**ДИСТАНЦИОННИ ОБУЧЕНИЯ ОБУЧИТЕЛЕН МОДУЛ 1**

**«УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩИНСКИТЕ ФИНАНСИ»**

**ТЕМА 1. НОРМАТИВНА УРЕДБА НА НАЦИОНАЛНО И МЕСТНО НИВО**

**(МАТЕРИАЛИ ЗА САМОПОДГОТОВКА)**

Целта на темата е обучаемите да се запознаят с актуалната нормативна рамка на национално ниво, която е свързана с общинските бюджети. Акцента е върху последните промени на нормативните документи в сферата на местните финанси.

**Съдържание на темата:**

* **Подтема 1.1. Национална нормативна рамка.**
* **Подтема 1.2. Местна нормативна рамка**

Компетенциите, които обучаемите ще придобият са основно познаване на актуалната нормативна база в сферата на местните финанси. По-подробно се представят основните нормативни актове, съотносими към отговорностите на местните власти. Представените основни промени в нормативната уредба за местните финанси след 2014 г. Разглеждат се и измененията и допълненията на Закона за публичните финанси за периода след 2014 година.

**Очаквани резултати от обучението:** Възможност за осъзнато прилагане на нормативната база в пряката дейност на експертите.

**Подтема 1.1. Национална нормативна рамка.**

Национална нормативна среда е съвкупност от правни актове, които се отнасят за всички лица в рамките на цялата национална територия. Нормативните актове се делят на видове, според следните критерии:

* С оглед кръга на лицата, които ангажират - общи и местни. Общи са такива които действат на територията на цялата страна, а местни са тези които действат на определен кръг лица и/или на определена територия. Общ е Закона за устройство на територия, местен е Закона за устройство на черноморското крайбрежие. Местни нормативни актове са и наредбите на общинските съвети.
* Според мястото им в йерархията на нормативните актове: законови; подзаконови; Законови нормативни актове това са Конституция, закони и кодекси (Закон за местните данъци и такси, Данъчно осигурителен процесуален кодекс). Подзаконови нормативни актове това са нормативни актове на Министерски съвет, нормативни актове на отделните министри, нормативни актове на общинските съвети.
* Според отношението си към отделните отрасли: вещноправни (Закон за собствеността), облигационноправни (Закон за задълженията и договорите); гражданскоправни (Закон за наследството) и т.н.

Най-общо националното законодателство в нашата страна, имащо отношение към местните финанси, може да бъде разделено на две категории:

* Общо законодателство, което включва: Конституция на Република България, Закон за публичните финанси, Закон за държавния бюджет, Закон за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ), Закона за местното самоуправление и местната администрация Закона за общинския дълг, Закона за счетоводството, Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор, Закон за вътрешния одит в публичния сектор, Закон за местните данъци и такси, Постановления, Наредби, Указания и др.
* Секторно законодателство се състои от специални закони, отнасящи се за индивидуални случаи или определени места или области на държавна политика и включва Закона за регионалното развитие, Закона за насърчаване на инвестициите, Закона за енергийната ефективност, Закона за социалните услуги, Закона за опазване на околната среда и др.

**Конституцията на Република България** (КРБ) като основополагащ документ, в който се определят всички права и задължения на гражданите и институциите в държавата. Съгласно Конституцията на Република България гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество. Данъчни облекчения и утежнения могат да се установяват само със закон.

Със специална глава – седма „Местно самоуправление и местна администрация“ са постановени основните участници в местното самоуправление, техните права и отговорности. **С чл.140 КРБ** дава право на общините да имат своя собственост, която да използват в интерес на гражданите си. **С чл.141** се определя самостоятелността на общинските бюджети, както и възможността със закон да се определят постоянните финансови източници в общинския бюджет. КРБ определя общинският съвет като единствен орган, който определя размера на местните данъци при условия, по ред и в границите, установени със закон, както и размера на местните такси по ред, установен със закон. Определена е и възможността държавата да подпомага със средства от бюджета и по друг начин общините, за да гарантира тяхната нормална дейност.

По принцип всяко законодателство, оправомощава, но и ограничава местните власти при изпълнение на бюджетните дейности. Основните правила, свързани с финансовите взаимоотношения между централни и местни власти са зададени в Конституцията, а конкретният начин на разпределение на ресурсите, видовете приходи, постъпващи в местните бюджети и правомощията на местните власти, са регламентирани в съответните Закони, Правилници, Наредби, Постановления и др. Те осигуряват рамката и минималните изисквания, към които дадена община би следвало да се придържа, а общинските служители трябва да бъдат добре запознати с изискванията за тяхното прилагане. При изпълнението им, общините трябва да изградят система за информиране на общността за приоритетите на местната финансова политика. Най-ефективните местни власти са тези, които прилагат иновативни и гъвкави методи при изпълнение общинските програми.

**Дефиниции за общинския бюджет:**

• По Конституция общинският бюджет е самостоятелен (автономен), извън републиканския и включва собствени приходоизточници и субсидии от държавата;

• Общинският бюджет е годишният ни финансов план за приходите и разходите за една бюджетна година. Бюджетът се съставя, обсъжда, приема, изменя, изпълнява и отчита съгласно закона и общинска наредба. Другата дефиниция за общинския бюджет е и, че той е финансова сметка, която включва всички постъпления и плащания за дейността на общината за съответната бюджетна година с изключение на постъпленията и плащанията, за които се прилагат сметки за средства от Европейския съюз, и на операциите с чужди средства, за които са обособени сметки за чужди средства.

• Бюджетът е основен документ на политиката на общината, съставен и обсъден с участието на местната общност, така както и държавния бюджет е документ на националната политика.

• Приетият бюджет е и своеобразно ръководство за оперативна дейност – по него се отчита реализацията на местните политики, степента на постигане на целите и отражението им върху гражданите.

**Закон за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА)**

В глава седма „Имущество и финанси на общината“ се определят основните правомощия на общинския съвет и на кмета на общината, свързани с общинската собственост и бюджета на общината.

Общината има право на собственост, чийто обхват и начин на придобиване се определят със закон.

Собствената сфера на дейност на общините, съгласно ЗМСМА може да се раздели условно на 3 основни групи:

Управление на местните финанси и имущество - собственост (вкл. собствени предприятия и търговски дружества), финанси (вкл. данъци), собствена администрация;

Управление на територията, комунални дейности и благоустрояване на населените места;

Ангажименти по секторни политики – образование, здравеопазване, култура, социални услуги, опазване на околната среда, поддържане и опазване на културното и историческото наследство, развитие на спорт, отдих и туризъм, защита при бедствия.

Общинският съвет приема самостоятелен бюджет на общината, извън държавния, на основата на собствени приходоизточници и субсидии от държавата, разпределяни между общините по критерии, определени със закон.

Общината има право да емитира облигации.

Разходите на общината се правят за покриване на местни потребности, както и за нужди, възникнали в изпълнение на държавни функции.

Разходите за изпълнение на държавни функции се покриват от държавния бюджет.

Общинският съвет може да подпомага с финансови средства общински предприятия и търговски дружества с общинско участие, чиято дейност е свързана със задоволяване потребностите на населението.

По решение на общинския съвет в общината може да се създаде общински гаранционен фонд за малки и средни предприятия.

Средствата в общинските гаранционни фондове за малки и средни предприятия по § 3 от допълнителните разпоредби на Закона за приватизация и следприватизационен контрол се използват за покриване на част от кредитния риск в размер до 80 на сто от стойността на кредитите. Общинските съвети приемат и публикуват правилници за условията и реда за разходване на средствата във фондовете.

По решение на общинския съвет в общината може да се създаде общински фонд за обновяване на многофамилни жилищни сгради. С решението се регламентират органите за управление и надзор на фонда, правилата за набиране на средства и за съфинансиране на обновителни дейности.

Последни изменения в ЗМСМА:

Провеждане и гласуване на заседания на ОбС от разстояние;

ОбС одобрява разходи по определени показатели на районите, кметствата и населените места с кметски наместници (с изключение на определените като второстепенни разпоредители с бюджет), в рамките на общия бюджет на общината;

Кмета на общината в хода на изпълнение на бюджета, е длъжен да осигурява своевременно одобрените разходи по бюджетите за районите, кметствата и населените места с кметски наместници.

Задължения за ОбС при сделки с общинско имущество да се правят инвестиции на територията на съответното населено място.

При отдаването под наем, под аренда, при ползването на дървесина и недървесни горски продукти и при разпореждане с имоти и вещи – общинска собственост, които се намират на територията на съответното населено място извън територията на общинския център, извън случаите на приватизация, с решението по чл. 21, ал. 1, т. 8 общинският съвет определя:

1. не по-малко от 30 на сто от постъпленията от продажбата на общински нефинансови активи да се използват за финансиране на изграждането, за основен и текущ ремонт на социалната и техническата инфраструктура на територията на съответното населено място;

2. не по-малко от 30 на сто от постъпленията от разпореждането с друго общинско имущество, извън имуществото по т. 1, от наем, от аренда на земеделски земи и горски територии и от ползването на дървесина и недървесни горски продукти от горите, общинска собственост, да се използват за изпълнение на дейности от местно значение в съответното населено място.

Когато се финансират обекти на територията на кметствата и населените места с кметски наместници и възложител е кметът на общината, кметовете на кметства, кметските наместници или оправомощени от тях длъжностни лица се включват в съставите на комисиите по чл. 103 от Закона за обществените поръчки, участват при съставянето на актове и протоколи по време на строителството съгласно Закона за устройство на територията и нормативните актове по прилагането му, и в комисиите за въвеждане в експлоатация на строежите.

Показателите за разходи по чл. 45, ал. 1, т. 2, букви "а" – "д" от Закона за публичните финанси се определят въз основа на обективни критерии, определени с наредбата по чл. 82, ал. 1 от Закона за публичните финанси, а капиталовите разходи по чл. 45, ал. 1, т. 2, буква "е" от Закона за публичните финанси се определят въз основа на актуални данни за състоянието на социалната и техническата инфраструктура в района или в населеното място, изготвени от звеното по устройство на територията, съвместно с кмета на района, с кмета на кметството или с кметския наместник, като се вземат предвид и проектите, които се изпълняват със средства от Европейския съюз.

**Закон за публичните финанси (ЗПФ).**

ЗПФ е приет от 41-ото Народно събрание на 31 януари 2013 г., като по-голямата част от нормите влязоха в сила от 1 януари 2014 г. Законът урежда обществените отношения в сферата на публичните финанси, като отменя Закона за устройство на държавния бюджет и Закона за общинските бюджети. Освен, че обхваща и обобщава правилата по материите, уреждани от предходните два закона, със ЗПФ се въвежда във вътрешното ни право и прилагането на Директива 2011/85/ЕС относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки. Наред с устройството на процедурите, засягащи структурата, съставянето, приемането, изпълнението и отчитането на бюджета, Законът урежда и неговата прозрачност. Въведени са ред задължения за активно публикуване на определени видове информация на интернет страниците на разпоредителите на бюджетни средства. Една от най-значимите нормативни новости е предвиждането на административно-наказателна санкция за неизпълнение на задължение за публикуване на информация или на документи на интернет страница, като задължението може да произтича от този закон, от закона за държавния бюджет за съответната година или от постановлението за неговото изпълнение.

Законът извежда като ключова ролята на програмното и ориентирано към резултатите бюджетиране като основен метод за управление на публичните разходи.

Съгласно ЗПФ, „Бюджет е утвърденият, включително промененият по съответния ред, годишен финансов план на бюджетната организация, включващ приходите и помощите, разходите, трансферите, бюджетното салдо и неговото финансиране, поетите задължения за разходи, както и други показатели за оценка на постигане на целите на бюджетната организация“.

В чл. 73 от ЗПФ е разписано ясно и конкретно съдържанието на средносрочната бюджетна прогноза, като например: описание на приоритетите на политиките на правителството, основните допускания, при които е разработена; допускания за развитието на националната и световната икономика; целите на фискалната и бюджетната политика; информация за последната отчетна година, за текущата година и прогнозата за основни бюджетни показатели за следващите три години; тавани на разходите на първостепенните разпоредители с бюджетни средства и др.

Освен включените в отменения Закон за устройството на ДБ принципи за управление на публичните финанси „икономичност“, „ефективност“, „ефикасност“, „законосъобразност“ и „прозрачност/публичност“ в чл. 20 на ЗПФ са включени и принципите „всеобхватност“, „отчетност и отговорност“, „адекватност“ и „устойчивост“, като всички принципи са подробно дефинирани. В този смисъл, важна е дефиницията за „ефикасност“ – „степента на постигане на целите на бюджетните организации при съпоставяне на действителните и очакваните резултати от тяхната дейност“.

По отношение на общинските бюджети са включени разпоредби за:

* Съставянето на прогноза за местните дейности и проектобюджета на общината и тяхното приемане от общинските съвети;
* Структура на общинския бюджет;
* Взаимоотношенията на общинския с държавния бюджет;
* Относимите за общините фискални правила;
* Организация на изпълнението и отчитането на общинските бюджети;
* Публичността на общинския бюджет.

**Измененията и допълненията на ЗПФ през годините:**

През **2016 г.** в ЗПФ (ДВ, бр. 43 от 7.06.2016 г.) са направени изменения и допълнения в две насоки, касаещи общините – нова Глава осма "а" „Общини с финансови затруднения“, която представлява процедура по финансово оздравяване на общините (в детайли процедурата се разглежда в Тема 3) и нови редакции на някой регламенти, а именно:

- Министърът на финансите определя реда, начина и сроковете за предоставяне на информация за състоянието и движението на дълга на общините, притежаваните от тях активи под формата на дългови инструменти, включително за техните намерения за поемане на дълг, както и за издаване на гаранции от общините. За неизпълнение на задължението за предоставяне на информация по дълга виновното длъжностно лице се наказва с глоба от 100 до 500 лв., а при повторно нарушение на нарушителя се налага глоба в двоен размер.

- Наличните към края на годината задължения за разходи не могат да надвишават 15 на сто от средногодишния размер на отчетените разходи за последните четири години; ограничението не се прилага за задължения за разходи, финансирани за сметка на помощи и дарения;

- Наличните към края на годината поети ангажименти за разходи не могат да надвишават 50 на сто от средногодишния размер на отчетените разходи за последните четири години; ограничението не се прилага за ангажименти за разходи, финансирани за сметка на помощи и дарения;

- Кметът на общината изготвя годишния отчет за изпълнението на бюджета по показателите, по които е приет, придружен с доклад, и в срок до 31 август на следващата бюджетна година го внася за приемане от ОбС. ОбС приема отчета не по-късно от 30 септември на годината, следваща отчетната година.

- Кмет на община, който не изпълни задължението си да предложи на ОбС откриване на процедура за финансово оздравяване на общината, при наличие на законовите условия за това, се наказва с глоба от 500 до 2000 лв.

Тези промени в ЗПФ наложиха актуализиране на вътрешната нормативна уредба по дълга и по подготовка и приемане на общинския бюджет.

В последната тема се разглеждат по-подробно относимите към общините фискални правила и добрите практики по тяхното текущо наблюдение и отчитане.

Със ЗИД на ЗПФ, обн. ДВ, бр. 91/14.11.2017 г. бяха изменени редица текстове с цел постигане на съответствие с препоръките на ЕК за транспониране на Директива 2011/85/ЕС относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки; подобряване на фискалните правила и бюджетната процедура, вкл. в частта за взаимоотношенията на държавния бюджет с бюджетите на общините и за изпълнението на общинските бюджети и по-добро регулиране отношенията, свързани с банковото обслужване и системата на единната сметка. Промените, отнасящи се до общинските бюджети са както следва:

- взаимоотношенията на общинските бюджети с централния бюджет се разделят на основни взаимоотношения и други трансфери (чл.51). В основните влизат трансферите за: обща субсидия за финансиране на делегираните от държавата дейности; местни дейности - обща изравнителна субсидия и за зимно поддържане и снегопочистване на общинските пътища (чл.52, ал.1, т.1, б.„б”) и целева субсидия за капиталови разходи. Останалите трансфери – за други целеви разходи, вкл. и за местни дейности (чл.52, ал.1, т.1, б.”г”) и финансови компенсации от държавата и временните безлихвени заеми ще бъдат извън обхвата на основните бюджетни взаимоотношения между бюджетите на общините и централния бюджет, респективно в сроковете по бюджетната процедура НСОРБ ще има право да прави предложения по основните взаимоотношения (чл.77);

- разширява се възможността държавата да финансира делегираните на общините държавни дейности с обща субсидия за тези дейности за сметка на централния бюджет, както и за сметка на бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет по държавния бюджет, които провеждат съответните области на политики (чл.53, ал.1). Предвижда се извън случаите на утвърдени със ЗДБРБ размери на бюджетни взаимоотношения между бюджетите на общините и централния бюджет, те да могат да се променят от съответния орган, включително за сметка на намаление на бюджетното взаимоотношение на бюджета на първостепенен разпоредител с бюджет по държавния бюджет с централния бюджет, при изпълнение на области на политики, проекти, програми и възлагане на дейности (изменението става по реда на раздел II на глава осма) (нов чл.55а);

- предлагат се по-ясни редакции на текстовете относно разглеждането и приемането на решението за бюджета на общината в частта на разчетите за финансиране на капиталовите разход - с решението за приемане на общинския бюджет общинският съвет одобрява и разчетите за финансиране на капиталови разходи, включително разпределението на целевата субсидия за капиталови разходи, определена със ЗДБРБ за съответната година, по обекти за строителство и основен ремонт, за придобиване на материални и нематериални дълготрайни активи и за проучвателни и проектни работи, включително за съфинансиране и за плащания по заеми за капиталови разходи (чл.94, ал.3, т.6);

- доизяснява се начина на изчисляване на максималния размер на новите задължения за разходи и на ангажиментите за разходи, в случай на правоприемство или когато съответните второстепенни разпоредители са били подчинени на други първостепенни разпоредители (чл.94, ал.8 и ал.9);

- регламентира се, че отпускането на нов заем от централния бюджет за рефинансиране на непогасената в срок част от безлихвен заем да бъде еднократно - министърът на финансите може да удължава срока за възстановяване на заемите с още една година, след което може да отпусне еднократно нов заем от централния бюджет за рефинансиране на непогасения размер от заема със срок за възстановяване не по-дълъг от една година. Удължаването на срока и отпускането на нов заем се извършва въз основа на мотивирано предложение на кмета на общината и при наличие на решение на общинския съвет. (чл.103, ал.4);

- въвежда се ограничение в размера на отпусканите от МФ безлихвени заеми за сметка на централния бюджет при временни касови разриви – да не може да надвишава размерите на общата изравнителна субсидия и целевата субсидия за капиталови разходи на съответната община по ЗДБРБ. Безлихвени заеми няма да се отпускат на общини, когато решението на общинския съвет за поемане на дълг е прието след изтичането на 39 месеца от неговото избиране. (чл.103, ал.5 и ал.6);

- разширяват се възможностите с постъпленията от продажба на общински нефинансови активи да се погасяват и временни безлихвени заеми, отпуснати на общините в процедура по финансово оздравяване (чл.127, ал.2);

- увеличават се забраните относно извършването на разходи, натрупването на нови задължения и/или поемането на ангажименти за разходи (чл.128)

- облекчават се значително условията за ползване на неизразходваните средства от субсидии (чл.129, ал.1 и ал.2) - средствата от целевата субсидия за капиталови разходи и трансферите за местни дейности - обща изравнителна субсидия и за зимно поддържане и снегопочистване на общински пътища не се възстановяват и може да се разходват за същите цели и през следващите бюджетни години. Удължават се и сроковете за разходване на останалите трансфери (постъпили, извън утвърдените със ЗДБРБ основни взаимоотношения), като при остатък той се възстановява не по късно от 20 декември на следващата година (досегашният текст за възстановяване на неусвоените целеви средства беше до 31 януари на следващата бюджетна година);

- увеличава се срокът, в който общинския съвет с решение определя срока на процедурата по финансово оздравяване и приема плана за финансово оздравяване - в 20-дневен срок от провеждане на публичното обсъждане (чл.130д, ал.4). Правят се и други промени в процедурите по Глава осма "а"- „Общини с финансови затруднения”, вкл. и се въвежда ограничение за общинските съвети на такива общини да могат да вземат решения за получаване на безлихвени заеми, както и решения за поемане на общински дълг в срок не по-рано от една година от изпълнението на плана за финансово оздравяване.

Със ЗИД на ЗПФ (ДВ бр. 98 от 17.11.2020 г.) са направени промени във връзка разразилата се в световен мащаб пандемия от COVID-19 и последвалата я глобална икономическа стагнация, довела до свиване на икономическата активност и заетостта и отразила се крайно неблагоприятно върху редица сектори от икономиката, както в световен мащаб така и в България. С измененията се цели:

* Създаване на по-голяма гъвкавост по отношение на националните фискални правила при наличието на извънредни обстоятелства и премахване на предпоставките за проциклично въздействие на ограниченията;
* Ясно дефиниране на ограниченията и допустимите отклонения;
* Премахване на ограниченията, които биха възпрепятствали усвояването на средства от европейските фондове и програми, в т.ч. и във връзка с предстоящото реализиране на Плана за възстановяване на Европа;
* Създаване на възможност неусвоени допълнително одобрени разходи по бюджетите на ПРБ да бъдат използвани за изпълнението на други приоритетни политики, с оглед по-ефективно разходване на ограничения финансов ресурс.

Със създаването на нова ал. 3 в чл. 25 дава възможност дефицитът на сектор "Държавно управление" на годишна основа да надвишава 3 на сто от БВП при извънредни обстоятелства (необичайни събития) извън контрола на Министерския съвет, имащи сериозно въздействие върху финансовата позиция на сектор "Държавно управление".

Относно измененията в чл. 27 в ал. 4 се прави промяна в размера на ограничението на годишния бюджетен дефицит по консолидираната фискална програма, изчислен на касова основа, като той се променя от 2 на сто от брутния вътрешен продукт на 3 на сто от БВП. Изменението в ал. 5 е свързано с възможност за надвишаване на размера на ограничението единствено при извънредни обстоятелства, като е отменена възможността за неспазване на ограничението за бюджетния дефицит по КФП, в случай че не се нарушава ограничението за дефицита на сектор „Държавно управление“. Това е свързано с осигуряване на възможности за по-голяма гъвкавост при наличието на извънредни обстоятелства.

Допълнението в чл. 28, ал. 1 цели изключване на разходите, извършвани от сметки за средства от Европейския съюз, включително и по други международни програми и договори, които са с режим на сметки за средства от Европейския съюз, от обхвата за максималния размер на разходите по консолидираната фискална програма, който не може да надвишава 40 на сто от брутния вътрешен продукт, с цел да не се ограничава усвояването на средства от европейските фондове и програми.

Приетото изменение и допълнение на ЗПФ е опит за адекватен отговор на създалата се извънредна икономическа и финансова ситуация в глобален мащаб от разразилата се пандемия от COVID-19, който да позволява на страната ни да предприема съответни мерки при стриктно спазване на изискванията на европейското законодателство по отношение на фискалните правила и при освобождаване на необходимото фискално пространство в рамките на националните ограничения и при спазване на финансова дисциплина и фискална устойчивост. Това следва да допринесе и за реализация на Плана за възстановяване на Европа, предвиждащ възможности за държавите-членки на ЕС за достъп до ресурси от фондове, програми и механизми и безпроблемното им използване.

Приети са и други изменения от технически характер и незначителен ефект върху общинските бюджети.

**Закон за държавния бюджет.**

Законът за държавния бюджет е специален закон, който се приема всяка година и чрез който се утвърждават приходите, разходите, поетите ангажименти и задължения по консолидирания държавен бюджет за съответната година. С него се определят и годишните размери на трансферите за общините, както и редът и сроковете за предоставянето им по сметките на общините.

Определя се и Механизъм за определяне на основните бюджетни взаимоотношения между централния бюджет и бюджетите на общините под формата на субсидии за съответната година. Този Механизъм включва разпределението на: общата субсидия за делегирани от държавата дейности; на общата изравнителна субсидия; трансфера за зимно поддържане и снегопочистване и целевата субсидия за капиталови разходи.

С него, както е определено в чл.32, ал.6 от ЗПФ, може да се определя максимален размер на дълга, който може да бъде поет от общината през бюджетната година извън ограниченията по чл.32, ал. 1 и извън случаите по ал. 5 за авансово финансиране на плащания по проекти, финансирани със средства от Европейския съюз.

**Закон за местните данъци и такси**

Законът за местните данъци и такси (ЗМДТ) е материален закон с общо действие на територията на цялата страна и основният закон с който работят органите по приходите към общините. Чрез него се формира по голямата част от местната фискална политика на общините в Р България. В този закон се определят видовете, структурата и обхвата на местните данъци и такси, данъчно задължените лица, сроковете за внасяне. Съгласно чл.1, ал.2 от ЗМДТ общинските съвети определят с наредба размера на данъците, а с чл.9 - приемат наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги. Събираните в приход на общините данъци и такси се определят в диапазоните по ЗМДТ, в които общинските съвети са определили с Наредбите конкретните размери на местните данъци и такси.

**Закон за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ)**

ЗУСЕСИФ определя националната институционална рамка за управлението на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове, реда за предоставяне на финансова подкрепа чрез безвъзмездна финансова помощ, специални правила за определяне на изпълнител от бенефициент на БФП, правилата за верифициране и сертифициране на допустимите разходи и за извършване на плащанията, както и реда и условията за налагане на финансови корекции. Законът урежда следните въпроси:

* Ефективното управление и разходване на публичните средства и на средствата от ЕС;
* Въвеждането на ясно разписани срокове, формуляри и други правила за изпълнението на програмите с ефект намаляване на административната тежест за бенефициентите;
* Засилване на координацията на ниво управление и контрол;
* Въвеждане на ясен и ефективен съдебен контрол за защита на конституционно гарантираните права на бенефициентите при предоставяне на безвъзмездната помощ и налагането на финансовите корекции;
* Определяне на реда за предоставяне на финансова подкрепа, специалните правила за определяне на изпълнител от бенефициента на безвъзмездна финансова помощ (БФП), правилата за верифициране и сертифициране на допустимите разходи и за извършване на плащанията и на финансовите корекции;

В закона е развит и принципът на партньорство с централните и териториалните органи на изпълнителната власт, общините, национално представителните организации на работодателите и на работниците и служителите, с организациите на гражданското общество и с представители на академичната общност чрез уредбата на комитетите за наблюдение на Споразумението за партньорство и на програмите.

Установяват се ясни административно-правни отношения между Управляващите органи и бенефициентите и въвеждане на процедури по обжалване. Тези отношения е предвидено да възникват чрез:

* Административен договор, чрез който ще се предоставя БФП на бенефициентите. Той, за разлика от индивидуалния административен акт, не е общо уредена правна фигура в рамките на административния процес. Този нов институт се въвежда за първи път в България. Административният договор може да се приеме като разновидност на административното споразумение по чл.20 от Административно-процесуалния кодекс (АПК).
* Индивидуален административен акт, който ще определя основанието и размера на финансовите корекции: Възникването на този вид отношенията между Управляващия орган и бенефициентите вече ще се развива на плоскостта на административното право и процедурата ще завършва с акт, който подлежи на обжалване по правилата на АПК. С оглед необходимостта от гарантиране на ефективност при усвояване на средствата, в закона се предвиждат някои особени правила по отношение на съдебния контрол върху административните актове, които дерогират общия ред на оспорване по АПК. Въвеждат се по-кратки срокове за разглеждане и приключване на административните дела, както и възможността бюджетните организации по смисъла на §1, т.5 от Допълнителните разпоредби на ЗПФ, към които се включват и общините, да се освобождават от заплащане на държавни такси при обжалване на индивидуалните административни актове. Приети са всички подзаконови нормативни актове, съгласно изискванията на Закона.

**Закон за общинския дълг**

Определя условията и редът за поемането на общински дълг и за издаването на общински гаранции, видовете общински дълг и функционирането на централен регистър на общинския дълг. В закона са направени редица промени, като най-важни от последните са:

* Общински дълг може да се поема и за изпълнението на проекти чрез финансови инструменти по смисъла на чл. 2, т. 11 от Регламент 1303/2013 от финансови посредници, избрани от "Фонд мениджър на финансови инструменти в България" ЕАД въз основа на открита, прозрачна, пропорционална и недискриминационна процедура;
* Създадена е нова Глава пета „Процедура за избор на финансова или кредитна институция и финансов посредник“ по силата, на която ОбС трябва да определи условия и ред за провеждане на открита, прозрачна, пропорционална и недискриминационна процедура за избор;
* Тази процедура, не се прилага за проекти, подлежащи на финансиране от "Фонд за органите на местното самоуправление в България – ФЛАГ" ЕАД, от фонд "Енергийна ефективност и възобновяеми източници", от фондовете за градско развитие, както и за финансиране на проекти чрез финансови инструменти по смисъла на чл. 2, т. 11 от Регламент 1303/2013 от финансови посредници, избрани от "Фонд мениджър на финансови инструменти в България" ЕАД въз основа на открита, прозрачна, пропорционална и недискриминационна процедура.

**Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор**, определя обхвата и осъществяването на финансовото управление и контрол, както и принципите и изискванията към системите за финансово управление и контрол в организациите от публичния сектор.

- Отговорност на ръководителите на търговските дружества с над 50 на сто общинско участие в капитала, за състоянието на финансовото управление и контрол в дружествата и по отчитането им пред ОбС. ОбС представя информацията на кмета на съответната община;

- Предефинират се изискванията към СФУК, като са добавени нови изисквания за разписването и изпълнението на политики, процедури и дейности по предотвратяване и разкриване на измами и нередности, както и предприемане на последващи действия;

- Ръководителите на организациите отговарят за определянето на целите на организациите, които ръководят, както и за разработването и прилагането на стратегически и годишни планове, планове за действие и индикатори за достигане на поставените цели;

- Отменя се Глава четвърта „а“ Превантивен финансов контрол, като редът и начинът за осъществяване на предварителния контрол за законосъобразност се определят от ръководителите на организациите въз основа на оценка на риска, анализ на разходите и ползите и в съответствие с указанията на министъра на финансите.

- Въвеждат се дефиниции за „Предварителен контрол за законосъобразност": всички проверки на документи, факти и обстоятелства, свързани с предоставяне на увереност за спазване на приложимото законодателство, преди да се вземе решение или да се извърши действие от страна на ръководителите на организациите. Предварителният контрол за законосъобразност се извършва от финансови контрольори и/или от други лица, определени от ръководителите на организациите.

**Закон за вътрешния одит в публичния сектор** определя същността, принципите и обхвата на вътрешния одит в организациите от публичния сектор, статута и функциите на структурите и лицата, които го осъществяват, както и одитните дейности по фондове и програми на Европейския съюз. Ангажиментите на общините са, както следва:

- Изискване за изпращане на обобщения годишен доклад (до 10 март на следващата година) чрез Информационната система за финансово управление и контрол и вътрешен одит.

- Дефинирането на базата данни за звената за вътрешен одит и регистъра на одиторите като публични.

- Въвеждане на повече и по-големи като размер глоби за ръководителите на организациите. Така например кметовете на общини, не изпълнили задължението за изграждане на звено за вътрешен одит подлежат на санкция - глоба от 200 до 600 лв. Конкретизирани са и размерите на санкциите и за ръководителите на вътрешния одит, на второстепенните разпоредители с бюджет и на ръководители на организации при не изпращане в срок на докладите и информацията по ЗВОПС;

- Законът въвежда дефиниции за „Одитен комитет" - независим консултативен орган към ръководителя на организацията, осъществяващ наблюдение върху дейността на организацията, включително върху дейността на вътрешния одит, като не участва пряко в управлението и контрола на организацията и не носи управленска отговорност.

- Въвеждане на ограничение в състава на одитните комитети да не могат да участват длъжностни лица по чл.7, ал. 1 от ЗОП и вътрешните одитори от съответните организации. Членовете на одитните комитети не могат да участват в друг одитен комитет.

**Закон за счетоводство** постановява начина за текущото счетоводно отчитане, счетоводните системи и документи, както и правата и отговорностите на ръководителите на предприятието. Последните промени относими към работата на общините и контролираните от тях лица са следните:

- Въвежда се възможност, при съставяне на годишните финансови отчети подписите на ръководителя и на съставителя, както и на лицата, извършили независимия финансов одит да бъдат електронни подписи по смисъла на чл.13 от Закона за електронния документ и електронните удостоверителни услуги.

- Удължава се срокът за публикуване от предприятията на годишния финансов отчет – до 30 септември на следващата година.

- Определя се по-широко съдържание на информацията в нефинансовата декларация по чл. 48, която е в степен, необходима за разбиране на развитието, резултатите, състоянието на предприятието и въздействието на неговата дейност, отнасяща се като минимум до екологичните и социалните въпроси и въпросите, свързани със служителите, зачитането на правата на човека, борбата с корупцията и подкупите.

**Закон за нормативните актове (ЗНА)**

Общинските съвети, като орган на местното самоуправление могат да издават наредби, както и да определят правилата, които следва да бъдат спазвани в хода на тяхното разработване, приемане и обнародване.

С оглед на реализирането на тези правомощия е подходящо да бъде създадена вътрешна уредба, например чрез утвърждаването на вътрешни правила за изработване на проекти на нормативни актове и проекти за изменения и допълнения на нормативни актове. Тук е важно да се акцентира върху ролята на финансовите експерти в общините за осъществяване на този процес, защото най-атакуваните местни наредби са тези свързани с приходите по общинския бюджет – данъци и такси и цялостния бюджетен процес в общината. Неспазването на някое от изискванията от Закона за нормативните актове може силно да повлияе върху финансите на общината и да доведе до тежки последици върху финансовото състояние. Затова е необходимо неговото задълбочено познаване не само от юристите в общините, а и от по-широк кръг общински експерти, на които е възложено изпълнението на финансовата политика на общината.

Съгласно ЗНА при подготовката, обсъждането и приемането на нормативни актове, следва да се спазват определени правила:

- Нормативният акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен. Ако нормативен акт противоречи на регламент на Европейския съюз, прилага се регламентът.

- Изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на необходимост, обоснованост, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност.

- Нормативните актове се отменят, изменят или допълват с изрична разпоредба на нов, изменящ или допълващ акт.

- Обратна сила на нормативен акт може да се даде само по изключение, и то с изрична разпоредба. Обратна сила на нормативен акт, издаден въз основа на друг нормативен акт, може да се даде само ако такава сила има актът, въз основа на който той е издаден. Не може да се дава обратна сила на разпоредби, които предвиждат санкции, освен ако те са по-леки от отменените.

Преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане, проекта се публикува на интернет страницата на общината заедно с мотивите, съответно доклада, и предварителната оценка на въздействието по чл. 20 от ЗНА.

Когато орган на местното самоуправление e извършил предварителна оценка на въздействието, тя се публикува на интернет-страницата на общината, заедно с мотивите към проекта в срок до 30 дни от изготвянето ѝ. Въпреки, че изискванията за общините по отношение предварителната и последваща оценка на въздействието не са задължителни, препоръчително е да бъдат създадени правила и организация за извършването им. Като примерен модел за тези правила може да бъдат използвани определените показатели и условия, съгласно Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, приета с ПМС № 301/2016 г. Тази наредба определя обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието на нормативните актове от компетентността на МС съгласно изискванията на ЗНА. Но с оглед на това, че оценката на въздействието е инструмент за повишаване на качеството на нормативните актове чрез изследване на социалните, икономическите, екологичните и други ефекти от тяхното прилагане, включително върху малките и средните предприятия, неправителствените организации и гражданите, чрез нея се цели гарантиране, че предлаганата нормативна промяна съответства на целите на предложената или реализираната промяна в регулирането на обществените отношения.

В процеса по изработване на проект на нормативен акт се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица. Преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от ОбС съставителят на проекта го публикува на интернет-страницата на общината/общинския съвет заедно с мотивите и доклада.

Срокът за предложения и становища по проектите, публикувани за обществени консултации е не по-кратък от 30 дни. При изключителни случаи и изрично посочване на причините в мотивите, съответно в доклада, съставителят на проекта може да определи друг срок, но не по-кратък от 14 дни.

След приключването на обществената консултация и преди приемането, съответно издаването на нормативния акт, съставителят на проекта публикува на интернет-страницата на общината справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения. Когато съставителят на проекта е кмета на общината, публикуването на справката се извършва едновременно и на Портала за обществени консултации.

Необходимо е да се обръща специално внимание на внимателното проследяване изпълнението на законовите изисквания относно подготовката, приемането и публикуването на местните нормативни актове – неспазването на тези изисквания открива възможности за обжалване и отмяната им по съдебен ред.

При подготовката, обсъждането и приемането на общинските наредби са приложими и разпоредбите Указа за прилагане на ЗНА, АПК и ЗМСМА. Често пъти неспазването на законовоопределените изисквания и/или невъзможността да бъде доказано спазването им са основание за оспорване на отделни текстове или на цялата наредба.

Неспазването на разпоредбите на ЗНА винаги има характер на съществено процесуално нарушение и представлява самостоятелно основание за отмяна на общинските наредби. Необходимо да бъдат въведени съответните правила и процедури в общините, чрез които се осигури спазване на ЗНА и процедурата по АПК, вкл. създаване и поддържане на досиета с цялата информация за съответния нормативен акт.

Най-често установените пропуски на общините по отношение неспазване на изискванията на ЗНА са свързани с доказването на оповестяването за публично обсъждане на проекта за изменение и допълнение на наредбата и на изготвянето на мотиви (доклад) с определеното в закона съдържание. В годините редица общини промениха своите интернет страници и при липсата на систематизирана архивна информация при евентуално обжалване на общинските наредби е възможно тяхната отмяна само на подобно формално основание. Другата група пропуски се отнася до неспазването на производството по приемане на общ административен акт по чл. 66 от АПК - липсващи заповед на кмета, публично оповестяване чрез изпращане до организации на заинтересовани лица, уведомяване чрез съображения по приемането му и формите на участие на заинтересованите лица, малък брой участници в общественото обсъждане и др.

Допълнителните условия, които трябва да бъдат осигурени при актуализирането на местната нормативна уредба и осигуряващи съответствие с действащата през периода правна рамка са:

- спазване на процедурните правила за работа на Общинския съвет, регламентирани в Закона за местното самоуправление и местната администрация и в Правилника за работа на Общинския съвет.

- избягване включването на текстове в наредбите, които противоречат на императивни текстове на материалните закони.

- осигуряване на достатъчно гаранции и доказателства, че със съответните изменения в нормативната уредба се приемат правила, регулиращи определени обществени отношения по един разумен, компетентен и стабилен начин.

- доказване на етапа на оценка на вариантите (често този процес остава „скрит“ от ОбС и обществеността).

- общинският съвет приема съответните промени в общинската наредба/нова наредба, след като е обсъдил проекта заедно с представените становища, предложения и възражения.

- доказване, че действително е обективно невъзможно установяването на определени обстоятелства и на тази основа ползване на предвидените алтернативни варианти за облагане.

Кръгът на лицата, които могат да оспорват общинските наредби е достатъчно широк, за да бъдат подценявани описаните по-горе препоръки и изисквания. Освен областния управител и по протест на Прокуратурата на РБ (за последните 2 г. е оспорила законността на близо 1500 наредби и норми на общини), местните наредби често се оспорват и от редица заинтересовани лица, което може да предизвика „лавина“ от присъединили се лица, вкл. и на така нар. „професионални“ жалбоподатели.

**Подзаконови нормативни актове**

**Наредби** – напр. Наредба №7 за реда и начина за изчисляване и определяне размера на обезпеченията и отчисленията, изисквани при депониране на отпадъци; Наредба за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните им показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕСИФ; Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование; Наредба за заплатите на служителите в държавната администрация и др.

**Постановления на Министерски съвет** – за изпълнение на държавния бюджет на Република България за съответната година, за предоставяне на допълнителни средства по бюджетите на общини и др.

**Решения** – за определяне размера на стандартите и др.

**Подтема 1.2. Местна нормативна рамка**

Местната нормативна уредба е тази, която наред с националното законодателство, се прилага само на територията на съответната община и подпомага изпълнението на местната политика, в рамките на правомощията на местното самоуправление, като отчита и специфичните особености на общината. Двата органа на местното самоуправление имат различни правомощия по отношение приемането на местни нормативни документи:

В правомощията на общинския съвет като местен законодателен орган е да приема наредби, стратегии, правилници, програми, прогнози, правила и решения.

В правомощията на кмета като представител на изпълнителната власт на местно ниво е да издава заповеди, да сключва договори, да утвърждава вътрешни правила и процедури.

Наредби, които приема общинския съвет и имат пряко влияние върху финансовото състояние на общината са:

* Наредбата за условията и реда за съставяне на бюджетната прогноза за местните дейности за следващите три години, за съставяне, приемане, изпълнение и отчитане на общинския бюджет, се разработва и приема от ОбС съгласно чл. 82, ал. 1 от ЗПФ. Особено внимание трябва да се обърне на средносрочното бюджетно планиране, което има съществена роля за запазване на добро финансово състояние на общината. Законът определя процедурата, основанията и документите за подготовка на бюджетната прогноза, като е въведено изискване за задължителното ѝ приемане от ОбС.

Трябва да се подчертае, че Общинският съвет определя условията и редът за извършване на промени, наблюдение, оценка и контрол на максималния размер на новите задължения за разходи, които могат да бъдат натрупани през годината и на максималния размер на ангажиментите за разходи, които могат да бъдат поети през годината, както и за други показатели, определени със ЗДБРБ. Основен ангажимент на финансистите от общините е текущото наблюдение и оценката на фискалните показатели, както и мотивиране на предложения за мерки, които навреме да предотвратят превишаване на определените в ЗПФ максимални размери на новите задължения за разходи и размера на ангажиментите за разходи.

* С Наредбите на общинския съвет по чл. 1, ал. 2 (за определяне размера на данъците) и по чл. 9 (за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги) от ЗМДТ, ОбС определя размера на голяма част от собствените приходи на общините, условията за администриране и категориите лица, ползващи облекчен режим на плащане на местните такси.

В изпълнение на чл.7а от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност, общинска администрация трябва да изчислява таксите, които да се заплащат за предоставяне на административни услуги по Методика за определяне на разходоориентиран размер на таксите по чл. 7а на Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност и разходването им, приета с ПМС №1 от 05.01.2012 г. Затова, особено важна е ролята на финансистите от общините за спазване на законодателството по отношение съставянето, публичното обсъждане и приемането на наредбите. С практическото изчисляване на таксите по Методиката ще се запознаете по-подробно в Тема 4 „Политики по отношение на приходите“.

* Наредба за публичното обсъждане на проекти, които ще се финансират чрез дългосрочен дълг по чл. 15, ал. 3 от ЗОД – ОбС определя условията и реда за провеждане на публичните обсъждания.
* Наредба по Закона за общинската собственост (ЗОС) – ОбС определя размерите на наемните цени и управлението на общинската собственост.

Общинският съвет може да приема и множество Стратегии, но с пряко въздействие върху финансовото състояние на отделната община е Стратегията за управление на общинската собственост (по ЗОС), както и годишната програма за нейното изпълнение. Ефективното управление на общинската собственост е важен инструмент за осъществяване на политиката на общината за устойчиво местно развитие, която включва мерки за изграждане на инфраструктурите, повишаване на инвестиционния процес, благоустрояване на населените места, опазване на околната среда и историческото наследство и подобряване качеството на живот на хората. Стратегията определя политиката за управление на общинската собственост за един мандат, като за осигуряване на устойчивост на местното развитие е добре да продължава политиката, заложена в предходните стратегии.

Програми - за управление за срока на мандата, за опазване на околната среда, за управление на отпадъците, за читалищната дейност, за подпомагане на спорта и културата, за развитие на туризма и др.

Планове за развитие на общината – план за интегрирано развитие на община.

Правилници – за организацията и дейността на общинския съвет и взаимодействието му с общинска администрация, на общинските предприятия и др.

Методики и механизми за организацията и дейността на бюджетни звена (напр. за общинските предприятия, за разпределение на субсидиите за обществен транспорт и др.)

Конкретни решения на общинския съвет за финансиране, преструктуриране и други на бюджетни звена и/или дейности, за ползване на дълг, за разпореждане с общинска собственост, евентуално решения през годината за отпускане на средства от общинския бюджет.

Колективни трудови договори и споразумения с други организации, съгласно които са предвидени ангажименти по осигуряване на бюджетни ресурси.

Система за финансово управление и контрол - СФУК (правила и процедури, утвърдени от Кмета на общината).

Други в зависимост от спецификата на общината.

Много е важно доброто взаимодействието между общинска администрация и общински съвет при разработването и приемането на законосъобразни и адекватни на местната специфика местни нормативни актове.

В обобщение трябва да подчертаем, че доброто познаване на националното законодателство предпоставка за:

* Иновативен подход при прилагане на местно ниво - доброто управление надгражда разбирането за управлението и е израз на желанието да се отговори на новите изисквания на времето, които стават все по-разнообразни и все повече разширяват модела на традиционното управление. Въвеждането на иновативни практики и решения води до по-ефективни политики на местно ниво, насочени към силно и жизнено местно самоуправление. Например: въвеждане на електронна система за предварителен контрол по СФУК, виртуален ПОС, на сайта на общината всеки да може да си направи справка за дължимите данъци и такси, непрекъснат работен ден, съобразен с времето на гражданите.
* Минимизиране риска от нарушения и наказания - познаването на нормативната уредба и точното й прилагане дава възможност да се разработят мерки и правила за отстраняване и намаляване на риска от констатиране на грешки от страна на Сметната палата, АДФИ и други одитиращи органи.
* Приемане на Наредби, съобразени с изискванията на закона и отразяващи спецификата на отделната община – с приемането на местни наредби всяка община, изхождайки от спецификата си определя правила и регламенти за прилагане на определени разпоредби или подразделения на нормативните актове. Напр. Наредбата по чл.82, ал.1 от ЗПФ, наредбите по Закона за местните данъци и такси, за рекламната дейност, за извършване на социални услуги, за общинските предприятия, за реда и условията за провеждане на обществено обсъждане за поемане на дългосрочен дълг и др. Правилниците и наредбите следва да са разписани така, както ще се изпълняват.

Вие като обучаеми, може ли да очертаете „тесните места“ в нормативната база или какво пречи или липсва в законодателството, за да си вършите по-добре, по-лесно и по-ефективно текущата работа.