

Ст. н. с. д-р Стефан Иванов, Яна Бъчварова, Станка Минчева

АНАЛИЗ И ОЦЕНКА НА ФИНАНСОВОТО СЪСТОЯНИЕ НА ОБЩИНИТЕ В БЪЛГАРИЯ (1999-2001 г.)

Целта на статията е да представи състоянието, тенденциите и основните проблеми в общинските бюджети. Във връзка с това е направен анализ на тенденциите в развитието на общинските финанси за периода 1999 – 2001 г. Формулирани са основни изводи и са посочени някои проблеми на местните финанси в България. Въз основа на тях са направени препоръки за подобряване на финансовото състояние на общините с оглед постигане на балансирано развитие и осигуряване на главните общински услуги.

Отделните типове общини са разделени на групи според функционалното им предназначение при предоставянето на местни публични услуги. На тази база са формирани 5 групи общини: I – Столична община, II – общините с градове-областни центрове, III – общините с градове-вторични центрове (бивши околийски центрове), IV – общините на вноска в РБ (без тези от II група), V – всички останали (малки и слабо развити общини).

JEL: H72; H74

Системата на общинските финанси в България се намира в криза. Проблемите са структурни, произтичащи от несъответствието между разходните потребности за осигуряване на законово регламентирани общински услуги и получаваните финансови ресурси, както и местните правомощия за влияние върху техния размер. През последните две години те се задълбочиха, в резултат на което текущо възникват локални и синдикални конфликти.

Обща характеристика на финансовото състояние

Нормативни промени (промени в правомощията и отговорностите на общините и взаимоотношенията им с централните власти)

През изследвания период настъпиха следните *основни промени в обхвата на общинските разходни отговорности*:

- Стартира здравната реформа (средата на 1999 г.). Общинските здравни заведения за доболнична помощ (поликлиники, здравни пунктове, участъци и др.) преминаха на финансиране от Националната здравноосигурителна каса (НЗОК), което редуцира част от разходите на общините и свързаните с тях отговорности. От началото на 2001 г. районните болници и домовете “Майка и дете” преминаха на финансиране от Министерството на здравеопазването (МЗ). Частично финансиране от НЗОК получават и някои общински болници.

- Отпаднаха задължителните приоритети при планирането на бюджетните средства по относителни дялове за отраслите образование,

* Изследването се основава на данни от редовните тримесечни и годишни отчети на бюджета и справките за неразплатените разходи на общините за периода 1999-2001 г. Използвана е базата-данни на Националното сдружение на общините в България (НСОРБ).

здравеопазване и социално подпомагане (от началото на 1999 г.). Системата на задължителните приоритети беше отменена изцяло от началото на 2001 г.

- От началото на 1999 г. държавата започна да финансира чрез целева субсидия 50% от прогнозирания размер на социалните помощи.

- През 2000 г. се намалиха двойно законите възможности на общините да инвестират собствени средства – от 10 на 5%.

- От 2000 г. общините започнаха да администрират помощите от фонд “Рехабилитация” и за целева енергийна защита на населението.

В сферата на приходите се наблюдават следните изменения:

- Отнето беше правото на общините да планират размера на данъчните приходи за своите бюджети. През 2000 г. те бяха принудени да заложат прогнозата на данъчните служби към Министерството на финансите (МФ) на тези приходи при гласуване на бюджетите си. През следващата 2001 г. с параграф 22 от Закона за държавния бюджет (ЗДБ) МФ започна да изземва прираста и да допълва недостига до размера на заложения от същото ведомство план за данъчните приходи.

- Механизмът на определяне на общия размер на субсидиите и разпределянето им по общини претърпя известни изменения. Въпреки това той не промени финансовите отношения между централната и местните власти. За определяне на допълващия и изравнителния размер на субсидиите МФ продължи да планира (“по закон”) директно всички приходи и разходи на общините.

- Закриха се голяма част от извънбюджетните сметки и фондове на общините. Последните бяха принудени да финансират тези дейности директно от бюджета или да ги регистрират като търговски дружества. Това в значителна степен намали заинтересуваността на работещите и тяхната ефективност.

- През втората половина на 2001 г. се предприеха първите стъпки към разделяне на общинските отговорности на две групи – делегирани и местни. Между правителството и НСОРБ се подписа споразумение за децентрализация.

Оттук основният извод е, че и през разглеждания период системата на местните финанси остава силно централизирана. Промените се характеризират с хаотичност и нецеленасоченост. Част от тях водят до повишаване на местните правомощия, а други са насочени към тяхното ограничаване. Така създадената среда не гарантира трайно постигнатите положителни промени в нормативната уредба. В същото време намеренията на правителството за разработване и реализация на програма за децентрализация, както и всички промени от началото на 2002 г. вдъхват оптимизъм и формират благоприятна среда за реформи.

Количествени характеристики на общинските бюджети

Изпълнението на общинските бюджети за периода 1999 - 2001 г. се характеризира с няколко по-важни особености (вж. табл. 1, 2 и 3):

Анализ и оценка на финансовото състояние на общините в България (1999-2001 г.)

- наличие на бюджетен дефицит вследствие структурна небалансираност между приходи и разходи;
 - нереално планиране, изразяващо се в голямо разминаване между план и отчет;
 - стагнация на реалните разходи за предоставяне на местни услуги.
- Структурната небалансираност се проявява като разлика между:*
- необходимите разходи и планираните в началото на годината приходи. В случая говорим за брутен дефицит;
 - необходимите разходи и реално постъпилите приходи. Тя формира нетния дефицит в общинските бюджети.

Таблица 1

Общи параметри на местните бюджети (лв.)

		РАЗХОДИ			ПРИХОДИ		
		1999 г.	2000 г.	2001 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
I. Общински бюджети							
1. План - вс. общини	1	1,859,271,168	1,699,247,455	1,733,331,591	1,859,271,168	1,699,247,455	1,733,331,591
План - вс. общини без София		1,419,915,786	1,282,377,677	1,351,255,419	1,419,915,786	1,282,377,677	1,351,255,419
2. Отчет - вс. общини	2	2,022,315,726	2,178,114,171	2,119,691,360	1,861,058,482	2,021,567,382	2,024,791,838
Отчет - вс. общини без София		1,599,198,841	1,744,992,968	1,715,560,208	1,455,473,514	1,582,798,871	1,605,397,542
в т.ч.							
2.1. Бюджетни средства - вс. общини	2.1	1,854,706,764	2,005,805,394	1,878,054,888	1,861,058,482	2,021,567,382	1,907,405,469
Бюдж. средства - вс. общини без София		1,449,960,531	1,573,747,513	1,480,351,992	1,455,473,514	1,582,798,871	1,494,439,429
2.2. Допълнителни средства, невключени в бюджета - вс. общини	2.2			117,386,369			117,386,369
Доп. средства - вс. общини без София				110,958,113			110,958,113
2.3. Неразплатени разходи - вс. общини	2.3	167,608,962	172,308,777	124,250,103			
Неразплатени разходи - вс. общини без София		149,238,310	171,245,455	124,250,103			
3. Всичко прираст - вс. общини	3=2-1	163,044,558	478,866,716	386,359,769	1,787,314	322,319,927	291,460,247
Всичко прираст - вс. общини без София		179,283,055	462,615,291	364,304,789	35,557,228	300,421,194	254,142,123
II. Брутен дефицит всички общини	4=1 (прих.) - 2 (разх.)				-163,044,558	-478,866,716	-386,359,769
Брутен дефицит - вс. общини без София					-179,283,055	-462,615,291	-364,304,789
III. Нетен дефицит всички общини	5=3 (прих.) - 3 (разх.)				-161,257,244	-156,546,789	-94,899,522
Нетен дефицит - вс. общини без София					-143,725,327	-162,194,097	-110,162,666

Таблица 2

Съпоставяне на разходите за периода 1999-2001 г. (лв.)

	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Отчет на разходите	2,022,315,726	2,178,114,171	2,119,691,360
Промяна в разходните отговорности	323,300,000	279,264,640	144,407,526
Коригиране на инфлацията		197,480,351	290,382,526
Общински разходи (съпоставима база)	1,699,015,726	1,701,369,180	1,684,901,308
Прираст (1999 г.=100)	100.00	100.14	99.17

Таблица 3

Дял на дефицита в общинските приходи за периода 1999-2001 г. (%)

	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Нетен дефицит/отчет на приходите	8.66	7.74	4.69
Брутен дефицит/план на приходите	8.77	28.18	22.29

Данните показват, че за изследвания период нетният дефицит намалява – като абсолютни суми и като дял в общинските приходи. Това намаление е съпроводено с голямо увеличение на brutния дефицит, което говори за нарастващи допълнителни усилия на централните власти да се справят с небалансираността на местните бюджети в течение на последните две финансови години. Изключването на София от анализа води до намаляване на brutния дефицит и увеличаване на нетния. Това означава, че финансовото състояние на останалите общини е още по-тежко.

Централните власти планират размера на субсидиите и на данъчните приходи, а общините – неданъчните приходи. Тези две части са в отношение от 85 към 15, което говори за *съответния принос за нереалното планиране на общинските бюджети*. Недостатъчните приходи принуждават общинските съвети да приемат формални бюджети с вграден дефицит, а под натиска на заинтересувани обществени групи и местните власти Министерството на финансите насочва допълнителни средства към общините в течение на всяка финансова година. Нарастващият размер на допълнителните субсидии създава антистимули за добро финансово управление на местните власти и заплашва да наруши макроикономическата стабилност на страната.

Изследваният период се характеризира с големи структурни промени в разходните отговорности на общините. Опитът да се преизчисли размерът на разходите спрямо базисната 1999 г. показва, че *местните бюджети относително изостават спрямо динамиката на БВП*. Този факт е доказателство, че централната власт се опитва да прехвърля тежестите на реформата върху местните власти.

Анализ на общинските приходи

Обща характеристика на общинските приходи

Преди да се пристъпи към анализа на тенденциите и промените в структурата на общинските приходи, е необходимо да се обърне внимание на някои проблеми, свързани с начина на тяхното представяне в общинските бюджети.

- Отчитането на действието на параграф 22 в общинските бюджети се приложи чрез намаляване/увеличаване на общата субсидия, съответно на вноските в републиканския бюджет (РБ).

- В общинските бюджети се отчита само салдото на част от приходите, а не техният оборот. По този начин не може да се отчете реалната сума на постъпленията. Особени проблеми с отчетността създават част от приходите, постъпващи по трансферни сметки, и заемите. Например, ако една община е взела 1 млн. лв. заем в началото и го е върнала в края на финансовата година, в отчета ще бъде записано нула.

- Общините нямат право да планират част от приходите, станали регулярни за тях през последните години. Това са приходи по трансферни сметки и заеми от РБ. В същото време те се възползват от правото да планират приходи, които предварително знаят, че няма да постъпят в техните бюджети.

Тенденции и структура на общинските приходи през 1999-2001 г.

На табл. 4 са представени обобщени данни за динамиката и структурата на общинските приходи и отношението между отчетния и първоначално планирания им размер.

Таблица 4

Общински приходи за периода 1999-2001 г.

Видове приходи	Прираст (1999 г.=100)			Структура (%)			Дял на отчета към плана (%)		
	1999 г.	2000 г.	2001 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Всичко приходи	100.0	108.6	108.8	100.0	100.0	100.0	100.1	119.0	116.8
Държавни трансфери	100.0	103.9	104.4	78.7	75.3	75.6	102.1	128.7	119.5
В т.ч. споделени данъци	100.0	102.0	121.3	40.9	38.4	45.6	82.9	98.3	115.4
Субсидии*	100.0	105.8	86.2	37.9	36.9	30.0	136.1	189.6	126.2
Местни приходи	100.0	104.4	122.3	18.2	17.5	20.4	89.5	87.9	99.5
В т.ч. местни данъци	100.0	107.8	119.8	4.4	4.4	4.9	90.3	104.2	110.3
Местни такси	100.0	118.7	145.8	6.1	6.7	8.2	89.8	99.3	109.6
Други местни приходи	100.0	90.9	104.9	7.6	6.4	7.3	88.9	71.6	85.3
Други приходи	100.0	255.1	141.4	3.1	7.3	4.0	124.3	127.4	216.2
В т.ч. приходи от трансферни сметки	100.0	1669.8	2924.0	0.2	3.8	6.6	122.6	152475.1	15253.5
Заеми	100.0	168.2	-181.9	1.9	2.9	-3.2	83.0	51.4	-174.9
Безлихвени заеми РБ	100.0	64.6	71.3	0.9	0.6	0.6		-3196.9	

* В сумата на субсидиите за 2001 г. са включени 117.3 млн. лв. допълнителни субсидии, предоставени на общините по трансферна сметка 88 в края на годината.

От данните в табл. 4 могат да се формулират следните по-важни изводи:

- Общинските приходи нарастват изпреварващо спрямо БВП през 2000 (особено като се има предвид намаляването на разходните им отговорности) в сравнение с 1999 г. и задържат равнището си през 2001 г.

- Местните приходи растат с по-бърз темп в сравнение с държавните трансфери, което води до увеличаване на дела им в общите приходи. Най-голям принос за това имат приходите от местни такси.

- Общият прираст на държавните трансфери е повече от скромнен. Наблюдава се разнопосочно движение на елементите на държавните трансфери – увеличение на приходите от споделени данъци и намаление на субсидиите. Една от причините за това е фактът, че субсидиите представляват балансиращ елемент спрямо всички останали приходи и през последните години тяхното съкращаване отразява редуцията в разходните отговорности на общините (основно в здравеопазването).

- Планирането е една от слабите страни в общинското бюджетиране. Вижда се, че по всички групи приходи планът съществено се разминава с отчета.

- Най-непредвидими са размерът и постъпленията от трансферни сметки и от заеми.

Анализ на бюджетните приходи по групи общини през 2001 г.

На табл. 5 са представени основните видове приходи по групи общини.

Таблица 5

Приходи на 1 жител по групи общини през 2001 г. (лв.)

Група	Всичко приходи	Споделени данъци	Субсидии	Местни данъци	Местни такси	Други местни приходи	Приходи от трансферни сметки	Заеми	В т.ч. от РБ
I група	337.89	302.40	-4.83	25.45	36.87	27.24	6.66	-55.89	0.00
II група	208.54	94.32	40.53	14.21	22.04	20.17	13.12	4.13	2.91
III група	207.31	58.45	93.38	6.62	15.16	14.62	17.57	1.51	1.49
IV група	335.82	389.85	-154.95	16.07	34.90	24.09	24.92	0.93	1.49
V група	221.85	39.61	129.11	4.69	10.04	11.95	25.86	0.59	0.36
Вс. (без София)	215.73	79.79	71.61	9.76	17.48	16.67	18.02	2.41	1.82
Всичко	234.05	113.17	60.14	12.12	20.38	18.25	16.32	-6.34	1.55

Изводите от табл. 5 са следните:

- София (I група) и общините от IV група (на вноса) получават сравнително най-много приходи на човек от населението. Това се дължи основно на приходите от споделени данъци. Тези две групи общини реализират и най-високи постъпления от местни приходи.

- Най-ниско е равнището на приходите на големите общини (областни центрове) и на средноголемите.

Анализ и оценка на финансовото състояние на общините в България (1999-2001 г.)

- Малките общини (които са над 60% от всички в страната) имат изключително ниска собствена приходна база. Те изпреварват горните две групи по общо приходи на 1 жител единствено благодарение на високия размер на държавните субсидии.

- Заемните средства са незначителен дял от общинските приходи. Ако изключим София, близо 80% от заемите имат за източник РБ.

Анализ и оценка на отделните групи приходи

Приходи от държавни трансфери

Държавните трансфери се формират от два вида приходи – споделени данъци и субсидии.

Приходите от споделени данъци са основно от данъка върху доходите на физическите лица (ДДФЛ) - 50% от постъпленията, и данъка за общините (10% от облагаемата база). Резултатите от анализа открояват няколко основни проблема:

Първо, приходите от споделени данъци са трудно предвидими. Единствена причина за това е данъкът за общините, приходите от който по отчет за 2001 г. превишават плана 1.5 пъти. За сравнение – разликата между отчет и план при ДДФЛ е само 1.5%.

Второ, споделените данъци формират най-големите междуобщински неравенства в приходите. Те се дължат отново на данъка за общините. Разликата в равнищата му за отделните групи общини е 2.3 пъти по-голяма от тази на ДДФЛ. Това дава основание да се направи изводът, че този данък е неподходящ приходоизточник за общините.

Резултатите от приложението на параграф 22 (изземване/допълване на разликата между отчет и план на данъчни приходи) са представени на табл. 6.

Таблица 6

Резултати от приложението на параграф 22 от ЗДБ през 2001 г.

	План	Отчет	Разлика	Иззети	Оставени
Споделени данъци	798,915,700	922,310,049	123,394,349	70,442,959	52,951,390
Местни данъци	89,535,000	98,741,219	9,206,219	6,740,941	2,465,278
Всичко данъци	888,450,700	1,021,051,268	132,600,568	77,183,900	55,416,668

Анализът по общини показва, че 98.2 млн. лв. данъци са централизирани от общо 204 общини, други 47 са били компенсирани чрез увеличаване на общата субсидия с 21 млн. лв. и при 11 общини е нямало промени. Неприложението на параграф 22 през последните три месеца е довело до загуба в размер на 3.6 млн. лв. общо за 42 общини, печалба от 59 млн. лв. общо за 151 общини и при 69 общини ревизираният през октомври

план за данъчните приходи е съвпаднал с отчета им в края на годината. Изключително големият брой на последните буди съмнение за неправомерно "нагаждане" на реалните постъпления на данъчните приходи към ревизирания им план от страна на данъчните служби.

Основание за оценката, че приложението на параграф 22 не решава проблеми на взаимоотношенията между централната и местната власти, дават следните аргументи:

- Липсва механизъм за приложение. Параграф 22 влезе в сила чак през октомври 2001 г., и то частично. Дотогава общините бяха държани в напрежение дали това ще се случи. През последните три месеца на годината той не действаше, което раздели общините на печеливши и губещи.

- Посоченото обстоятелство беше в нарушение на ЗДБ. Освен това самото действие на параграф 22 е в нарушение на Закона за общинските бюджети (ЗОБ) и Закона за корпоративното подоходно облагане (ЗКПО), в които се определя делът на приходите от тези данъци за общините. Параграф 22 беше скандално приложен и спрямо приходите от местни данъци, което е в нарушение и на Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ).

- Освен че е в нарушение на действащи закони, подобен механизъм създава условия за чиновнически волунтаризъм при определяне плана за данъчни приходи. От табл. 4 се вижда, че през 2000 г. планът за приходите от данъци е много близо до отчета. С въвеждането на нормата на параграф 22 данъчната администрация представя тенденциозно нисък план – със 132.6 млн. лв., или с близо 15%. Тук явно става въпрос за ведомствен интерес, кореспондиращ на този на общините през 1999 г. (когато те заложиха нереално висок план на данъчните приходи).

Трето, чрез вноските и сега с параграф 22 се реализират механизми за изземване на законово определени данъчни приходи на общините. През 2001 г. чрез тях бяха централизирани общо 162.5 млн. лв., което е 15.9% от всички данъчни постъпления. Освен по тези два начина има съмнения, че данъчната администрация отклонява незаконно данъчни приходи за общините. Основание за такъв извод дава постоянното спадане на 50-процентния им дял в общите приходи от ДДФЛ.

Размерът на държавните субсидии за общините се определя в ЗДБ. Неговото изпълнение в течение на 2001 финансова година дава основание за следните изводи и оценки:

Първо, Министерството на финансите ежегодно залага и Парламентът приема занижен план за субсидиите. От табл. 4 се вижда, че най-голямото разминаване между план и отчет е именно при субсидиите. По този начин се създава изкуствен дефицит в местните бюджети. За това би могло да има две причини: или че в МФ няма капацитет за реално планиране на необходимите средства, или че нарочно се действа по този начин с цел създаване на основание за отпускане на допълнителни субсидии, по правила различни от определените в ЗДБ, и съответно неговото заобикаляне.

Второ, извън регламентираните в ЗДБ субсидии общините получават значителни средства, които по своята същност имат характер на държавни субсидии. Техният размер нараства като сума и дял в общинските приходи. Част от тях дори не се отчитат като такива. Това са:

- Допълнителните субсидии. През 1999 и 2000 г. техният дял спрямо първоначално планираните през 1999 г беше 36%, а през 2000 г. – 90%. През 2001 г. МФ разпредели 117.3 млн. лв. допълнителни субсидии, които преминаха през параграф 88 от Общинския бюджет и на практика не са отчетени нито като получени, нито като изразходвани средства в бюджетите на общините.

- Проблемът с “допълнителните субсидии” се появи за първи път през 1998 г., когато МФ разпредели по твърде несправедлив начин между общините 179 млн. лв. от преизпълнението на държавния бюджет. Това се запази практически и през следващите години като средство за заместване намаляващото влияние на МФ в разпределението на бюджетните разходи вследствие отпадащите задължителни приоритети за разходи (през 1999 и 2001 г.).

- Като вид допълнителни субсидии могат да се третират средствата, предоставяни на общините под формата на безлихвени заеми от РБ.

- Общините получават от някои централни институции (Агенция “Пътища”, Министерството на транспорта, Министерството на културата, Министерството на труда и социалната политика и др.) средства, които се отчитат чрез т. нар. трансферни сметки. Те са планирани в бюджетите на съответните ведомства, но са предоставяни на общините за финансиране на присъщи техни дейности. Това на практика са държавни субсидии, които обаче не се отчитат като такива. За част от средствата се отчита само салдо, което по закон трябва да е занулено в края на годината.

Представа за “консолидирания размер” на държавните субсидии през 2001 г. може да се получи от данните в табл. 7.

Таблица 7

Общински приходи, които се определят като държавни субсидии (лв.)

	Сума
Държавни субсидии – план	481,292,543
Отчетен в бюджета размер	490,142,450
Допълнителни субсидии по пар. 88	117,386,369
Приходи по трансферни сметки	132,967,673
Безлихвени заеми от РБ	12,596,700
Всичко	753,093,192
В % към плана	156.47

Последствията от тези действия са:

- Диверсифицирането на източниците на държавните субсидии и предоставянето им с подзаконовни актове и указания за ползване заблуждава народните представители и обществеността, като създава нереална представа за размера на държавното подпомагане на местните власти.

- Непрозрачният начин на разпределянето на тези средства по общини поражда условия за несправедливост, скрит политически натиск и корупция.

- Очакванията на местните власти за тяхното получаване създава у тях антистимули, като пренасочва усилията им от ефективно управление на средствата и търсене на начини за тяхното увеличаване към обосновка и натиск за покриване на местни дефицити.

- Не може да се разбере реалният размер на разходите за местни услуги, което ще създаде проблеми при разработването на държавни стандарти за услугите и при разделянето им на делегирани и местни.

Трето, промените в размера на държавните субсидии водят до силно увеличаване дела на целевите субсидии за сметка на общите. Това ограничава правомощията на местните власти при вземане на решения за разпределение на разходите по видове услуги и според местните приоритети. Например плановото съотношение между общата и целевите субсидии беше 69:31. В края на годината то се промени на 54:46 в резултат от допълнителните субсидии по параграф 88 (117.3 млн. лв., и изтеглените напред общи субсидии (близо 13 млн. лв. до края на 9-месечието), които бяха отпускани с точни и подробни указания за тяхното ползване.

Четвърто, целевите субсидии за инвестиции не бяха усвоени. Причини за това са: продължаващата практика да се трансформират такива субсидии в общи (около 370 хил. лв. до края на 9-месечието); невъзможност да бъдат усвоени средствата за големи екологични обекти и такива с регионално значение - около 1.5 млн. лв., което засегна няколко общини (Добрич, Ловеч, Разград, Лясковец, Мъглиж). В същото време някои общини получиха завишение на субсидиите за инвестиции (София, Бяла-Вн, Кнежа).

Аргументи за непригодността на формулата за разпределение на субсидиите да се справи с присъщите ѝ функции няма да се привеждат. Те са широко коментирани в други разработки. Можем обаче да се надяваме, че има реални шансове тя да бъде принципно променена през 2003 г., посока в която се работи усилено.

Местни приходи

Като местни се определят три вида приходи – местните данъци, местните такси и други местни приходи.

Както се вижда от табл. 4, тази група приходи се характеризира с най-голям прираст, а по отношение на плана – с относително най-точно прогнозиране. Последният е изпълнен 99.5%. Разбира се, това се дължи на комплексното влияние на трите вида приходи. Данните показват, че местните

данъци и такси отбелязват значително по-висок прираст, както и по-голямо изпълнение на плана в сравнение с другите местни приходи, чийто прираст спрямо предходната година не е достатъчен за достигане на планирания в началото на годината размер. На практика другите местни приходи са единствени, които отбелязват неизпълнение на плана. Както се вижда от данните в табл. 4, тези приходи се характеризират с голямо неизпълнение и през предишните години, т.е. може да се говори за системно надценяване на техния размер.

Известно е, че местните власти имат различни правомощия по планирането на трите вида приходи - от никакви при местните данъци, ограничени - при местните такси, до пълни - при другите местни приходи. Към последните трябва да добавим и възможността за теглене на заеми. На практика законовият таван от 10% е твърде висок и не може да се определи като ограничение, доколкото никоя община не го достига (с изключение на София). При заемите също се наблюдава системно неизпълнение на плана.

Междугруповите различия в изпълнението на плана за местните приходи и заемите (без тези от РБ) са представени на табл. 8.

Таблица 8

Процент на изпълнение на плана за местните приходи и заемите през 2001 г.

Групи	Местни приходи - вс.	Местни данъци	Местни такси	Други местни приходи	Заеми
I група	116.22	95.34	156.79	101.43	916.04
II група	93.34	121.98	98.41	76.41	66.01
III група	98.69	112.40	99.33	92.93	19.43
IV група	90.06	124.75	104.81	64.82	11.32
V група	95.76	111.14	95.73	90.85	11.86
Вс. (без София)	94.66	118.85	98.58	81.54	37.72
Всичко	99.55	110.28	109.62	85.28	-140.57

Вижда се, че София силно влияе върху общото изпълнение на всички местни приходи. Нейното изключване води до още по-голямо изпълнение на местните данъци, но тя е единственият фактор за изпълнение на местните такси и единствена е изпълнила плана за другите местни приходи. При заемите се наблюдава голямо неизпълнение, което нараства с намаляване големината на общините.

Резултатите от анализа на местните приходи и заемите показват:

- Планът за приходите от местни данъци е силно подценен за всички групи общини. (Това беше коментирано при анализа от приложението на параграф 22.)
- Местните власти сравнително точно планират приходите от местни такси. Техният размер може да се движи в нешироки граници и приходите са

предвидими. От тази гледна точка премахването на ограниченията върху размера на таксите няма да промени драстично съществуващото положение. Очакванията са за много премерена и слаба тенденция към увеличаване на приходите.

- При предоставяне на правомощия на общините за определяне ставките на местните данъци, първоначално в определени граници, се очаква поведението им да копира това при определянето на местните такси.

- Местните власти използват плана за другите местни приходи и заемите като средство за намаляване на дефицита на приходите при разработване на техните бюджети. Явно тази практика говори не толкова за липса на капацитет за прогнозиране, колкото за реакция на конкретна ситуация, характеризираща се с голяма небалансираност, както за наличието на законови възможности за осъществяването му.

Анализ и оценка на общинските разходи

Общи тенденции в изменението на общинските бюджетни разходи през периода 1999-2001 г.

Отчетите на общинските бюджети показват нарастване на общинските разходи през 2000 г., последвано от спад през 2001 г. По отчетни данни през 2000 г. се наблюдава прираст от 8.15% спрямо 1999 г., а през 2001 г. – спад от 6.4% спрямо 2000 г. Тези данни обаче създават погрешно впечатление за състоянието на общинските разходи. Причина за това е касовото отчитане на общинските бюджети, което не взема в предвид неразплатените разходи, както и недостатъците на използваната бюджетна класификация, при които част от платените разходи се отчитат в приходната част на бюджета. Изкривяване на информацията се получава и от действието на параграф 19, който отчита най-вече платения от общината ДДС, начислен върху приходите от регулярни бюджетни дейности (наеми).

Привеждането на разходите на съпоставима база (1999 г.) предполага изключване на различията в разходните отговорности и отчитане влиянието на инфлацията. Резултатите показват минимални изменения в общинските разходи през тригодишния период – почти нулев прираст през 2000 г. спрямо 1999 г. и слаб спад (под 1%) през 2001 г. (вж. табл. 2).

Сравняването на бюджетния план и реално извършените разходи през съответната година (в т.ч. неразплатените разходи и допълнителните средства, невключени в бюджета) показва нарастваща разлика между планови и реално направени разходи – 8.77% през 1999 г., 28.18% през 2000 г. и 22.29% през 2001 г. Основните причини за този прираст са:

- разликата между планирани и реално направени разходи за социални трансфери (основно за социални помощи). Големият прираст през 2000 г. се дължи на включването на помощите за целева енергийна защита и от фонд “Рехабилитация” в отчета на общинските бюджети;

- разликата между план и отчет за другите бюджетни разходи – 84.24% от прираста през 2000 г. и 74.64% през 2001 г.

Структура на общинските бюджетни разходи за периода 1999-2001 г.

Общинските бюджети използват два вида класификация на разходите. Първата разглежда бюджетните разходи според тяхната икономическа същност (по параграфи). Във втората класификация разходите са представени съгласно тяхното предназначение (по функции).

Структура на бюджетните разходи по параграфи

Според икономическата си същност общинските разходи най-общо могат да бъдат разделени на текущи и инвестиционни. За целите на този анализ те бяха допълнително разделени на няколко групи: трудови (заплати и осигурителни плащания), материална издръжка, социални трансфери (здравни осигуровки за зависимото население, стипендии и социални помощи) и капиталовложения.

Анализът на структурата на общинските бюджетни разходи по параграфи за периода 1999-2001 г. разкрива следното:

- На трудовите разходи се пада значителен дял в структурата на общинските разходи, като през разглеждания период той непрекъснато спада. В абсолютното изражение трудовите разходи се понижават със 17.31% за целия период.

- Веществената издръжка също заема важно място в структурата на общинските разходи. През 1999-2001 г. разходите за веществена издръжка бележат ръст от 9.93% в абсолютното изражение. Относителният им дял в общинските разходи плавно нараства, а през 2001 г. дори изпреварва дела на трудовите разходи.

- Социалните трансфери се характеризират с увеличаващ се относителен дял в общинските разходи. В абсолютното изражение тяхната сума нараства със 110%. Тези плащания са особено чувствителни към промените в социално-икономическото състояние на общините и нарастването им е показател за обедняването на населението. Аргумент за този извод е фактът, че през целия период около 93% от социалните трансфери се падат на социалните помощи.

- Капиталовложенията (КВ) имат изключително нисък и намаляващ относителен дял в общинските разходи. Капиталните разходи са спаднали с почти 30%. Основната причина за това е тежкото финансово състояние на общините в страната, което ги принуждава да насочват максимално бюджетните си средства за покриване на текущи приоритетни плащания.

- Присъствието на София сред изследваните общини оказва влияние върху структурата на разходите по параграфи (вж. табл. 9). С нейното изключване дяловете на разходите за веществена издръжка и капиталовложения намаляват за сметка на нарастването дела на трудовите

разходи и социалните трансфери. Това води до структурни промени в ранжирането на разходните групи – през 1999 г. делът на капиталовложенията е по-нисък от този на социалните трансфери, а през 2001 г. разходите за веществена издръжка на общините (без София) са по-малко от трудовите разходи.

Таблица 9

Структура на бюджетните разходи по параграфи за периода 1999-2001 г. (%)

Параграфи	1999 г.		2000 г.		2001 г.	
	Всичко (без София)	Всичко	Всичко (без София)	Всичко	Всичко (без София)	Всичко
Трудови разходи	51.51	45.86	46.31	41.03	41.22	37.45
Вещ. издръжка	34.18	37.43	33.54	38.07	34.73	40.64
Социални трансфери	8.99	7.41	15.66	13.03	18.28	15.39
Капиталовложения	5.32	9.3	4.49	7.87	5.77	6.52
Всичко разходи	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Структура на бюджетните разходи по функции

Структурата на общинските бюджетни разходи по функции представя финансирането на основните дейности, извършвани от общините. Анализът на тази структура през изследвания период разкрива следното (вж. табл. 10):

- В резултат на провежданата реформа относителният дял на здравеопазването в общинските разходи бележи най-големи промени - намалява 2.6 пъти.

- Образованието има най-голям относителен дял в общинските разходи, който плавно се увеличава.

- Делът на социалното подпомагане е втори по големина след този на образованието и бележи най-голям прираст. Като изключим структурните промени, за които стана дума, това се дължи на общото влошаване на състоянието на общинските икономики и нарастващата бедност.

- Относителните дялове на разходите за общи държавни служби, отбрана и сигурност, благоустройство и комунално стопанство (БКС), култура и др. са сравнително стабилни.

- Изключването на София от изследваните общини оказва незначително влияние върху дела на разходите за общи държавни служби, здравеопазване, образование, култура, отбрана и сигурност, икономически дейности и другите разходи. По-съществени различия се наблюдават при разходите за социално подпомагане, чийто дял се увеличава с 3.17 процентни пункта през 2001 г. и особено при разходите за благоустройство и комунално стопанство, които спадат между 5.7 и 3.4 процентни пункта.

Таблица 10

Структура на бюджетните разходи по функции за периода 1999-2001 г. (%)

Функции	1999 г.		2000 г.		2001 г.	
	Всичко (без София)	Всичко	Всичко (без София)	Всичко	Всичко (без София)	Всичко
Общ. и държ. служби	8.18	7.15	8.79	7.63	10.53	9.17
Отбрана и сигурност	0.57	0.61	0.59	0.68	0.87	0.98
Образование	33.50	30.62	33.61	31.22	36.85	34.86
Здравеопазване	27.99	25.77	22.40	20.63	9.50	9.81
Соц. подпомагане	11.99	12.96	18.46	15.48	21.34	18.17
БКС	9.68	15.39	9.52	14.83	12.46	15.84
Култура	3.89	3.57	3.04	2.82	3.48	3.2
Икономически дейности	4.15	3.89	3.59	6.21	4.90	7.41
Други разходи	0.05	0.04	0.01	0.48	0.08	0.57
Всичко разходи	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Анализ на бюджетните разходи по групи

На табл. 11 са представени общинските разходи на човек от населението и отношението между отчетния и първоначално планирания им размер.

Таблица 11

Бюджетни разходи по групи общини през 2001 г.

Група	Разходи на човек от населението (лв.)	Изпълнение на бюджета (%)	Изпълнение на бюджета (+изв. субс.) (%)
I група	325.40	104.09	105.77
II група	206.84	105.55	113.51
III група	205.97	108.75	117.55
IV група	328.58	128.00	133.69
V група	219.19	114.26	122.71
Всичко (без София)	213.70	109.55	117.77
Всичко	230.45	108.35	115.12

От данните в табл. 11 могат да се формулират следните по-важни изводи:

- Населението на Столична община и на общините от IV група получава повече местни услуги в сравнение с тези от останалите групи. Това се илюстрира от по-високите стойности на разходите на човек от населението при тези общини. На противоположния полюс са общините от II и III група. Присъствието на София повишава значително средната стойност на общинските разходи на човек от населението за страната.

• Наблюдава се нереално планиране на разходите за всички групи общини. Данните за изпълнението на бюджета показват, че разминаването между план и отчет за София е най-малко. Ако бъдат отчетени и извънредните субсидии, приведени на общините в края на годината, то преизпълнението става още по-голямо. Причина за това са нереалните прогнози за приходите, заложи в бюджетния план, които принуждават общините да занижават разходния план.

На табл. 12 са разгледани изпълнението и разходите на човек от населението за съответните параграфи и групи общини.

Таблица 12

Общински разходи по параграфи и групи общини през 2001 г.

	Разходи на човек от населението (лв.)				Изпълнение (%)			
	Трудови разходи	Веществ. издръжка	Социални трансфери	КВ	Трудови разходи	Веществ. издръжка	Социални трансфери	КВ
I група	76.25	203.80	14.96	30.39	98.49	102.12	183.18	110.68
II група	86.29	77.26	31.90	11.39	93.77	105.57	158.87	106.58
III група	81.93	75.22	38.30	10.52	93.14	108.77	161.22	123.55
IV група	107.23	145.03	49.95	26.37	100.69	140.30	166.30	156.97
V група	94.98	59.62	50.57	14.02	94.58	117.43	166.23	137.12
Всичко (без София)	88.09	74.22	39.07	12.33	94.09	110.48	162.22	121.01
Всичко	86.31	93.65	35.45	15.04	94.65	107.61	163.40	117.68

От данните в табл. 12 могат да се формулират следните по-важни изводи:

• Трудовите разходи са единствената разходна група, при която не се наблюдава изпълнение на плана. Това се дължи на факта, че общините планират тези разходи на база брой персонал по средна заплата, а отчитат реалните разходи без незаемите работни места.

• Силна връзка на социалните трансфери с равнището на безработица и бедност в общините. За това говори факта, че най-висок дял на социалните трансфери се наблюдава в общините от пета и трета група, а най-нисък в София.

• Сравнително голяма бедност, признак на структурни проблеми в заетостта, се наблюдава при финансово най-богатите общини - от IV група. За това говори фактът, че те се нареждат на второ място по социални трансфери на човек от населението (49.95 лв.) след общините от V група въпреки сравнително ниския дял на социалните трансфери в общите им разходи.

• Потвърждава се изводът, че социалните трансфери са най-силният дестабилизиращ фактор за общинските бюджети. От една страна, размерът им е трудно предвидим, а от друга, тяхната приоритетност изчерпва голяма част от общинския бюджет. Аргумент за това е, че при тях се наблюдава най-голямо преизпълнение на първоначалния бюджетен план за 2001 г. – 163.40% средно за страната. С отчитане на извънредните субсидии преизпълнението им нараства на 185.05%.

Анализ и оценка на финансовото състояние на общините в България (1999-2001 г.)

- Веществената издръжка се планира на принципа “каквото остане” и разходите са силно подценени. Реалните потребности на общините по основни компоненти на веществената издръжка като материали, горива и енергия, текущ ремонт и външни услуги са 1.5-3 пъти по-големи от първоначалния бюджет за годината. Същевременно при друг компонент на веществената издръжка - субсидиите за нефинансови предприятия (за здравеопазване), се наблюдава неизпълнение.

- Невъзможност на общините да извършат дори разрешените им от държавата инвестиции (да инвестират собствени и привлечени средства в размер до 5% от собствените си приходи). През 2001 г. общините са достигнали 73.75% от регламентирания инвестиционен таван.

- Присъствието на София сред изследваните общини повишава чувствително средните за страната разходи за веществена издръжка и капиталовложения на човек от населението. По-големият обем на тези разходи, който София изразходва, влияе съответно и върху преизпълнението им спрямо първоначалния план за 2001 г.

На табл. 13 са представени общинските разходи по функции и групи общини и изпълнението и разходите на 1 жител за съответните функции и групи общини.

Таблица 13

Разходи по функции на 1 жител и изпълнение на плана по групи общини за 2001 г.

	Разходи на 1 жител (лв.)							Изпълнение (%)						
	I гр.	II гр.	III гр.	IV гр.	V гр.	Вс. (без София)	Всичко	I гр.	II гр.	III гр.	IV гр.	V гр.	Вс. (без София)	Всичко
Общ. и държавни служби	13.32	16.45	19.83	42.40	32.95	22.50	21.12	94.70	105.76	110.17	124.39	109.38	109.14	107.59
Отбрана и сигурност	4.50	2.09	1.27	3.07	1.90	1.85	2.25	107.31	119.34	138.86	136.10	128.57	125.79	119.61
Образование	89.39	81.38	72.96	100.23	77.54	78.75	80.34	99.76	99.07	99.94	109.18	97.92	99.35	99.42
Здравеопазване	35.66	17.88	33.55	36.51	9.13	20.29	22.60	99.56	91.10	99.36	118.00	98.26	96.68	97.35
Соц. подпомагане	20.79	36.61	44.76	61.14	59.68	45.60	41.88	143.44	140.36	145.80	151.43	149.12	145.15	145.02
БКС	92.53	29.65	21.54	52.78	23.48	26.62	36.50	114.30	108.31	113.72	144.09	133.32	116.37	115.57
Култура	6.98	10.00	5.05	14.28	4.71	7.44	7.37	90.68	100.22	104.57	127.09	104.38	102.99	101.04
Икономич. дейности	54.45	12.47	6.93	18.12	9.75	10.47	17.07	100.03	113.28	168.83	200.81	201.29	139.56	117.37
Други разходи	7.79	0.31	0.07	0.04	0.04	0.17	1.31	68.58	12.67	1.44	11.14	0.86	4.56	27.05

От данните в табл. 13 могат да се формулират следните по-важни изводи:

- С намаляване големината на общините нарастват административните разходи и тези за социално подпомагане. Това говори, от една страна, за по-

слабата ефективност на малките общини при предоставяне на местни услуги и от друга, за по-голяма бедност.

- Населението в София получава повече местни услуги в сравнение с другите общини. Особено големи са разходите на София в два сектора – благоустройство и комунално стопанство и икономически дейности.

- Почти равни по размер със София са разходите на жител и в общините от IV група. За разлика от София обаче тяхната структура е твърде различна. Освен в благоустройство и стопански дейности тези общини насочват приоритетно средства за образование. Сравнително големи са разходите им за обща администрация и социално подпомагане.

- Отчита се неизпълнение на разходите за здравеопазване и образование с изключение на общините от IV група. Отделно за София се наблюдава неизпълнение на разходите за обща администрация и за култура.

Бюджетен дефицит

Общите параметри на бюджетният дефицит през 2001 г., определени в табл. 1, са: брутен дефицит - 386,359,769 лв. и нетен дефицит - 94,899,522 лв.

Факторен анализ на бюджетния дефицит

Брутният бюджетен дефицит се дължи на по-големия размер на изразходваните през годината средства от общинските бюджети спрямо предвидените приходи. Неговият размер се определя като разлика между отчетата на разходите и плана на приходите.

В началото на 2001 г. планът на разходите беше равен на плана на приходите - 1733.3 млн. лв. В течение на финансовата година бюджетните разходи се увеличиха с 386.4 млн.лв.

Прирастът на общинските приходи въздейства върху брутния дефицит (обусловен от прираста на разходите) в две посоки - на намаляване и на увеличаване. Както се вижда от табл. 14, съвкупното влияние на приходите е положително и се изразява в намаляване на брутния дефицит с 291.5 млн. лв., или със 75.6%. Разликата от 24.6%, или 94.9 млн. лв., е нетният дефицит. Негов израз са неразплатените разходи минус положителните остатъци в края на годината (124.3 млн. лв. – 29.4 млн. лв.). Следователно нетният дефицит се дължи на изпреварващото нарастване на общинските разходи спрямо увеличаването на приходите.

Влиянието на конкретните фактори, въздействащи върху размера на бюджетния дефицит през 2001 г., се изразява в следното:

- Всички бюджетни разходи са повлияли в посока към увеличаване на бюджетния дефицит. Най-голям принос за това имат веществената издръжка – 48.93%, и социалните трансфери – 42.51%.

- В същата посока е било влиянието на два вида приходи: заемите (без тези от РБ) – с 26.14%р и другите местни приходи – с 6.64%.

- Останалите бюджетни приходи имат положителен прираст, т.е. те са въздействали в посока към намаляване на небалансираността между разходи и приходи.

- Най-голям принос за намаляване на бюджетния дефицит имат споделените данъци, допълнителните субсидии в края на годината и приходите по трансферни сметки. Техният прираст спрямо първоначално планирания им размер намалява брутния дефицит съответно с 31.94, 30.38, и 34.19%.

- Скромното влияние на държавните субсидии се дължи на факта, че те бяха намалени с размера на централизирания през октомври 2001 г. размер на данъчните приходи.

- Местните данъци и такси, както и заемите от РБ, имат сравнително малък, но положителен принос за намаляване на дефицита.

Таблица 14

Влияние на общинските приходи и разходи върху размера на дефицита през 2001 г.

	Прираст на разходите (лв.)	Дял (%)	Дял на прираста на приходите в прираста на разходите (лв.)	Дял (%)	Прираст на приходите (лв.)	
Вс. разходи	386359769	100.00	100.00			
Заплати и осигуровки	9523492	2.46	75.44	100.00	291460247	Вс. приходи
Веществена издръжка	189057794	48.93	31.94	42.34	123394349	Споделени данъци
Социални трансфери	164255876	42.51	2.29	3.04	8849907	Субсидии
КВ	23522607	6.09	30.38	40.28	117386369	Допълнителни средства, невключени в бюджета
			2.38	3.16	9206219	Местни данъци
			3.77	5.00	14578937	Местни такси
			-6.64	-8.81	-25670226	Други местни приходи
			34.19	45.32	132095952	Приходи от трансферни сметки
			-26.14	-34.65	-100977960	Заеми
			3.26	4.32	12596700	Заеми от РБ

Резултатите от факторното влияние на отделните приходи и разходи върху бюджетния дефицит през 2001 г. могат да се обобщят по следния начин:

- Намалението на субсидиите в изпълнение на параграф 22 от ЗДБ се оказва основният фактор за наличие на нетен дефицит в общинските бюджети, а допълнителната субсидия не беше достатъчна като размер да го компенсира.

- Начинът на планиране на социалните помощи (основно формиращи размера на социалните трансфери) - удвоеният размер на целевите субсидии

и последващото им повишаване под натиска на местните власти, се оказва мощен фактор за увеличаване на общинския дефицит. МФ имплантира дефицит в общинските бюджети още в началото на бюджетната година с плана за целевите субсидии за социални помощи.

- Местните власти се опитват да решат задачата с дисбаланса между разполагаеми приходи и необходимими разходи при приемане на бюджета основно по два начина: чрез раздуване на другите неданъчни приходи и планиране на заеми, които предварително знаят, че няма да теглят; и чрез нереалистично намаляване на разходите за веществена издръжка.

Причините за техният избор са: липса на нормативи за разходи; регламентирана възможност в ЗОБ за планиране на дефицит чрез текущи заеми; неясни резултати от продажба на общинско имущество по Закона за общинската собственост (ЗОС); недостатъчно ефективно управление на общинската собственост.

- Станалата рутинна през последните години система, опитваща се текущо през годината да намалява заложения в плана на общините бюджетен дефицит, е порочна и не елиминира факторите, които го пораждаат.

Анализ на неразплатените разходи по общини

Общата сума на неразплатените разходи, отчетена от общините в края на 2001 г., по изискванията на МФ, възлиза на 162.2 млн.лв. Впоследствие на проведена в Министерството среща смесената работна група по програмата за постепенно намаляване и ликвидиране на неразплатените разходи за 2001 г. уточни 124.3 млн. лв. окончателен размер на неразплатените задължения. От посочените разходи в първоначалните справки на общините се сторнират 36.9 млн. лв., които представляват заплати и социални помощи по Правилника за социално подпомагане (ПСП) и Указа за насърчаване на раждаемостта (УНР) за месец декември.

Не разполагаме обаче с информация за размера на намалението на неразплатените разходи по общини, поради което този анализ се базира на данни от представените от общините справки.

Таблица 15

Неразплатени разходи на 1 жител и дял от бюджетните приходи по групи общини

Групи	Неразплатени разходи на 1 жител (лв.)	Дял на неразплатените разходи от всички приходи (%)
I група	0.00	0.00
II група	25.20	12.09
III група	24.65	11.89
IV група	23.99	7.14
V група	19.12	8.62
Средно (без София)	23.42	10.86
Средно за страната	19.91	8.51

Както се вижда от данните, представени на табл. 15, размерът на неразплатените разходи е най-висок при големите и средните общини. Интересен е фактът, че за разлика от други години през 2001 малките силно индустриализирани общини (на вноска) също реализират значителен размер на неразплатените разходи. Той се дължи основно на Бобовдол, Козлодуй и Севлиево. Само 4 общини от тази група завършват без неразплатени разходи. Това показва, че погруповото представяне на общините по неразплатени разходи не е особено показателно. В самите групи има значителна междуобщинска диференциация.

На табл. 16 са представени общините според размера на неразплатените разходи на 1 жител и според техния дял в общинските приходи, т.е. според тежестта им.

Таблица 16

Неразплатени разходи през 2001 г.

В лева на 1 жител	Брой общини	В % към приходите	Брой общини
Над 70	5	Над 30	5
50.00 - 69.99	11	20.00 - 29.99	18
25.00 - 49.99	73	10.00-19.99	89
10.00 - 24.99	93	5.00-9.99	56
0.01-9.99.	52	0.01-4.99	66
Без неразплатени разходи	28	Без неразплатени разходи	28

Данните от табл. 16 показват следното:

- Общо 28 общини са завършили годината без неразплатени разходи.
- По-голямата част от общините имат неразплатени разходи до 50 лв. на жител, чийто дял е до 20% от реализираните бюджетни приходи.
- Останалите две групи общини са в особено тежко финансово състояние. Според нас по-показателен е делът на неразплатените разходи в общинските приходи. От тази гледна точка в най-тежко състояние са 5 общини - Бобовдол, Стамболово, Перник, Казанлък и Земен. Следва група от 18 общини, чието финансово състояние също е изключително тежко.

Освен като чисто финансов проблем за местните бюджети неразплатените разходи трябва да се разглеждат в по-широк аспект. Те водят до загуба на доверието в платежоспособността на местните власти, до съсипе на местния бизнес и допълнителни разходи за лихви по отложени плащания, които оскъпяват местните услуги.

Общият извод от анализа е, че неразплатените разходи в края на всяка финансова година формират скрит дефицит в бюджета за следващата, който отново е предпоставка за формиране на дефицит. Еднократното поемане на неразплатените разходи от страна на МФ няма да реши проблема. Необходими са промени в нормативната среда, които да елиминират факторите за тяхното генериране.

*

От анализа на общинските бюджети за периода 1999-2001 г. могат да се направят следните общи изводи:

Системата на местните финанси е силно централизирана. Промените се характеризират с хаотичност и нецеленасоченост. Част от тях водят до повишаване на местните правомощия, а други са насочени към тяхното ограничаване. В същото време намеренията на правителството за разработване и реализация на програма за децентрализация, както и всички промени от началото на 2002 г. вдъхват оптимизъм и формират благоприятна среда за реформи.

През разглеждания период общинските бюджети се характеризират с:

- наличие на бюджетен дефицит вследствие структурна небалансираност между приходи и разходи;
- нереално планиране, изразяващо се в голямо разминаване между план и отчет;
- стагнация на реалните разходи за предоставяне на местни услуги.

Общата констатация, валидна най-вече за 2001 г., е, че общинските бюджети стават все по-неразбираеми, непрозрачни, създаващи нереална картина за финансовото състояние на общините. Аргументи за това са: невъзможността да се отчитат неразплатените разходи; наличието на трансферни сметки, по които се отчита само салдото на преминавали средства; предоставянето по този начин на допълнителните субсидии; отчитането на погашенията по заемите със знак минус в приходната част на бюджета; изземването на данъчните приходи чрез намаление на субсидиите и т.н.

Анализът на общинските бюджети за 2001 г. показва следните основни резултати:

- По групи общини

София се различава значително от останалите общини в страната. Големият ѝ дял влияе съществено на резултатите от анализа. С нейното изключване намаляват общите приходи и разходи на човек от населението (с близо 8%), размерът на инвестициите, на разходите за веществена издръжка и за благоустройство.

Най-ниско е равнището на бюджетни приходи и разходи на 1 жител на големите общини (областни центрове) и на средноголемите. Тези две групи се характеризират с най-високо равнище на неразплатени разходи.

Малките общини (които са над 60% от всички в страната) имат изключително ниска местна приходна база. Техните приходи се формират изключително от държавни субсидии.

Пет общини влизат във финансовата 2002 г. с изключително тежко наследство от 2001 г. Това са Бобовдол, Стамболово, Перник, Казанлък и Земен.

- По видове приходи и разходи

Приходите от данъка за общините са най-непредвидими и формират най-големите междуобщински неравенства.

Приложението на параграф 22 от ЗДБ противоречи на ЗОБ, ЗКПО и ЗМДТ. Той създава условия за чиновнически волунтаризъм при определяне плана за данъчни приходи. С въвеждането на нормата му данъчната администрация представя тенденциозно нисък план – със 132.6 млн. лв. или с близо 15%.

Чрез вноските и с параграф 22 се реализират механизми за изземване на законово определени данъчни приходи на общините. През 2001 г. чрез тях са централизирани общо 162.5 млн. лв., което е 15.9% от всички данъчни постъпления.

Министерство на финансите ежегодно залага и Парламентът приема занижен план за субсидиите. Така се създава изкуствен дефицит в местните бюджети. Това се проявява с особена острота при социалните помощи, които са най-силният дестабилизиращ фактор за общинските бюджети. Размерът на целевата субсидия години наред е нереалистично занижен, което води до социално напрежение и прехвърля последствията от системното неизпълнение на национална социална програма от централната на местните власти.

Допълнителните субсидии, предоставяни по различни канали на общините, целят да заобиколят правилата, заложи в ЗДБ, разпределят се по неясни правила, създават условия за несправедливост, скрит политически натиск и корупция, действат антистимулиращо на местните власти за ефективно управление.

Промените в размера на държавните субсидии водят до силно увеличаване дела на целевите субсидии за сметка на общите. Това ограничаване правомощията на местните власти при вземане на решения за разпределение на разходите по видове услуги и според местните приоритети.

Местните приходи са най-динамични. Това се дължи най-вече на изпреварващото нарастване на приходите от местни такси.

В сравнение с 2000 г. се наблюдава намаляване на бюджетния дефицит на общините. Може да се каже, че има слаба, но положителна промяна и в планирането на общинските бюджетни приходи с изключение на данъчните.

“Компрометиращи” местните власти сфери са: управлението на общинската собственост, планирането на заемите и на разходите за веществена издръжка.

Предложения за промяна

• Промени в посока към фискална децентрализация

Основна причина за тежкото финансово състояние на общините е законовата база, която предоставя прекалено големи правомощия на централната изпълнителна власт и действа антистимулиращо на общинските власти за ефективно местно управление. Фискалната децентрализация, представляваща процес на прехвърляне на правомощия и отговорности от централно към местно равнище, е единственото трайно решение на проблема.

Някои по-съществени стъпки в тази насока са:

разделяне на разходните отговорности на делегирани и местни. Въвеждане на нормативи за основни услуги, предоставяни от общините;

промяна на формулата на субсидиите. Тя трябва да съдържа два елемента: *балансиращ* – допълване на приходите от споделени данъци до размера на

разходите за финансиране на делегирани дейности; *изравнителен* – предоставящ субсидии на бедни общини в съотношение, обратно на местния капацитет за генериране на приходи. Размерът на изравнителните субсидии да отчита усилията на местните власти за увеличаване на собствените им приходи;

отпадане на данъците от печалбата и за общините като приходо-източници за общинските бюджети;

предоставяне на 100% от приходите от ДДФЛ за общинските бюджети.

Промяна в начина на разпределяне тези приходи - преминаване от разпределение на производна основа към разпределение на човек от населението. Измененията в споделените данъци ще намалят междуобщинските различия в приходите, което ще реши два проблема: първо, ще се съкратят отрицателните субсидии (вноските в РБ) и общините, които ги внасят, и второ, ще се намали преразпределителната функция на механизма на държавните субсидии;

предоставяне на правомощия на местните власти да определят ставки на местните данъци в законови рамки и да определят местните такси – видове и размер. Има редица индикации, че общинските власти ще подхождат отговорно към определяне размера на местните данъци и такси и в никакъв случай няма да повишат неразумно данъчната тежест на своите избиратели.

- Подобряване на бюджетния процес

Други важни промени извън програмата за фискална децентрализация, които трябва да настъпят в системата на местните финанси, са:

разделяне общинските бюджети на две секции – текущ и капиталов;

забрана за общините да използват инструментите на дълговото финансиране за балансиране на текущи разходи;

да се продължи бюджетната година до 1 март. По този начин реално извършени дейности и разходи през съответната година ще могат да се осчетоводяват и през първите два месеца на следващата. Такава практика съществува в Европа и ще даде възможност да се реши проблема с напрежението в края на всяка финансова година;

дори и да спазват всички законови срокове, сега общините работят без приет бюджет през първите два месеца на всяка финансова година. Това не е нормално. Необходимо е да се изтегли календарът за приемане на държавния, съответно на общинските бюджети. Общините трябва да разполагат с повече време (отсега - 1 месец) за обсъждане и приемане на своите бюджети;

да се прекрати практиката за системен отказ от страна на общинските съвети за приемане на бюджета. Решението за “служебните бюджети”, залегнало в ЗДБ през 2002 г., създава повече проблеми, отколкото решения. Необходими са законодателни промени, предвиждащи утвърждаване на служебен бюджет от МФ, удължаване на срока и ако той отново не бъде спазен, насрочване на нови избори.

27.V.2002 г.