до 60 процента за по-високите Евро стандарти (Евро 4 и по-високи). Електрическите превозни средства са освободени от данъци върху превозните средства.

Графика 18. Емисии на парникови газове в България и ЕС, общ обем, на глава от населението и на единица БВП, 2022 г.



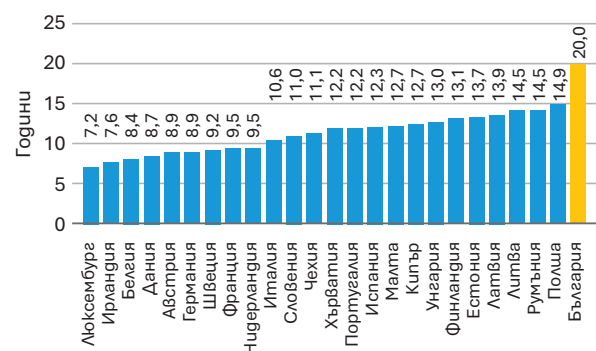
Източник: Емисиите на парникови газове са от набора данни на Climate Watch (CAIT); емисиите от транспорта и горищата са от Евростат; данните за населението са от Показатели за световното развитие (World Development Indicators) на Световната банка.

34. Настоящите граници на коефициента за възраст на автомобила в имуществения компонент на данъка върху превозните средства пречат на постигането на поставените екологични цели. По закон този коефициент, по който се умножава имущественият компонент на данъка върху превозните средства, варира от 1,1 за най-старите превозни средства (над 20 години) до 2,3 за тези на по-малко от 5 години, което на практика облагодетелства по-старите автомобили, които са и по-големи замърсители. Този подход цели да направи данъчната тежест социално поносима, позволя-

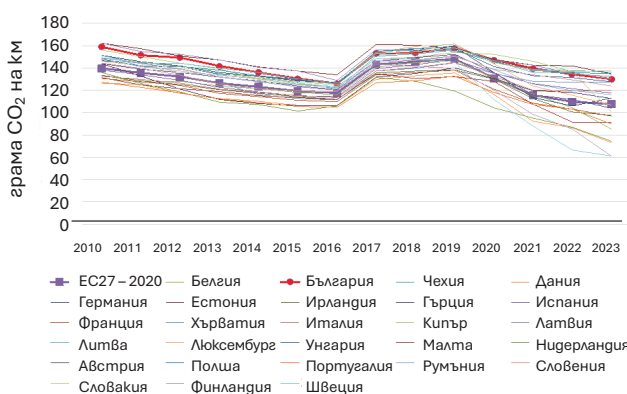
вайки на по-малко заможни лица да притежават по-стари и по-евтини автомобили. Ако обаче на екологичните цели се отдава приоритетно значение, коефициентът, обвързан с възрастта, може да бъде премахнат или променен, така че да се стимулира притежаването на по-нови и по-екологични автомобили. Като алтернатива на това местните власти биха могли да бъдат оправомощени да определят ставките на коефициента за година на производство въз основа на местните условия – например потенциално по-високи ставки за по-стари автомобили в райони с високо замърсяване като град София.

Графика 19. ЕС-27: Средна възраст на автомобилния парк (2022 г.) и средно ниво на емисиите на въглероден диоксид в ЕС

Средна възраст на автомобилния парк, 2022 г.



Средно ниво на емисиите на CO₂, 2010-2023 г.



Източник: Изчисления на автора въз основа на данни на Европейската агенция по околна среда (ЕАОС).

35. Екологичният компонент на данъка върху превозните средства може да бъде засилен с оглед на по-добро прилагане на принципа „замърсителят плаща“. Предвид нарастващите емисии от транспорта и отчитайки факта, че българският парк от леки автомобили е най-старият в ЕС (средно 20 години), съществува потенциал за засилване на екологичното данъчно облагане на местно равнище. Като се имат предвид лошите екологични резултати на страната по отношение на високите въглеродни емисии от производството, енергийната интензивност, замърсяването на въздуха и свързаните със замърсяването случаи на преждевременна смърт, подобна политика би могла да стимулира намаляването на екологичното замърсяване и да насърчи формирането на по-екологичен транспортен

парк. Освен това, засиленото екологично данъчно облагане може да генерира важни приходи за местните власти, които биха могли да инвестират тези средства в местно развитие.

36. Възможна перспектива за България е въвеждането на екологично данъчно облагане на превозните средства въз основа на емисиите на въглероден диоксид (CO₂). Този подход би бил в съответствие с ангажиментите на ЕС-27 за намаляване на емисиите на парникови газове и би предложил няколко предимства. Емпиричните проучвания показват, че механизмите, основани на въглеродните емисии в транспортния сектор, излъчват ценови сигнали, които насърчават преминаването към системи с по-ниски емисии (Меркюр и гр., 2021 г.).¹⁵ Въвеждането на

¹⁵ Меркюр Дж. Ф. и гр., 2021 г. *Reframing Incentives for Climate Policy Action* (Преформулиране на стимулите за действия в областта на политиката за климата). Сп. Nature Energy, бр. 6: стр. 1133-1143.

екологичен компонент, основан на емисиите на CO₂, в данъчното облагане на превозните средства би помогнал на България да допринесе за постигането на целите на ЕС за смекчаване на последиците от изменението на климата и да увеличи собствените финансови ресурси на общините.

37. Емисиите на въглероден диоксид се използват като основа за данъчно облагане на превозните средства в много страни от ЕС. Седемнадесет държави-членки на ЕС използват емисиите на CO₂ за данъчно облагане на превозните средства. Приложимите нива на емисиите на CO₂, които се изчисляват въз основа на предоставените от производителите спецификации на автомобилите, се влияят от теглото на автомобила. Лабораторният тест, наречен Световно хармонизирана процедура за изпитване на лекотоварни превозни средства (Worldwide Harmonized Light Vehicle Test Procedure – WLTP), както е залегнал в законодателството на ЕС, се използва за измерване на разхода на гориво, емисиите на CO₂ и емисиите на други замърсители.

38. В България един потенциален данък, обвързан с емисиите на въглероден диоксид, трябва да бъде съобразен със социално-икономическото състояние на страната и да поражда стимули за декарбонизация на транспорта. В доклада се изследва преходът към схема за данъчно облагане, основана на CO₂, чрез симулации на различни модели. Преразгледаната схема не трябва да води до намаляване на събираемостта на данъците от превозни средства или да включва интервенции, които намаляват нетната събираемост на данъците на което и да е ниво на управление. Тя трябва да стимулира преминаването към превозни средства с по-ниски емисии чрез въвеждане на диференциран данък върху превозните средства, обвързан с емисиите на CO₂. Освен това тя трябва да насърчава извеждането от употреба на остарелите превозни средства и придобиването на по-нови, с по-ниски емисии.

И накрая, схемата не трябва да поражда стимули, които да облагодетелстват по непропорционален начин лицата с по-високи доходи.

39. Две възможни системи за данъчно облагане на превозните средства, обвързани с емисиите на CO₂, бяха разработени за България.

Схема 1 за данъчно облагане на пътническите превозни средства (PVTS1) включва данък върху придобиването с фиксирана екологична такса (200 евро или 92,15 лева) плюс 20 евро (39,21 лева) за всеки грам емисии на CO₂ на километър над 95 грама CO₂/км, въз основа на стандартите WLTP (Световно хармонизирана процедура за изпитване на лекотоварни превозни средства). Този данък се заплаща при покупката и е отделен от данъка върху добавената стойност (ДДС). PVTS1 включва и данък върху собствеността, като комбинира настоящата система (свързана с мощността, възрастта и EES (Европейски стандарти за емисии) с допълнителна ставка, базирана на емисиите на CO₂, които автомобилът емитува на километър. Алтернативната и малко по-амбициозна Схема 2 за данъчно облагане на пътническите превозни средства (PVTS2) увеличава ставките от PVTS1 с 50 процента. Фиксираният данък за придобиване е 300 евро (588,23 лева), а ставката за грам CO₂/км над 95 грама/км е 30 евро (58,82 лева). Данъчните ставки на допълнителния данък върху превозните средства, свързан с емисиите на CO₂, са с 50 процента по-високи в сравнение с PVTS1. И двете схеми стимулират придобиването на автомобили с по-ниски емисии и извеждането на старите автомобили от употреба.¹⁶

40. Облагането на превозните средства с данък, обвързан с емисиите на CO₂, може да доведе до почти двойно увеличение на данъчните постъпления през първата година от потенциалното му прилагане. Симулациите показват, че събираемостта на данъците при PVTS1 и PVTS2 би се повишила съответно с около 89 и 97 процента в сравнение със сегашната схема, започвайки през 2025 г. и оставайки на по-високи нива през целия период до 2050 година. За разли-

15 Меркюр Дж. Ф. и др., 2021 г. *Reframing Incentives for Climate Policy Action* (Преформулиране на стимулите за действия в областта на политиката за климата). Сп. Nature Energy, бр. 6: стр. 1133-1143.

16 Вж. информационна бележка, озаглавена „Данъчно облагане на превозните средства на поднационално равнище в България: предложение за промяна в данъчното облагане въз основа на емисиите на въглероден диоксид от превозните средства“, изготвена от Леонардо Гариго (консултант) с участието на Десислава Николова (старши икономист, Световна банка) и Фисека Хайле (старши икономист, Световна банка) за нуждите на Прегледа на публичните финанси на поднационално ниво в България.

ка от това, данъчните приходи по настоящата схема се очаква да намалеят от 0,8 процента от БВП през 2024 г. до 0,47 процента през 2050 г., тъй като старите превозни средства ще се заменят с по-нови и с по-висока екологичност съгласно Европейските стандарти за емисии (EES). Нетната събираемост на данъците при прилагане на PVTС1 и PVTС2 ще остане по-висока до 2050 година дори и да бъдат увеличени данъчните стимули за електромобилите и хибридни автомобили. При отсъствие на промени се очаква до 2050 г. превозните средства с по-ниски емисии да съставляват една трета от парка на леките автомобили. Този дял ще нарасне до над 63 процента при PVTС1 и над 66 процента при PVTС2. Освен това повишената събираемост на данъците ще бъде съпътствана от ограничаване на важния отрицателен външен ефект от замърсяването на въздуха, който не се агресира от съществуващите механизми за ценообразуване на емисиите (ниски акцизи върху горивата и липсващи цени на въглеродните емисии), но

влие върху здравето и производителността на труда на българите.

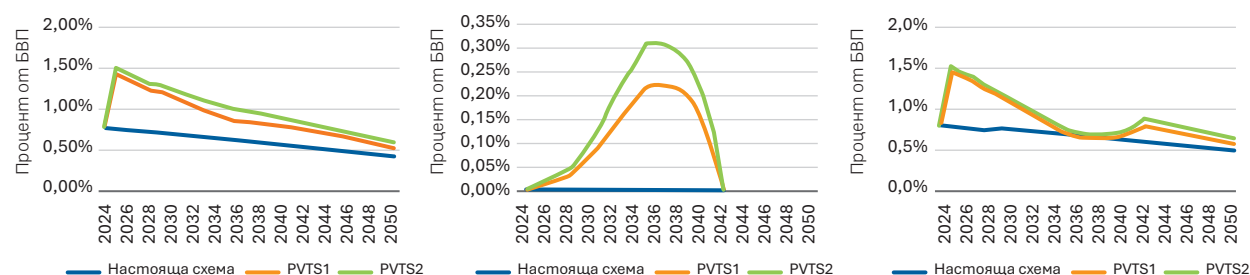
41. Обвързването на данъчното облагане на превозните средства с емисиите на CO₂ може да допринесе за генерирането на повече приходи, като същевременно се агресира проблемът със замърсяването на въздуха. България може да извлече многобройни ползи от прилагането на обвързани с емисиите на CO₂ данъци върху придобиването и собствеността на превозни средства. Повишените данъци биха ограничили отрицателните външни ефекти от замърсяването на въздуха, които понастоящем не са обхванати от съществуващите механизми за ценообразуване на емисиите (ниски акцизи върху горивата и липсващи цени на въглеродните емисии). Това би оказало положително въздействие върху резултатите в областта на здравеопазването и производителността на труда в страната и би спомогнало за изпълнението на екологичните ангажменти на България като член на ЕС.

Таблица 1. Непосредствено фискално въздействие (2025 г.) на настоящата и предложените схеми за данъците върху придобиването и собствеността на превозни средства (PVTС)

	Настояща схема		PVTС1		PVTС2	
	Евро	% от БВП	Евро	% от БВП	Евро	% от БВП
Данък В/у придобиването	3 810 322	0,00%	66 623 684	0,07%	99 935 526	0,10%
Данък В/у собствеността	726 568 438	0,76%	1 318 062 144	1,37%	1 341 345 833	1,40%
Стимули	0	0,00%	10 312 315	0,01%	14 227 239	0,01%
Нетен данък В/у собствеността	730 378 759	0,76%	1 374 373 513	1,43%	1 427 054 120	1,49%

Източник: Оценки на автомобилния парк и покупките на нови автомобили въз основа на исторически данни. Приема се, че схемата е в сила от 1 януари 2025 г.

Графика 20. Модел FTT за България: брутни данъчни приходи (ляво), данъчни разходи за стимули (център) и нетни данъчни приходи (дясно) от данъка върху собствеността при различни сценарии, 2024-2050 г.



Източник: Въз основа на резултатите от симулациите на модела FTT за България.

1.6. Препоръки за бъдещи политики

В краткосрочен и средносрочен план:

42. Постепенната ерозия на данъчната основа за данъка върху недвижимите имоти може да бъде преодоляна бързо чрез актуализиране на някои компоненти в настоящата формула за определяне на данъчната оценка. По-конкретно това би могло да се постигне чрез еднократна корекция на базисната данъчна стойност, която да компенсират натрупаното разминаване с пазарните цени. Паралелно с това ще е необходимо и актуализиране на съществуващите зони, въз основа на които се определят местните коефициенти. За да се предотвратят бъдещи несъответствия с пазарните цени, е препоръчително редовно актуализиране на базисната данъчна стойност и на зонирването. Тези актуализации биха могли да бъдат улеснени чрез автоматично индексирание с определена честота (например годишно), въз основа на някаква наблюдаема и редовно публикувана статистика, например индекса на цените на недвижимите имоти.

43. Потенциална реформа в данъчното облагане на превозните средства би могла да засили фискалния капацитет на местните власти. Това може да бъде постигнато чрез засилване на принципа „замърсителят плаща“ посредством въвеждане на данъци, обвързани с емисиите на CO₂. По-конкретно, обвързването на екологичния компонент на данъка върху превозните средства с емисиите на CO₂, заедно с въвеждането на базиран на CO₂ данък върху придобиването на превозни средства, не само би увеличило общинските приходи, но и би подкрепило екологичните цели. Премахването или промяната на коефициента за възраст на пре-

возните средства допълнително би насърчило принципа „замърсителят плаща“.

44. Изграждането на капацитет и предоставянето на техническа помощ на местните администрации, особено на приходните звена, може да бъде от съществено значение за повишаване на събираемостта на приходите. Това би могло да се осъществи чрез специални обучителни сесии, включително и партньорски обучения. Предстоящото проучване на Световната банка за капацитета на общините в България, което се очаква да хвърли светлина върху факторите, обуславящи разликите в ефективността, би могло да бъде много полезно при разработването на програми за изграждане на капацитет.

В дългосрочен план:

45. Една по-радикална реформа, която би подобрила данъчните оценки на недвижимите имоти до пазарните цени, би могла да предвижда приемането на модел за масова оценка. Тестовите модели за масова оценка на пазара в България показват значителен потенциал за надеждна и точна система за данъчни оценки. Усъвършенстването на събирането на данни и контролът на качеството им, както и използването на автоматизирани модели за оценка (AVM), географски информационни системи (GIS) и усъвършенствани техники за моделиране могат да проправят пътя за преминаване към надеждна система за масова оценка в България. Този преход обаче ще изисква като минимум сформирание на специален екип за управление на качеството на данните и изграждане на надеждна инфраструктура за събиране на данни.

Глава 2.

Фискални отношения между централната и местните власти



2.1. Видове субсидии от централното към местното управление

1. Фискалната децентрализация започва скоро след началото на прехода на България към демократична държава и пазарна икономика през 1989 година. Тогава страната поема по пътя на административна и фискална децентрализация, поставяйки акцент върху субсидиарността и местната автономия. Процесът на децентрализация беше стимулиран от сключеното през 2001 г. споразумение между тогавашното българско правителство и Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ), което послужи като основа за изготвянето на Концепция за финансова децентрализация и програма за нейното изпълнение до 2005 г. (Вж. Каре 3). Програмата доведе до прехвърляне на разходни отговорности от държавата към общините. Друг важен момент беше приетото през 2007 г. изменение на Конституцията, с което бе дадено право на общините да определят местните данъчни ставки, а по-нататъшни законодателни промени дефинираха ролята на бюджетните субсидии от централната власт към общините. През годините някои видове субсидии бяха въвеждани и оттегляни, но основните от тях – за делегирани дейности, изравнителната субсидия и тази за капиталови разходи, се запазиха от 2003 г. досега¹⁷.

2. Настоящата система от бюджетни субсидии към общините включва пет инструмента: условни субсидии за делегирани дейности, целеви субсидии за капиталови разходи, изравнителни субсидии, субсидии за снегочистване и зимно поддържане на пътища-

та и други целеви трансфери, включително за местни дейности. Специфичните „стандартни“ за определяне на разходите за делегирани дейности се определят от Министерския съвет, като средствата, които предстои да бъдат предоставени на общините, се посочват в годишния бюджет. Разходите на общините са обект на вътрешен контрол и одити от страна на централните държавни органи.

3. Субсидиите за делегирани дейности се изчисляват като сума от всички прогнозни разходи за дейности, които държавата делегира на общините. Тези разчети за разходите, известни като разходни стандарти, се базират на подробен списък с показатели за нуждите от услуги, общо 177, които включват броя на предоставящите услуги институции и на обхванатите от услугата подгрупи и отделни клиенти. Стойностите на тези показатели се актуализират всяка година. Разходите за предоставяне на услуги се оценяват, като се вземат предвид местни фактори, като например размерът и гъстотата на населението или нивото на развитие. Целевите субсидии имат за цел да покрият пълните специфични разходи на всяка местна власт, предоставяща тези услуги. Чрез определяне на подробни и диференцирани разходни стандарти целевите субсидии имат за цел да покрият стандартизираните разходни нужди на общините и да изравнят разликите в разходите за предоставяне на услуги. Те съставляват най-големия дял от държавните субсидии за общините (88,7 процента през 2024 г.).

¹⁷ За повече подробности относно историята на финансовата децентрализация и различните видове субсидии от централната власт към общините, вж. Национално сдружение на общините в Република България, „Анализ на механизмите за разпределение на държавните трансфери по общини“, 2021 година.

Каре 3: Пътят на България към децентрализация

След прехода към демократична гържава и пазарна икономика през 1989 г. България пое по пътя на административната и фискалната децентрализация с акцент върху субсидиарността и местната автономия. В периода 1991-2025 г. могат да се разграничат следните етапи на този процес:

1991-2000 г.: След приемането на новата Конституция през 1991 г., през 1995 г. страната приема и Европейската харта за местно самоуправление. След 1995 г. са приети ключови законодателни актове като Закона за местното самоуправление и местната администрация, Закона за общинската собственост, Закона за общинските бюджети и Закона за местните данъци и такси, които определят рамката на местните компетенции и отговорности. През 1991 г. общините получаваха 100 процента от събрания данък върху доходите на физическите лица (ДДФЛ), а от 1992 г. – 70 процента от него. Общините имаха право и на общински данък върху корпоративната печалба (1991-2002 г.), чиято ставка първоначално беше определена на 10 процента, но по-късно беше намалена на 6,5 процента.

2001-2006 г.: През 2001 г. правителството подписа споразумение за сътрудничество с Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ), което си постави за цел финансова децентрализация и засилване на общинската автономия. Последваха Концепция за финансова децентрализация и програма за нейното изпълнение (2002-2005 г.). Програмата доведе до прехвърляне на отговорностите за разходите между гържавата и общините и до разработването на т. нар. разходни стандарти относно субсидиите от централния бюджет за делегирани дейности. На общините бяха предоставени също така и правомощия да определят местните такси.

През 2004 г. общините започнаха да получават обратно 50 процента от данъка върху доходите на физическите лица. Тази практи-

ка беше преустановена през 2008 г. с преминането към плосък данък върху доходите. Наред с това през 2003 г. общините започнаха да получаваха изравнителни субсидии, които до 2019 г. бяха редоставяни на всички общини, независимо от техния фискален капацитет. С приетите през 2019 г. промени във формулата за разпределение общините с по-силен фискален капацитет бяха изключени от фонда за изравнителни субсидии. Между 2003 г. и 2011 г. на общините бяха предоставяни целеви субсидии за екологични обекти и проекти. Между 2005 г. и 2007 г. общините получаваха и друг трансфер, предназначен да компенсира отменения пътен данък, събиран преди това от тях.

2006-2015 г.: В края на 2005 г. между правителството на България и НСОББ беше подписано ново споразумение за по-нататъшни реформи за децентрализация. В резултат на това през 2006 г. правителството прие нова Стратегия за децентрализация за периода 2006-2015 година. Наред с другото, нейните основни цели бяха да се ускори прехвърлянето на правомощия и ресурси от централната към местната власт, както и да се укрепи местното самоуправление. Тъй като обаче бяха изпълнени само 39 процента от планираните мерки, правителството определи изпълнението на стратегията като незадоволително.

Въпреки това, сред основните постижения на Стратегията са приетата през 2007 г. промяна в Конституцията, с която на общините се предоставят правомощия за определяне на местните данъчни ставки в предварително определени граници, прехвърлянето на патентния данък (плащан от някои малки предприятия и лица, упражняващи свободни професии) като собствен приход на общините и увеличените общински приходи от концесионни договори.

Що се отнася до системата от субсидии към местните власти, от 2007 г. общините започнаха да получаваха целева субсидия

за снегочистване и зимно поддържане на пътищата. Между 2007 г. и 2015 г. е имало и целеви трансфер за изграждане и ремонт на общински пътища, който по-късно е бил включен в общата субсидия за капиталови разходи.

2016 г. до момента: През 2016 г. беше приета нова Стратегия за децентрализация (2016-2025 г.), чиято цел е по-нататъшно

делегиране на правомощия и функции от централната към местните власти, по-адекватно разпределение на ресурсите между централната и местните власти, повишаване на ефективността на местното самоуправление и подобряване на местните публични услуги. Въпреки това напредъкът по програмата за децентрализация остава ограничен през посочения период.

4. Изравнителните субсидии са насочени към преодоляване на различията в собствените приходи на общините и до известна степен на различията в разходните нужди. Тези безвъзмездни плащания (субсидии) се разпределят по формула, включваща пет компонента или критерии, които акцентират върху различията в собствените приходи на общините, но също така до известна степен отразяват и различията в разходните нужди.

- (1) *Субсидия за изравняване на общинските приходи*, която компенсира разликата между данъчните приходи на жител в дадена община и 120 процента от средното за страната. Размерът на субсидията се изчислява като разликата между двата показателя се умножи по населението на общината. През 2024 г. този компонент е съставлявал почти три четвърти от общата изравнителна субсидия съгласно Закона за държавния бюджет за 2024 г. (съгласно отчетените данъчни приходи за 2022 г.).
- (2). *Субсидия за изравняване на текущите общински разходи*, която отразява различията в разходните нужди въз основа на няколко индикатора, чието тегло се определя от действителната структура на разходите за местни дейности. Индикаторите и техните тегла са както следва: брой деца на възраст до 5 години (3 процента); брой деца на възраст 6 – 14 години (1 процент); брой възрастни на възраст 65 или повече години (5 процента); размер на територията (26 процента); дължина на общинските пътища (13 процента); и население (52 процента). Този компонент със-

тавява 20,2 процента от средствата за изравняване.

- (3) *Субсидия за гарантиране на минималните собствени приходи*, която се предоставя на общини, чиито собствени приходи спрямо размера на общите приходи са под определен праг от 25 процента. Тази субсидия е с много по-скромна тежест в изравнителната субсидия, съставляваща едва 3,8 процента от общо разпределяните средства.
- (4) *Спомагателна субсидия*, която гарантира, че няма да има намаляване на първите три компонента между отделните бюджетни години. Тя се предоставя на общини, при които сумата от първите три компонента е по-ниска от общия размер на изравнителната субсидия за предходната година, като покрива получената разлика. Този компонент съставлява 2,7 процента от общата изравнителна субсидия.
- (5) *Субсидия за стимулиране на приходите*, която се предоставя на местни власти, полагащи данъчно усилие над средното за страната. Данъчното усилие се изчислява въз основа на данъка върху недвижимите имоти, данъка при възмездното придобиване на имущество и данъка върху превозните средства. Субсидията се определя от относителния размер на разликите в данъчните ставки над средните им стойности за страната и чрез нея се разпределя незначителна част от средствата за изравняване (0,2 процента).

5. Не всички общини успяват да отговорят на условията за получаване на изравнителни субсидии. Условието за достъп до израв-

нителни субсидии през 2024 г. е общината да има „постоянни данъчни приходи“¹⁸ на глава от населението (за 2022 г.), които да са по-ниски от 120 процента от средното на глава от населението за страната. През 2024 година 247 общини са отговаряли на условията за получаване на изравнителни субсидии. Останалите 18 са предимно туристически общини (както морски, така и ски курорти), общини с големи промишлени предприятия на територията си като Елин Пелин, Козлодуй и Божурище, както и столицата София.

6. Третият вид субсидии е годишната субсидия за зимно поддържане и снегочистване на общинските пътища. Тази целева субсидия финансира зимното поддържане на пътищата и снегочистването и представлява малък дял (0,6 процента през 2024 г.) от всички субсидии. Тя се основава на формула с три показателя: дължина на общинските пътища (с тежест 85 процента), като се отчитат планинските, равнинните и често залежените участъци; брой на населените места (10 процента); и население (5 процента).

7. Четвъртият вид субсидии – за капиталови разходи, финансира общински инвестиционни проекти и се състои от два компонента: общ компонент и допълнителен компонент за по-малките общини. Общият компонент се разпределя въз основа на следните показатели (с техните тегла в скоби): брой на населените места, с изключение на тези с по-малко от 10 жители (45 процента); дължина на общинските пътища (25 процента); население (25 процента) и територия (5 процента). През 2024 г. този вид субсидии са съставлявали 5,5 процента от общия размер на бюджетните трансфери от централната власт към общините.

8. Петият вид годишни субсидии към общините са целевите субсидии за други разходи. С тях се финансират конкретни местни проекти и дейности, одобрени от Министерския съвет. През 2024 г. те съставляват 0,8 процента от всички общински приходи. С такива субсидии в миналото са финансирани проекти като

изграждане на софийското метро, строителство на детски ясли, градини и училища, местен градски транспорт, възстановяване след бедствия и разходи за провеждане на избори.

9. С наближаване на края на финансовата година правителството може да реши да отпусне на общините допълнителни извънредни субсидии. Подобно разпределяне на средства не е официално категоризирано като субсидия. На практика обаче, ако изпълнението на бюджета позволява, общините могат да поискат допълнителни средства, а Министерският съвет да определи как неусвоените средства да бъдат преразпределени. Тези средства обикновено се използват за посрещане на нефинансирани до момента инфраструктурни нужди. Критериите за разпределение на средствата не са достатъчно прозрачни и процесът често се описва като „субсидия за запълване на бюджетен недостиг в края на годината“.

10. От 2024 г. правителството реши да започне да отпуска значителни средства за общински проекти за капиталови инвестиции. Годишната инвестиционна програма на общините е включена в ежегоден приеман закон за държавния бюджет, което осигурява предвидимост и прозрачност. Критериите за отпускане на средствата са обаче формални, като основният от тях е отпуснатите средства за всяка община да не превишават даден годишен таван, определен в зависимост от размера на общината. Общините могат да подават заявления за голям брой проекти, но плащанията от централното правителство не могат да надвишават тавана за годишните средства. Поради облекчените си критерии този тип финансиране представлява своего рода допълнителна субсидия за капиталови разходи. Същевременно обаче формализираният процес на мониторинг и оценка, базиран изцяло на техническо съответствие на документацията и представяне на редовни финансови отчети, поражда значителен риск от неефективно разходване на вложените средства.

¹⁸ Постоянните данъчни постъпления включват приходите от данъка върху недвижимите имоти, данъка върху превозните средства, туристическия данък, патентния данък и данъка върху таксиметровия превоз на пътници.

2.2. Основни проблеми, свързани с отделните видове субсидии

2.2.1. Субсидии за делегирани дейности

11. Субсидиите за делегирани дейности засилват зависимостта на общините от централната власт. Макар че този вид субсидии ефективно гарантират минимално ниво на услугите във всяка община, те ограничават бюджетната самостоятелност на местните власти. Значителното място, отредено на делегираните дейности в местните бюджети, съчетано със строг контрол върху използването на средствата, прави общините зависими от решенията на централното правителство. Това не отговаря на идеята за децентрализация на фискалните отношения, което означава целесъобразно делегиране на отговорности, позволяващо да се отговори на местните нужди като същевременно се повиши разпределителната ефективност.

12. Субсидиите за делегирани дейности могат да увеличават неравнопоставеността между общините. Въпреки че тези субсидии са предназначени за насърчаване на справедливостта и по замисъл следва да са достатъчни за финансиране на делегираните услуги, местните власти често са изправени пред необходимостта да допълват тези средства със собствени приходи и безусловни субсидии. Според доклад на Националното сдружение на общините за изпълнението на бюджета, 2 процента от общия размер на общинските разходи през 2021 г. са били насочени за съфинансиране на делегирани дейности, основно за общинска администрация (64 процента от общото съфинансиране), образование (17 процента) и култура (9 процента). Тъй като формулите за разпределение на средствата не отчитат местния фискален капацитет, допълването на субсидиите за делегирани дейности с приходи от собствени източници поставя общините в неравностойно положение и има потенциал да доведе до значителни хоризонтални фискални неравенства. Настоящата система за субсидии към местните власти не решава тези проблеми, тъй като изравнител-

ните субсидии не отчитат нуждите от разходи за делегирани дейности. За смекчаване на този риск обаче спомагат въведените разходни стандарти за отпускане на субсидии за делегирани дейности.

13. Възможността за прехвърляне на неусвоените субсидии за следваща финансова година създава порочни стимули за неусвояване на средства. Макар че е налице ниска гъвкавост при използването на средствата в рамките на редовното изпълнение на бюджетите, местните власти могат да използват неизразходваните средства от целеви субсидии по-гъвкаво през следващата финансова година. Това от една страна компенсира липсата на гъвкавост, но същевременно стимулира местните власти да приключват бюджетната година с неизразходвани излишъци, което вреди на ефективността на бюджетното изпълнение.

2.2.2. Обща изравнителна субсидия

14. Изравнителната субсидия се основава на ограничен финансов ресурс и неоптимална формула за разпределение. Съставлявайки едва 5-6 процента от общия размер на субсидиите, отпускани от централната власт, наличните ресурси за изравнителни субсидии са твърде ограничени, за да окажат значително въздействие върху местните бюджети и предоставянето на услуги. Механизмът за разпределение на средствата е доста сложен, с фрагментирана структура от пет компонента, чиито цели често се припокриват и в много случаи пораждаат обратни стимули, в частност разколебават местните власти в усилията им за събиране на данъци.

15. Формулата за разпределение на средствата не насърчава усилията на общините за по-висока данъчна събираемост. Първият компонент на формулата разколебава усилията в областта на данъчното облагане, като използва действителните приходи вместо

фискалния капацитет. Това стимулира местните власти да поддържат ниска събираемост на приходите, за да получават повече субсидии. Третият компонент, субсидията за „минимални гарантирани собствени приходи на общините“, засилва тези порочни стимули. Въпреки че петият компонент, субсидията за стимулиране на приходите, има за цел да се справи с подобен род отрицателни стимули, той е по-скоро неефективен, тъй като през 2024 г. е съставлявал едва 0,8 процента от изравнителните средства.

16. Спомагателната субсидия е подходяща само за преходни периоди на реформа. Четвъртият компонент – спомагателната субсидия, която гарантира, че няма да има намаление на изравнителната субсидия между бюджетните години, на практика представлява постоянно действаща клауза „освобождаване от отговорност“, която не позволява да се правят корекции в средствата за субсидии в отговор на промени в местните условия. Макар че подобни клаузи са били използвани в периоди на сериозни реформи в системите за бюджетни субсидии в други гържави, те обикновено са с временно действие и не се използват за ежегодни компенсации вследствие на промени в местните условия. Придържането към исторически резултати в условията на променящи се реалности може да доведе до относителни неравенства между общините.

17. Променливите и техните тегла при компонента за разходните нужди биха могли да се оптимизират. Вторият компонент на формулата за изравнителни субсидии, който е насочен към различията в разходните нужди, следва да доведе до постепенно изравняване между общините. Нещо повече, тъй като използва показатели, които не могат да бъдат пряко манипулирани от местните власти, този компонент осигурява правилните стимули при разходването на средства от местните власти. И все пак, доколкото се предполага, че всички делегирани функции вече са финансирани с целеви субсидии за делегирани дейности, изглежда логично общата изравнителна субсидия да се фокусира върху изравняването на различията в разходните потребности за осъществяването на местни функции. По

този начин оптимизирането на променливите и техните тегла би могло по-добре да отразява разликата между делегираните и местните дейности.

2.2.3. Субсидия за зимно поддържане и снегочистване на общинските пътища

18. Трансферът за снегочистване има за цел да посрещне различните нужди от разходи без обаче да отчита местния фискален капацитет. Въпреки че този трансфер е малко необичаен от гледна точка на световната практика, той обикновено е оправдан, тъй като снегонавяването и залесяването поражда допълнителна финансова тежест за някои местни власти. Формулата за разпределение на средствата изглежда е насочена към адресиране на различните разходни нужди, но тя не отчита фискалния капацитет на местните власти да посрещат тези нужди със собствени ресурси.

2.2.4. Субсидия за капиталови разходи

19. Субсидията за капиталови разходи не прави разлика между разходите за поддръжка и нуждите от нови капиталови инвестиции. Общините с повече инфраструктура имат по-големи нужди от разходи за поддръжка, но това не означава непременно, че те имат по-големи нужди от нова капиталова инфраструктура или подмяна на съществуващите активи. Така например, формулата за разпределение на средствата дава тежест от 25 процента на дължината на общинските пътища, което на практика означава, че общините с повече пътища също така се нуждаят от повече пътища. Въпреки че може да имат нужда от повече средства за поддръжка, те не се нуждаят непременно от повече нова инфраструктура. С други думи, общините, които в миналото са се възползвали в по-голяма степен от финансиране за инфраструктура, ще продължат да се възползват в по-голяма степен и в бъдеще, което може да не е справедливо.

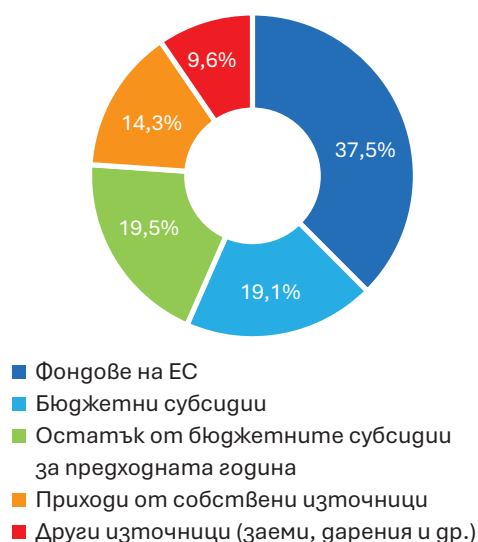
20. Дизайнът на този трансфер може да бъде преработен така, че да позволява да се прави разлика между нуждите от поддръжка и такива от капиталови разходи. Разходите за поддръжка като заплати и възнаграждения, са текущи, докато капиталовите разходи са еднократни и дългосрочни по своя характер. Повечето бюджетни практики правят това разграничение. Нуждите от текущи разходи за поддръжка могат да бъдат включени в общата изравнителна субсидия, а субсидиите за капиталови разходи да останат за дългосрочните инфраструктурни нужди. Този трансфер следва да се съсредоточи върху преодоляването на натрупалите се инфраструктурни неравенства и върху настоящите нужди от нова и заместваща инфраструктура. Съществуващата формула за разпределение на средствата дава прекалено висока тежест на населените места, а не на по-съществени фактори като гъстотата на населението.

21. Дори да е справедлив, компонентът, предвиждащ допълнителни средства за по-малките общини, може да усложни дизайна на този вид трансфер. Вторият компонент на субсидията за капиталови разходи предвижда допълнителни средства за подпомагане на по-малките общини (4-та и 5-та категория). Този елемент вероятно прави трансфера по-прогресивен и преразпределящ, но също така усложнява неговия дизайн и изпълнение. При една добре замислена субсидия за капиталови разходи с формула за разпределение, която отчита фискалния капацитет на местните власти и техните нужди от капиталови разходи (исторически натрупани и текущи), този втори компонент може да се окаже ненужен.

22. Необходимо е да се преразгледа и адекватността на субсидиите за капиталови разходи, тъй като настоящите средства покриват едва около една трета от общинските нужди от капиталови разходи. През периода 2021-2023 г. субсидиите от централната власт, включително неизползваните остатъци от предходни години, покриват около 39 процента от общинските нужди от капиталови разходи. Същевременно обаче субсидиите за капиталови разходи само за текущата година отговарят на 14,5 процента от

тези нужди, което е скромно дял в сравнение с други източници на финансиране като фондовете на ЕС, които покриват 38 процента от капиталовите разходи. При това нуждите от разходи изглеждат са значителни. Например според оценка на НСОРБ от 2022 година 57,61 процента от общинските пътища са в лошо състояние и се нуждаят от ремонтни дейности или реконструкция. Отчита се, че и други видове местна инфраструктура като домове за възрастни хора и дневни центрове за хора с увреждания остават в значителна степен недофинансирани.

Графика 21. Общински капиталови разходи по източници на финансиране, средно за периода 2021-2023 г.



Източник: Министерство на финансите, изчисления на Световната банка.

2.2.5. Непланирани субсидии към общините

23. Непланираните субсидии подкопават фискалната дисциплина като създават меки бюджетни ограничения за общините. Практиката на извънредни и непланирани субсидии, които често се извършват в края на финансовата година, поражда значителни предизвикателства по отношение на бюджетната дисциплина на местните власти. Този подход на практика създава „меки“ бюджетни ограничения, напомнящи за подхода на „запълване на дупки“, прилаган към бюджетните субсидии при социалистическата планова икономика.

2.3. Уроци от най-добрите международни практики

24. Международният опит предлага полезни уроци за реформиране на българската система за бюджетни субсидии към общините. Субсидиите играят решаваща роля за преодоляване на вертикалните и хоризонтални дисбаланси, които произтичат от недостатъчните или неравностойни собствени ресурси на местните власти. От съществено значение е тези субсидии да бъдат разработени като неразделна част от цялостната схема за финансиране на местните власти. В този смисъл субсидиите, включително и споделяните приходи, не трябва да се разглеждат като заместител, а по-скоро като добре калибрирано допълнение към собствените данъчни и неданъчни приходи на поднационално равнище.

2.3.1. Споделяне на приходи

25. Споделянето на приходи, което понастоящем липсва в българската система за бюджетни субсидии към общините, може да помогне за преодоляване на вертикалните фискални дисбаланси. Обикновено то се прилага на принципа средствата да се връщат на мястото, където са били събрани, като по този начин се подкрепят целите на децентрализацията. Споделянето на приходи спомага главно за преодоляване на съществуващи вертикални фискални дисбаланси, след като вече е установено какви собствени данъчни приходи ще се събират от местните власти. Повечето гържави от ОИСР прилагат някаква форма на споделяне на приходи. Като позволява част от централно събраните приходи да останат там, където са били генерирани, споделянето на приходи осигурява стимули за по-нататъшно развитие на динамичните регионални икономики.

26. Данъкът върху доходите на физическите лица (ДДФЛ) и данъкът върху добавената стойност (ДДС) са най-често споделяните основни данъци, като на се споделят и някои акцизи на принципа на връщането им

там, където са били събрани. ДДФЛ е предпочитан заради своята прозрачност и лесното определяне на данъчния източник въз основа на местоживеенето на данъкоплатеца. Преразпределянето на ДДС на принципа на връщането му където е бил събран обаче е предизвикателство поради факта, че дебитирането и кредитирането на сметките може да се извършват в различни региони, което затруднява установяването на мястото на добавяне на стойност. В резултат на това много гържави използват формули за разпределяне на приходите от ДДС въз основа на населението или регионалното потребление. Други данъци, като корпоративния данък печалба, са много по-неподходящи за споделяне, тъй като приходите често се отчитат от централата на дружеството, макар да се генерират в цялата страна. Наред с това този род приходи варират значително в зависимост от бизнес цикъла, което намалява пригодността им за предвидимо бюджетиране от страна на местните власти.

27. Споделянето на приходи облагодетелства непропорционално икономически динамичните региони, но това въздействие може да бъде компенсирано чрез изравнителни субсидии. Споделянето на приходи, което е в съзвучие с процесите на децентрализация, има тенденция да облагодетелства регионите, които са двигатели на растежа в рамките на една страна. Произтичащите от това хоризонтални фискални дисбаланси или неравенства могат да бъдат преодоляни чрез силни общи изравнителни субсидии, както се случва на практика в международен план. Добре разработените изравнителни субсидии отчитат споделяните приходи в своите формули за разпределение, като ги признават за част от фискалния капацитет на поднационалните правителства. Това намалява, ако не и напълно да нулира средствата за изравняване, които тези региони следва евентуално да получат.

2.3.2. Условни субсидии

28. Условните субсидии могат да бъдат класифицирани според естеството и времето на изпълнение на техните условия, без да има универсален вид, който да е подходящ за всички случаи. При някои видове субсидии като блоковете и тези със специфична цел, се прилагат предварителни или *ex ante* условия, докато при други, като субсидиите, основани на резултати, се прилагат последващи или *ex post* условия. Освен това тези субсидии могат да включват клауза за дофинансиране, изискваща допълващо финансиране и от поднационалните правителства. Основният принцип при разработването на условни субсидии е да се определи най-подходящият инструмент за постигане на желаната цел, тъй като обикновено не съществува един-единствен вид субсидия, която да се счита за най-добра.

29. Всички условни субсидии обаче ограничават в известна степен местната автономност. Някои инструменти (например целевите субсидии) налагат по-значителни ограничения в сравнение с други (например блоковете субсидии). Ако се изхожда от допускането, че децентрализацията предполага по-ефективно разпределение на ресурсите, позволявайки на местните власти да упражняват свобода на действие, е препоръчително да се прилагат субсидии, които в по-малка степен ограничават поднационалната автономност.

30. Едно от най-трудните решения е свързано с избора на инструмент за финансиране на функциите, делегирани на поднационалните правителства. Делегирането на функции предполага, че централното правителство си запазва отговорността за някои основни аспекти на предлаганите услуги, като същевременно си партнира с местните власти за тяхното осигуряване и предоставяне. В този смисъл делегирането обхваща редица възможности. В единия край на спектъра от възможности поднационалните правителства действат като „финансови посредници“ на централната власт, при което разходите им се възстановяват чрез целеви субсидии. В другия край поднационалните правителства носят основната отговорност за предоставянето на услуги, като финансирането се предоставя от цен-

тралата власт чрез гъвкави блокови субсидии или основани на резултатите субсидии. Изборът на финансов инструмент зависи от нивото на контрол, което централните власти желаят да запазят, от административния капацитет на поднационалните правителства и от степента на доверие на централните власти в техния капацитет да предоставят съответните услуги без върху тях да се упражнява непосредствен надзор или контрол.

31. Изборът, пред който България е изправена, не е уникален. В глобален план съществуват редица примери за централни правителства, използвали в прекомерно голяма степен условни и целеви субсидии за решаване на различни проблеми, понякога съвсем ненужно. Резултатът от това е голям брой условни субсидии със специфични цели, много от които твърде малки по размер и скъпи за управление, което налага на местните власти високи разходи за съответствие и отчетност. Най-новите тенденции са насочени към опростяване на системите за бюджетни трансфери, така че да се предоставя по-голяма автономия на поднационалните правителства. Това включва увеличаване на дела на безусловните субсидии, а при условните – даване на предимство на блоковете субсидии с общо предназначение пред тези със специфична цел. Преминването към блокови субсидии има за цел да повиши поднационалната самостоятелност, да намали административната тежест и разходите за мониторинг. Блоковите трансфери са обвързани с общи условия, като например изискването средствата да се изразходват за широки категории като начално образование, а не за конкретни разходни пера като закупуването на учебници или училищно отопление. Независимо от това, централното правителство може да използва субсидии със специфична цел за финансиране на важни услуги от общонационален интерес, като например програми за ваксинация, давайки приоритет на конкретните разходи пред по-широката бюджетна автономия на поднационално ниво.

32. Блоковите субсидии са по-ефективни и с по-малко условия, при положение, че са налице в достатъчна степен местен административен капацитет и отчетност. Обикновено блоковите субсидии се прилагат „на глава“ (например на ученик, на жител), коригирано с

разликите в разходите или потребностите. По-малкият брой условия позволява на местните власти да упражняват по-голяма автономия при определянето на разходните приоритети и избора на ефективни методи за предоставяне на услуги. Въпреки това блоковете субсидии могат да предизвикат конфликти между централните и местните власти поради различия в разходните приоритети.¹⁹ Въвеждането на клаузи за съфинансиране, съгласно които местните власти внасят определен процент, може да помогне за преодоляването на тези конфликти. Ефективното използване на условните блокови субсидии се основава на административния капацитет на поднационалната единица, фискалната автономия и отчетността пред жителите и избирателите. Недостатъците в някои от тези области могат да поставят под въпрос използването на блокови субсидии вместо субсидии със специфична цел.²⁰

33. Основаните на резултати субсидии са алтернатива, която осигурява стимули за преследване на конкретни резултати като изисква последващ (*ex-post*) мониторинг и оценка. Този род субсидии обвързват достъпа до финансиране и размера му с резултатите при предоставянето на услуги от местната власт в определени сфери. Идеята на този вид трансфери е да се премине от предварителните (*ex-ante*) условия на условните блокови и целеви субсидии към система, която предоставя стимули за изпълнение, съчетани с последващ мониторинг и оценки въз основа на предварително договорени показатели за изпълнение и резултати. По същество стимули се предоставят по три начина: а) чрез даване на достъп до даден вид трансфер въз основа на постигнатите резултати; б) чрез коригиране на размера на субсидиите въз основа на постигнатите резултати; в) чрез предоста-

вяне на по-голяма свобода на действие при използване на безвъзмездните средства въз основа на постигнати подобрения в резултатите.

34. Измерителите на ефективността трябва да бъдат свързани с дейности и програми, които поднационалните правителства могат да контролират и за чието изпълнение те носят отговорност. Условията за ефективност се изпълняват по-лесно, когато показателите за изпълнение са свързани с такива институционални измерения като например събираемост на приходите, планиране, бюджетно изпълнение, отчетност, финансово управление или други управленски въпроси. Изпълнението може да се отнася и до предоставянето на услуги, измерено чрез различни продукти и резултати. В тези случаи обаче действителният контрол и отговорност от страна на поднационалните правителства обикновено не са гарантирани, тъй като крайните продукти и резултати могат да зависят и от външни обстоятелства, като например равнището на образование и доходи на местните жители. Този недостатък ограничава използването на субсидии, обвързани с резултатите, в качеството им на основен заместител на целевите (условни) субсидии за делегирани функции или дейности.

2.3.3. Изравнителни субсидии

35. Повечето гържави въвеждат система на изравнителни субсидии за преодоляване на хоризонталните фискални неравенства. Тези неравенства произтичат от различията в разходните потребности и фискалния капацитет, дължащи се на различния размер и състав на населението, разходите за предоставяне на услуги и икономическата активност.²¹ Ако не се вземат мерки, тези различия могат да доведат

19 Блоковите субсидии могат да доведат до така наречената „игра на обвинения“ между централното и поднационалното правителство, като първото се обвинява, че не предоставя достатъчно финансиране, а второто – че си поставя погрешни приоритети по отношение на разходите и не полага достатъчно високо данъчно усилие. Тази ситуация е накарала някои централни правителства да се върнат към използването на целеви субсидии вместо блокови субсидии.

20 Специфични целеви субсидии може да са необходими и когато централното правителство разполага с недостатъчно информация за разликите между разходите и разходните нужди или когато е налице по-голяма необходимост от междуправителствена координация и цялостно ограничаване на разходите.

21 Обърнете внимание, че сравняването на действителните приходи и действителните разходи на глава от населението в различните юрисдикции може да бъде подвеждащ начин за измерване на хоризонталните фискални различия. Така например, приходите на глава от населението могат да са по-високи в относително по-бедни региони или населени места благодарение на по-големите усилия за налагане и събиране на данъци. По подобен начин разходите на глава от населението могат да бъдат по-високи в определен регион или населено място поради по-високите нужди от разходи в тези юрисдикции, свързани с уязвими групи като непълнолетни, пенсионери и безработни или просто с по-високи разходи за предоставяне на услуги поради местните климатични условия, равнището на цените или състоянието на комуникациите.

до неравнопоставен достъп на гражданите до основни услуги и до икономическа неефективност, като например нежелана фискална миграция, дължаща се на различия в предоставянето на публични услуги, а не икономическа миграция в търсене на възможности за работа. По тези причини повечето държави са въвели системи за изравнителни субсидии на регионално и местно равнище. Като цяло ефективното разработване на изравнителни субсидии изисква ясни цели, определен фонд от средства за финансиране на изравнителните трансфери и формула за разпределяне на средствата между отделните юрисдикции.

36. Този род субсидии имат за цел да осигурят равнопоставен достъп до услуги във всички местни юрисдикции. Целта е да се даде възможност на местните власти да осигурят сходен достъп до стандартен пакет от обществени услуги, ако се приеме, че те ползват средна степен на усилие за набиране на собствени приходи. Важно е да се отбележи, че тези трансфери нямат за цел изравняване на доходите на глава от населението, нито на степента на икономическо развитие в отделните юрисдикции.

37. Съществуват два основни подхода за определяне на фонда от средства за изравнителни субсидии. Първият включва ежегодно определяне по преценка на правителството, в рамките на националния бюджет. При втория, по-разпространен подход, се използва постоянна формула, така че да се осигури по-предвидимо определяне на наличните средства за всяка година. По тази формула може да се разпределя дял от конкретни приходи на централното правителство, като например 100 процента от приходите от ДДС в Австралия, или дял от всички приходи на централното правителство, както е в Канада, Германия, Швейцария и повечето скандинавски страни. Фиксираната формула гарантира по-висока предвидимост на приходите, като в същото време втвърдява потенциално мекото бюджетно ограничение за местните власти, които в противен случай

биха могли да маневрират за увеличаване на средствата от фонда, като същевременно намаляват собственото си данъчно усилие.

38. Подходът на фискалния недостиг, който изчислява разликата между потребностите от разходи и фискалния капацитет на поднационалните правителства, става все по-популярен при разработването на изравнителни субсидии. Все повече държави възприемат тази методология.²² Други държави използват сходни подходи. Канада използва за изравняване фискалния капацитет на глава от населението, а Германия, Полша и Испания използват друга разновидност на методологията, като изравняват фискалния капацитет с коригирания брой на населението (вместо просто на глава от населението), при което се правят корекции в действителния брой на населението, които да отразяват разликите в потребностите от разходи. Някои други държави използват формула с претеглен индекс, съдържащ променливи, които отразяват нуждите и много по-рядко – фискалния капацитет. Последният подход все още е широко разпространен сред страните от Латинска Америка, а както стана ясно, това е подходът, прилаган понастоящем и от България.

39. Съществуват няколко методологии за прилагане на подхода на фискалния недостиг (разликата между разходните нужди и фискалния капацитет) за разпределяне на изравнителните средства между местните власти. По-усъвършенстваните методи за изчисляване на фискалния капацитет оценяват потенциалните приходи от данъчните основи, определени за поднационалните правителства, при допускане за средно или максимално равнище на усилията за събиране на приходите. Измерването на фискалния капацитет включва потенциалните приходи от собствени данъци, от фондове за разпределение на приходите и други безусловни субсидии. По отношение на последните източници, действителните количества или приходи могат да се използват за добавяне към общия фискален капацитет,

22 Сред развитите страни от ОИСР този подход се наблюдава в Австралия, Канада – Северните територии, Италия, Япония, Република Корея, Обединеното кралство и в много щати на САЩ, сред страните в преход – в Китай, Латвия, Руската федерация, Украйна и Виетнам, а сред развиващите се страни – в Индонезия, Перу и Уганда.

тъй като само централното правителство контролира техния размер. Най-разпространените методи за оценка на данъчния капацитет включват: (а) Представителна система за приходите (RRS), използвана в Канада и САЩ, основана на информация за данъчната основа и средно равнище на данъчното усилие; (б) Стохастична гранична оценка на потенциалните максимални приходи, при която се приема, че поднационалните правителства се отклоняват от оптималните нива на събираемост поради по-ниските усилия на администрацията за събиране на приходи; и (в) Статистически анализ с прилагане на основни приближения на местния данъчен капацитет, като например личния доход на глава от населението. Други по-прости методи, като например отчетени собствени приходи или средни стойности на събираемостта на приходите за предишни години, са по-малко надеждни и лесно могат да доведат до отрицателни стимули за данъчното усилие.

40. Оценката на потребностите от разходи включва определяне на финансирането, необходимо за покриване на всички разходни правомощия, възложени на поднационалните правителства, при общо стандартно ниво на предоставянето на услуги. Тази оценка обикновено се ограничава до текущите разходни нужди и изключва нуждите от капиталови разходи. Причината за това е, че капиталовите нужди обикновено са по-сложни, големи по обем и непостоянни и по принцип е по-добре да се посрещат отделно чрез субсидии за капиталови инвестиции.

41. Международната практика предлага няколко методологии за оценка на потребностите от разходи. Един от подходите е „разходни норми на клиент (отгоре надолу)“, при който се задават разходни стандарти за всеки клиент. Последните се определят от нормативна или от историческа гледна точка, както и от гледна точка на достъпността (например получени като се раздели съвкупното равнище на разходите на всички местни

власти във всяка функционална област на броя на клиентите или потребителите на тази функция на национално равнище). Друг метод е „остойността отдолу нагоре на кошници от стандартизирани входящи ресурси“, който включва остойността на стандартизирани кошници от услуги, предоставяни от местното управление по функционални области. Трета, по-сложна и също използвана методология е „базираната на регресия представителна система за разходите (RES)“. При регресионния анализ се използват данни за разходите по функции и за факторите, които влияят на тези разходи. Резултатите могат да се интерпретират като сумата, която поднационалното правителство би похарчило за определена функция, така че да осигури стандартно ниво на услугите.²³

42. Изчисленият фискален недостиг служи като основа за разпределяне на средствата за изравняване. След като се оценят потребностите от разходи и фискалният капацитет, фискалната разлика или недостиг се изчислява за всяко поднационално правителство. Наличният фонд за изравнителни субсидии може да бъде разпределен между отговарящите на условията юрисдикции пропорционално на фискалния им недостиг или по друг метод. Поднационалните правителства, чийто фискален капацитет надвишава техните нужди от разходи, не отговарят на условията за получаване на изравнителни субсидии. Степента на изравняване по същество е политическо решение, ограничено от наличния изравнителен ресурс.

2.3.4. Субсидии за капиталови разходи

43. Субсидиите за капиталови разходи обикновено се разглеждат отделно от останалите видове субсидии. Те се използват за подпомагане на поднационалните правителства при изграждането на публична капиталова инфраструктура. Поради тяхната „еднократност“ и непериодичен характер нуждите

23 По-малко точните методологии включват: „претеглени индекси на приблизителни показатели за разходни нужди“, „исторически стойности на разходите“, основани на разходи през минали периоди и „равни норми на разходите на глава от населението“, които са лесни за изчисляване, но трудни за обосноваване.

от капиталови средства за инфраструктура не могат да бъдат адекватно адресирани чрез периодични изравнителни субсидии или обикновени условни субсидии. Последните постижения в управлението на публичните бюджети препоръчват интегриране на всички разходи в единен бюджет, което да позволи сравняване на приоритетите и вземане на ефективни решения за разпределяне на средствата. Въпреки това, когато става въпрос за подпомагане на поднационалните правителства за посрещане на техните нужди от капиталови разходи, обикновено се налага да се разчита на отделни инструменти поради посочените по-горе причини.

44. Субсидиите за капиталови разходи имат за цел да увеличат средствата за изграждане на инфраструктура, да подкрепят местното развитие и да се справят с външните фактори. Обикновено те са предназначени да подпомогнат поднационалните правителства, изпитващи финансови ограничения по отношение на капиталовите разходи, които могат да

се дължат на различен достъп до капиталовите пазари или на различен капацитет за генериране на приходи от собствени източници. Две често срещани политически заблуди са на първо място убеждението, че капиталовите разходи са винаги по-ефективни от текущите и второ, пренебрегването на поддръжката на съществуващата инфраструктура от поднационалните правителства. За да се преодолее това, често се използват споразумения за предоставяне на безвъзмездни средства, с които да се стимулират поднационалните правителства да поемат отговорност за капиталови инфраструктурни проекти и да се ангажират в по-голяма степен с правилната поддръжка на съществуващата инфраструктура. Субсидиите за капиталови разходи не следва да се разглеждат като основен източник на финансиране на капиталовата инфраструктура, а като допълнение към излишъците от средства и разумната заемна политика съгласно т. нар. „златно правило“ (според което заемни средства се използват само за капиталови инвестиции).

2.4. Потенциални реформи за оптимизиране на системата от бюджетни субсидии в България

45. За да бъде оптимална, реформата на системата за бюджетни субсидии към общините трябва да е комплексна, тъй като различните елементи на системата са взаимосвързани и допринасят по различен начин за постигането на по-голяма справедливост и ефективност при разпределянето на трансферните средства. Евентуалните реформи ще доведат до по-модерна и обхватна система за бюджетни субсидии с по-строги институционални изисквания. За да се постигне това е необходимо активно сътрудничество от страна на общините и съответните министерства в процеса на техническа подготовка, както и укрепване на механизмите за политическа координация. Успешните реформи изискват постепенно въвеждане на промени, чиято посока се определя от добре обоснована пътна карта за целия пакет от реформи.

2.4.1. Споделяне на приходите

46. Правителството би могло да помисли за споделяне на приходите от данъка върху доходите на физическите лица (ДДФЛ) в зависимост от местоживеенето на данъкоплатците. Този подход би спомогнал за преодоляване на вертикалните фискални дисбаланси и би подкрепил целта за децентрализацията. Друга възможност е вместо споделяне на приходите, или като допълнение към него, централното правителство да предостави на местните власти правомощието да въвеждат допълнителен поднационален данък върху доходите на физическите лица. Този данък може да се плаща и събира заедно с националния данък върху доходите на физическите лица, като на местните власти се предостави правото самостоятелно да определят данъчната ставка в рамките на законово

определени граници. Възможността за местните власти да налагат допълнителен ДДФЛ предлага по-голяма автономия в сравнение с прякото преразпределение на приходите въз основа на местоживеенето. Тъй като и двата подхода водят до увеличаване на хоризонталните фискални различия, е важно тези приходи да бъдат включени в оценката на фискалния капацитет като компонент на изравнителна субсидия, реформирана въз основа на метода на фискалния недостиг.

2.4.2. Целеви условни субсидии за делегирани функции

47. България би могла да направи преход от специфични субсидии за делегирани дейности към блокови субсидии или по-висока степен на разчитане на собствените приходи на общините. Тази промяна би включвала преминаване от целеви субсидии със специфична цел към по-обща субсидии за постигане на по-унифицирани местни бюджети, при които се изравнява разликата между „местни“ и „делегиран“ дейности. Един от вариантите е целевите субсидии да се заменят от блокови като се предостави на местните власти по-голяма автономия и изравняването се включи във формулата за разпределение. Друг вариант е субсидиите със специфична цел изцяло да бъдат премахнати, като се заменят със система, която разчита повече на собствени данъчни приходи на общините, споделяне на общите приходи или възможност за налагане на допълнителен ДДФЛ, както и на по-силна изравнителна субсидия. Последното означава, че фондът от бюджетни средства за изравнителни субсидии следва да бъде по-голям, а формулата за разпределение да отчита местните нужди от разходи и местния фискален капацитет.

48. Блоковите субсидии могат да се отпускат въз основа на показатели за нуждите от услуги, за чието качество и количество следи централното правителство. Формулата за разпределяне на блоковите субсидии може да се основава на общи показатели за нуждите от услуги, като например брой на клиентите

(напр. деца в училищна възраст). Общият фонд от средства за всеки сектор би могъл да съответства или да надхвърля настоящите нива на финансиране за целевите субсидии. Статистическите или иконометрични методи биха могли да помогнат за идентифициране на основните фактори, определящи потребностите от разходи. При увеличена автономия и гъвкавост на поднационалните правителства при предоставяне на (някои от) делегираните услуги, централното правителство ще трябва да следи за качеството и количеството на тези услуги. Този мониторинг следва да се основава на изрично разписани системи за съпоставка спрямо базови национални стандарти, свързани в идеалния случай с крайните продукти и резултати от изпълнението.

49. Преминаването към блокови субсидии изисква силен административен капацитет на местно равнище. Предоставянето на по-голяма автономия на поднационалните правителства чрез отпускане на блокови субсидии ще изисква значителни инвестиции за повишаване на административния капацитет в много от общините. В миналото централните органи оправдаваха контрола, заложен при субсидиите със специфична цел, с недостатъчния административен и управленски капацитет на някои общини. Това обаче изглежда е дилема от типа „кокошката или яйцето“, тъй като самата липса на автономия е една от основните пречки пред развитието на административния и управленски капацитет на местно равнище.

2.4.3. Изравнителна субсидия

50. Подходът на фискалния недостиг помага за количествено определяне на хоризонталните бюджетни дисбаланси и за тяхното преодоляване. Подходът на фискалния недостиг предоставя полезна рамка за количествено определяне на хоризонталните бюджетни дисбаланси, породени в условията на децентрализирана система на управление, както и за намиране на отговор по какъв начин тези дисбаланси могат да бъдат преодоляни чрез изравнителни субсидии.²⁴ Фискалният недостиг за всяка местна

²⁴ Този раздел се основава на подхода, разработен от Световната банка и Европейската комисия (2023 г.).

юрисдикция може да се определи като разликата между разходни потребности и фискален капацитет, представена аритметично по следния начин: $FGi = ENi - FCi$, където FGi представлява фискалния недостиг на местната власт i , ENi нейните нужди от разходи, а FCi – нейния фискален капацитет. Потребностите от разходи се отнасят до средствата, необходими за покриване на всички разходни правомощия, възложени на местната власт при „стандартно“ ниво на предоставяне на услуги. Фискалният капацитет се определя като потенциалните приходи или общата способност на местната власт да събира приходи от собствени данъчни и неганданъчни източници, полагайки „стандартно“ ниво на данъчно усилие. Важно е да се отбележи, че фискален недостиг не възниква в резултат на поведението на местните власти, а се определя от разликата между възложените им разходни отговорности и способността им за събиране на приходи. По тази причина местните власти не са в състояние да влияят върху оценката на техния фискален недостиг като харчат повече или събират по-малко приходи (Вж. Приложение 3).

51. Фискалният недостиг е прост и прозрачен подход, който в същото време осигурява предвидимост на изравнителните субсидии. Голямата привлекателност на подхода на „фискалния недостиг“ се състои в това, че той възплътява основните принципи при разработване на изравнителните субсидии. Тази формула може да бъде стабилна във времето, осигурявайки предвидимост на приходите за местните власти. Подходът на фискалния недостиг е сравнително опростен, разбираем от само себе си и прозрачен за всички заинтересовани страни. Основната методология е неподатлива на политически манипулации или преговори в процеса както на разработване, така и на прилагане. Наред с това тя осигурява подходящи стимули за мобилизиране на приходи и ефективност на разходите на местните власти.

52. Препоръчва се фондът от бюджетни средства за изравнителни субсидии да бъде основан на ясна формула. Преминаването от

субективно определяне на средствата за изравнителни субсидии всяка година към основан на формула подход осигурява предвидимост и стабилност, създава правилни стимули за усилията на местните власти да събират собствени приходи и избягва създаването на меки бюджетни ограничения. Най-опростеното и ефективно правило е средствата за изравняване да се определят като процент от приходите на централното правителство. Този процент може да се приложи към приходите от предходната година или към осреднената стойност за последните три години, например.

53. Оценката на разходните нужди следва да се съсредоточи върху нуждата от текущи разходи и да изключва капиталовите нужди за инфраструктура.²⁵ Последните биха могли да бъдат частично финансирани с отделни субсидии за капиталови разходи. Целта е да се определи финансирането, необходимо за покриване на всички разходни правомощия, възложени на местната власт, при стандартизирано ниво на предоставяне на услуги.

54. Изборът на разходни функции за изравняване може да се ръководи от принципа на „включване“ или от принципа на „изключване“. На първо място, от съществено значение е да се определи по отношение на кои разходни функции следва да се разгледат възможностите за изравняване, така че те да бъдат включени в оценката на потребностите. Някои категории разходи например могат да бъдат изключени от разходните нужди при изравнителните субсидии, защото се финансират изключително от условни субсидии, какъвто е случаят с делегираните функции в България. Принципът на изключване означава, че след като определени разходи бъдат изключени при изчисляването на разходните потребности, съответното изключване се прилага симетрично към приходната или финансовата част. По този начин, ако нуждите от разходи за делегирани функции са изключени от разходната част, средствата от субсидиите за делегирани функции също трябва да бъдат из-

²⁵ Причината за това е, че капиталовите нужди обикновено са по-сложни, обемни и непостоянни и като цяло е по-добре да се посрещат отделно чрез използване на субсидии за капиталови инвестиции.

ключени от частта за фискалния капацитет. И обратно, ако такива разходи са включени в оценката на потребностите за изравняване, например защото не се финансират с целеви субсидии, тогава „принципът на включване“ ще изисква отчитане на целевите субсидии при измерването на фискалния капацитет.

55. Включването или изключването на делегираните дейности при оценката на разходните нужди зависи от цялостния план за реформиране на системата от субсидии. Окончателното решение за включването или изключването на „делегирани“ функции ще зависи от вида на реформите, които евентуално ще бъдат предприети по отношение на настоящите целеви субсидии. Ако те бъдат преустановени, тогава ще бъде необходимо да се включат всички делегирани функции. Ако целевите трансфери бъдат преобразувани в условни блокови субсидии, тогава може да се следва принципът на изключване или включване. Тъй като обаче няма гаранция, че условните блокови субсидии ще покрият всички нужди от разходи за делегирани функции, би било по-разумно да се приложи принципът на включване. Съответно оценката на разходните нужди за определяне на фискалния недостиг ще включва потребностите от разходи за делегирани функции, а измерването на фискалния капацитет ще включва средствата, получени по линия на условните блокови субсидии.

56. Първата стъпка при оценката на разходните нужди е определянето на техния общ бюджетен пакет въз основа на най-актуалните исторически стойности. На практика, когато се прави оценка на потребностите от разходи, от съществено значение е да се определи този общ пакет, за да се гарантира, че оценените потребности остават в рамките на ограничени-ята на съществуващия бюджет. По този начин може да се приеме, че общите потребности от разходи за местните власти няма да надхвърлят техния бюджет. Освен това е разумно да се приеме, че потребностите от разходи за всяка функционална категория са съвкупните исторически разходи на всички местни власти за тази категория. Този исторически подход гарантира достъпност и прави ненужна външната преценка за важността на функциите. Промени в това

допускане могат да се правят от държавните органи в бъдещи периоди.

57. Следващата стъпка е избор на функции за индивидуална оценка на разходите, като се акцентира върху най-значимите от тях. Основните функции се определят чрез изчисляване на техните дялове в общите разходи на местните власти. Останалите функции могат да бъдат групирани в категорията „всички останали“. Изборът на прагово ниво на значимост включва някои практически съображения, включително наличието на данни.

58. Третата стъпка е да се идентифицират свързани с търсенето фактори, обуславящи различията в разходите. Тези фактори трябва да отговарят на определени критерии, включително: (а) да се фокусират върху търсенето при определянето на разходната отговорност, което означава, че трябва да се основават на потребителското търсене, а не на капацитета или предлагането; (б) да отразяват икономически обоснована връзка между предоставяните услуги и техните потребители и да са свързани с конкретни функции на местното управление; (в) да са устойчиви на политически манипулации – в идеалния случай данни за тях следва да се събират стриктно от независима статистическа служба, да са публично достъпни и да подлежат на оценка на качеството; (г) да са универсални, т. е. да са достъпни за всички местни власти; и (д) да са предмет на редовна актуализация.

59. Четвъртата стъпка е провеждане на регресионен анализ за прогнозиране на потребностите от разходи за всяка местна услуга. Потребностите от разходи, свързани с всяка местна услуга, могат да бъдат движени от един или повече фактори. Изборът на правилния брой независими променливи изисква възможно най-добра спецификация на модела, която да максимизира коригирания R^2 . Резултатите трябва да бъдат потвърдени с данни за разходите на местните власти и икономическа преценка. Изчислените коефициенти на въздействие ще отразяват стабилна връзка между разходите и независимите променливи и по този начин ще се изключи вероятността да се променят рязко между отделните години при отсъствие на големи промени в разпределението на разходните отговорности. Въпре-

ки това ще бъде необходимо оценките да **се актуализират редовно, например на всеки 3 до 5 години**.

60. Петата стъпка е изчисляване на разходните нужди за всяка основна функция и тяхната обща сума. Това се прави при използване на резултата, прогнозиран чрез формулата

за множествена линейна регресия, като се изчисли относителният размер на всяка местна власт в общите прогнозни стойности и се умножи по стойността на националната разходна цел за съответната местна услуга. Тази стъпка може да бъде представена чрез следното уравнение:

$$\text{Прогнозни разходни нужди } LG(i) = \frac{\text{Предвидени разходни нужди } LG(i)}{\sum_{i=1}^n \text{Предвидени разходни нужди}} \times \text{Национални целеви разходи}$$

където

- Разходни нужди са потребностите от разходи за всяка от местните услуги, избрани за включване в подхода на фискалния недостиг.
- LG (i) се отнася за всяка от местните власти от съответното ниво.
- Прогнозни разходни нужди се отнася за оценката, получена от множествения линеен регресионен анализ за съответната местна услуга.
- Национални целеви разходи (s) е индикативната прогноза, определена от МФ за съответната местна услуга през референтната година.

След това може да се получи общата сума на разходните нужди, която трябва да се вземе предвид в уравнението за фискалния недостиг

като равна на сумата от всички отделни разходни потребности за всички допустими местни услуги:

$$\text{Прогнозни разходни нужди } LG(i) = \sum_{s=1}^n \text{Прогнозни разходни нужди } LG(i)$$

където

- Разходни нужди LG (i) са съвкупните оценки на потребностите от разходи за дадена единица на местното самоуправление.
- Разходни нужди са потребностите от разходи за всяка категория местни услуги, избрани за включване в подхода на фискалния недостиг.
- LG (i) се отнася за всяко от местните управления от съответното ниво.

61. Измерването на фискалния капацитет включва приходите от собствени източници и евентуално условните субсидии. Фискалният капацитет включва потенциалните приходи от собствени данъци и споделени приходи, както и условните субсидии. За условните субсидии могат да се използват действителни суми, тъй като централните правителства контролират събирането им. Ако делегираните функции са включени в изравнителната субсидия, тогава и към оценката на фискалния

капацитет се добавят и блоковите или условните субсидии.

62. Първата стъпка в оценката на фискалния капацитет е определянето по вид на приходите, които подлежат на изравняване. Няколко принципа оказват влияние върху това кои местни приходи следва да подлежат на изравняване. На първо място, фискалното изравняване обхваща само текущите (а не капиталовите) приходи, тъй като е свързано с

текущите разходни нужди. Второ, изчисляването на фискалния капацитет изисква прилагането на симетричните принципи на включване или изключване. Ако определени разходи са изключени от изчисляването на потребностите, съответното изключване се прилага към приходната част, свързана с тази разходна дейност.

63. Потенциалните приходи от собствени източници включват само тези, по отношение на които местните власти полагат усилия за събиране. Различните степени на данъчно усилие зависят от: (а) работата на администрацията по отчитането, проверките и събирането на данъците; и (б) прилаганите данъчни ставки и освобождаване от данък, разрешени от закона. Собствените приходи следва да включват всички местни данъчни и неданъчни приходи като такси и налози, като обикновено данъчните приходи се оценяват по-лесно. Ако потенциалните неданъчни приходи са твърде трудни за оценка, те могат да не се включват при изчисляването на фискалния капацитет. Приходите от споделени данъци, ако има такива, могат да се вземат директно за част от фискалния капацитет поради допускането, че местните власти не могат да променят размера им, променяйки своето поведение. Единственият безусловен трансфер, който не следва да бъде част от измерването на фискалния капацитет, е самата изравнителна субсидия.

64. Оценката на фискалния капацитет следва да се ръководи от няколко принципа. Първият принцип е, че методът за изчисляване на приходния потенциал трябва да бъде опростен, но достатъчно точен, за да позволява да бъде обхванат по най-добрия начин целият приходен потенциал и да не остава място за субективна преценка. Необходимо е също така да се запазят правилните стимули, т. е. приходният потенциал не трябва да наказва тези, които полагат по-големи усилия и събират повече приходи. И накрая, резултатите не трябва да подлежат на манипулация и трябва да се основават на достъпни и проверими данни.

65. Подходът RRS за оценка на фискалния капацитет изглежда по-подходящ за България предвид наличието на данни. Този подход

прилага средната за страната данъчна ставка за всеки данъчен компонент към съответната местна данъчна основа. Оценката на приходите показва какви приходи би събрало всяка местна власт при средно ниво на фискални усилия. Когато липсва информация за местните данъчни основи и ефективните данъчни ставки, регресионният анализ може да помогне за прогнозиране на потенциалните приходи, като се използват косвени променливи вместо действителните данъчни основи. Например при имуществените данъци може да се направи регресия с действителните приходи от имуществени данъци за всяка юрисдикция като зависима променлива и данъчните оценки на имотите като обяснителна променлива, при което коефициентите отразяват приходния потенциал за всяко местно управление и за всеки данък.

66. Изчислените регресионни коефициенти за приблизителните показатели на данъчната основа се отнасят за „средно“ ниво на данъчно усилие, отразяващо всички решения, които местните власти вземат по отношение на избора на данъчна политика и ефективността на данъчната администрация. Прегимството на това е, че не се наказват онези местни власти, които полагат усилия над средното ниво.

67. Последната практическа стъпка изисква измерване на хоризонталния фискален недостиг и изчисляване на окончателния размер на изравнителните субсидии. Фискалният недостиг се изчислява като разлика между фискалния капацитет и потребностите от разходи, при което юрисдикциите с положителна разлика не могат да кандидатстват за изравнителни субсидии. След това за тези, които отговарят на условията за получаване на субсидии, се изчислява „относителният фискален недостиг“ като дял на фискалния недостиг на всяка местна власт от общия фискален недостиг. Последната стъпка е разпределянето на изравнителните субсидии, което може да се извърши чрез умножаване на относителния фискален недостиг на всяка единица на местното самоуправление по общия фонд от бюджетни средства за изравнителни субсидии (Вж. Таблица 2).

Таблица 2. Стъпки при прилагане на подхода на фискалния недостиг

Стъпка 1. Определяне на фискалния дисбаланс	
Фискален недостиг	= Фискален капацитет – Разходни нужди = Потенциал за собствени приходи + Споделени приходи + Други субсидии (които трябва да бъдат включени) – Разходни нужди
За всеки регион, който има положителен фискален недостиг, се задава: Фискален недостиг = 0	
Стъпка 2. Определяне на относителния фискален дисбаланс	
Относителният фискален дисбаланс представлява относителният размер на фискалния недостиг на всяка местна власт като дял от съвкупния фискален недостиг на всички отговарящи на предварителните условия местни власти. Относителен фискален недостиг i = Фискален недостиг i / $\sum_i$ Фискален недостиг i	
Стъпка 3. Изчисляване на изравнителна субсидия	
Определяне на изравнителната субсидия към местната власт i като: Субсидия към местната власт i = Относителния фискален недостиг i x Общия размер на наличните средства за изравнителни субсидии	

2.4.4. Субсидии за капиталови разходи

68. Субсидиите за капиталови разходи биха могли да помогнат за преодоляване на исторически формиралите се дисбаланси по отношение на инфраструктурата, като същевременно отговарят на местните нужди от нова или заместваща инфраструктура. Местните нужди ще зависят главно от броя на населението и размера на територията, както и от различията в местните възможности за набиране на средства за инвестиции чрез заеми и бюджетни излишъци.

69. Капиталовите субсидии следва да отчитат съществуващите различия в териториалното разпределение на обществената инфраструктура. За да се преодолее относителната историческа неравномерност в териториалното разпределение на публичната инфраструктура с помощта на капиталови трансфери, може да се приложи следната формула:

$$TRH_i = \alpha CTRF \left[\frac{CSD_i}{\sum_{i=1}^n CSD_i} \right]$$

където TRH_i е капиталовата субсидия за преодоляване на историческите различия в община i ,

CSD_i е оценката за недостига в инфраструктурния капитал на община i (например в сравнение с нормативния стандарт за цялата страна), а α е процентът от наличните ресурси (фонда за капиталови трансфери, $CTRF$) който ще бъде заделян всяка година за преодоляване на регионалните исторически различия в разпределението на инфраструктурния капитал. За да се гарантира достъпността на този вид субсидии, α трябва да позволява компенсирание на част от общия дефицит в обществения инфраструктурен капитал всяка година. Заличането на всички съществуващи исторически разлики в наличната инфраструктура в рамките само на един период вероятно би било невъзможно да се постигне. По-реалистично е да се очаква, че това ще отнеме дълго време. След определен период обаче няма да има нужда от този компонент на капиталовите трансфери, тъй като съществуващите исторически различия ще бъдат заличени. Една от последиците от прилагането на компонент α е, че той може да позволи да се премахне сега прилаганият компонент на формулата, осигуряващ допълнителни средства в подкрепа на по-малките общини. Вторият, основен и постоянен компонент на капиталовите субсидии трябва да има за цел да помогне на общините да покрият настоящите и бъдещите си нужди от нова капиталова инфраструктура и подмяна на остарелия фонд.

70. Дизайнът на субсидиите за капиталови разходи може да се различава по степента на гъвкавост при тяхното използване. Капиталовите субсидии могат да бъдат специфични безвъзмездни средства, базирани на проекти, които се управляват стриктно от ресорните министерства, или блокови капиталови субсидии, които предоставят на поднационалните власти възможности за по-голяма гъвкавост. Препоръчва се тези два подхода да съществуват паралелно в зависимост от целите на централното правителство и естеството на проектите.²⁶ В някои случаи от местните власти може да се изисква да предоставят част от средствата за капиталовата субсидия в зависимост от техния фискален капацитет. Отделно от това, дизайнът на капиталовите субсидии не трябва да създава очаквания, че те ще бъдат единственият източник на местни капиталови инвестиции. Вместо това, субсидиите за капиталови разходи трябва да допълват излишъците в местните бюджети и провеждането на разумна заемна политика в съответствие с т. нар. „златно правило“ (което гласи, че заемни средства се използват само за капиталови инвестиции).

71. Разпределянето на средствата за капиталови субсидии не трябва да става на случаен или субективен принцип, а да се основава на предварително установени формули. Правителството би могло също така да даде възможност за провеждането на състезателен процес с ясни процедури за кандидатстване.²⁷ Макар да съществуват различни формули, те като цяло използват показатели, които отразяват в голяма степен нуждите (например брой потребители и територия), фискалния капацитет или общата способност за финансиране на капиталови проекти със собствени или заемни ресурси. След това тези показатели се обединяват във формула за претеглен индекс, подобно на приетия в България подход, като носителните тегла отразяват степента на важност, която се отдава на всеки показател. Алтернативно на този подход е прилагането на „точкова система“, каквато се използва например във Виетнам. В този случай се присъждат точки за отделни показатели като население, площ или степен на развитие, след което се сумират точките на всички местни власти. Накрая на всяко местно управление се разпределя дял от фонда за капиталови субсидии в зависимост от присъдените му точки.

Каре 4: Междунaродни практики и примери за проектиране на субсидии за капиталови разходи

Междунaродният опит в проектирането на капиталови субсидии показва, че се използват голямо разнообразие от подходи. Повечето тържави използват някаква форма на капиталови трансфери в подкрепа на поднационалните правителства за конкретни секторни разходни области като пътна инфраструктура, водоснабдяване и пречиствателни станции за отпадни води, транспорт, жилищно строителство, образование

и здравеопазване. Опитът на отделните страни се различава в няколко аспекта. Що се отнася до механизма, използван за разпределяне на капиталовите трансфери, опитът на страните варира от субективни решения до формализирани подходи, използващи предварително установени формули. Що се отнася до степента на гъвкавост при използването на капиталови субсидии, опитът на страните варира по сходен начин

²⁶ От гледна точка на институционалната архитектура би било желателно програмата за капиталови субсидии да бъде дефинирана като Публична инвестиционна програма (ПИП), интегрирана в Средносрочната бюджетна рамка или многогодишен бюджет, който да обхваща цялата бюджетна система.

²⁷ Недостатък на използването на конкурсни процедури е, че на практика те могат да изключат местните власти с по-нисък административен капацитет от изготвянето на предложения и кандидатстването за средства. Ето защо, ако се използват конкурсни процедури, е наложително да се осигурят средства и техническа помощ за по-бедните местни власти, за да могат да се конкурират на равноправна основа.

от най-малко гъвкавите „субсидии, базирани на проекти“ до неограничени по размер средства, предоставяни като част от трансфера на общи приходи.

Разнообразието от подходи затруднява обобщаването и извличането на поуки, полезни за всяка страна, която се опитва да подобри системата си за капиталови субсидии. С риск от прекомерно опростяване ще посочим, че обикновено държавата разполага с набор от различни капиталови субсидии, които се финансират с целеви средства в рамките на конкретни категории капиталови разходи в националния бюджет и изискват определено ниво на съфинансиране от страна на поднационалните правителства; средствата се разпределят или по обективна формула, или на базата на конкретен проект въз основа на отговарящи на изискванията предложения.

В **Австралия** специфичните субсидии за капиталови разходи обхващат голям брой области, включително образование, здравеопазване, социална сигурност и благосъстояние, жилищно строителство и пътища. Тези трансфери обикновено се администрат от съответното министерство на федералното правителство, а техният дизайн обикновено включва формула, използвана за разпределение на средствата, както и процес на кандидатстване за одобрение. Например капиталовите субсидии за образование се администрат от Министерството на образованието, а тези за пътища – от Министерството на транспорта и регионалните служби. В случая с образованието капиталовите субсидии са предназначени както за „държавни училища“, така и за „недържавни училища“. В държавния сектор капиталовите средства от правителството се обединяват с тези на щата и приписването на федералните средства към отделни проекти е до голяма степен номинално. В недържавния сектор разпределението на средствата на правителството реално се основава на оценката на проектите. Разпределението на средствата между

щатите за държавните училища се основава на дела на всеки щат/територия в броя на записаните в държавните училища. При недържавните училища разпределението се основава на броя на учениците от недържавните училища, записани във всеки щат или територия. В случая с капиталовите субсидии за пътно строителство една основна програма, администрирана от Министерството на транспорта и регионалните служби (програма „Черни точки“), предоставя финансова помощ за подобряване на физическото състояние или управлението на участъци, характеризирани с висока честота на катастрофите със смъртни случаи или сериозни наранявания, и се изпълнява въз основа на подбор на индивидуални проекти. Втората програма, която се управлява по формула, предоставя капиталови субсидии за строителство на пътища на щатските и местните власти. Формулите включват различни фактори, като например население и дължина на пътя.

В **Канада** капиталовите субсидии са относително скромни в сравнение с общите субсидии (включително субсидиите за здравеопазване и социална закрила, изравнителните субсидии и финансирането по териториална формула). Традиционно някои от капиталовите субсидии се включват във федералния бюджет, което позволява споделяне на разходите за инфраструктурни проекти на провинциите или на местните власти като например строителството на магистрали от Transport Canada (министерството на транспорта във федералното правителство на Канада). Канадският парламент също подкрепя финансирането на инфраструктурата чрез Фондацията за стратегическа инфраструктура, която съчетава частно и публично финансиране за големи инфраструктурни проекти. На разположение на провинциите и териториите е и финансиране за подпомагане изграждането на достъпни жилища за жители с ниски и средни доходи. Зеленият общински спомогателен фонд и Зеленият общински инвестиционен фонд също подкрепят проекти за енергий-

на и водна ефективност. Финансирането обикновено се договаря на многогодишна база (най-често за пет години) и въз основа на двустранните споразумения между федералното правителство, правителствата на провинциите и териториите.

В **Мексико** основните капиталови трансфери са по линия на Фонда за вноски в социалната инфраструктура (FAIS), който е разделен на два подфонда на щатско и местно равнище. Субсидии за капиталови разходи се предоставят за проекти в областта на питейната вода, канализацията, отвеждането на води и тоалетните; електричеството в селските райони; основната здравна инфраструктура; основната образователна инфраструктура; жилищното строителство, селските пътища и производствената инфраструктура. Ресурсите се разпределят в зависимост от относителния дял на всеки щат в степента и дълбочината на

бедността на национално равнище, измерена чрез многомерния показател на бедност, който е претеглена сума от пет показателя, включително доход на глава от населението, образователно равнище, жилищна площ, канализация и наличие на електричество за готвене.

В **Бразилия** основният капиталов трансфер се отпуска от Държавния инвестиционен фонд (FINEST), чиято цел е да намали регионалните неравенства като насърчава щатите, чиито ИЧР е под средния за страната, да инвестират във физическа инфраструктура за транспорт, енергетика, комуникации и канализация. Фондът за развитие и поддържане на основното образование (FUNDEB) се разпределя между щатите в зависимост от дела на учениците в тях, като 40 процента от средствата могат да се използват за изграждане и поддръжка на училища, както и за оборудване.

2.4.5. Общинска субсидия за зимно поддържане и снегочистване на общинските пътища

72. Системата за бюджетни субсидии може да бъде оптимизирана, като се премахне субсидията за снегочистване и тези разходи се включат в общата изравнителна субсидия. Това не само би опростило сегашната система, но и би позволило да се вземе изцяло под внимание фискалният капацитет на отделните местни власти да се справят с тези разходни нужди. Ако тази субсидия бъде запазена, би било важно да се вземат предвид разликите във фискалния капацитет, тъй като в противен случай всички български граждани биха субсидирали жителите на богатите общини за почистване на снега и залежаванията през зимата.

2.4.6. Непланирани субсидии

73. Непланираните субсидии въвеждат меко бюджетно ограничение и следва да бъдат

преустановени. Непланираните субсидии за местните власти обикновено обслужват две цели и следователно се състоят от два компонента: спешна помощ след природни бедствия и дискреционно финансиране за „запълване на дупки“. Компонентът за спешна помощ на общините за възстановяване след природни бедствия следва да бъде официално структуриран като постоянен компонент на системата от бюджетни субсидии. Това би могло да стане чрез ясно определяне на процедури за това как местните власти могат да получат помощ при бедствия и как средствата ще бъдат отпуснати. Вторият компонент обаче, състоящ се от непланирани субсидии за „запълване на дупки“ след искане за допълнителни средства от страна на местните власти, следва да бъде преустановен. Тази практика, напояща старата съветска система на бюджетиране, въвежда меко бюджетно ограничение за местните власти, пораждайки редица порочни стимули, които водят до намаляване на усилията за събиране на собствени приходи или вредят на ефективността на разходите и фискалната дисциплина.

2.5. Препоръки за реформи с цел оптимизиране на системата от бюджетни субсидии в България

В краткосрочен и средносрочен план:

74. България би могла да помисли за консолидиране на някои от настоящите субсидии в единствена безусловна изравнителна субсидия. Този вид субсидия би могла да се използва за текущи разходи и други нужди, например снегопочистване, както и за покриване на нуждите от капиталови разходи, въпреки че би било за предпочитане да има отделна субсидия за капиталови проекти със собствени критерии за разпределение предвид различното естество на нуждите от текущи разходи и инфраструктурните потребности. Подобен род реформи биха предоставили на общините по-голяма свобода на действие, която да им позволи да насочат разходите си по-тоци към своите политически приоритети и неотложни нужди.

75. Подобна опростена изравнителна субсидия за текущи нужди би могла да се основава на подхода на фискалния недостиг, който отчита едновременно нуждите от разходи и фискалния капацитет. Важно е разходните потребности да се оценяват възможно най-обективно и изчерпателно, а изчисляването на фискалния капацитет да не поражда негативни стимули по отношение на местното данъчно усилие. Наред с това, решенията относно фонда от бюджетни ресурси за изравняване не трябва да се вземат произволно, а да се основават на стабилна във времето формула, например като дял от приходите или от избрани данъци на централната власт.

76. Ако съществуващите субсидии за делегирани дейности трябва да останат в сила, те трябва да бъдат обвързани с изме-

рители за ефективност. Такива биха могли да бъдат ключови показатели за изпълнение и измерители за крайни продукти/резултати, които да създават стимули за общините и предоставящите услуги на крайните потребители да се стремят към ефективност и да осигуряват минимален стандарт за качество и достъпност на всяка услуга. Изборът на показатели за ефективност и конкретни измерители на резултатите трябва да бъде внимателен, тъй като те трябва да бъдат под прякото влияние на политиките и решенията на общините.

77. Практиката на непланирани (*ad hoc*) субсидии е източник на меки бюджетни ограничения и следва да бъде прекратена. Непланираните субсидии представляват недобра практика, която крие висок риск от неефективност и разхищение на оскъдните бюджетни ресурси. При наличието на добре разработена система от бюджетни субсидии и резервен фонд за природни бедствия като този, който функционира в България, подобни субсидии не са необходими.

78. Мащабните програми за капиталови разходи на общините, като стартиралата през 2024 г., изискват надеждни процеси на подбор и мониторинг на проектите. Съществуващата тригодишна инвестиционна програма за общините би имала полза от подсилване на процесите на подбор, мониторинг и оценка на проектите, които допълват настоящите изисквания за финансова отчетност и преглед на техническата документация. Подобен род програми следва също така да гарантират, че не насърчават заместване на безвъзмездните средства от ЕС, което би натоварило националния бюджет.

В дългосрочен план:

79. В перспектива може да се помисли за по-голяма фискална автономия на общините. Това би могло да се постигне чрез споделяне на приходите от един от данъците, налагани от централната власт, например ДДФЛ, или чрез предоставяне на местните власти на правомощия да налагат местен данък вър-

ху доходите на физическите лица в допълнение към съществуващия национален ДДФЛ.²⁸ За да не се компрометира местното данъчно усилие, по-висока автономия на приходите може да бъде предоставена само на онези общини, чието данъчно усилие (включващо както данъчните ставки, така и събираемостта на данъците) надхвърля определен праг.

²⁸ Местните власти обаче трябва да вземат предвид риска от данъчен арбитраж между юрисдикциите, който може да възникне при комбиниран ДДФЛ поради по-високата данъчна тежест върху труда в общините, които потенциално биха избрали този вариант.

Глава 3:

Общински разходи



3.1. Отговорности на общините и децентрализация на разходите

1. България се отличава с ниска степен на децентрализация по отношение на разходите.²⁹ През последното десетилетие общинските разходи възлизат средно на 20 процента от разходите на сектор „Държавно управление“ (или 7 процента от БВП), което е под средната стойност за ЕС. Въпреки различните стратегии за децентрализация, делът на общинските разходи в общите публични разходи не успява да отбележи значително нарастване. Общинските разходи показват разнопосочна динамика през годините, като достигат своя връх в средата на 2010 г. благодарение на притока на средства от ЕС и отбелязват спад по време на икономически кризи, включително по време на пандемията от COVID-19 и руската инвазия в Украйна.

2. Разходните отговорности на общините се разделят на две основни категории: делегирани и местни (вж. Каре 5). Делегираните дейности включват ключови услуги като об-

разование, здравеопазване и социална закрила, при които държавата запазва правомощията си за определяне на политиките и се стреми да осигури минимален стандарт на услугите за всички граждани. За разлика от тях местните дейности са услуги, които общините избират да предоставят в зависимост от собствените си ресурси, местните условия и приоритети. Те включват жилищно настаняване, обществени услуги, опазване на околната среда и културни и религиозни дейности. Общините могат също така да съфинансират всяка делегирана дейност като използват собствени приходи. Делът на делегираните дейности в общите разходи на общините е нараснал от 48 процента през 2014 г. до 62 процента през 2023 г., което отразява нарастващата зависимост на общините от субсидии от централното правителство. Общините в България разполагат с ограничена разходна автономност, като само 10-15 процента от приходите могат да бъдат използвани за местни инвестиции.

²⁹ ЕС измерва степента на децентрализация на разходите чрез дела на поднационалните разходи в общите държавни разходи: висока (35-100 процента), средна (27-34 процента), ниска (20-26 процента) и много ниска/почти липсваща децентрализация (0-19 процента).

Каре 5. Делегирани и децентрализирани обществени услуги

Делегираните дейности, които централното правителство финансира, попадат в обхвата на следните функции на местната власт:

- Общи публични услуги (т. е. заплати на кметове, общински съветници и други служители на местната администрация);
- Образование (персонал в детски градини, начални и средни училища);
- Социална защита, подпомагане и грижи (дневни центрове за хора с увреждания, приюти, кризисни центрове, защитени домове за майки с бебета и хора с увреждания, домове за деца от семеен тип и др.);
- Здравеопазване (персонал в детските градини, лекари в училищата, здравни медиатори, работа по превенция на употребата на наркотици и др.);
- Отбрана и сигурност (полицейски инспектори, комисии за борба с трафика на хора, работа с малолетни и непълнолетни престъпници);
- Култура, спорт, отгих и религия (персонал в музеи, художествени галерии, културни институции и читалища).

От друга страна, широк спектър от публични услуги са децентрализирани към общините, включително:

- Организация и развитие на общинската

територия, комунални дейности: услуги по почистване, поддръжка на общинската собственост в урбанизираната територия (напр. паркове и зелени площи), изграждане и реконструкция на водопроводни системи в урбанизираните райони, организация на паркирането и безопасност на движението, системи за видеонаблюдение;

- Общинска пътна и улична мрежа: изграждане, поддръжане, ремонт и реконструкция на пътната мрежа и на всички улици и прилежащата им наземна и подземна инфраструктура в населените места;
- Социални услуги: домове за възрастни или за възрастни хора с увреждания, дневни центрове в общността, услуги от резидентен тип, домашен асистент;
- Култура: управление и финансиране на културни институти (музеи, театри, библиотеки), читалища;
- Съоръжения за отгих, спорт и туризъм;
- Опазване на околната среда и рационално използване на природните ресурси;
- Защита при бедствия;
- Управление на общинската собственост, общински предприятия;
- Общинска финансова администрация;
- Икономически дейности и услуги: пазари, обществен транспорт, бизнес паркове.

Източник: Решение на Министерския съвет за подобряване на стандартите за делегирани дейности с натурални и стойностни показатели за 2024 г.; НСОРБ (2023 г.)

3. Делегираните услуги се финансират чрез целеви субсидии от гържавата, по отношение на които общините разполагат с ограничена свобода на действие. Този вид субсидия се определя ежегодно в гържавния бюджет въз основа на единни стандарти за финансиране и различни показатели. С тези средства се финансират текущите разходи за образование, здравеопазване, социални услуги, общинска администрация, отбрана и сигурност и икономически дейности. Преобладават разходите

за образование, които представляват 70 процента от общия размер на субсидиите, заети в бюджета за 2024 година. Субсидиите за делегирани дейности са целеви и не могат да се използват за други услуги. Общините имат ограничена свобода на действие по отношение на конкретния размер на средствата, които следва да бъдат прехвърлени на техните второстепенни разпоредители с бюджетни кредити (например училища, социални домове, културни институции).

4. Законът установява няколко фискални правила за балансите по общинските бюджети, разходите и дълга, които са в съответствие с общите правила за управление и общата фискална дисциплина. В частност, Законът за публичните финанси предвижда средносрочно балансиране на общинските бю-

джети, разумен ръст на разходите, устойчив общински дълг и разумна тежест на обслужването на дълга (вж. Каре 6). Целта на тези правила е да осигурят контрол и баланс на фискалната автономия на общините, така че техните резултати да не застрашават общата финансова стабилност.

Каре 6: Бюджетни правила за общините (Закон за публичните финанси):

1. Средносрочната цел на общинския бюджет е балансирано бюджетно салдо на касова основа.
2. Средният темп на нарастване на разходите за местни дейности в общинските бюджети за прогнозния средносрочен период не трябва да надвишава средния темп на нарастване на отчетените разходи за местни дейности за последните четири години. По-висок темп на нарастване на разходите се допуска само ако е компенсиран с допълнителни мерки, водещи до увеличаване на бюджетните приходи. Допълнителните мерки следва да водят до устойчиво нарастване на собствените приходи на общината и не следва да имат еднократен характер.
3. Мерките, които водят до трайно намаляване на бюджетните приходи на общината, трябва да бъдат компенсирани с мерки за трайно намаляване на разходите.
4. Годишното обслужване на общинския дълг за всяка община не може да надхвърля 15 на сто от средния размер на собствените приходи на общината и изравнителната субсидия за последните три години.
5. Номиналната стойност на гаранциите по общинския дълг не може да надвишава 5 на сто от общия размер на приходите и изравнителната субсидия съгласно последния отчет за изпълнението на бюджета на общината.
6. Когато предстоящо плащане по съществуващ дълг, подлежащ на рефинансиране, е дължимо преди датата на поемане на рефинансиращия дълг, общината е длъжна да задели паричен резерв за предстоящото плащане по съществуващия дълг.
 - (1) Ограничението по ал. 1 не включва общинския дълг от временни безлихвени заеми и заеми, предоставени от други лица от сектор „Държавно управление“.
 - (2) Със закона за държавния бюджет за съответната година може да се определят максимален размер на дълга, който може да бъде поет от общината през бюджетната година, извън ограниченията по ал. 1 и извън случаите по ал. 5, за авансово финансиране на плащания по проекти, финансирани със средства от Европейския съюз.

3.2. Общи тенденции в общинските разходи³⁰

5. През последното десетилетие общите разходи на общините варират между 17 и 21 процента от общите разходи на сектор „Държавно управление“. През 2023 г. общинските разходи представляват 20 процента от разходите на сектор „Държавно управление“ в България (еквивалент на 7,7 процента от БВП), което е малко по-високо от нивата преди пандемията (вж. Графики 22.а и 22.б). Общинските разходи достигат своя връх в средата на 2010 г. благодарение на усвояването на средства от ЕС в края на програмния период 2007-2013 г., а през последните години показват тенденция на устойчиво нарастване (вж. Графика 22.б). През последното десетилетие малките общини отбелязват среден годишен ръст на разходите от 8,8 процента при 10,9 процента за големите общини (вж. Графика 22.в),³¹ като ръстът при големите общини отразява нарастването на броя на населението и произтичащото от това по-голямо търсене на публични блага.

6. Недискреционните разходи и най-вече заплащането на служителите са доминиращо разходно перо в общинските бюджети. През 2023 г. общините отделят около 50 процента от бюджетите си за заплати и възнаграждения, 23 процента за стоки и услуги и 19 процента за капиталови разходи. Средствата за заплащане на служителите са нараснали от 2,8 процента от БВП през 2013 г. до 3,9 процента през 2023 г., което го голяма степен отразява политиките за повишаване на заплатите в публични сектори като образование, здравеопазване и сигурност. За разлика от общините, централното правителство заделя 46 процента от бюджета си за субсидии, 22 процента за заплащане на служителите и 16 процента за капиталови разходи. Разходите за персонал нарастват по-бързо на общинско, отколкото на централно равнище (вж. Графика 23.е). Принос за тази тенденция имат годишните увеличения на минималната работна заплата,

тъй като минимална работна заплата получават около 20 процента от служителите в местната администрация.³² Растежът на капиталовите разходи е най-често спорадичен и силно зависим от фактори като наличието на активни инфраструктурни проекти и техния напредък, алтернативните възможности за финансиране (като средства от фондове на ЕС) и приоритетите на местната власт.

7. Общините в България изразходват повече средства за възнаграждения на служителите и по-малко за местни капиталови проекти в сравнение със своите аналози от ЕС. През 2023 г. заплатите и междинното потребление представляват почти 80 процента от общинските разходи (вж. Графика 23.б), което е повече от средните за ЕС 53 процента. Макар че текущите разходи на общините в България са сравними със средните за ЕС, общините в други държави от ЕС отделят повече средства за някои текущи разходи, например тези за социални помощи. Капиталовите разходи на българските общини са по-високи от средните за ЕС, но са по-ниски от тези на общините в Румъния, Гърция и Унгария (вж. Графика 23.г).

8. През последното десетилетие малките общини са отделяли по-голям дял от бюджетите си за капиталови разходи в сравнение със средните и големите общини. Най-нисък (и намаляващ) дял на капиталовите разходи има община Сливен. Повечето общини отделят около половината от бюджетите си за заплати, като Столична община изразходва най-малко средства за заплащане на своите служители (36 процента) и същевременно най-много за субсидии (15 процента) сред големите общини. Докато разходите за заплати нарастват равномерно, годишният ръст на капиталовите разходи варира значително – от 14,1 процента в големите общини до 10,3 процента в средните и под 6 процента в малките общини.

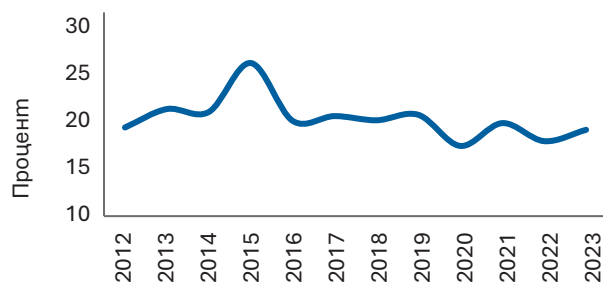
30 В тази глава е използван изчерпателен набор данни от база данни BOOST на Световната банка, съставена с помощта на данни от Министерството на финансите на България.

31 265-те общини в България са категоризирани в три групи въз основа на броя на населението: малки (под 30 000 жители), средни (30 000 – 100 000 жители) и големи (над 100 000 жители). Последната категория включва осем големи общини, които са анализирани поотделно.

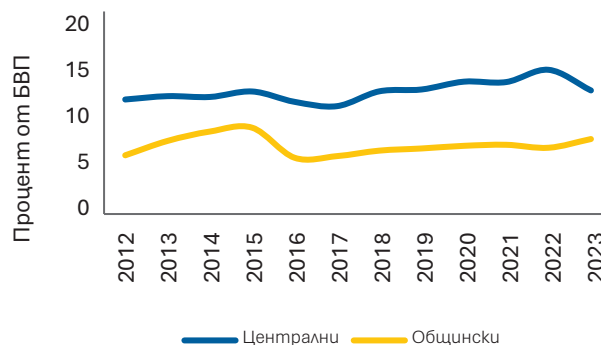
32 https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/pazar-na-truda/2024/10/23/4692465_okonchatelno_minimalnata_zaplata_stava_1077_lv_ot/

Графика 22. Тенденции в общинските разходи

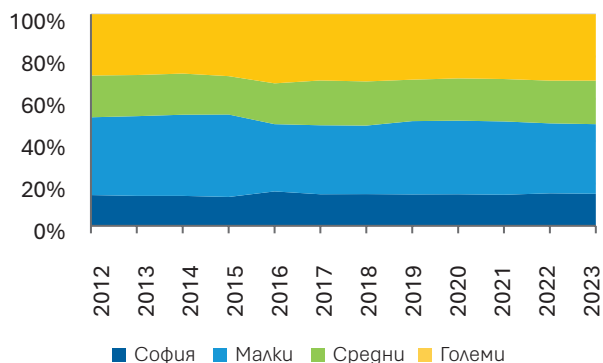
а. Общински разходи (процент от разходите на сектор „Държавно управление“)



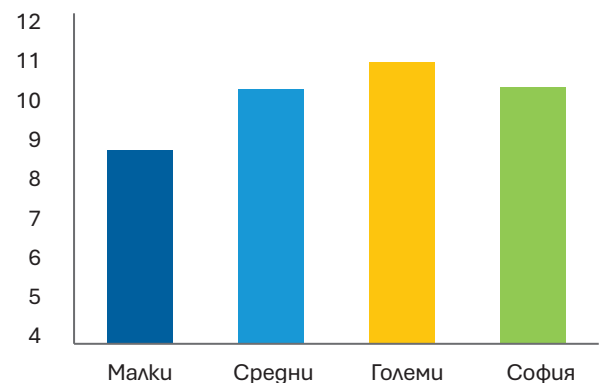
б. Централни и общински разходи (% от БВП)



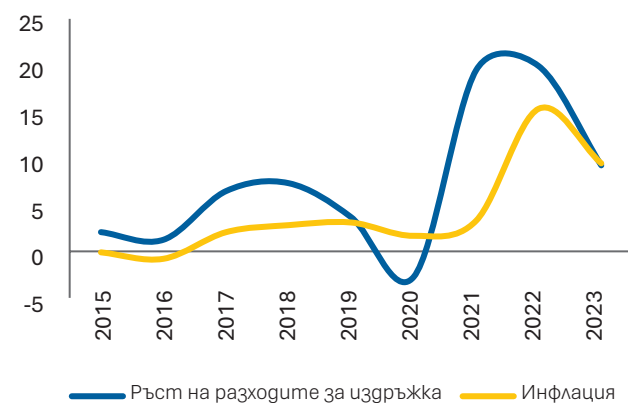
в. Дял на публичните разходи по големина на общината (в проценти от общия размер)



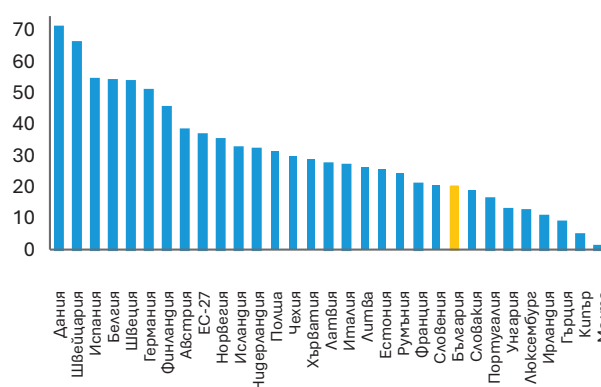
г. Общински разходи: Среден годишен ръст на разходите (2013-2023 г.)



д. Годишен ръст на разходите за издръжка и инфлация (ИПЦ), проценти



е. Поднационални разходи (процент от общите държавни разходи) в ЕС, 2023 г.

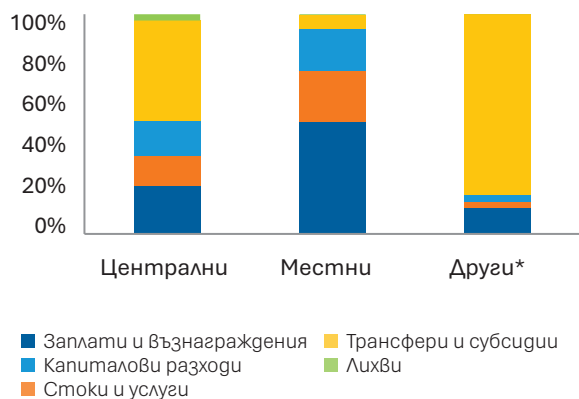


Източник: Фискална база данни BOOST на Световната банка, Евростат и НСИ.

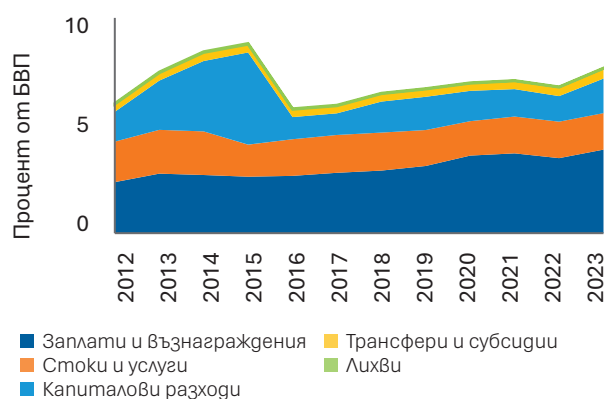
Бележка: 265-те общини в България са категоризирани в три групи в зависимост от броя на населението: малки (под 30 000 жители), средни (30 000 – 100 000 жители) и големи (над 100 000 жители).

Графика 23. Общински разходи по икономическа класификация

а. Централни и общински разходи по икономическа класификация, 2023 г., % от общите разходи



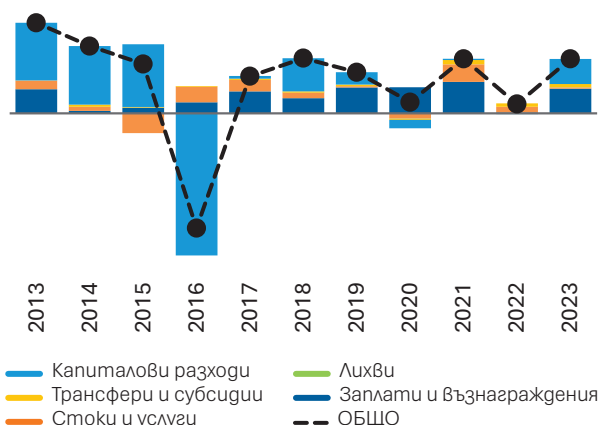
б. Общински разходи по икономическа класификация (% от БВП)



Източник: База данни Boost, Световна банка и НСИ.

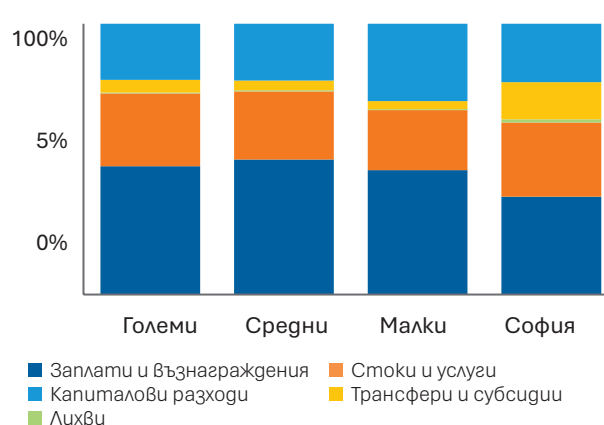
Бележка: *Други включва социалноосигурителни институции и фондове, както и разходи, свързани с отбраната.

в. Принос към растежа на реалните публични разходи, 2013-2023 г.



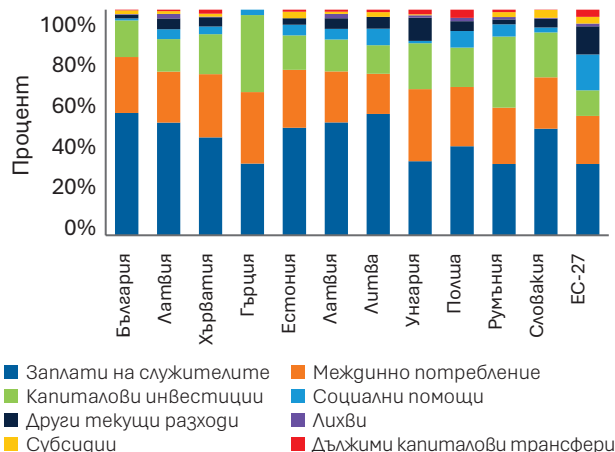
Източник: Eurostat.

г. Общински разходи по икономическа класификация, средно за 2013-2023 г., % от общите разходи



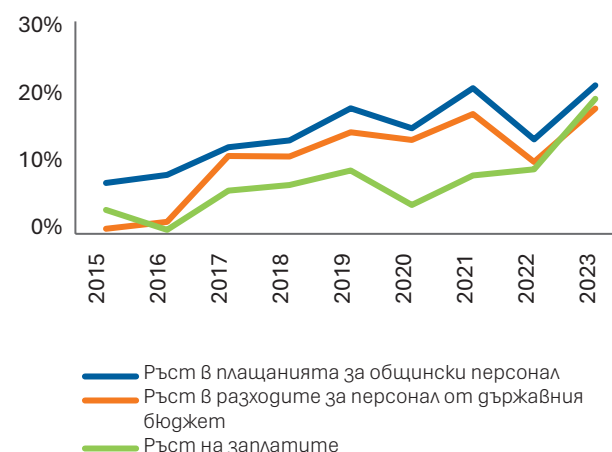
Източник: База данни BOOST, Световна банка.

д. Структура на общинските разходи в България и в ЕС, 2023 г. (% от общите разходи)



Източник: База данни BOOST, Световна банка.

е. Ръст на разходите за персонал в сравнение с ръста на заплатите, 2013-2023 г., %



Източник: Министерство на финансите, НСИ.

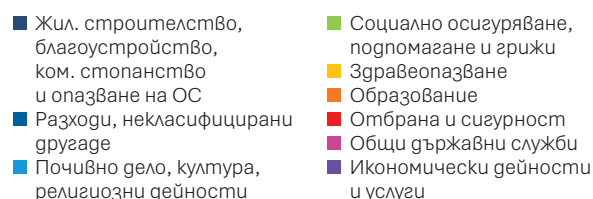
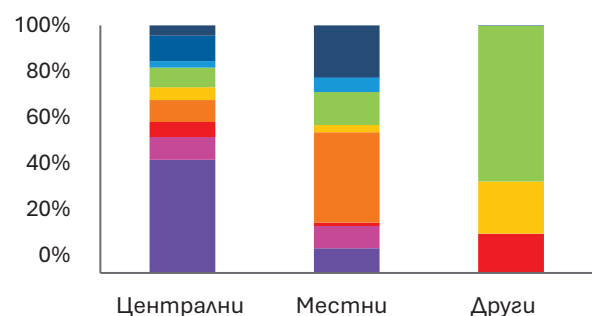
9. Капиталовите разходи на местно равнище се колебаят значително през годините, което се обуславя от големината на субсидиите от централното правителство и усвоените фондове от ЕС. Съответно вариациите в местните разходи се дължат главно на капиталовите разходи (вж. Графика 23.в). В периода 2019-2022 г. ръстът на разходите обаче е бил свързан предимно с увеличените текущи разходи, отразяващи мерките за борба с пандемията и преодоляване на ценовия шок. Инфлацията стимулира общинските разходи за издръжка, като тяхното нарастване често води до увеличаване на бюджетните субсидии към общините. С изключение на 2020 г., когато разходите намаляват във връзка с пандемията от COVID-19, разходите за издръжка и инфлацията до голяма степен следват сходна траектория (вж. Графика 22.г).

10. Разбивката на разходите по функции показва, че през 2023 г. на образованието се

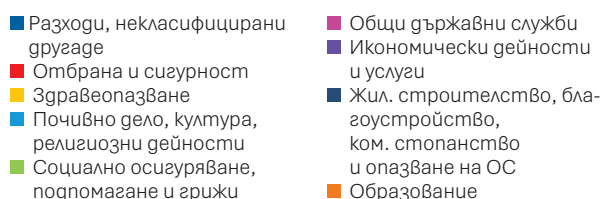
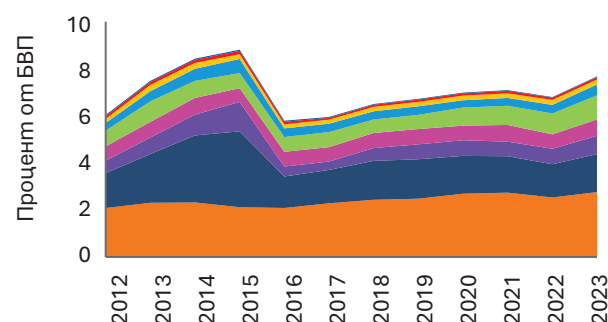
падат 37 процента от общите общински разходи (вж. Графика 24). Разходите за жилищно строителство, благоустройство, комунални услуги и опазване на околната среда (21 процента), социална защита (13 процента) и икономически дейности (10 процента) са следващите по големина разходни категории. Образованието, социалната закрила и икономическите дейности взети заедно формират 80 процента от ръста на общинските разходи през последното десетилетие. Българските общини отделят повече средства за образование, но по-малко за здравеопазване и социална закрила в сравнение с други страни в ЕС.³³ Разходите за здравеопазване и социална закрила в българските общини са съответно 10 и 12 процента при средни стойности за ЕС-27 съответно от 15 и 22 процента. Строгите държавни разпоредби ограничават контрола на общините върху здравните и социалните услуги в България..

Графика 24. Общински разходи по функции

а. Централни и общински разходи по функционална класификация, 2023 г., % от общите разходи



б. Общински разходи по функции, 2013-2023 г., % от БВП



Източник: База данни BOOST на Световната банка.

³³ Това обаче до голяма степен отразява различията в разпределението на разходните отговорности между различните нива на управление в отделните страни.

11. Малките и средните общини отделят по-голям дял от бюджетите си за общи граждански служби и социална закрила, докато по-големите общини харчат относително повече за образование и икономически дейности. Така например София отделя 15 процента от бюджета си за икономически дейности, което е повече от средните 9 процента в другите големи общини. Пловдив отделя 9 процента за култура, което надхвърля средното ниво от 5,5 процента. Сливен отделя 44 процента за образование при средно ниво от 37 процента, което може да се отглед на демографския профил на общината и по-специално на относително големия дял на населението в училищна възраст. Разходите за социална закрила бележат значителен ръст, като в Плевен са нараснали с 19,5 процента. Разходите за образование варират на годишна база, а разходите за жилищно строителство, благоустройство и опазване на околната среда отбелязват скромни растежи.

12. Някои от местните публични услуги не разполагат с достатъчно финансиране, макар че измерването на недостига на финансиране е предизвикателство при липса на ясни критерии за количество и качество на услугите. Според оценка на Министерството на регионалното развитие и благоустройството от 2022 година 57,6 процента

от общинските пътища (19,560 км) са в лошо състояние.³⁴ Други услуги, например помощи за възрастни хора и дневни центрове за хора с увреждания, също изглеждат недофинансирани. Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) отбелязва, че недостатъчното финансиране засяга не само поддръжката на пътищата, но и основни оперативни разходи като сметки за вода и електричество. Ниското финансиране отчасти отразява и местни политики, като поддръжане на ниски данъчни ставки например.

13. Други потенциално недофинансирани услуги включват нови общински задължения, възложени от законодателството без допълнително финансиране, както и делегирани дейности с общинско съфинансиране. Основните области със значително общинско съфинансиране включват култура, местна администрация, сигурност и образование. Съфинансирането в областта на културата е средно 4 процента, като достига 20 процента за музеите и галериите (вж. Приложение 4). Общините до голяма степен финансират жилищното строителство, комуналните услуги и опазването на околната среда, а над 80 процента от икономическите дейности и 63 процента от културните услуги се финансират от местни източници.

34 <https://www.namrb.org/en/topical-information/analiz-na-eksplotatsionnoto-sastoyanie-na-obshtinskite-patishta-2021-2022-g>

3.3. Определящи фактори за капиталовите разходи на общинско ниво

14. Като цяло капиталовите разходи са относително по-високи в по-малките общини, което показва обратна зависимост между размера на общината и разходите на глава от населението (вж. Таблица 3). В анализа, предложен в този раздел, е използвана категоризацията на Министерството на регионалното развитие и благоустройството, която класифицира общините в пет групи, като Софийска община е обособена в отделна категория.³⁵ Най-малките общини изразходват около 2,5 пъти повече средства на глава от населението в сравнение с по-големите общини. Колебанията в разходите се увеличава с размера на общината, като общините от категория 1 показват най-малка променливост. По-малките общини са изправени също така пред по-високи постоянни разходи.

15. Освен размера, релефът също оказва влияние върху капиталовите разходи. Общините в планинските райони се нуждаят от по-високи капиталови разходи, особено за пътна инфраструктура и ремонти. Така например, в категорията на най-големите общини Смолян се отличава с най-високи капиталови разходи на глава от населението поради планинския си терен и разпръснатото население. За разлика от Смолян, община Сливен, която се намира в равнинен район с компактно разположено население, има най-малки разходи. Сред останалите планински общини с високи разходи са Банско, Мадан, Лъки и Борино. От друга страна общини като Брезово, Елин Пелин и Нова Загора, които са разположени в равнинни райони, имат по-ниски разходи.

Таблица 3. Дескриптивна статистика на общинските капиталови разходи по категории

	Брой общини	Средни капиталови разходи на глава от населението, в лева	Минимални	Максимални	Стандартно отклонение
Категория 1	26	226,7	Сливен	Смолян	62,34
Категория 2	26	293,5	Казанлък	Несебър	84,00
Категория 3	80	378,0	Дулово	Ивайловград	197,18
Категория 4	86	408,3	Руен	Маджарово	227,97
Категория 5	46	573,3	Бобошево	Челопеч	308,07

Източник: Министерство на финансите, собствени изчисления.

Бележка: Капиталовите разходи на общините са осреднени за периода 2016-2023 г., обхващащ два кметски мандата, за да се изгладят инвестиционните цикли и да се направят смислени сравнения на глава от населението.

35 Критериите за категоризиране на общините включват демографски, урбанизационни, инфраструктурни и транспортни, екологични, комуникационни, социални, социално-икономически и териториални фактори. Тези критерии се използват за класифициране на общините в пет категории, плюс София. Категория 1 обхваща големи общини като Пловдив, Варна и Бургас, докато средните и по-малките общини попадат в категории 3 и 4. Най-малките 46 общини в България попадат в категория 5. Пълен списък на всички наредби и заповеди на Министерството на регионалното развитие и благоустройството може да бъде намерен на Интернет страница <https://www.mrrb.bg/bg/kategorizaciya-na-administrativno-teritorialnite-i-teritorialnite-edinici/>.

16. Капиталовите разходи зависят и от разпределението на населението в рамките на общинските населени места. Общините с разпръснато население като Пазарджик, Марица и Добричка се нуждаят от голям брой по-малки по размер инвестиции, докато населени места с компактно разположено население като Пловдив и Добрич показват различен модел на разходване на средства. Големите предприятия в малки общини могат да допринесат за увеличаване на общинските капиталови разходи, както се наблюдава в Челопеч, Крумовград и Козлодуй. Също така по-малките общини със стабилна приходна база, особено в туристическите райони, показват високи инвестиционни разходи на глава от населението, както е при общините Несебър, Приморско и Банско.

17. Наред с това, по-развитите общини обикновено имат по-ниски инвестиционни разходи. Например две от най-бедните общини в категория 1 – Видин и Враца, отделят повече средства за капиталови проекти в процентно изражение на глава от населението в сравнение с някои от най-богатите общини в същата категория като Стара Загора, Русе и Пловдив. Това несъответствие произтича от факта, че по-бедните региони продължават да зависят в значителна степен от публичните инвестиции за инфраструктурни проекти и се отличават с по-съществени инфраструктурни слабости и непокрити инвестиционни потребности.

3.4. Ефективност на общинските разходи

3.4.1. Единица разходи за избрани общински услуги

18. Единица разходите за общински услуги могат да варират значително между отделните общини поради фактори като броя и гъстотата на местното население, релефа, практиките по възлагане на обществени поръчки, процесите на мониторинг и контрол и разликите в местния административен капацитет. В този раздел се анализират три ключови услуги – общински детски градини, управление на отпадъците и пътища (поддръжка, ремонт и строителство), които са представителни за управлението на общинските разходи. Детските градини се финансират предимно чрез бюджетни субсидии от централното правителство, докато управлението на отпадъците и пътната инфраструктура се финансират предимно от местни приходи.

19. Различията в местното финансиране и капацитет са причина за наличието на съществени разлики в качеството на услугите и достъпа до тях. Липсата на стандарти за качество на услугите в национален мащаб и използването на основани на разходите формули

за бюджетни субсидии от централното правителство, без връзка с резултатите или критерии за качество, допринасят за тези различия в разходите.

Управление на отпадъците

20. Управлението на отпадъците е основна отговорност на общините, която включва транспортирането на отпадъците до преработвателни предприятия за рециклиране или обезвреждане. За да финансират тези дейности, общините събират годишна такса от собствениците на имоти, която формира значителна част от общинския бюджет, варираща от 24 до 27 процента от общия размер на собствените приходи.

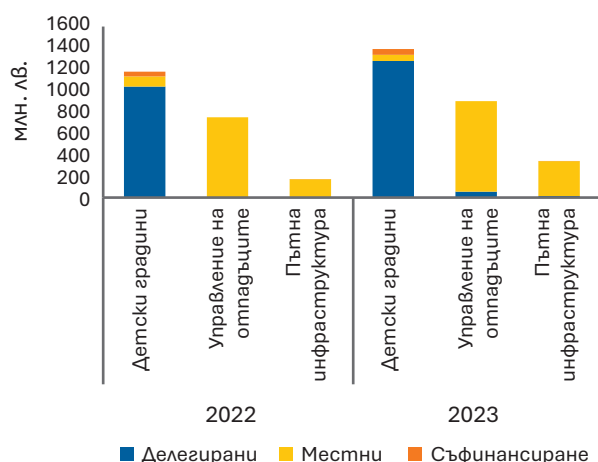
21. Анализът на единица разходи не разкрива ясна закономерност между размера на общината и средните разходи за тон отпадъци. Повечето общини, с изключение на най-големите градове, изразходват между 278 и 307 лева на тон отпадъци. Най-големите общини като Столична извличат ползи от икономии от мащаба. Около 21 общини изразходват по-малко от 100 лева на тон, а 9 общини изразходват над 1 000 лева на тон отпадъци. При най-големите

общини (категория 1) се наблюдават значителни разлики в разходите за отпадъци и почистване. Например Разград харчи най-малко – 87 лева на тон, докато Благоевград харчи почти 700 лева на тон. Високите разходи на Благоевград се дължат на разнообразния му терен и близостта до туристически атракции. Бургас, който

е втори по размер на разходите, харчи с 60 процента по-малко от Благоевград, но въпреки това има високи разходи, вероятно поради туристическия си характер. Ниските разходи на тон на община Разград могат да се обяснят до голяма степен с големия обем отпадъци на глава от населението.

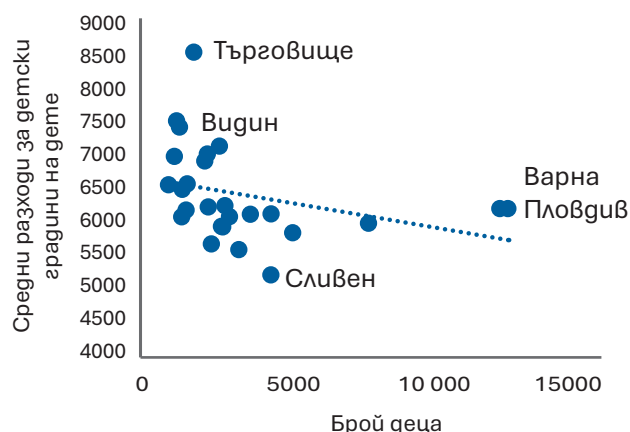
Графика 25. Общински разходи за детски градини, управление на отпадъците и пътна инфраструктура

а. Общи разходи за детски градини, управление на отпадъците и пътища, 2022-2023 г., млн. лева



Източник: Министерство на финансите

б. Разпределение на общините от категория 1 спрямо броя на децата



Източник: Министерство на финансите

22. Разходите за управление на отпадъците варираят в широки граници между отделните общини. В категория 2 най-ниски разходи имат Ботевград (137 лева/тон), Свиленград и Карлово, а най-високи – Сандански, Раднево и Козлодуй. Козлодуй и Раднево извличат ползи от приходите от местните електроцентрали, а туризмът в Несебър е причина общинските разходи да се запазват на средно ниво.

Общините от категории 3 и 4 също показват различия. В категория 3 община Оряхово харчи най-много (1 550 лева/тон), а Тунджа, Ивайловград и Кубрат – най-малко. В категория 4 Доспат е с най-високи разходи (2 762 лева/тон) поради трудния терен, а с най-ниски разходи е община Иваново. При най-малките 46 общини от категория 5 също се наблюдават различия в разходите.

Таблица 4. Дескриптивна статистика на единица разходи за управление на отпадъците по категории

	Брой общини	Среден разход на тон отпадък, в лева	Минимални	Максимални	Стандартно отклонение
Категория 1	26	178,0	Разград	Благоевград	115,5
Категория 2	26	284,3	Ботевград	Сандански	140,2
Категория 3	80	287,5	Тунджа	Оряхово	268,0
Категория 4	86	306,7	Иваново	Доспат	409,4
Категория 5	46	277,6	Стамболово	Ново село	259,7

Източник: МФ, НСИ, собствени изчисления.

Грижи в детски градини

23. Грижата в детски градини е делегирана услуга³⁶, финансирана основно от държавния бюджет, като общините имат възможност да предоставят съфинансиране. Общините разглеждат финансирането на детските градини като отговорност на държавата и са по-малко склонни да отделят допълнително местни ресурси. През 2023 г. около 8 процента от общите разходи за детски градини са съфинансирани с общински средства. В настоящия анализ са използвани два показателя: общи годишни общински разходи за детски градини и брой деца, посещаващи детска градина на общинско ниво, като са използвани данни за 2023 година (вж. Графика 25).

24. Най-големите общини показват най-малки отклонения в разходите. Общините с по-малък брой деца като Търговище, Силистра и Видин се отличават с високи разходи. Пловдив и Варна, две от най-големите общини, имат средни разходи на дете близки до средната стойност за групата. Сливен е с най-ниски разходи на дете, а Търговище – с най-високи,

което се дължи на демографски различия (много деца в предучилищна възраст в Сливен и малко в застаряващия Търговище). Видин, Силистра и Смолян, които са изправени пред демографски предизвикателства, също имат високи разходи на дете. Ловеч е изключение с много малък брой деца, но не толкова високо ниво на разходи на дете.

25. Единица разходите за услуги в детските градини зависят от възможността за събиране на децата в групи и детски градини. В категория 2 с най-високи разходи са общините в морските курорти Несебър и Поморие, всеки от които е с малко под 1 000 деца. Разходите на Самоков и Дупница са почти наполовина на разходите на Несебър. Асеновград, който е с най-голям брой деца в тази група, харчи близо 8 000 лева на дете. В категория 3 Чепеларе и Омуртаг харчат над 10 000 лева на дете поради разпръснатите в няколко села малки детски градини. Ихтиман е с най-ниски разходи за детски градини в страната при близо 600 деца. Шабла, която е с най-малко деца, харчи 7 701 лева на дете, а Марица, която е с най-много деца, харчи около средното за групата.

Таблица 5. Дескриптивна статистика на единица разходи за общински детски градини по категории

	Брой общини	Средни годишни разходи на дете, в лева	Минимални	Максимални	Стандартно отклонение
Категория 1	26	6 402,0	Сливен	Търговище	698,2
Категория 2	26	6 985,4	Самоков	Несебър	954,9
Категория 3	80	7 332,7	Ихтиман	Омуртаг	1 246,6
Категория 4	86	7 793,5	Белица	Цар Калоян	2 135,8
Категория 5 ^a	45	8 494,8	Лесичово	Макреш	2 300,4

Източник: Министерство на финансите, НСИ, собствени изчисления.

Бележка: ^a Община Трекляно, която попада в категория 5, е изключена поради липса на деца, записани в детски градини.

36 Единните разходни стандарти определят годишните общински бюджети за грижа в детските градини, като фиксират основна сума на дете и коефициенти за всяка община. Те включват корекции за показатели като брой на групите и децата със специални образователни потребности, като целта е да се покриват всички разходи. Детските градини могат да получават и допълнително финансиране от източници като общини, родители и донорски организации.

26. Броят на децата в предучилищна възраст е важен фактор, който допринася за по-високите разходи. В най-малките общини със застаряващо население средните разходи на дете в детска градина са най-високи в страната. Макреш харчи 15 510 лева на дете за общо 22 деца, докато Лесичево харчи около една трета от тази сума – 5 014 лева за 98 деца. Най-малък брой деца в детски градини има в Георги Дамяново, където в детската градина е сформирана само една група.

27. Основните фактори, които влияят върху единица разходите за услуги в детските градини, са финансовият модел, броят на децата в предучилищна възраст и практиките на съфинансиране. Финансовият модел разпределя фиксираният разход върху броя на децата, което води до по-високи разходи на глава от населението в по-малките общини. Застаряващите общини с по-малък брой деца също харчат повече на глава от населението.

Поддръжка на пътища и капиталови инвестиции³⁷

28. Общините носят основна отговорност за изграждането и поддръжката на местните пътища, като използват собствени източници на приходи, което води до значителни разлики в разходите.³⁸ Резултатите показват разлики между отделните общини в разходите на километър, които могат да се обяснят с разлики в достъпа до финансиране, планирането на проектите, инвестиционните възможности на общините и местните условия. Средните разходи на километър път нарастват при първите четири категории, но намаляват в най-малките общини от категория 5. Това вероятно се дължи на ограничените възможности на малките общини да инвестират в ново строителство или основни ремонти на пътища, поради което по-малките ремонти и поддръжката на съществуваща инфраструктура се явяват основни фактори, определящи нивото на разходи.

Таблица 6. Дескриптивна статистика на единица разходи за пътна инфраструктура по категории

	Брой общини	Средни разходи за пътни инвестиции на км, в лева	Минимални	Максимални	Стандартно отклонение
Категория 1	26	8 700,4	Добрич	Бургас	13 898,1
Категория 2	26	13 030,3	Свиленград	Козлодуй	22 486,7
Категория 3	80	13 717,6	Оряхово	Банско	12 843,3
Категория 4	86	15 774,9	Летница	Долна баня	16 296,0
Категория 5	46	13 657,6	Пордим	Сърница	14 842,6

Източник: Министерство на финансите, НСОРБ, собствени изчисления.

³⁷ Общински са пътищата извън републиканската пътна мрежа, чието изграждане и поддръжане е отговорност на общините, както е предвидено в Закона за пътищата.

³⁸ Единица разходите се изчисляват въз основа на общинските разходи за поддръжка и инвестиции в пътища и дължината на общинските пътища.

29. Инвестициите в местни пътища варират в зависимост от наличието на проекти и готовността на общините, като по-големите общини обикновено се справят по-добре с проектното планиране и изпълнение. Бургас изразходва над 74 000 лева на километър, което е повече в сравнение с разходите на Варна, вероятно поради по-мощно пътно строителство. Банско също харчи високи суми, докато Девин и Смолян харчат много по-малко. Високите инвестиции често корелират със значителни общински приходи, както се вижда при Козлодуй, който харчи 118 816 лева на километър благодарение на атомната си електроцентрала. И обратно, Свиленград, Дупница и Ботевград харчат много по-малко. По-разгърнатата пътна мрежа обикновено означава по-ниски средни разходи за поддръжка поради ограничените ресурси, но има и изключения като Крумовград. При най-малките общини разходите също се различават, като Пордим харчи най-малко, а Сърница – най-много. Средните разходи в категорията на най-малките общини са сходни с тези в категорията на средните общини, което показва наличие на ограничени ресурси.

3.4.2. Ефективност на разходите

30. Анализът на разходната ефективност е от ключово значение за идентифицирането на възможности за подобряване на съотношението между качество и цена и по-добро

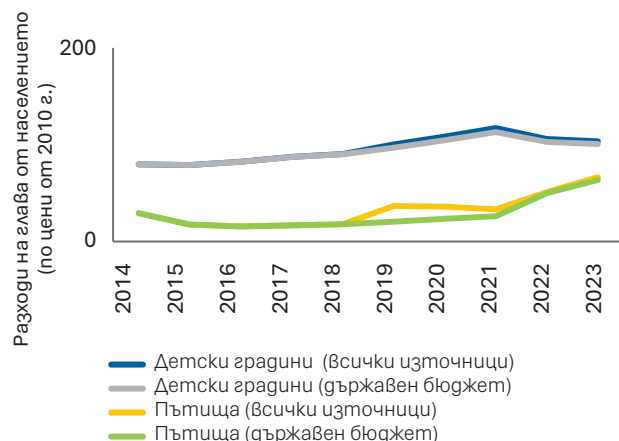
разпределение на ресурсите. Това изисква да се анализират избрани показатели за продукти или резултати във връзка с разходите, а не само единица разходите. Представеният по-долу анализ разглежда общинските разходи за детски градини и пътища, за които са налични данни относно изпълнението на показателите за ефективност. Показателите за детски градини включват броя на детските градини в общината, броя на обслужваните деца и броя на персонала (педагогически и непедагогически). По отношение на пътищата данните за 2023 г. включват общата дължина на пътищата в общината и дела на пътищата, нуждаещи се от ремонт.

31. Анализът показва наличие на значителен потенциал за подобряване на ефективността на разходите за детски градини и пътища. Резултатите от направения анализ на сравнителната ефективност (DEA)³⁹ са показани на Графика 26. Графики 27.а и 27.б представят съответните географски разпределения, категоризирани в четири еднакви по размер групи в рамките на интервала [0;1]. Резултатите сочат, че средната ефективност на разходите за детски градини е 56 процента, което показва наличие на значителни възможности за подобряване на ефективността. Общините с най-висока ефективност са разположени близо до центъра на страната, докато тези с най-ниска ефективност са концентрирани в североизточната част. Тази пространствена вариация подчертава възможността за целенасочени действия в регионите с ниска ефективност.

³⁹ За емпирично измерване на ефективността в литературата се разглеждат два подхода: параметричен (анализ на стохастичната граница) и непараметричен (анализ на сравнителната ефективност, DEA). Методът DEA оценява относителната ефективност като сравнява производствени единици със сходни нива на входящи ресурси. При този подход производствените възможности се конструират с помощта на наблюдаеми данни, като това дава следните ключови предимства: отпада нуждата от допускания за разпределението на данните или функционалната форма и се дава възможност за обработване на множество продукти чрез линейно програмиране. Въпреки това, DEA е напълно детерминистичен и чувствителен към екстремни стойности и грешки при измерването, а непараметричният му характер ограничава статистическото тестване.

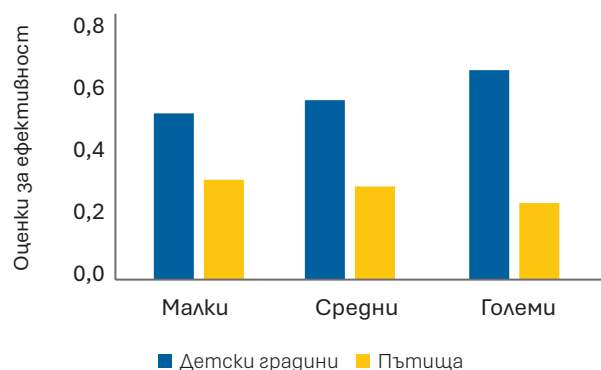
Графика 26. Ефективност на разходите и характеристики на общините

**а. Разходи на глава от населението:
Детски градини и пътища**



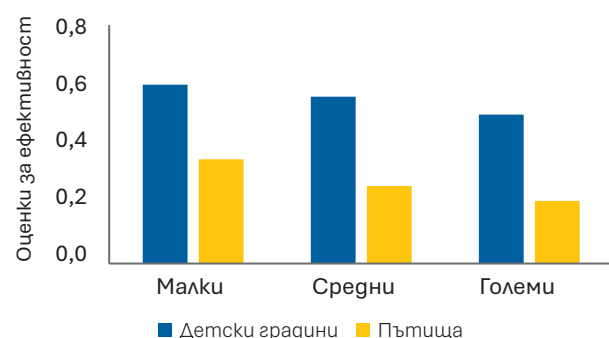
Източник: Собствени изчисления въз основа на данни от BOOST и НСИ.

**б. Осреднени оценки за ефективност според
размера на населението**



Източник: Собствени изчисления въз основа на данни от BOOST и НСИ.

**в. Осреднени оценки за ефективност според
разходите на глава от населението**



Източник: Собствени изчисления въз основа на данни от BOOST и НСИ.

**г. Събираемост на данъка върху превозните
средства и ефективност на разходите за
пътища**



Източник: Собствени изчисления въз основа на данни от BOOST и НСИ.

32. По отношение на детските градини, големите общини като цяло показват по-висока ефективност на разходите, но ефективността показва тенденция на намаляване с нарастване на разходите на глава от населението (вж. Графика 26). По-големите общини като Пловдив, Бургас и Стара Загора имат по-висока разходна ефективност, което вероятно отразява по-големи икономии от мащаба. От друга страна, общините с по-ниски разходи на глава от населението като Сливен постигат по-висока ефективност, докато общините с по-високи разходи като Търговище, Силистра и Видин показват по-ниски резултати. Ефективността корелира и с де-

мографските показатели – общините с повече жители, притежаващи висше образование, проявяват тенденция на по-ефективно управление на разходите за детски градини. Областите със застаряващо население и по-малко деца в предучилищна възраст, като Макреш и Георги Дамяново, показват по-ниска разходна ефективност.

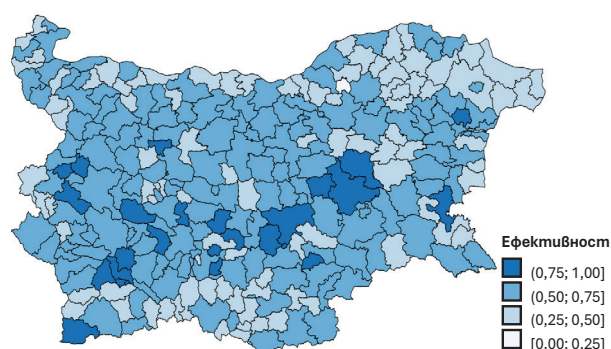
33. Анализът на разходите за пътища показва ниска средна ефективност, без наличие на ясни географски закономерности. Средният резултат за ефективност от 27 процента сочи, че са налице значителни възможности за подобрене. Макар че по-малки-

те общини като цяло се представят по-добре, големи градове като Пловдив и Варна също постигат добри резултати. По-високите разходи на глава от населението обикновено корелират с по-висока ефективност, въпреки че някои общини с високи разходи като Бургас все още показват ниски резултати за ефективност. Възможно е обаче чувствителността

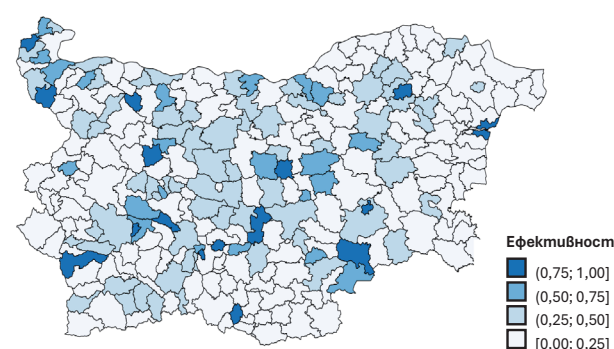
към екстремни стойности на методиката DEA и неравномерното разпределение на разходите за пътища на глава от населението да са повлияли на тези резултати. Също така силно изразена корелация между разходната ефективност и събираемостта на данъците (вж. Графика 26. з).⁴⁰

Графика 27. Ефективност на общинските разходи за детски градини и пътища

а. Географско разпределение на оценките за ефективност на общините: Детски градини



б. Географско разпределение на техническата ефективност на общинско равнище: Пътища



Източник: Собствени изчисления въз основа на данни от BOOST и НСИ.

34. Наред с това, регресионният анализ показва, че размерът и гъстотата на населението и ръстът на разходите оказват влияние върху разходната ефективност. В таблици П1 и П2 са представени резултатите от множествената регресия, при която за зависима променлива са използвани оценките за ефективност на общините, а за независими променливи – фактори като размер и гъстота на населението, социално-икономически характеристики и ръст

на разходите. По отношение на грижата в детски градини, по-големият брой на населението и по-високият годишен ръст на разходите на глава от населението са положително свързани с по-висока ефективност. В категорията пътища единствено гъстотата на населението показва значима положителна корелация с ефективността. Останалите променливи и годишният ръст на разходите не показват значима връзка с ефективността.

⁴⁰ Мерките, насочени към подобряване на спазването на данъчното законодателство и капацитета за събиране на данъци, също могат да повишат ефективността на публичните разходи. Тези ползи за ефективността са по-силно изразени при местни власти, които се възползват от икономии от мащаба и притежават солиден административен капацитет, който често е свързан с по-ефективни механизми за събиране на данъци. Освен това, структурата на данъчната система (например данъци върху въглеродните горива спрямо данъци върху доходите) може да повлияе на фискалните мултипликатори и в резултат на това – на ефективността на публичните разходи.

3.5. Препоръки за бъдещи политики

В краткосрочен и средносрочен план:

35. Правителството би могло да помисли за въвеждане на основани на ефективността субсидии, обвързани с конкретни показатели за резултати, които да допълнят или заместят някои от съществуващите бюджетни субсидии (вж. Глава 2). Настоящите механизми за финансиране на делегирани услуги, като образованието например, макар да отчитат общинските различия остават твърде ориентирани към входящите ресурси, което възпрепятства подобряването на услугите и ефективността на разходите.

В дългосрочен план:

36. Укрепването на местните бюджетни практики може да помогне за подобряване на разходната ефективност. Това може да се постигне чрез систематично събиране и анализиране на бюджетни данни, както и на показатели за ефективност и за удовлетвореност на гражданите. Подобен анализ може да помогне на общините да вземат по-информирани решения за разходите, включително чрез съкращаване или премахване на разходни пера, които не постигат целите си. Повишената роля на гражданите в бюджетните процеси (включително планирането, приоритизирането на проектите, наблюдението и контрола на бюджетните разходи) също може да спомогне за подобряване на ефективността чрез повишаване на прозрачността и отчетността.

37. Бюджетните ограничения и слабостите в местния административен капацитет могат да бъдат преодолені чрез подобряване на сътрудничеството, включително чрез общински сдружения за предоставяне на специ-

фични услуги. Малките общини често не разполагат с капацитет за ефективно разходване на средства и за комплексно управление на проекти, както се вижда от сравнително големите единица разходи в по-малките общини за пътна инфраструктура и грижа в детските градини. Този проблем е частично решен при управлението на отпадъците, водоснабдяването и канализацията чрез съвместни предприятия, обслужващи няколко общини, или други партньорства. Приложимостта на подобен подход може да бъде проучен и в други сектори. В допълнение към икономии от мащаба, такива партньорства – включително създаването на общински сдружения, биха могли да доведат до по-голяма ефективност на разходите и по-добър контрол на качеството.

38. Публично-частните партньорства (ПЧП) могат да помогнат за подобряване на предоставяните услуги, като същевременно доведат до намаляване на разходите. Местните власти могат да проучат възможностите за привличане на експертиза и инвестиции от частния сектор в области като водоснабдяване и канализация, местни пътища и друга инфраструктура.

39. Макар че децентрализацията може да повиши ефективността на разходите, тя изисква силни структури за отчетност, ефективни системи за докладване и механизми за хоризонтален контрол (например съдебен надзор), за да се предотвратят нарушенията. Цифровизацията може допълнително да подобри административните процеси и ефективността. Общините трябва да бъдат насърчавани да въвеждат цифрови технологии, подпомагани от целеви програми на централното правителство.

Приложения



Приложение 1:

Сравнителен анализ на цените и данъчните оценки на жилищата

За да сравним пазарните цени и данъчните оценки на имотите в България анализираме поотделно (1) публични данни за предлагането на недвижими имоти в различни градове и квартали през 2024 г. и (2) данни от Агенцията по вписванията за всички сделки с недвижими имоти през периода от юли 2022 г. до септември 2024 година. След това ги сравняваме с нашите изчисления на данъчните оценки в същите градове и зони. Зонирането на данъчните оценки в България се отразява чрез коефициента за местоположение, който варира между отделните общини и позволява множество данъчни зони във всяка от тях. Основните зони в рамките на един град са зони 1 до 5, следвани от зона „в строителни граници“ или „извън строителни граници“, както и две категории „вилни зони“.

А.1.1. Анализ въз основа на публични предлагания

Представянето на данните относно обявите за недвижими имоти не претендира за абсолютна точност и изчерпателност, но дава сравнително добра представа за разминаването между пазарните цени и данъчните оценки. Поотделно са анализирани данните за столицата София и за някои други общини в страната. За София са анализирани различни примери от практиката в първите четири зони, докато в останалите общини са анализирани примери в най-централната зона.

А.1.1.1. Сравнения в София – Зони 1, 2, 3 и 4

Големият брой имоти, обявени за продажба в София, позволява да се направи подробен анализ на разликите между ofertните цени и данъчните оценки на недвижими имоти в различни квартали. За да извършим този анализ

избираме два различни квартала във всяка от четирите основни зони така, че да попадат в различен ценови диапазон в рамките на една и съща зона.

Данните са взети от уебстраницата с най-много офери за недвижими имоти в България (imot.bg) на 11 ноември 2024 година. Те обхващат всички офери за жилищни апартаменти (включително апартаменти с 1 до 4 спални, както и по-големи апартаменти, но без мезонети, студиа и тавански помещения заради специфичните им характеристики). Данните отразяват средна цена за избраните квартали. Всички те са с повече от 100 офери, като единствено „Иван Вазов“ (като госта малък, но престижен квартал) е изключение с по-малко от 100 офери.

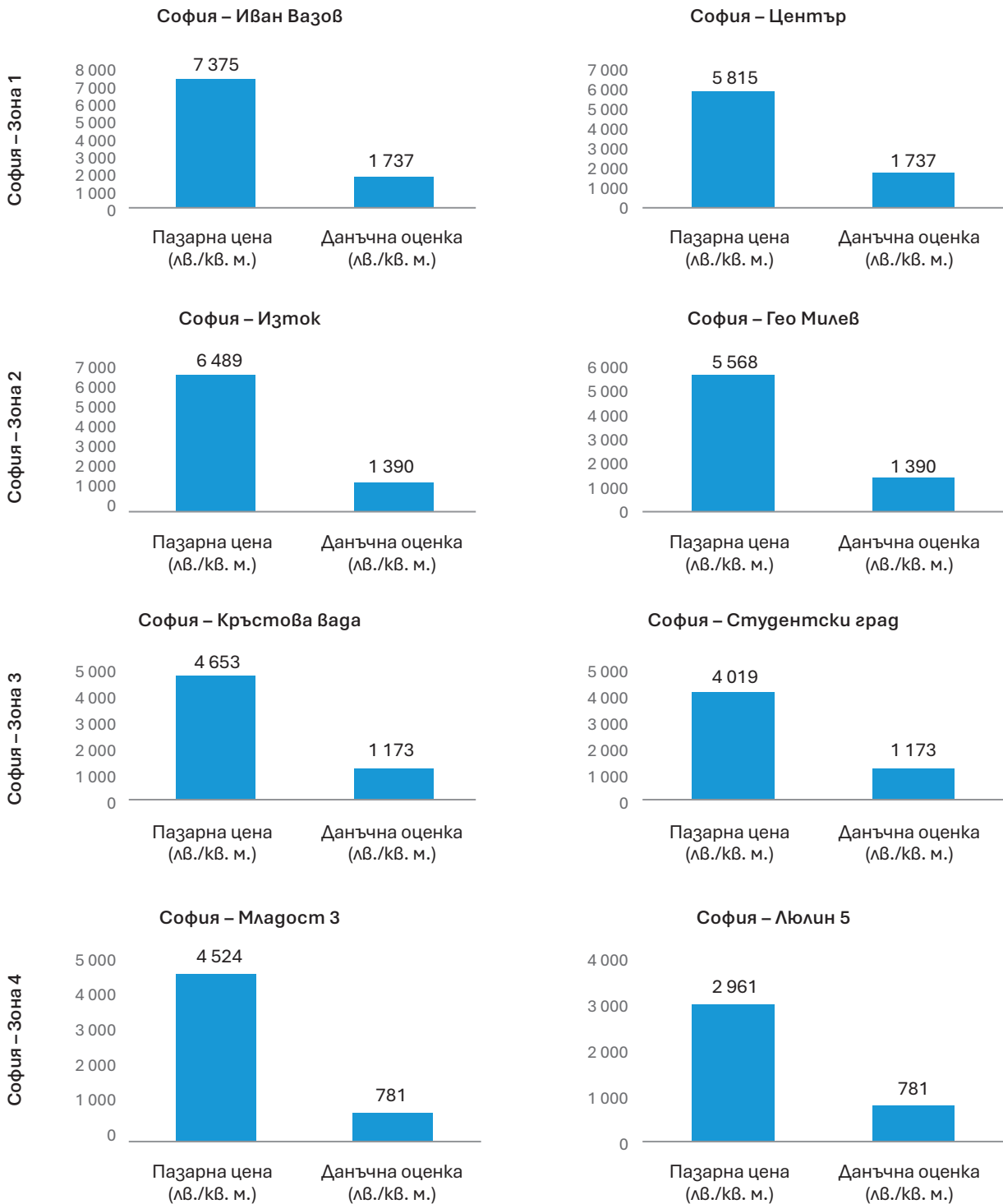
- **Зона 1:** Избираме кварталите „Иван Вазов“ (35 офери) и „София Център“ (над 1000 офери). И двата квартала се намират в една и съща зона, но разликата в пазарните цени между тях лесно може да достигне 20 – 25 процента, като кв. „Иван Вазов“ е близо до горната граница. Средната пазарна цена в кв. „Иван Вазов“ е 4,2 пъти по-висока от данъчната оценка, докато тази в София Център – 3,3 пъти по-висока (ноември 2024 г.).
- **Зона 2:** Избираме кварталите „Изток“ (110 офери) и „Гео Милев“ (126 офери), където „Изток“ е кварталът от по-висок клас. Средната пазарна цена в кв. „Изток“ е 4,7 пъти по-висока от данъчната оценка, докато тази в кв. „Гео Милев“ – 4,0 пъти по-висока (ноември 2024 г.).
- **Зона 3:** Избираме кварталите „Студентски град“ (522 офери) и „Кръстова Вада“ (над 1000 офери), където „Кръстова Вада“ е кварталът от по-висок клас. Средната пазарна цена в кв. „Кръстова Вада“ е 4,0 пъти

по-висока от данъчната оценка, докато тази в кв. „Студентски граг“ – 3,4 пъти по-висока (ноември 2024 г.).

- **Зона 4:** Избираме „Младост 3“ (130 оферти) и „Люлин 5“ (152 оферти), където „Младост 3“

е кварталът от по-висок клас. Средната пазарна цена в кв. „Младост 3“ е 5,8 пъти по-висока от данъчната оценка, докато средната в кв. „Люлин 5“ е 3,8 пъти по-висока (ноември 2024 г.).

Графика П1. Сравнения на цените и данъчните оценки на жилищата в София (в лева, ноември 2024 г.)



Източник: ИПИ въз основа на офертите за недвижими имоти в България, качени на сайта imot.bg към 11 ноември 2024 г.

А.1.1.2. Сравнения в осем различни града на България

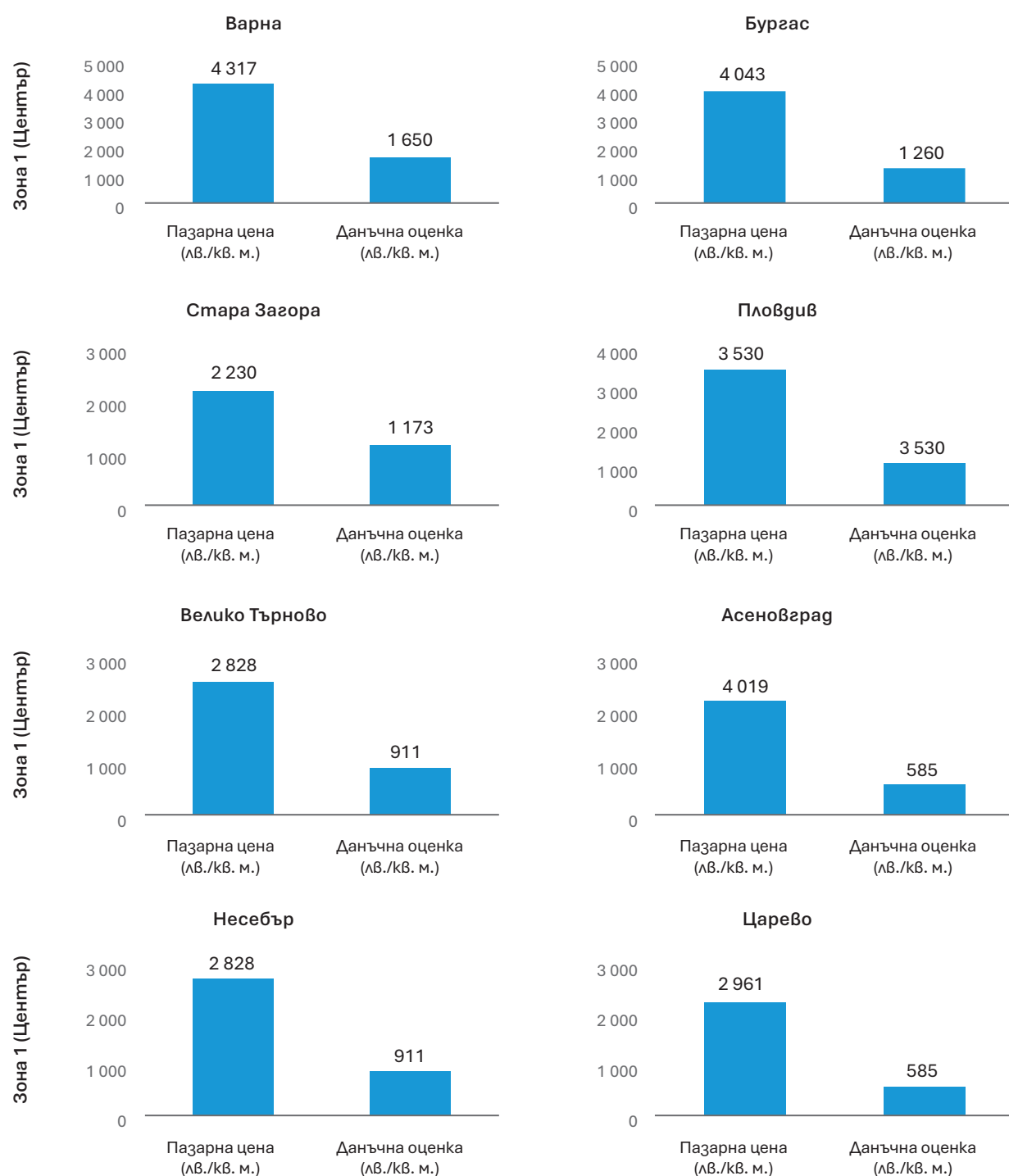
По-широкият анализ на цените (по ценови оферти) и данъчните оценки на недвижимите имоти за цяла България обхваща осем различни града, в т. ч. Варна, Бургас, Стара Загора и Пловдив (всички с отделни категории и различно зонирание според закона) и четири други града, които попадат в следващите две общи категории.

Данните са взети от уебстраницата с най-много предлагания на недвижими имоти в България (imot.bg) на 11 ноември 2024 година. Те обхващат всички оферти за жилищни апартаменти (с 1 до 4 спални и големи апартаменти), с изключение на мезонети, студия и тавански помещения. Данните отразяват средната цена на недвижимите имоти за централната градска част на тези общини.

- **Варна (538 оферти):** Варна е вторият град с най-висока данъчна оценка след София. Тъй като коефициентът за местоположение е близък до този в София (90-95 процента в зависимост от различните данъчни зони), а разликата в пазарните цени е много по-голяма, се очаква данъчната оценка да бъде по-близка до пазарната (в сравнение със София). Средната пазарна цена в центъра на Варна е 2,6 пъти по-висока от данъчната оценка (ноември 2024 г.). Средната пазарна цена в центъра на Варна е с около 30 процента по-ниска от цената в центъра на София, докато разликата в данъчната оценка е около 5 процента.

- **Бургас (149 оферти):** Бургас е с третата най-висока данъчна оценка. Коефициентът за местоположение е много по-нисък от този във Варна (20-25 процента разлика в зависимост от различните данъчни зони), докато разликата в цената (особено в центъра на града) не е толкова съществена. Средната пазарна цена в центъра на Бургас е 3,2 пъти по-висока от данъчната оценка (ноември 2024 г.).
- **Стара Загора (673 оферти) и Пловдив (над 1 000 оферти):** Цените на недвижимите имоти в Пловдив са по-високи от тези в Стара Загора. Данъчните оценки в Стара Загора обаче са средно по-високи (поради по-високия коефициент за местоположение), което е една от слабите страни в закона, илюстрираща същественото разминаване между динамиката на пазара и данъчното третиране на недвижимите имоти. Така например средните пазарни цени в Пловдив са 3,3 пъти по-високи от данъчната оценка, докато в Стара Загора разликата е 1,9 пъти (ноември 2024 г.);
- **Велико Търново (547 оферти) спрямо Несебър (636 оферти) и Асеновград (286 оферти) спрямо Царево (318 оферти):** Тези две двойки са съставени от общини от една и съща категория, но едната от тях се намира на морския бряг и следователно има по-високи пазарни цени на недвижимите имоти. И в двата случая разликата с данъчната оценка е по-висока в туристическата община (съответно Несебър и Царево), като в Царево тя достига 4,0 пъти (ноември 2024 г.).

Графика П2. Сравнения на цените и данъчните оценки на жилищата в България (в лева, ноември 2024 г.)



Източник: ИПИ въз основа на офертите за недвижими имоти в България, качени на сайта imot.bg към 11 ноември 2024 г.

А.1.1.3. Основни изводи от анализа на офертните цени и данъчните оценки

Данните за текущото предлагане по пазарни цени и данъчните оценки на различни имоти в България водят до някои наблюдения и заключения.

Въз основа на анализа за столицата София:

- Първо, разликата между данъчната оценка и средните пазарни цени в София е огромна (средно 3,5 до 4,5 пъти) и бързо нараства през последните години;
- Второ, в по-скъпите райони в рамките на една и съща зона пазарната цена обикновено е 4,0 до 4,5 пъти по-висока от данъчната оценка, докато ако изберем по-евтините райони, разликата е около 3,5 пъти;
- Трето, по-висока разлика (до 5 – 6 пъти) има в „модерните“ на пазара райони, които попадат в зони с по-ниски данъчни оценки (като „Младост 3“ в зона 4).

Въз основа на анализа за останалите градове:

- Първо, разликата между данъчните оценки и средните пазарни цени в другите градове в България не е толкова голяма, колкото тази в София, но все пак е значителна (средно 2,5 до 3 пъти) и също нараства през последните години;
- Второ, тъй като класацията на четирите най-големи града (след София) по отношение на данъчните им оценки е стара, съществуват някои неравенства, дължащи се на пазарната динамика напоследък и по-бързото развитие на някои от градовете в сравнение с останалите. Данъчните оценки във Варна и Стара Загора са по-близки до пазарната цена (с разлика от 2 до 2,5 пъти), докато в Бургас и Пловдив разликата е по-голяма – 3 до 3,5 пъти;
- Трето, налице е по-голяма разлика (до 4 пъти) в туристическите райони по морето като Царево, които не са отчетени правилно в коефициента за местоположение.

А.1.2. Втори подход, базиран на данни от Агенцията по Вписванията

Вторият подход се основава на официални данни за покупко-продажбите на недвижими имоти, предоставени от Агенцията по Вписванията в България. През 2009 г. в Агенцията по Вписванията е внедрена Интегрирана информационна система за кадастъра и имотния регистър (ИИСКИР), обхващаща всички 113 служби по вписванията. През 2022 г. е извършено надграждане на ИИСКИР, като считано от 01.07.2022 г. е въведена в експлоатация нова функционалност на информационната система. Това надграждане включва вписване на стойността на данъчната оценка на недвижимите имоти, предмет на сделки, както и посочване на стойността на всяка сделка, като за тази цел са добавени полетата „Данъчна оценка“ и „Материален интерес“.

Като използваме тези данни можем да изчислим разликата между средната стойност на материалния интерес (пазарната стойност на сделката) и средната стойност на официалната данъчна оценка за всеки месец през периода от юли 2022 г. до септември 2024 г. съгласно направените вписвания във всички служби по вписванията.

- Данните дават ясна представа за разликата между пазарните стойности на недвижимите имоти в България и данъчните оценки през последните две години;
- Наред с това е налице значителна разлика между пазарните цени на недвижимите имоти, придобити без ипотeka и тези с ипотeka. Сделките, обезпечени с ипотeka, отчитат по-високи средни цени, а оттам и по-голяма разлика с данъчната оценка. Сделките без ипотeka, т. е. без участие на банкова институция, отчитат по-ниска средна пазарна цена, но въпреки това е налице разлика с данъчната оценка, като възможно обяснение за това би могло да бъде занижаването на действителните пазарни цени с цел избягване на данъци;
- В повечето случаи през последните две години се наблюдава ясно изразено увелича-

ване на разликата между пазарните цени и данъчните оценки. Това е пряк резултат от нарастващите цени на недвижимите имоти в България и липсата на динамични компоненти в данъчните оценки;

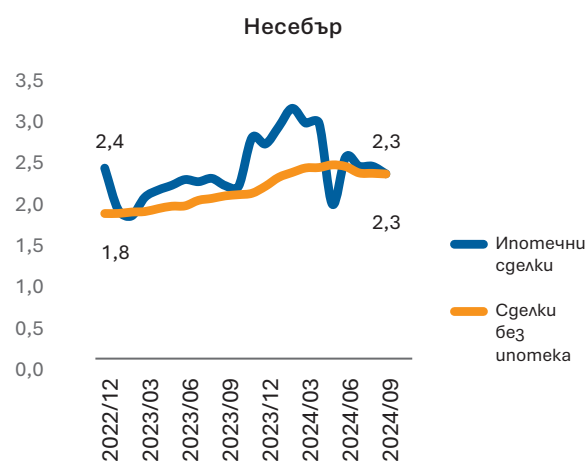
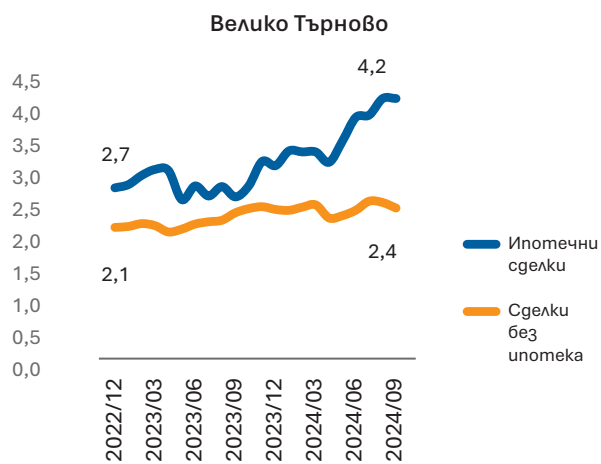
- Данните потвърждават по-ранните констатации, основани на предлагането на недвижими имоти – средната стойност на сделките с недвижими имоти в София (6-месечна пълзяща средна стойност, обхващаща периода април – септември 2024 г.) е средно 3,5 пъти по-висока от данъчната оценка при сделките, основани на ипотеката и 2,8 пъти по-висока в случаите без ипотеката. През последните две години се наблюдава значително нарастване на разликата;
- Във Варна и Пловдив разликата е 3,2 до 3,3 пъти за сделките с ипотеката и 2,5 до 2,8 пъти

за сделките без ипотеката (6-месечна пълзяща средна стойност, обхващаща периода април – септември 2024 г.). В Стара Загора разликата е по-малка – 1,7 до 2,2 пъти (6-месечен пълзящ среден показател, обхващащ периода април – септември 2024 г.), което потвърждава по-ранните изводи, основани на по-високия коефициент за местоположение на Стара Загора;

- В Несебър, град на морския бряг, разликата е по-малка от очакваното – 2,3 пъти (6-месечна пълзяща средна, обхващаща периода април – септември 2024 г.), което означава, че е налице потенциално по-голяма разлика между офертните цени и цените, на които се сключват реалните сделки. Това ще бъде проучено по-подробно като се разгледат други примери на морския бряг.

Графика ПЗ. Разлика през годините между средната стойност на сделките и средната стойност на данъчните оценки в различни градове (декември 2022 г. – септември 2024 г.)





Източник: ИПИ въз основа на данни от Агенцията по вписванията (юли 2022 г. – септември 2024 г.)

Бележка: Скокът във Варна през 2023 г. се обяснява с отчетените съмнителни данни за висок среден „материален интерес“ при сделките без ипотeka от юни 2023 г., което оказва влияние върху 6-месечната пълзяща средна стойност. Такива особености съществуват и при данните на Агенцията по вписванията (особено в туристическите общини), но общата тенденция и основните изводи са незасегнати.

Приложение 2:

Предварителни тестови модели за осъществимост на моделирането на масова оценка в България

А.2.1. Въведение

Настоящият анализ прави предварителна оценка доколко данните за пазара на недвижими имоти в България могат да послужат за разработването на надеждни модели за масова оценка, съответстващи на международните стандарти. Целта на този анализ е да се оцени ефективността на наличните данни и подходи за моделиране, да се идентифицират потенциални предизвикателства и да се очертаят стратегически препоръки за подобряване на практиките за масова оценка в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план.

Важно е да се отчете, че настоящата оценка предоставя предварителна информация за силните и слабите страни на съществуващите данни и модели. Прилагането на напълно разработени модели за данъчно облагане на недвижимите имоти на база на масова оценка, които да отговарят на международните стандарти, обикновено изисква значителна инвестиция от време, варираща от шест месеца до пет години. Този срок се влияе от различни фактори, включително качеството на съществуващите данни, технологичната инфраструктура, динамиката на пазара, човешките ресурси и финансирането.

Представените в настоящия доклад модели са предназначени само за тестване и не следва да бъдат използвани за реално данъчно облагане на имоти. Всички модели, разработени за тази цел, следва да преминат през задълбочена разработка и контрол на качеството в съответствие с утвърдените международни стандарти за масова оценка, като например Стандарта за автоматизирани модели за оценка и Стандарта за проучване на съотношенията на Международната асоциация на

оценителите (IAAO). Настоящият доклад има за цел да създаде основа за бъдещи усилия, като идентифицира ключови области, които се нуждаят от подобрене и инвестиции, като по този начин улесни създаването на надеждна и обоснована система за масова оценка в България.

А.2.2. Данни и методология

Бяха разработени серия от предварителни регресионни модели, с които да се обяснят вариациите в продажните цени при използване на определени характеристики на имота. Методологията използва логаритмичен линейен/мултипликативен регресионен модел за всеки район, обект на тестване, който да оцени зависимостите между характеристиките на имота и продажната цена. Бяха отчетени само статистически значими променливи при доверителен интервал от 95 процента или повече (т. е. t-статистика с абсолютна стойност поне 2).

Първоначално моделите бяха разработени при използване на пълните данни за сделките на Агенцията по вписванията от 2022 и 2023 година. Въпреки големия обем на сделките, подходящите променливи и високото ниво на пълнота на набора от данни, моделите се представиха слабо, обяснявайки само 5 до 30 процента от вариациите в продажните цени. Тази ограничена обяснителна сила може да се дължи на няколко причини, включително на потенциални неточности в данните и липса на ключови променливи, които биха могли по-добре да обхванат определящите фактори за цените на имотите. Вероятно и двете причини допринасят за ниската ефективност на модела, което е често срещан проблем при анализа на данни за недвижими имоти.

С цел да се извърши сравнителен анализ бяха събрани данни от обяви за продажба на жилищни имоти, публикувани на различни уебсайтове. Важно е да се отбележи, че наборът от данни представя офертни, а не крайни цени на сделките. Въпреки това ограничение, данните от обявите все пак могат да дават ценна информация за характеристиките и цялостната възможност за моделиране на цените на недвижими имоти в България. Освен това те служат като практически пример за заинтересованите страни, които да разберат потенциала на алтернативните източници на данни при оценката на недвижими имоти. Резултатите от регресионните модели, базирани на данни от обявите, също дават ценни сведения за ключовите коефициенти в настоящия чисто административен модел за определяне на данъчната оценка.

A.2.3. Основни констатации за текущите данъчни оценки

Въз основа на статистически значимите променливи в тестовите модели на база 2,263 обяви в София можем да сравним ефекта на различните променливи с текущите коефициенти в данъчните оценки.

- Тестовият модел показва разлика в цените в зависимост от района и вида на имота. Коефициентът за Вид на имота с 2 спални е приблизително 0,1507, което показва, че се очаква продажната цена на апартамент с 2 спални да бъде с близо 15,07 процента по-висока от тази на апартамент с 1 спалня, при запазване на останалите променливи. Тези променливи не се отчитат в настоящия модел за определяне на данъчните оценки, тъй като данъчната оценка на квадратен метър не зависи от площта или вида на имота (в случая апартамент с 1 или 2 спални);
- Тестовият модел показва разлика в цената в зависимост от използваните материали. Коефициентът за материал/гърво е приблизително -0,2591, което показва, че се очаква продажната цена на имот, изграден от гървен материал, да бъде с около 25,91 процента по-ниска от тази на имот, изграден от тухла, при запазване на останалите променливи.
- Променливата за материал е отчетена в настоящия модел за данъчна оценка (в базовата данъчна стойност), тъй като имотите от гървен материал имат данъчна основа с 18 до 35 процента по-ниска от имотите с масивна конструкция;
- Тестовият модел показва разлика в цената в зависимост от различните удобства на имота:
 - Коефициентът за централно/отопление е приблизително 0,0623, което показва, че се очаква продажната цена на имот с централно отопление да бъде с около 6,23 процента по-висока от тази на имот без централно отопление, при положение че другите променливи остават непроменени. Променливата за централно отопление е отчетена в настоящия модел за данъчна оценка (в коефициента за инфраструктура), тъй като имотите с централно отопление имат данъчна основа с 6 процента по-висока от тези без централно отопление;
 - Коефициентът за асансьор е приблизително 0,0428, което показва, че имот с асансьор се очаква да има с близо 4,28 процента по-висока продажна цена от имот без асансьор, при положение че другите променливи остават непроменени. Наличието на асансьор е отчетено в настоящия модел за данъчна оценка (в коефициента за индивидуални характеристики), тъй като апартаментите, разположени на шестия или по-горен етаж в сграда без асансьор, имат данъчна основа с 3 процента по-ниска от тези в сграда с асансьор;
- Тестовият модел показва разлика в цените в зависимост от етаж, на който се намира имотът:
 - Коефициентът за партерен/етаж е приблизително -0,0928, което показва, че се очаква продажната цена на имот на партерен етаж да бъде с около 9,28 процента по-ниска от тази на имот, който не е на партерен етаж, при запазване на останалите променливи. Променливата за партерен етаж е отчетена в настоящия модел за данъчна оценка (в коефициента за индивидуални характеристики), тъй като апар-

таментите на първи етаж имат ганъчна основа с 5 до 8 процента по-ниска от апартаментите на по-висок етаж;

- Коефициентът за последен/етаж е приблизително -0,0616, което предполага, че продажната цена на имот на последен етаж се очаква да бъде с около 6,16 процента по-ниска от тази на имот, който не е на последен етаж, при запазване на другите променливи. Променливата за последен етаж е отчетена в настоящия модел за ганъчна оценка (в коефициента за индивидуални характеристики), тъй като апартаментите на последен етаж имат ганъчна основа с 5 процента по-ниска от тази на апартамент на по-нисък етаж.
- Тестовият модел показва, както се очаква, значителна **разлика в цените в зависимост от местоположението на имота в София**:
 - Коефициентът за местоположение може да достигне до -0,5/-0,7, което показва, че се очаква продажната цена на имот в някои райони да бъде с 50 до 70 процента по-ниска от тази на имот в центъра на София. Променливата за местоположение е отчетена в настоящия модел за ганъчна оценка (в коефициента за местоположение), тъй като апартаментите в основните пет зони на София могат да имат разлика в ганъчната основа до 55 – 70 процента (Зона 4 и Зона 5 спрямо Зона 1);
 - Въпреки че коефициентът за местоположение позволява на общините правилно да диференцират ганъчните основи за различните зони, данните за София показват, че има квартали, в които коефициентът за местоположение в настоящия модел не отразява адекватно състоянието на реалния пазар. Такъв е случаят най-вече с квартали, в които пазарът на имоти е в подем, но не са в центъра на града (най-вече в Зона 3 и Зона 4). Това обаче е предизвикателство пред политиката на общините, тъй като те са свободни да променят зониранието за ганъчни оценки по всяко време.

Данните сочат, че повечето от коефициентите в настоящия модел за ганъчна оценка като различните ганъчни основи в зависимост от

материала на сградата, коефициентът за инфраструктура и коефициентът за индивидуални характеристики са в по-голямата си част адекватни на ценовите разлики на настоящия пазар на недвижими имоти. Освен това коефициентът за местоположение предоставя достатъчно гъвкавост на общините да диференцират правилно ганъчните оценки. Въпреки това ясно се очертават две сериозни предизвикателства пред политиката на общините.

Първо, **самата ганъчна основа (базисна ганъчна стойност) е значително по-ниска от реалния пазар**, поради което ганъчните оценки като цяло изостават. Второ, **зонирането в някои случаи е остаряло** (София) и не отразява правилно настоящия пазар на недвижими имоти.

А.2.4. Закljučения от тестовия модел и перспективи за моделиране на масова оценка

Приложените различни тестови модели за масова оценка на пазара в България показват значителен потенциал за създаване на надеждни и точни системи за оценка. Въпреки това, ефективността на тези модели варира значително в зависимост от използвания източник на данни. С допълнителни усилия при събирането на данни, контрола на качеството и прилагането на най-добри практики в областта на ганъчните оценки – например като тези, свързани с автоматизираните модели за оценка (АМО), географските информационни системи (ГИС) и усъвършенстваните техники за моделиране – ефективността на тези модели вероятно би могла да бъде допълнително подобрена. Създаването на специален екип за управление на качеството на данните и интегрирането на тези най-добри практики в процеса на моделиране би било от решаващо значение. Голям брой международни примери и утвърдени най-добри практики очертават ефективни стратегии за прилагане на тези подобрения, предоставяйки пътна карта за постигане на надеждна и защитима система за масова оценка.

Занапред е изключително важно да се подобрят процесите на събиране на данни и да се положат всеобхватни усилия за стандартизация. Сътрудничеството между специалисти по да-

нъчни оценки и технически експерти, включително специалисти по ГИС и експерти по големи масиви от данни, ще бъде от ключово значение за усъвършенстване на точността и ефективността на моделите. Предвид променливостта в качеството на данните и динамиката на пазара в различните райони е необходим поетапен и стратегически подход към прилагането им. Следващите стъпки следва да се съсредоточат върху разработването на формализирани

модели, които биха дали информация за целесъобразността на този подход и биха включвали по-обстойно събиране на данни и обсъждания с ключови заинтересовани страни като нотариуси, частни фирми и местни кадастрални служби. От съществено значение за изграждането на надеждна система за оценка ще бъде създаването на стабилна инфраструктура за събиране и обработка на данни със специално заделени за целта ресурси.

Приложение 3:

Прилагане на подхода на фискалния недостиг при изравнителните субсидии⁴¹

Методологията на фискалния недостиг за определяне на изравнителните субсидии се основава на простата идея, че наличните средства за изравняване следва да се разпределят между нуждаещите се местни власти в зависимост от размера на техния фискален недостиг. Той се определя като разликата между потребностите от разходи и фискалния капацитет на една местна власт. Настоящото приложение предлага преглед на различните подходи, които се използват за измерване и количествено определяне както на потребностите от разходи, така и на фискалния капацитет. Приложението очертава и начина, по който средствата могат да бъдат разпределени между местните власти, след като бъде определен размерът на фискалното несъответствие.

А.3.1. Измерване на фискалния капацитет

За измерване на фискалния капацитет на отделните поднационални единици могат да се използват няколко методологии. Смисълът на използването на данъчния капацитет вместо на действителните приходи е, че по този начин се предотвратява създаването на порочни стимули да се събират по-малко данъци.⁴²

Фискалният капацитет на една местна власт обикновено се определя като потенциалните приходи, които могат да бъдат получени от определените му данъчни основи (когато то полага средно ниво на усилие за събиране на данъци), плюс всички други налични приходи, вклю-

чително от споделени приходи на централната власт и безусловни субсидии. Основната причина да се измерва потенциалът за приходи е да се избегне създаването на порочни стимули за събиране на по-малко данъци, когато вместо това се използват действителните приходи.⁴³

От гледна точка на стимулите е ясно, че е необходимо да се оценява капацитетът само за онези видове местни приходи, по отношение на които местните власти могат да упражняват някаква свобода на действие (като по този начин влияят върху крайните резултати от приходите). Такъв очевидно е случаят със собствените данъчни приходи и таксите, събирани от местните власти. Що се отнася до другите местни приходи като тези от споделени приходи и безусловни субсидии, при тях не е необходимо да се оценява приходният потенциал. В този случай действителните и потенциалните приходи съвпадат. Трансферите от централната власт, включително споделените данъци, се контролират от националните органи и не търпят промени. Ето някои от методологиите:

Представителна система за приходите (RRS): Основната идея, залегнала в тази система, е да се изчисли размерът на приходите, които една местна власт би събрала, ако полага средно данъчно усилие. Това се прави чрез набавяне на данни за събираемостта на приходите и данъчните основи за всеки разглеждан данък във всяка поднационална единица. Въз основа на информацията за всички данъчни осно-

41 Вж. Мартинес-Васкес (Martinez-Vazquez) (2019 г.).

42 Използването на капацитета вместо на действителните приходи намалява стимулите за потискане растежа на икономиката. Малко вероятно е обаче местните власти да жертват темповете си на растеж заради възможността да увеличат дела си в получаваните субсидии.

43 Въпреки че използването на мярка за фискален капацитет или потенциални приходи би трябвало да е достатъчно за премахване на порочните стимули за събиране на по-малко приходи, съществува един по-дълбок аспект, включващ стимули, които е много трудно да се избегнат. Местните власти могат да реагират на използването на фискалния капацитет като се опитат да намалят действителните си данъчни основи. Този тип поведение е възможно, но е много малко вероятно предвид големите щети, които това би нанесло на техните местни икономики.

ви за всяка поднационална единица, както и за средното национално фискално усилие за всеки от данъците, може да се изчисли размерът на приходите, които всяка юрисдикция би събрала при средно фискално усилие. След това тази сума се използва за количествено определяне на фискалния капацитет на всяка юрисдикция. Когато липсва информация за данъчните основи, трябва да се използва „модифицирана, базирана на регресия RRS система“, при която се използват подходящи заместители на тези данъчни основи. Например, ако местната данъчна основа е (или се очаква да бъде) силно обвързана със заместващата променлива, регресиите на събираемостта на данъците (като зависима променлива) върху заместващата променлива (като обяснителна променлива) дават прогнозни уравнения, които могат надеждно да предскажат потенциалните приходи за всяка юрисдикция. Чрез имплицитно използване на оценените регресионни коефициенти се прилага подходът на средното данъчно усилие.

Оценка на стохастичната граница на потенциалните максимални приходи: Най-съществената разлика между подхода RRS на поднационално равнище и подхода на стохастичната граница се състои в това, че при последния се приема, че юрисдикциите се отклоняват от оптималните нива на събираемост чрез недостатъчно ефективни усилия за събиране на данъци от страна на данъчната администрация или в други сфери от техните компетенции. В противовес на това при подхода RRS юрисдикциите могат да се отклоняват от очакваната средна стойност както чрез свръхефективни, така и чрез недостатъчно ефективни действия. Подходът на стохастичната граница определя разликата между действително събраните приходи и възможно най-високата събираемост, достигана от най-добре представящите се местни власти. Във всяка група от местни власти юрисдикцията, която постига най-високото ниво на децентрализирани приходи спрямо местния БВП, определя и потенциалните приходи за тази група юрисдикции. Най-добре представящите се юрисдикции по отношение на дадени характеристики се намират на „границата на ефективността“. По-слабо ефективните юрисдикции могат да

се разглеждат като изоставащи от границата, а колкото по-голямо е разстоянието до границата, толкова по-голяма е степенята на неефективност. Следователно ефективността (максимален капацитет) и неефективността (действителни приходи, по-малки от потенциалните максимални приходи) са относителни спрямо най-добре представящите се юрисдикции.

Използване на заместващи показатели за местния данъчен капацитет: Друг подход за оценка на фискалния капацитет на местните власти е да се разгледат заместващи показатели или променливи, които теоретично би трябвало да са силно обвързани със способността им да събират приходи. Широко използвана променлива е равнището на личния доход на глава от населението. Източникът на приходи за местните власти (пряко или косвено) е доходът на техните жители, които плащат данъци. В резултат на това равнището на личния доход на глава от населението се превръща в очевиден измерител на фискалния капацитет. Основното предимство на използването на личния доход на глава от населението като измерител на фискалния капацитет е неговата простота и достъпност поне на регионално равнище. Друга често използвана променлива е брутният вътрешен продукт на регионално ниво.

Историческо ниво на събраните собствени приходи: Историческите нива на събраните приходи представляват лесен начин за определяне на фискалния капацитет на отделните юрисдикции. За съжаление използването на исторически данни за приходите не решава задоволително проблема с отрицателните стимули, тъй като местните власти могат лесно да се „научат“, че по-високата събираемост води до по-ниски субсидии, вследствие на което да намалят данъчното си усилие, така че да се възползват от системата за бюджетни субсидии.

Средна стойност на миналите коефициенти на събираемост: За да се намали проблемът с негативните стимули, свързан с използването на исторически нива на събираемост на собствени приходи при оценката на фискалния капацитет, някои леки манипулации на истори-

ческата събираемост на приходи могат да осигурят прости и гонякъде ефективни решения. Тази методология се състои в изчисляване на съотношението между местните и националните приходи на глава от населението за период от няколко години, след което се изчислява средната стойност на тези съотношения за всяка юрисдикция. Тази средна стойност показва относителния размер на събраните местни приходи на глава от населението спрямо националния стандарт за период от няколко години. По този начин се получава единна оценка на относителния фискален капацитет за всяка юрисдикция, като косвено се вземат предвид само историческите данни за събираемостта.

А.3.2. Измерване на разходните нужди

Нуждите от разходи на дадена юрисдикция могат да се дефинират като финансирането, необходимо за покриване на всички разходни отговорности, възложени на местната власт при стандартно ниво на предоставяне на услуги. На практика съществуват няколко варианта за измерване на разликите в разходните потребности на местните власти. В обсъждането по-долу ще опишем шест методологии, които са представени по степен на сложност от най-простите към най-сложните. В международния опит съществуват алтернативни подходи за измерване на разходните потребности:

Норми за финансови разходи на потребител (отгоре надолу): При тази методология се използва подробна информация за разходните функции, възложени на отделните местни власти. Процедурата може да се обобщи по следния начин: Първо, съвкупното равнище на потребностите от разходи по функции, възложени на местната власт, се оценява въз основа на коригирани исторически данни или на бюджетната прогноза. Бюджетната прогноза на разходите по функции може да включва корекции в отговор на промени в разходните приоритети. Втората стъпка е да се изчисли разходната норма на потребител за всяка функция, като се раздели съвкупното равнище на потребностите от разходи на броя на потребителите на тази функция на национално рав-

нище. Например, ако става дума за държавните разходи за средно образование, тогава броят на учениците в средното образование в страната ще служи за измерител на броя на потребителите. Третата стъпка е да се умножи разходната норма на потребител за всяка функция по необходимия коефициент за коригиране на разходите. Четвърто, нуждата от разходи за всяка функция в дадената поднационална единица се получава, като коригираната норма на потребител се умножи по броя на потребителската база в поднационалната единица. Общите нужди от разходи са сбор от изреженото за всички функции.

Изчисляване на разходите „отдолу нагоре“ за кошници от стандартизирани ресурси:

Тази методология остойностява изчерпателно стандартизирани кошници от услуги, предоставяни от местното управление. В допълнение към определянето на стандартните нива на публичните услуги (средни национални стойности или минимални изисквания), този подход изисква подробно количествено определяне на входящите ресурси, информация за техните разходи или цени, описание на производствения процес за всички местни публични стоки и услуги и ясни процедури за това как да се остойността всички аспекти на разходните отговорности на поднационалните правителства. Потребностите от разходи за всяко местно правителство се получават чрез просто сумиране на всички разходи за постигане на целевите стандарти, свързани с поднационалните услуги в рамките на юрисдикцията.

Представителна система за разходите, основана на регресия (RES): Тази методология е малко по-сложна, изисква много данни и се състои от няколко стъпки. Първо се избират онези разходни отговорности на поднационалните единици, които ще бъдат предмет на изравняване. На второ място се определят основните фактори, извън цените на вложените ресурси, определящи разходите за предоставяне на местни услуги за всяка от избраните функции. Това може да се направи чрез регресионен анализ, при който зависимите променливи са действителните разходи, направени за всяка функция, а обяснителните или независимите променливи са тези, които обясняват разликите в разходите

за предоставяне на обществени услуги между отделните юрисдикции. Релевантните фактори са тези, които са статистически значими и имат съответното въздействие върху разходите за предоставяне на обществени услуги. Трето, изчисляване на представителните разходи на глава от населението за всяка функция и всяка юрисдикция при използване на коефициентите, получени от предходния регресионен анализ. Представителният разход се тълкува като сумата, която местната власт би похарчила в дадена категория ако предостави стандартното ниво на услугата, като този разход може да бъде коригиран с разликите в цените на входящите ресурси. И накрая, сумата от коригираните представителни разходи за всички функции е оценената потребност от разходи на поднационалната единица.

Претеглени индекси на показателите за разходни потребности: Този подход включва създаване на съставен индекс на показателите за разходни потребности, на които са дадени интуитивни относителни тегла в опит да се улови влиянието им върху общите разходи за предоставяне на услуги. Този метод има големи прилики с подхода, който понастоящем се използва в Индия. Списъкът с критерии, които влизат в индекса и използваните тегла трябва да бъдат внимателно оценени. Изборът на фактори и тегла, отразяващи вариациите в разходните нужди, може да бъде направен чрез използване на статистически техники.

Исторически стойности на разходите: Един неусложнен начин за определяне на разходните нужди на дадена юрисдикция е да се стъпи върху исторически данни за разходите. По-конкретно може да се приеме, че наличната информация относно разходите през последната година (или години), коригирани с инфлацията, изразява нуждите от разходи на всяка юрисдикция. Ако местните власти разполагат с голяма свобода на действие при вземането на решения относно размера на разходите през даден период, този метод предлага сравнително реалистична оценка на потребностите от разходи, предлагайки предимства като простота и минимални изисквания за информация. За съжаление използването на исторически данни може да бъде източник на по-

рочни стимули за местните власти, тъй като те евентуално ще „научат“, че увеличаването на разходите в настоящето ще доведе до по-високи изравнителни субсидии в бъдеще.

Еднаква разходна норма на глава от населението: Най-простият начин за оценка на разходните нужди на глава от населението е да се вземе средната стойност на историческите разходи на глава от населението на национално ниво. За да се изчисли тази средна стойност е необходимо първо да се определи съвкупното равнище на поднационалните потребности от разходи, което може да се основава на коригирани исторически данни или на бюджетната прогноза, след което получената сума да се раздели на населението на страната. Тази проста процедура е изгодна, когато липсва подробна информация за разликите в потребностите на глава от населението или в разходите за предоставяне на местни публични услуги между отделните юрисдикции, или когато има основания да се смята, че тези разлики са незначителни.

А.3.3. Прилагане на механизма на изравняване на фискалния недостиг

След като нуждите от разходи и фискалният капацитет бъдат оценени за всяка поднационална единица, може да се изчисли „фискалният недостиг“ за всяка от тях. Този етап от методологията може да се обобщи в три прости стъпки. Първо, дефиниране на фискалния недостиг като разликата между потребностите от разходи и фискалния капацитет. Поднационалните единици, които нямат положителен фискален недостиг, т. е. тези, в които потенциалните налични ресурси (фискален капацитет) надвишават потребностите от разходи, не отговарят на изискванията за изравнителна субсидия и отпадат изцяло от процеса. Втората стъпка е да се определи „относителният фискален недостиг“ за всяка единица, която има право на изравнителна субсидия. Относителният фискален недостиг представлява размерът на фискалния недостиг на всяка единица като дял от общия фискален недостиг (сумиран за всички единици

с положителен фискален недостиг). Третата стъпка е разпределянето на изравнителните субсидии пропорционално на относителния фискален недостиг на всяка единица като се умножи относителният фискален недостиг по общия обем на наличните средства за изравняване. Както беше споменато по-горе, резервът от изравнителни средства може да бъде предоставен от централното правителство и/или от вноски от поднационалните единици в по-добро положение, при които фискалният

капацитет надвишава потребностите от разходи. В заключение, съществуват и други подходи за разпределяне на резерва от средства спрямо фискалния недостиг. Например една от алтернативите е да се сведе до минимум максималният фискален недостиг между отделните поднационални единици. Освен това вноските тип „Робин Худ“ от по-богатите местни единици, ако има такива, могат да бъдат определяни по няколко начина – пропорционално, прогресивно и пр.

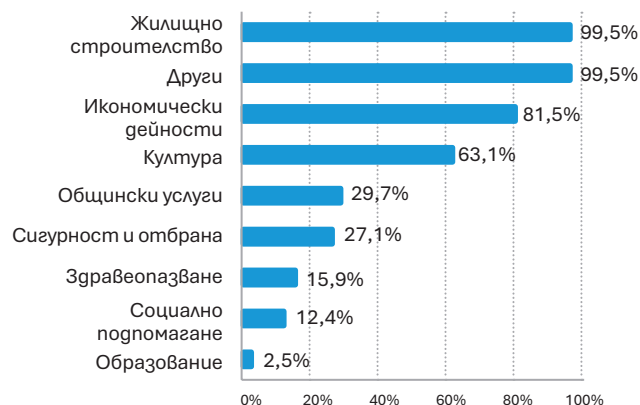
Приложение 4: Допълнение към анализа на разходната ефективност

Графика П4. Услуги с най-високо ниво на съфинансиране (2023 г.), %



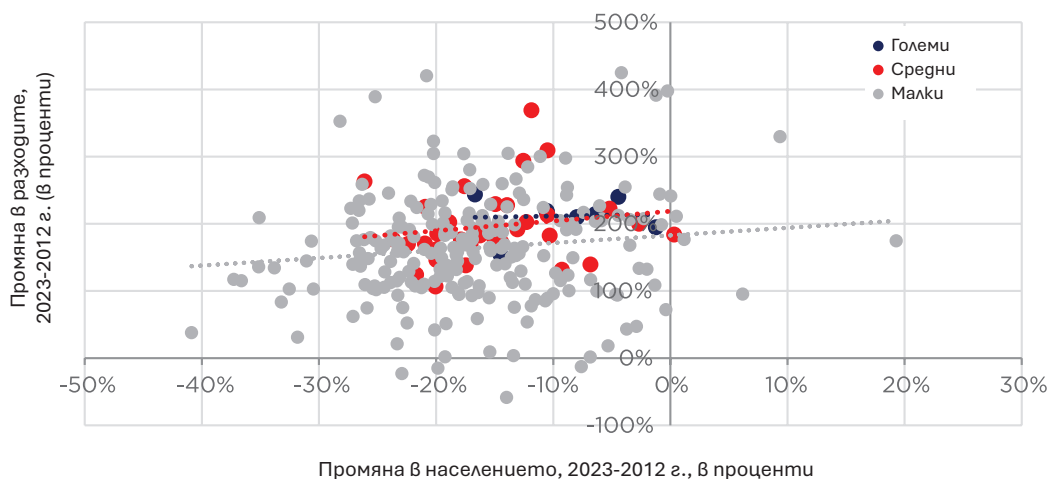
Източник: Министерство на финансите.

Графика П5. Дял на местното финансиране в общите общински разходи по функции на местното самоуправление (2023 г.), %



Източник: Министерство на финансите.

Графика П6. Динамика на населението спрямо публичните разходи (2023 към 2012 г.), %



Източник: Анализ на Световна банка въз основа на данни от базата данни BOOST, Световната банка и НСИ.

Таблица П1, Детерминанти на оценките за ефективност на общините: Разходи за детски градини

	(1) Техническа ефективност на разходите за детски градини	(2) Техническа ефективност на разходите за детски градини
Естествен логаритъм (Ln) от общия брой на населението (2014-2023 г.,)	0,047*** (0,009)	0,058*** (0,012)
Гъстота на населението (2023 г.,)	-0,027 (0,026)	-0,028 (0,024)
Процент от населението с висше образование	0,004** (0,002)	0,003 (0,002)
Коефициент на безработица (2021 г.,)	0,001 (0,001)	0,002* (0,001)
Среден годишен ръст на разходите за детски градини (2014-2023 г.,)	0,662*** (0,192)	0,592*** (0,185)
Константа	0,010 (0,085)	-0,016 (0,112)
Наблюдения	262	262
R-квадрат (коефициент на детерминация)	0,206	0,395
Фиксирани ефекти за общината	Не	Да

Бележка: Устойчиви стандартни грешки в скоби; (1) – без фиксирани ефекти на ниво община; (2) – с фиксирани ефекти, ***p < 0,01, **p < 0,05, *p < 0,1.

Таблица П2, Детерминанти на оценките за ефективност на общините: Разходи за пътища

	(1) Техническа ефективност на разходите за пътища	(2) Техническа ефективност на разходите за пътища
Естествен логаритъм (Ln) от общия брой на населението (2014-2023 г.,)	-0,047*** (0,017)	-0,027 (0,019)
Гъстота на населението (2023 г.,)	0,364*** (0,071)	0,383*** (0,102)
Процент от населението с висше образование (2021 г.,)	0,001 (0,004)	-0,002 (0,005)
Коефициент на безработица (2021 г.,)	0,003 (0,002)	0,002 (0,003)
Процент от служителите, пътуващи до работа (2021 г.,)	-0,001 (0,001)	-0,001 (0,001)
Среден годишен ръст на разходите за пътища (2014-2023 г.,)	0,002	0,004

	(1) Техническа ефективност на разходите за пътища	(2) Техническа ефективност на разходите за пътища
Константа	(0,014) 0,653***	(0,015) 0,502**
Наблюдения	(0,209) 258	(0,208) 258
R-квадрат (коефициент на детерминация)	0,111	0,227
Фиксирани ефекти за общината	Не	Да

Бележка: Устойчиви стандартни грешки в скоби; (1) – без фиксирани ефекти на ниво община; (2) – с фиксирани ефекти, ***p < 0,01, **p < 0,05, *p < 0,1.

Преосмисляне на общинските финанси

Преглед на публичните финанси
на поднационално ниво в България

август 2025 г.