

**Методика
за оценка на финансовото състояние на
общините**

**Министерство на финансите
2013 г.**

Министерството на финансите разработи методика за периодична оценка на общините. Оценката е с цел:

- постигане на по-добро управление на публичните ресурси на местно ниво;
- постигане на по-голяма прозрачност в дейността;
- приемане на решения за стимули;
- повишаване на контрола на местно ниво.

Независимо от присъщата специфика и обхвата на дейности, характерни за всяка местна администрация и управление, могат да се отличат закономерности, произтичащи от еднаквите отговорности при предоставяне на публични услуги и финансиране на местни и делегирани държавни дейности.

I. Избор на показатели и характеристика на показателите

С настоящата методика се определят условията и редът за оценка на представянето на общините.

В методиката са разписани основните показатели, които характеризират финансовата самостоятелност и финансовите резултати от дейността на общината, както и правилата, по които те се изчисляват.

Оценката се извършва на база показатели, които са ключови за финансовото управление на общините и по които се оценява развитието им спрямо определен момент (същия период за минала година или друг предходен период).

Разглеждани самостоятелно, показателите не могат да определят точното място на дадена община спрямо останалите. Поради това резултатите от тях трябва да се разглеждат общо, като се съобразяват с типа на общината.

Оценката взема предвид факторите, влияещи върху различията в приходните възможности на отделните общини и отразяват обективните различия в разходите за единица услуга.

Изготвената оценка дава представа за състоянието и възможностите на общините за разпределение на наличните ресурси и предоставянето на публични услуги на местната общественост текущо и в сравнителен план.

Така предложената система за оценка позволява да се сравнят общините по отношение на :

- достигната степен на финансова самостоятелност;
- финансова устойчивост (бюджетна стабилност), в т.ч степен на задлъжнялост – дългосрочна и краткосрочна;
- ефективност на управлението на ресурсите;
- инвестиционна активност.

Избрани са следните четири групи показатели, които се прилагат заедно:

Показател	Метод на изчисление	Описание на показателя
ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ФИНАНSOVA САМОСТОЯТЕЛНОСТ		
1 Дял на собствените приходи от общите постъпления	= собствените приходи / общите бюджетни постъпления (собствени приходи, намалени с еднократните помощи и дарения от чужбина и	Финансова самостоятелност на общината се обуславя от размера на собствените приходи на общината спрямо общите постъпления в общината.

	трансфери на общините)		
2	Покритие на разходите за местни дейности със собствени приходи	= собствените приходи, намалени с еднократните помощи и дарения от чужбина / разходите за местни дейности	Размерът на собствените приходи трябва да е на равнището на разходите за местни дейности в общината, за да функционира финансово независимо
ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ФИНАНСОВА УСТОЙЧИВОСТ			
3	Бюджетно салдо спрямо общите постъпления по отчет	= бюджетно салдо / общите постъпления	Проследява разликата между общите постъпления и общите разходи в рамките на бюджетния период отнесена към общите постъпления
4	Размер на дълга, като процент от собствените приходи и изравнителната субсидия по план	= размер на дълга / (собствени приходи, намалени с еднократните помощи и дарения от чужбина + изравнителната субсидия)	Проследява каква част от годишните приходи би могла да се използва за изплащане на дългосрочния дълг на общината
5	Дял на просрочените задължения от собствените приходи и изравнителната субсидия по план	= просрочени задължения / (собствени приходи, намалени с еднократните помощи и дарения от чужбина + изравнителната субсидия)	Отразява способността на общината да покрие просрочените си задължения в рамките на текущата година
ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ЕФЕКТИВНОСТ			
6	Население на един общински служител	= население / персонал по функция общи държавни служби	Отразява степента на административната натовареност на един общински служител. Показва колко жители на общината се обслужват (условно) от един общински служител
7	Дял на разходите за заплати и осигуровки в общите разходи	= разходи за заплати и осигуровки на персонала / общи разходи	Отразява равнището на разходите за възнаграждения в общините спрямо общия размер на разходите
ПОКАЗАТЕЛ ЗА ИНВЕСТИЦИОННА АКТИВНОСТ			
8	Дял на капиталовите разходи в общите разходи	= капиталови разходи за делегирани и местни дейности / общи разходи	Отразява динамиката на направените инвестиции от общините

II. Оценка на общините на базата на показатели

ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ФИНАНСОВА САМОСТОЯТЕЛНОСТ

Тази група показатели отразява каква част от управлението на приходната и разходната част на бюджета е прехвърлена като отговорност на местните органи на управление. Целта е

общините да се оценят чрез поемането на права и отговорности, които са свързани с планирането, управлението и използването на ресурсите. Така се оценява способността на общината да се справя самостоятелно с възложените местни отговорности.

Оценката по двата показателя в групата е базирано на реалната стойност на показателя, трансформирана от проценти в точки. Показателите се възприемат с положително влияние за състоянието на общината и колкото по-високи са те, толкова по-добре.

1. Дял на собствените приходи, намалени с еднократните помощи и дарения от чужбина от общите постъпления на общината – този показател отчита потенциала на общината да събира собствени приходи, за да гарантира своята финансова независимост. Колкото по-висок е процентът на собствените приходи спрямо общите постъпления, толкова по-голяма е нейната бюджетна автономност. Приема се, че общини с над 70% собствени приходи са постигнали значителна степен на финансова независимост (ограничен контрол от страна на централните власти). Общините, които са с над 50% собствени приходи от общите постъпления постигат относителна самостоятелност.
2. Покритие на разходите за местни дейности със собствени приходи, намалени с еднократните помощи и дарения от чужбина – този показател оценява с каква част от приходите на общината могат да бъдат осъществени разходните отговорности за местни дейности. Показателят дава характеристика на способността на общината да изплаща текущите си задължения за местни дейности със собствени приходи. Когато стойността на показателя превишава 100% общината покрива напълно своите разходни отговорности със средства от собствени приходи, в противен случай тя трябва да разчита на допълнителни средства от страна на централните власти за осигуряване на местните дейности.

ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ФИНАНSOVA УСТОЙЧИВОСТ

Централен елемент на бюджетната система на местните органи на самоуправление е финансовата стабилност, свързана с формирането и използването на средствата по местния бюджет. Показателите отразяват до каква степен бюджетът на общините е балансиран, доколко имат проблеми в приходната или разходната част на бюджета, както и степента на задлъжнялост.

За тази група показатели се определя кой показател влияе положително и кой отрицателно върху финансовата устойчивост на общината. Влияние в положителна посока оказва само изменението на бюджетния излишък спрямо общите приходи, другите два показателя влияят отрицателно върху оценката на общините.

Стойността на показателите отново се трансформира в точки като по този начин се не се изменят реално изчислените нива на съотношенията. Начинът за изчисление следва логиката на определената посока на въздействие – при показателите с положително влияние се прибавят 100 единици, докато при тези, които влияят отрицателно се изваждат 100 единици от стойността на показателя.

3. Изменение на бюджетното салдото спрямо общите постъпления по отчет - проследява разликата между приходите и разходите в рамките на бюджетния период, отнесена към общите постъпления на общината. Изменението в постъпленията и разходите може да формира бюджетен излишък или бюджетен дефицит. Най-общият начин да се установят възможностите на общината да създава приходи е да изследва съотношението между бюджетното салдо и общите постъпления. По същество от равнището и динамиката на този показател могат да се правят изводи за рационалното използване на

разполагаемите ресурси. Колкото по-голям е натрупаният дефицит, толкова финансовата устойчивост общината се счита за застрашена.

4. Размер на дълга като процент от собствени приходи, намалени с еднократните помощи и дарения от чужбина и изравнителна субсидия –показва каква част от собствените приходи и изравнителна субсидия се използва за изплащането на дълга на общината.

Използването на дълг за финансиране на дейността до определено ниво може да се приеме за относително изгодно за общината. Това произтича от факта, че нормата на възвращаемост на инвестициите в различни активи на общината капитал обикновено е по-висока отколкото лихвения процент на кредитите, които тя е получила. В теорията се препоръчва привлеченият капитал да възлиза на около една трета от общия капиталов ресурс, с който оперира общината. Ако привлеченият капитал е около 80% от общия капитал, общината е застрашена от изпадане в неблагоприятно финансово състояние. В определени случаи, в зависимост от целта на оценката, се препоръчва дялът на привлечения капитал в общия капиталов ресурс на общините да бъде до 50%. Големият дял на заемния капитал води до опасност общината да изпита трудности при изплащането на лихвите по дълга и главницата.

5. Просрочени задължения като процент от собствени приходи, намалени с еднократните помощи и дарения от чужбина и изравнителна субсидия - този показател характеризира способността на общината да покрие просрочените си задължения в рамките на текущата година.

Динамиката в просрочените задължения отразява краткосрочните тенденции по отношение на финансовата стабилност на общината. Този показател оценява ефективното управление на задълженията, които са неразривно свързани с управлението на риска и ефективността на системите за финансово управление и контрол в общините. Приема се, че по-ниският дял на просрочените задължения показва по-добра възможност на общината да изплати просрочените си задължения.

ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ЕФЕКТИВНОСТ

Показателите за ефективност са количествени характеристики на съотношението между разходите за заплати към общите разходи на общината или отнесени към населението. Тази група показатели дава информацията за ресурсната ефективност и позволява да се даде сравнителна оценка за това доколко ефективно се използват средствата от чисто количествената им страна, без връзка с продукта на местно ниво.

Тази група показатели се взема с намалена наполовина тежест, тъй като показателите за ефективност в случая не са базирани на непосредствените показатели за резултатите от дейността на общината, а именно – брой обслужени граждани, брой издадени документи, брой предоставени услуги и др. За един от показателите (6) стойността се трансформира в равноотдалечени точки в интервала от 0 до 100. По този начин се постига съпоставимост на данните за всяка община и между общините, без да се променя реалната стойност на показателите.

6. Население на един общински служител – показва колко души население се пада на един общински служител. Общините могат да подобрят своята ефективност чрез по-икономично използване на предоставените им ресурси. Това е свързано с оптимизиране на административния персонал и съкращаване на някои от разходите за административна издръжка. Съотношението на показателя се преизчислява в точки, разпределени пропорционално на реалните стойности в

7. Дял на разходите за заплати и осигуровки в общите разходи - този показател установява доколко добре се управляват средствата за възнаграждения. Високият дял на разходите за заплати от общите разходи отразява административната неефективност на общините.

ПОКАЗАТЕЛ ЗА ИНВЕСТИЦИОННА АКТИВНОСТ

8. Дял на капиталовите разходи в общите разходи – този показател отразява способността и степента на създаване на местни икономически ресурси и акумулирането на капитал. По принцип инвестициите в базова инфраструктура се възприемат като показател по отношение на сравнителните и конкурентни предимства на една местна икономика. Този показател се възприема с положително влияние като високият дял показва, че общината има капацитет за развитие и възможност за реализиране на повече приходи. Този показател се взема с половин тежест в крайната оценка.

III. Оценка на общините в групи

Общата оценка е въз основа на подреждането на общините по резултата от средноаритметичната стойност на разглежданите четири групи показатели. Тежестта на всеки от показателите в общата оценка на общината зависи от особеностите на всеки от тях. Показателите за ефективност поради очертаните слабости участват с половината от тежестта си в сумарната оценка.

Групирането на общините става посредством обобщените, претеглени показатели в следните интервали: над 80 т. – **1 група**; между 60 т. и 79.9 т. – **2 група**; между 40 т. и 59.9 т. – **3 група**; между 20 т. и 39.9 т. – **4 група**; под 20 т. – **5 група**.

Проследяването на движението на общините в групи на определени периоди (година, тримесечие) ще спомогне за подобряване на прозрачността на управлението на публичните ресурси на месно ниво.

За по голяма сравнимост общините могат да бъдат сравнявани и по категории, определени на база население:

- първа категория – София, Пловдив, Варна;
- втора категория – градове с население над 50 000 жители;
- трета категория – градове с население от 20 000 до 49 999 жители;
- четвърта категория – градове с население от 6 000 до 19 999 жители;
- пета категория – градове с население под 6 000 жители.

Всяка от групите дава обобщена характеристика за състоянието на общината по отношение на финансовата самостоятелност, устойчивост и ефективност:

Група 1: Финансово предсказуема и добре балансирана

По отношение на управлението на бюджета, тази категория общини се характеризира с висока фискална автономност и умение да покрива разходите си чрез собствени средства. Нивото на прозрачност и надеждност на финансовата информация е високо и се асоциира с навременни, изчерпателни и добре контролирани финансови отчети.

Група 2: Балансирана

Тази категория общини се различава от група 1 в частта на балансирането на приходите и разходите, а именно могат да се наблюдават краткосрочни колебания в съотношението на баланса. Въпреки това общините от тази група следват разумна фискална политика.

Група 3: Добре развиваща се

Приходите на общината като цяло са недостатъчни, за да покрият нуждите на инфраструктурното развитие, което води до натрупване на умерен дълг в общината. Нивото на прозрачност и надеждност на финансовата информация е добро, въпреки, че финансовите отчети може да не са толкова детайлни и пълни в сравнение с предните две категории.

Група 4: Консолидираща се

Разходите в тази категория не се покриват напълно от приходите на общината. Възможно е натрупването на дълг да застраши водената фискална политика. Нивото на прозрачност на финансовата информация е ниско, контролът и наблюдението не са своевременни. Методиката за управление на риска трябва да се подобри.

Група 5: Небалансирана

Разходите в тази категория общини не се покриват напълно от приходите, което води до лоши финансови резултати. Очертават се тенденции за растеж на дълга и просрочията в средно- и дългосрочен план. Високото равнище на стойностите за дълга и просрочените задължения може да е следствие нарушения на законовите норми, неефективна система за вътрешен контрол, неефективно използване на финансовите ресурси, забавено изплащане на дълга и задълженията към доставчици.