

ДОКЛАД
ЗА
МОНИТОРИНГ НА РЕФОРМАТА
КЪМ ФИНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ
ПРЕЗ 2005 г.

СЪДЪРЖАНИЕ

| | Стр. |
|---|-----------|
| I. ВЪВЕДЕНИЕ | 3 |
| II. КАЧЕСТВЕНИ ПРОМЕНИ И ВЛИЯНИЕТО ИМ ВЪРХУ ПОСТИГАНЕТО НА ЦЕЛИТЕ НА РЕФОРМАТА КЪМ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ | 4 |
| 1. Изпълнение на Концепцията и Програмата за финансова децентрализация | 4 |
| 2. Основни промени в нормативната среда | 9 |
| 3. Таксономия на местните правомощия и отговорности | 11 |
| III. КОЛИЧЕСТВЕН АНАЛИЗ И ОЦЕНКА НА ПОЛИТИКАТА КЪМ ФИНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ | 13 |
| 1. Резултати от провежданата политика по финансова децентрализация | 13 |
| 2. Финансово състояние на общините | 16 |
| 3. Предоставяне на общински услуги | 25 |
| IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ | 28 |

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Това е трети доклад, посветен на анализа и оценката на реформата към финансова децентрализация. Той е изготвен съгласно Програмата за финансова децентрализация с техническата помощ на Американската агенция за международно развитие и Инициатива местно самоуправление. Целта на настоящия доклад е да направи оценка не само на резултатите от реформата през 2005 г., но и за целия тригодишен период на действие на Програмата за финансова децентрализация.

Изследването се основава на данни от редовните годишни отчети за изпълнението на държавния бюджет и на местните бюджети, годишните счетоводни отчети, както и справките за просрочените задължения на общините за периода 2002 - 2005 г. Използвани са базите-данни на Министерство на финансите и Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ).

Целта на реформата към финансова децентрализация е предоставяне на публични услуги по количество, качество и цени, съответстващи на потребностите и съобразени с възможностите на гражданите, на основата на устойчиво и дългосрочно балансиране на разходните отговорности на общините със стабилни приходоизточници и ефективен граждански контрол.

Тази цел се постига чрез повишаване качеството в отношенията между централните и местните власти. Те са обект на националната политика към финансова децентрализация, която се проявява като **процес на прехвърляне на ресурси, правомощия и отговорности от центъра към местните структури.**

Този процес трябва да доведе до **функционирането на по-балансирана и ефективна общинска политика**, резултатите от което да спомогнат за постигане на целите на реформата – отговорно местно управление, предоставящо адекватни на потребностите на гражданите публични услуги.

Тази логическа схема на реформата към финансова децентрализация е представена на следната таблица:

Таблица 1. Национални и местни политика за постигане на целите на реформата



Мониторингът обхваща регистрация на състоянието на отделните политики, анализ и оценка на промените и на тяхната посока.

Обект на наблюдение са:

- резултатите от провежданата политика по финансова децентрализация;

- промените във финансовото състояние и начина на функциониране на местните власти;
- оценката на гражданите за резултатите от провежданата общинска политика.

Използваните показатели за анализ и оценка на равнището и промените в тези области са утвърдени от представителите на централните и местните власти в Работната група за финансова децентрализация.

Настоящият доклад има за цел изследване на политиката към финансова децентрализация и нейното влияние върху финансовото състояние и предоставяните от общините услуги.

II. КАЧЕСТВЕНИ ПРОМЕНИ И ВЛИЯНИЕТО ИМ ВЪРХУ ПОСТИГАНЕТО НА ЦЕЛИТЕ НА РЕФОРМАТА КЪМ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

1. Изпълнение на Концепцията и Програмата за финансова децентрализация

1.1. Оценка на изпълнението на Концепцията за финансова децентрализация

За периода 2003-2005 г. основната цел е изпълнена в значителна степен. Критерий за това е подобреното финансово състояние на общините в сравнение с периода преди реформата. Силно е спаднал размерът на просрочените задължения. Предложени са различни механизми за по-бързо и ефективно ликвидиране на задлъжнялостта. Общинските съвети определят размера на местните такси и цени на услуги. Те се съобразяват с платежоспособното търсене на населението.

В същото време, досега реформата не е успяла да създаде напълно необходимата връзка между населението и избраните от него органи на местно самоуправление. При публичните обсъждания на общинските бюджети, общините трябва да се стремят към по-голямо участие на населението.

В Концепцията са формулирани седем подцели. Те са:

- Подцел 1 Предоставяне на приходни и разходни правомощия на най-близкото до гражданите публично равнище, съгласно принципа на субсидиарност.
- Подцел 2 Разходните отговорности съответстват на приходоизточниците.
- Подцел 3 Общините максимално се съобразяват с предпочитанията на гражданите при определянето на вида, обхвата, ресурсното и ефективното предоставяне на общинските публични услуги.
- Подцел 4 Общините развиват и повишават своята компетентност в сферата на финансовото управление и стриктно спазват финансовата дисциплина.
- Подцел 5 Баланс между свободното упражняване на местен избор и необходимостта от финансова стабилност на национално равнище при осигуряване на определени стандарти на услугите.

- Подцел 6 Прозрачност и равнопоставеност към субектите от публичната сфера от страна на държавата.
- Подцел 7 Равностоен достъп до ресурси за осигуряване на минимално равнище на публични услуги.

Подцелите доразвиват основната цел, като визират действия от компетентност, както на националната политика за децентрализация, така и на органите за местно самоуправление. Общата оценка е, че подцелите до голяма степен са изпълнени. Наблюдава се известна разлика в степента на изпълнение. Най-високи оценки получават подцел 5 – балансираност между свободен местен избор и финансова стабилност на национално равнище и компетентно финансово управление и дисциплина (подцел 4). През 2005 г. се подобри изпълнението и на подцели 6 и 7 – прозрачност и равнопоставеност към субектите от публичната сфера и осигуряване на ресурси за поддържане на минимално равнище на публични услуги.

1.2. Оценка на изпълнението на Програмата за финансова децентрализация

В долната таблица са представени постигнатите резултати от реформата за периода на действие на Програмата и конкретно приноса на 2005 г. в това отношение. Прегледът е направен по основни групи приходи и разходи на общините.

| Извършено/постигнато | Развитие на реформата през 2005 г. |
|--|--|
| 1. Приходи -1.1 Трансфери - 1.1.1 Споделени данъци Споделен данък остава приходите от данък върху доходите на физическите лица, който е и основен източник за финансиране на делегираните от държавата дейности. | Няма промени в състоянието при стартирането на реформата. През 2005г. не се реализира идеята за превръщане на патентния данък в местен и регламентирането му в ЗМДТ. |
| 1. Приходи - 1.1 Трансфери - 1.1.2 Допълваща субсидия Въведена през 2003 г. Допълва недостига от споделен данък по общини до размера на стандартите за делегирани дейности. | И през 2005 г. държавата изпълни ангажиментите за предоставяне на 100% от субсидията, но все още не е променено законовото ѝ задържане от 10%; |
| 1. Приходи - 1.1 Трансфери - 1.1.3 Изравнителна субсидия Въведена през 2003 г. Минималният ѝ размер е законодателно определен в Закона за общинските бюджети – не може да бъде по-малък от 10 на сто от отчета на собствените приходи на всички общини за предходната година.. | Законодателното определяне на минималния размер на субсидията влезе в сила от началото на 2005 г. Силно нарасна сумата – от 35 млн.лв. през 2004 г. на 70 млн.лв. през 2005 г. Започна работа по усъвършенстването на механизма за разпределение на изравнителната субсидия. |
| 1. Приходи - 1.1 Трансфери - 1.1.4 Субсидия за капиталови разходи Общият размер се определя от централната власт със ЗДБРБ след | Размерът на субсидията за капиталови разходи по ЗДБРБ е 59 млн.лв. през 2004 г., а през 2005г. нараства на 85 млн.лв. За първи път през 2005 г. със ЗДБРБ се |

| | |
|---|--|
| <p>преговори с НСОРБ. Субсидията за екологични обекти се определя от МОСВ и МФ.</p> <p>Механизмът за разпределение включва три критерия – брой население, брой населени места и размер на територията.</p> | <p>регламентира разпределение на допълнителни средства за капиталови разходи (17 млн.лв.). Все още има суми за инвестиции, които се разпределят от отраслевите министерства в течение на финансовата година. През 2005 г. бе отменено въведеното през 2004г. задължение общините да разпределят приходите от субсидията за делегирани и местни дейности в съотношение 60:40 в полза на делегираните дейности.</p> |
| <p>1. Приходи - 1.1 Трансфери - 1.1.5 Други трансфери</p> <p>Представяват програми на централната власт, които се отчитат като трансфер и разход по общинските бюджети.</p> | <p>Няма промяна в регламентацията на планирането, получаването и изразходването на целевите субсидии, получавани от общините чрез трансферни сметки. През 2005г. се разшири обхвата на средствата, получени чрез трансферни сметки.</p> <p>Общините нямат никакви правомощия при използването на тези средства. Те не планират получените трансфери, а средствата се отразяват служебно в увеличение на приходната и разходната част на техните бюджети.</p> |
| <p>1. Приходи - 1.2 Собствени 1.2.1 Данъци</p> <p>Местните данъци са регламентирани в ЗМДТ. Базата и размерът на ставките се определя от държавата. Разпределението на приходите е на производна основа.</p> | <p>Реформата стартира с 5 местни данъка. За периода до 2005 г. един от тях напълно отпадна – пътният данък, а данък наследство бе силно редуциран.</p> <p>Отпадналият пътен данък бе компенсиран със субсидия.</p> <p>Конституцията на България не е променена в посока предоставяне на общински данъчни правомощия и пълни правомощия по общинските такси.</p> <p>Неосъвременна база за данъка върху недвижимите имоти. Променената данъчна база бе приета през 2005г. и влезе в сила от началото на 2006 г. С нея бяха актуализирани данъчните оценки на имотите.</p> <p>В унисон с реформата е и постепенното прехвърляне на администрирането на местните данъци от общините.</p> |
| <p>1. Приходи - 1.2 Собствени - 1.2.2 Такси</p> | <p>От началото на 2003 г. общините придобиха пълни правомощия по</p> |

| | |
|--|---|
| <p>Законът за местните данъци и такси (ЗМДТ) определя вида на тези такси. За нерегламентираните в него общините могат да определят цени на услуги. Общините разработват местни политики чрез наредбите си по ЗМДТ.</p> | <p>администрирането на услугите, за ползването на които се събират потребителски такси.</p> <p>Конституцията на България не е променена, което възпрепятства общините да определят видовете услуги, облагани с такси.</p> |
| <p>1. Приходи – 1.2 Собствени – 1.2.3 Неданъчни</p> <p>Това са приходи и доходи от собственост, продажба на общинско имущество, концесии, глоби, дарения и други. Общините имат пълни правомощия да планират и администрират тези приходи и да ги използват в съответствие с местните приоритети.</p> | <p>Големият ръст на неданъчните приходи на общините се дължи на промените в нормативната среда, които гарантират правомощията на общините и които не водят до намалени трансфери през следващата година.</p> <p>Забавен процес на прехвърляне на държавната собственост в общинска. Необходимо е да се разшири обсега на общинските концесии.</p> |
| <p>2. Разходи - 2.1 Делегирани дейности</p> <p>Съгласно чл.34, ал.2 от Закона за общинските бюджети държавата финансира делегираните на общините държавни дейности с преотстъпени държавни данъци и с обща допълваща субсидия. Общата сума на средствата за делегираните дейности се определя по приети и остойностени стандарти.</p> | <p>Държавата ясно определи своята отговорност към услугите, възложени на общините и въведе ясни механизми за тяхното остойностяване и финансиране.</p> <p>През 2004г. се разработи стандарт за численост на общинската администрация.</p> <p>Темпът на актуализация на разходните стандарти изостава от нарастването на цените, например за горивата.</p> |
| <p>2. Разходи - 2.2. Местни дейности</p> <p>Общините имат пълни правомощия да определят, планират и управляват изразходването на разходите за местни дейности. Техният размер зависи от този на собствените приходи и изравнителната субсидия.</p> | <p>Общините разширяват обхвата на местните дейности. Това е следствие от изпреварващия ръст на средствата от собствени приходи и от силното нарастване на размера на изравнителната субсидия.</p> <p>Съществуват стимули за увеличаване на собствените приходи т.е. това не води до намаляване на субсидията. На национално ниво съществува автоматична връзка, водеща до увеличаване на изравнителната субсидия с темпа на увеличаване на собствените приходи.</p> |
| <p>3. Кредитиране</p> <p>Промените в ЗОБ създадоха общи правила за кредитиране на общините с ясно разграничаване на текущото от инвестиционното и допустимите</p> | <p>През 2004 г. е разработен, а през 2005 г. е приет Закон за общинския дълг.</p> |

| | |
|-----------------------------------|--|
| източници за тяхното финансиране. | |
| 4. Дефицит | <p>През 2004 г. просрочените задължения силно намаляват, но през 2005 г. запазват равнището си и дори слабо се увеличават. Общините, приключващи финансовата година без дефицит, нарастват.</p> <p>През 2005г. се предоставиха средства на общините за намаляване на просрочените им задължения за делегираните от държавата дейности.</p> <p>През 2005 г. междуведомствена работна група, със съдействието на ИМС и с участието на представители на МФ и НСОРБ започна разработването на механизъм за финансово подпомагане на общини в затруднено финансово състояние.</p> |
| 5. Инвестиции | <p>Силно увеличение на средствата за инвестиции през 2005 г. Делът им достигна 17.91% от общия размер на общинските бюджети. Размерът на инвестициите се увеличава предимно за сметка на собствените приходи.</p> <p>Политиката от 2004 г. за отделяне на средства за съфинансиране на общински проекти продължи и през 2005 г. при значително нарастване на техния размер. Съществуват ясни правила за разпределението им по общини, определени съвместно от НСОРБ и МФ.</p> |

Както бе споменато, през 2005 г. приключи действието на **Програмата за финансова децентрализация**. Най-общата оценка е, че от 37 набелязани мерки преобладаваща част са изпълнени. По-съществените неизпълнени мерки са:

| Мярка | Отговорници | Срок |
|---|---|----------------------|
| Промяна на Конституцията на Република България с цел предоставяне правото на общинските съвети сами да определят местните данъци. | Народното събрание (политически консенсус) | 2003 г. - 2005 г. |
| Промяна в подхода за осигуряване на капиталовите разходи за общините: за държавните дейности – чрез | Министерството на образованието и науката, Министерство на труда и социалната политика, | 30 септември 2003 г. |

| | | |
|---|---|-----------------|
| държавните стандарти; за общинските дейности – чрез целево субсидиране. | Министерство на културата, Министерство на здравеопазването, Министерство на околната среда и водите, МРРБ, НСОРБ, Министерството на финансите | |
| Изработване на методика за разпределение на средствата за ремонт на общинската пътна мрежа по общини. | Министерството на регионалното развитие и благоустройството, НСОРБ | 31 март 2004 г. |
| Разработване на законова регламентация, отчитаща особеностите на община София – Закон за столицата (Столичната община). | Министерството на регионалното развитие и благоустройството, НСОРБ, Столична община | 2003 г.-2005 г. |

2. Основни промени в нормативната среда

Законът за общинските бюджети е приет през ноември 2003 г. През 2005г. бяха направени промени в закона във връзка със приемането на Закон за общинския дълг.

Законът за местните данъци и такси е приет през декември 2002 г. Промените през 2004 г. регламентират отпадането на пътния данък¹ и намаляване на действието на данъка върху наследствата, които влязоха в сила от началото на 2005 г. Поправките в закона позволиха от началото на 2006 г. да се осъвремени базата на данъка върху недвижимите имоти.

Закон за държавния бюджет за 2005 г.

И през 2005 г. законът регламентира 100% финансиране на разходите за делегираните от държавата дейности.

Отпадна въведеното през 2004 г. задължение за разпределение на капиталовата субсидия в съотношение 60% за държавни и 40% за местни дейности.

В ЗДБРБ за 2005 г. в отделно приложение бяха предвидени допълнително 17 млн.лв. целева субсидия за капиталови разходи, които бяха разпределени по общини и се предоставиха при условие, че има изпълнение на държавния бюджет. Това е пример за прозрачност на държавните трансфери.

Осигурени бяха от централния бюджет целеви средства за съфинансиране на конкретни проекти на общините (от Социално инвестиционния фонд, Красива България и други). През 2004 г. те бяха 1 млн.лв., а през 2005 г. – 7 млн.лв.

За разлика от 2003 г. преходният остатък в края на 2004 г. и 2005 г. от реализирани икономии от средствата за финансиране на делегираните дейности, при условие че няма просрочени задължения или неразплатени разходи, се използва за следващата година по решение на общинския съвет (§ 31(6) от ПЗР на ЗДБРБ за 2004г. и § 32 (5) от ПЗР на ЗДБРБ за 2005 г.).

¹ С промяна в Закон за пътищата, се въведе винетната система за товарните автомобили, което доведе до частично отпадане на приходи от пътен данък за общините през 2004 г.

Със ЗДБРБ за 2005г. се даде възможност на общините, които желаят да сключат споразумения за събиране на приходите от местни данъци и такса битови отпадъци.

Приети са промени в данъчно-процесуалния кодекс и в ЗМДГ, според които от началото на 2006 г. администрирането на местните данъци и такса смет се прехвърли на общините, което е предпоставка за по-висока събираемост и увеличение на собствените приходи.

Закон за корпоративното подоходно облагане. Ставката за дейностите, които общините извършват по чл.2 от закона се измени от 4% на 3%.

През 2005г. внесените от общините данък добавена стойност и други данъци върху продажбите са в размер на 23 млн.лв.

Закон за общинския дълг. През 2005г. този закон бе приет и влезе в сила през 2006г.

В периода 2003 – 2005 г. се приеха много **подзаконовни актове, които имат пряко отношение към реформата за финансова децентрализация.** Основните от тях са:

Разпределението на дейностите в двете групи и определянето на стандартите за делегираните услуги се предлага ежегодно от междуведомствена група с представители на съответното ресорно министерство, МФ и НСОРБ. Утвърждава се с Решение на Министерски съвет².

Доколкото разпределението формира обхвата на правомощията и отговорностите на държавата и общините по отношение предоставянето на съответните услуги, в неговата основа трябва да стои принципът на субсидиарност. В практиката обаче, доминиращ принцип за разпределение на услугите на делегирани и местни е финансовия капацитет на общините. В някои случаи ограничените собствени финансови ресурси лимитират местните правомощия за управление на услугите.

Определянето на стандартите за периода 2003-2004 г. се характеризира със следните особености:

Намаляване на разходите за стандартите.

Индексирането на стандартите през 2004г. бе направено с по-малък от инфлацията процент, а през 2005г. изобщо не бе направено повишаване. Това доведе до недостатъчност на средства, предоставяни на общините чрез стандартите.

Въвеждане на стандарти за нови услуги в образованието (за издръжка на здравните кабинети в училищата, за предучилищна подготовка на 6-годишните деца);

Известен проблем при планирането и отчитането на общинските бюджети са допълнителните средства, които общините получават в течение на годината. Те са основно два вида:

Допълнителни преводи от Републиканския бюджет, отразени като увеличение на субсидиите - обща допълваща, обща изравнителна и целева субсидия за капиталови разходи, разпределени по общини в изпълнение на нормативни актове.

Приходи от трансферни сметки. Освен регламентираните в местните бюджети средства, общините получават текущо в течение на годината и средства планирани в бюджетите на централни ведомства. Те се получават по трансферни сметки (по § 61,

² вж. РМС 612/12.09.2002 г., РМС 743/29.10.2003 г. и РМС 1045/30.12.2004 г.

§62 и §64). Общините не ги планират, а получените средства се отразяват служебно в увеличение на приходната и разходна част на бюджетите (пар.9 от ПЗР на ЗДБРБ за 2005 г.). През разглеждания период приходите от тези трансфери нарастват от 6.5% за 2004 г. на 6.9% за 2005 г.

3. Таксономия на местните правомощия и отговорности

През целия разглеждан период се наблюдава тенденция на изпреварващо нарастване на собствените приходи на общините. Това води до увеличаване на техния дял в общинските бюджети от 22.5% през 2002 г. (последната година преди реформата) на 32.5% през 2005 г. Същевременно силно нараства преходният остатък в края на годината – от 1.2% през 2002 г. на 7.3% през 2005 г.

Делът на държавните трансфери постоянно спада. Спрямо всички приходи той намалява като за 2004г. е 63.3% , а през 2005 г. е 57.3%. Това се дължи на изпреварващото нарастване на собствените приходи .

По-задълбоченият качествен анализ показва различни нюанси в правомощията на местните власти по отношение както на собствените им приходи, така и на държавните трансфери.

Таблица 2. Правомощия на общините по собствените приходи

| Собствени приходи | Вид | База | Ставки | Облекчения | Планиране | Администриране |
|----------------------|-----|-----------|-----------|------------|-----------|----------------|
| Местни данъци | ЦВ | ЦВ | ЦВ | ЦВ | МВ | МВ |
| Местни такси | ЦВ | МВ | МВ | МВ | МВ | МВ* |
| Др.неданъчни приходи | МВ | МВ | МВ | МВ | МВ | МВ |

* От началото на 2006 г. общините добиват право да администрат приходите от такса смет, които формират 63% (през 2005 г.) от постъпленията от местни такси.

Данните от таблицата показват, че в резултат от промените в нормативната база общините са разширили съществено своите правомощия по отношение на собствените си приходи. Все още обаче, те нямат основни правомощия по отношение на местните данъци, както и възможност да определят вида на местните такси.

Държавни трансфери. В таблица 4 са представени правомощията на централните и местните власти при определяне на общия размер и начина на разпределяне на държавните трансфери.

Таблица 3. Таксономия на правомощията по държавните трансфери за общините

| Вид трансфер | Дял от трансферите | Правило за определяне на общия размер | | | | | Разпределителен механизъм | | | | |
|-------------------------|--------------------|---------------------------------------|---|---|---|---|---------------------------|---|---|---|---|
| | | a* | b | c | d | e | a | b | c | d | e |
| Обща допълваща субсидия | 26% | | X | | | | | X | | | |
| Изравнителна субсидия | 7% | | X | | | | | | X | X | |
| Субсидия за капитални | 8% | | | | X | | | | X | X | |

| | | | | | | | | | | | |
|-----------------------|-----|--|---|--|--|---|--|---|---|--|---|
| разходи | | | | | | | | | | | |
| Постъпления от ДДФЛ | 46% | | X | | | | | X | | | |
| Преизпълнение на ДДФЛ | 1% | | X | | | | | | X | | |
| Други трансфери | 12% | | | | | X | | | | | X |

* Определят стабилността на нормативната регламентация и възможностите за влияние на ЦВ и МВ върху вземаните решения. Буквите от а до е означават:

- a. Със съгласието на местните власти
- b. Траен закон
- c. Преговори между централната и местната власти
- d. Годишен закон
- e. Ad hoc от ЦВ

Както се вижда от данните, **общият размер** на почти всички трансфери е определен в трайни закони (80%). Изключение прави целевата субсидия за капиталови разходи, чийто размер се определя ежегодно в Закона за държавния бюджет.

Другото изключение са субсидиите, получавани от общините по трансферни сметки. Както бе отбелязано по-горе, те се планират по бюджетите на централни ведомства и се предоставят на общините. Последните нямат никакви правомощия, дори отчитането им в общинските бюджети става служебно, без да е необходимо решение на общинския съвет (§ 9 от ПЗР на ЗДБРБ за 2005 г.).

Разпределението на държавните трансфери по общини се извършва по определени механизми в изпълнение на нормативни актове, а за финансиране на делегираните от държавата дейности – на база приети и остойностени стандарти.

Общински разходи. В таблица 4 са представени правомощията на централната и местната власти при определяне, планиране и преразпределяне в течение на финансовата година общински разходи. Анализът на данните показва, че централните власти имат по-големи правомощия при определяне и планиране на заплатите и на разходите по функции, а общините – при издръжката и капиталовите разходи. Общините имат сравнително най-големи правомощия при преразпределянето на разходите за издръжка. При останалите групи разходи тяхното влияние е частично или слабо. Практиката на промените показва положителна тенденция – преходният остатък (2004 г.), разпределението на капиталовата субсидия (2005 г.), възможности за промяна на инвестиционните обекти, за прехвърляне на разходи от една дейност в друга в рамките на функцията при делегираните на общините услуги и т.н.

Таблица 4. Таксономия на правомощията по общинските разходи

| Видове разходи | Определяне | Планиране | Правомощия на МВ по преразпределение на разходите |
|--------------------|------------|-----------|---|
| ФРЗ и осигуровки | ЦВ, МВ | ЦВ, МВ | Слаби |
| Издръжка | МВ, ЦВ | МВ, ЦВ | Големи |
| Капитални разходи | МВ, ЦВ | МВ, ЦВ | Частични |
| Разходи по функции | ЦВ, МВ | ЦВ, МВ | Частични |

III. КОЛИЧЕСТВЕН АНАЛИЗ И ОЦЕНКА НА ПОЛИТИКАТА КЪМ ФИНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

1. Резултати от провежданата политика по финансова децентрализация

1.1. Система от показатели

Анализът и оценката на политиката към финансова децентрализация се базира на ключови показатели, представени в таблицата. Те измерват както равнището, така и промените в разпределението на публичните ресурси, правомощия и отговорности.

Таблица 5. Показатели за анализ и оценка на националната политика за децентрализация

| Показатели | Състояние | Промяна |
|--|---|---|
| А. Общински разходи | Отношение към Брутен вътрешен продукт (БВП) | Прираст през отчетна към предходна година |
| Б. Общински разходи | Дял от Консолидирания държавен бюджет (КДБ) | Прираст през отчетна към предходна година |
| В. Собствени приходи на общините | Дял от всички приходи | Прираст през отчетна към предходна година |
| Г. Общински приходи, определяни самостоятелно от местните власти | Г.1. Дял от собствените приходи; Г.2. Дял от всички приходи | Прираст през отчетна към предходна година |
| Д. Разходи, върху които общините имат пълни правомощия | Дял от всички разходи | Прираст през отчетна към предходна година |
| Е. <i>Жизненост на общинските приходи</i> | Е.1. Всичко приходи; Е.2. Собствени приходи; Е.3. Държавни трансфери | Прираст на размера спрямо предходна година, коригирани с инфлацията |
| Ж. Капиталови разходи на общините | Ж.1. Дял от всички общински разходи; Ж.2. <i>Дял от капиталовите разходи в консолидирания бюджет</i> | Прираст през отчетна към предходна година |

1.2. Анализ и оценка на отделните показатели

Първите два показателя от таблица 6:

А. Отношение на общинските разходи към БВП;

Б. Дял на общинските разходи в КДБ.

съотнасят общинските разходи към БВП и КДБ. Те дават най-обща представа за разпределението на финансовите ресурси и на отговорностите по предоставяне на публичните услуги между централните и местните власти. Данните от таблица 6 показват, че се наблюдава централизация в предоставянето на публичните услуги.

Таблица 6. Общински разходи в БВП и в обществените разходи

| | 2003 г. | 2004 г. | 2005 г. |
|---------------------------------|----------|----------|----------|
| БВП (млн.лв.) | 34 546.6 | 38 275.3 | 41 948.1 |
| КДБ (млн.лв.) | 14 068.8 | 15 199.0 | 16 678.5 |
| Общински разходи (млн.лв.) | 2 179.3 | 2 335.7 | 2 694.3 |
| Дял на КДБ в БВП | 40.7% | 39.7% | 39.7% |
| Дял на общинските разходи в БВП | 6.3% | 6.1% | 6.4% |
| Дял на общинските разходи в КДБ | 15.5% | 15.4% | 16.2% |

През 2005 г. за първи път от началото на реформата към финансова децентрализация се увеличава делът на общинските разходи в БВП и в КДБ.

Изводът е, че през третата година от реформата тенденцията на спад е преустановена.

В. Дял на собствените приходи от всички приходи на общините

Това е основен показател за финансовата самостоятелност на общините. Резултатите от анализа показват, че собствените приходи нарастват с по-бърз темп спрямо останалите приходи на общините. В същото време, делът на държавните трансфери спада, тъй като през 2003г. отпадна финансирането на социалните помощи, а през 2004г. отпадна и финансирането на общинските болници. И двата фактора, в съчетание, водят до повишаване дела на собствените приходи във всички приходи. През 2004 г. този дял е 30.5% ,а през 2005г. нараства на 32.5% .

Г.1. Дял на общинските приходи, определяни самостоятелно от местните власти от собствените приходи;

Показателят дава представа доколко собствените приходи на общините отговарят на европейските критерии, формулирани в Европейската харта за местно самоуправление. Известно е, че в България общините нямат правомощия върху определянето на местните данъци. От тази гледна точка, показателят е отношение между неданъчните приходи към сумата на собствените приходи (данъчни и неданъчни).

Резултатите показват нарастване на този дял от 72.6% през 2004 г. на 73.9% през 2005 г. Това е вследствие от изпреварващото нарастване на приходите от собственост и продажби спрямо този на местните данъци. Лишаването на общините частично от приходите от пътния данък доведоха до сравнително нисък ръст на местните данъци през 2004 г., което намали техният дял от 9.1% на 8.9% през 2004 г. и 8.5% през 2005 г. от всички приходи. През 2004 г. общините бяха компенсирани с предоставянето на трансфер в размер на 13.5 млн.лв. за частичното отпадане на пътния данък. През 2005 г. компенсиращата субсидия достигна 43.7 млн.лв. По-нататъшните стъпки за повишаване на стойността на този показател е промяната на Конституцията и последващо предоставяне на данъчни правомощия на местните власти.

Г.2. Дял на общинските приходи, определяни самостоятелно от местните власти от всички приходи.

Този показател дава по-точна представа за правомощията на местните власти върху приходната им база. През 2003 г., основно в резултат на повишаване на местните правомощия върху таксите, този дял скача на 21.6%. През 2004 г. той продължава да

нараства – 23.7% и през 2005 г. достига 24.0%. Това говори за повишена финансова самостоятелност на общините.

Д. Дял на разходите, върху които общините имат пълни правомощия от всички разходи

Приема се, че разходите, върху които общините имат пълни правомощия се покриват с тези за местни услуги и за дофинансиране на делегирани от държавата дейности. През 2004 г. се наблюдава подобряване на този показател – от 41.0% през 2003 г. на 45.3% от всички разходи. През 2005 г. дялът му е 50.9%. Повишаването на дела на тези разходи се дължи основно на изпреварващия ръст на собствените приходи на общините.

Е. Жизненост на общинските приходи

В Таблица 8 са представени основните групи общински приходи, характеризиращи тяхната жизненост за периода 2002-2005 г.

Е.1. Всичко приходи;

Е.2. Собствени приходи;

Е.3. Държавни трансфери

Данните показват, че през 2005 г. се наблюдава голям ръст в общинските приходи спрямо предходната година – 7.2%. Тази динамика е следствие от промените в размера както на държавните трансфери, така и на собствените приходи на общините. Държавните трансфери, въпреки по-големия си размер, постоянно спадат. Собствените приходи нарастват със сравнително високи темпове, което води до трайни положителни промени в структурата на приходите. В резултат на това, отношението на собствените приходи към държавните трансфери се променя от 51.6% през 2004 г. на 56.8% през 2005 г. Тук следва да се има предвид, че в държавните трансфери са включени субсидии и трансфери от централния бюджет и бюджетни/извънбюджетни сметки.

Таблица 7. Основни групи общински приходи

| | Равнище (в млн.лв.)* | | | Прираст (%) | |
|--------------------|----------------------|---------|---------|-------------|-----------|
| | 2003г. | 2004г. | 2005г. | 2004/2003 | 2005/2004 |
| Видове приходи | | | | | |
| Държавни трансфери | 1 493.2 | 1 529.1 | 1 481.5 | 2.4 % | -3.1 % |
| Собствени приходи | 691.3 | 788.7 | 842.2 | 14.1 % | 6.8 % |
| Всичко приходи | 2 256.0 | 2 414.7 | 2 587.4 | 7.0 % | 7.2 % |

* Равнищата на приходите за 2004 и 2005 г. са коригирани с инфлацията

Ж.1. Дял на инвестиционните разходи от всички разходи

През 2005 г. рязко нарасна размерът на инвестиционните разходи на общините. Те достигнаха 482.6 млн.лв., или 17.9% от всички разходи на общините. За сравнение през 2004 г. техният дял е 11.5%. Това се дължи основно на мобилизирането на достатъчно собствени средства от страна на общините.

Увеличава се размера на допълнителната целевата субсидия за капиталови разходи, предоставяна в течение на годината. През 2004 г. общините получиха допълнително

над 60 млн.лв. за покриване на просрочия, в т.ч. и за капиталови разходи. През 2005 г. освен 17-те млн.лв., предвидени в централния бюджет, общините получиха още близо 30 млн.лв.

Ж.2. Дял на общините в капиталовите разходи на консолидирания бюджет

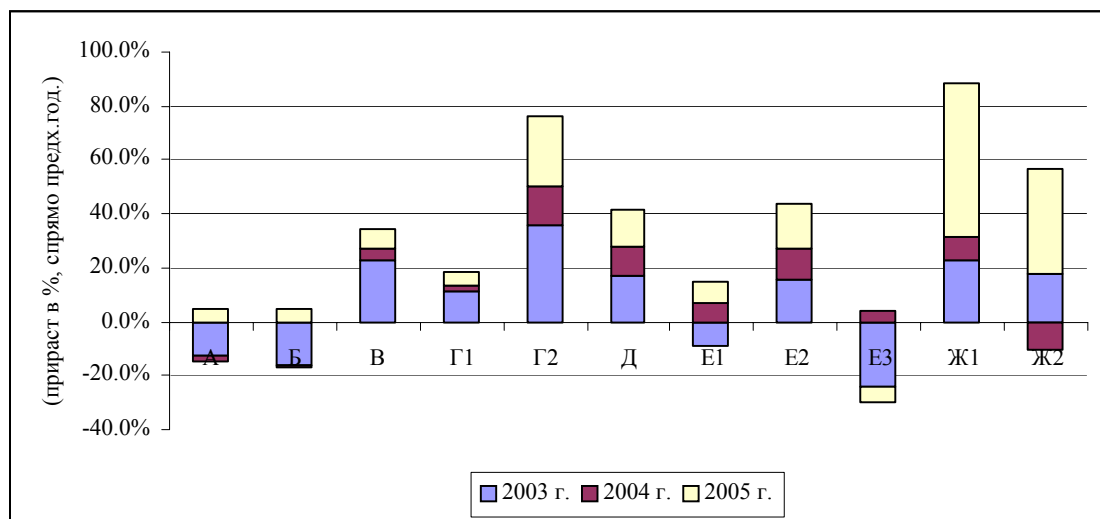
Показателят дава представа за разпределението на инвестициите между равнищата на управление в публичната сфера. Данните в долната таблица показват нарастване на размера на разходите за капиталови разходи в общините и нарастване през 2005г. на дялът им в публичните инвестиции.

Таблица 8. Дял на капиталовите разходи на общините в публичните капиталови разходи.

| | 2003 г. | 2004 г. | 2005 г. |
|--------------------------------------|----------|---------|---------|
| КР на общините (млн.лв.) | 240,5 | 269.1 | 482.6 |
| КР - публичен сектор (млн.лв.) | 1 241 .2 | 1 556.3 | 2 044.7 |
| Дял на общинските КР в публичните КР | 19.4% | 17.3% | 23.6% |

Сравнителният анализ на резултатите дотук показва, че се наблюдава прираст по всички показатели, без държавните трансфери, което може да се третира като положителен резултат. (вж.Фиг.1.).

Фигура 1. Динамика на показателите, характеризиращи националната политика към финансова децентрализация



2. Финансово състояние на общините

Промяната на факторите на средата, т.е. на националната политика към финансова децентрализация, въздейства върху общинските власти. Това въздействие се пречупва през местните управленски фактори и като резултат формира финансовото състояние на общините.

Финансовото състояние на общините се следи по следните показатели:

Таблица 9. Показатели за анализ и оценка на финансовото състояние на общините

| Показатели | Състояние | Промяна |
|---|--|---|
| З. Бюджетен дефицит/излишък | З.1. Приходи, минус разходи (в т.ч.просрочени) на 1 жител | Ръст спрямо предходна година |
| | З.2. Дял на дефицита/излишъка към всичко приходи | Прираст през отчетна към предходна година |
| И. Ръст на собствените приходи на 1 жител | | Ръст спрямо предходна година |
| К. Просрочени задължения | К.1. Дял на просрочените от общите задължения на общините | Прираст през отчетна към предходна година |
| | К.2. Дял на просрочените от общите вземания на общините | Прираст през отчетна към предходна година |
| | К3 Просрочени вземания към просрочени задължения на общините | Прираст през отчетна към предходна година |

Освен на национално равнище, анализът представя данни за групите общини, според населението. Формирани са 7 групи, както следва:

Таблица 10. Групи общини, според броя на населението

| Групи общини | Брой общини | Отн. дял в броя на общините | Отн. дял на населението |
|--------------------------|-------------|-----------------------------|-------------------------|
| 1. София | 1 | 0.4% | 16.6% |
| 2. Над 100 хил.ж.; | 12 | 4.5% | 26.3% |
| 3. 50-100 | 21 | 8.0% | 17.8% |
| 4. 30-50 | 18 | 6.8% | 8.1% |
| 5. 10-30 | 113 | 42.8% | 24.1% |
| 6. 5-10 хил.ж. | 70 | 26.5% | 6.1% |
| 7. Под 5 хил.ж. | 29 | 11.0% | 1.1% |
| Всичко (България) | 264 | 100.0% | 100.0% |

Освен по групи, анализът фокусира и върху екстремните случаи- 10-те общини с най-добри резултати, съответно 10-те общини с най-слаби резултати по всеки от показателите.

3.1. Общински дефицит/излишък (Приходи (бюджетни+просрочени вземания) – разходи (бюджетни+просрочени задължения)

Показателят се изчислява като разлика между общински приходи и разходи. Последните се формират като сбор на бюджетни разходи и просрочени задължения.

Трябва да се отбележи, че се използват понятията дефицит и излишък, макар че те не са най-точните. Така например, излишъкът най-често е сума, която общината не е успяла да изхарчи, защото някои средства постъпват в края на годината. В действителност това е остатък, както и дефицитът е по-скоро преразход на средства.

На национално равнище, общините завършват с излишък от 187.2 млн. лв. и нараства с близо 20 млн. лв. спрямо 2004 г. Той се формира от 214.8 млн.лв. излишък в 209 общини и 27.6 млн. лв дефицит в останалите 55 общини. Средно на 1 жител излишъкът е 31.9 лв, а дефицитът –25.6 лв. Това говори за влошаващи се показатели за 2005 г.

Таблица 11. Различията по групи са представени в долната таблица

| Групи общини | Излишък/ недостиг (в лева на 1 жител) | в т.ч. | | | |
|--------------------------|--|----------|-----------|----------|-----------|
| | | излишък | | недостиг | |
| | | (лв./ж.) | Бр.общини | (лв./ж.) | Бр.общини |
| 1. София | 32.9 | 32.9 | 1 | 0.0 | 0 |
| 2. Над 100 хил.ж. | 29.5 | 37.1 | 9 | -99.0 | 1 |
| 3. 50-100 хил.ж. | 11.8 | 22.1 | 17 | -21.9 | 5 |
| 4. 30-50 хил.ж. | 21.0 | 26.8 | 16 | -15.3 | 3 |
| 5. 10-30 хил.ж. | 23.4 | 32.6 | 91 | -16.9 | 22 |
| 6. 5-10 хил.ж. | 22.3 | 36.1 | 51 | -13.5 | 18 |
| 7. Под 5 хил.ж. | 42.8 | 58.3 | 24 | -13.1 | 6 |
| Всичко (България) | 24.0 | 31.9 | 209 | -25.6 | 55 |

Данните показват, че с изключение на София, всяка група се състои от общини с излишък и с дефицит. При всички групи общини компенсираният резултат е положителен. В сравнение с предходната година се наблюдава увеличение на компенсирания излишък в най-големите общини – София и тези с над 100 хил.ж. население. В последната група обаче е и община Перник, която единствено е с дефицит, но за сметка на това е на второ място в страната след Бобовдол. Размерът на дефицита нараства във всички групи, с изключение на общините с население между 5 и 10 хил.ж.

Данните показват, че по-малко общини имат средно по-голям излишък (през 2004 г. общините са 214, а средния излишък е 27.3 лв./ж.). Средният дефицит също нараства - -25.6 лв./ж. срещу –20.4 лв./ж. през 2004 г. Това дава основание да се направи извода, че се увеличава диференциацията между общините по този показател.

Таблица 12. Десетте общини с най-висок излишък/недостиг през 2005 г.

| 10-те общини с най-висок излишък (в лв/ж) | | | 10-те общини с най-висок недостиг (в лв/ж) | | |
|--|-------------------|-------|---|--------------------|--------|
| 6606 | ЛЪКИ | 556.0 | 6001 | БОБОВДОЛ | -134.4 |
| 5206 | НЕСЕБЪР | 279.2 | 6404 | ПЕРНИК | -99.0 |
| 5101 | БАНСКО | 272.7 | 5113 | ХАДЖИДИМОВО | -64.8 |
| 5208 | ПРИМОРСКО | 264.0 | 7107 | НЕДЕЛИНО | -61.2 |
| 5808 | ШАБЛА | 216.0 | 5304 | БЯЛА | -51.7 |
| 5108 | РАЗЛОГ | 205.5 | 7611 | ХАСКОВО | -35.2 |
| 7312 | КОПРИВЩИЦА | 158.2 | 7608 | СТАМБОЛОВО | -33.7 |
| 6617 | КУКЛЕН | 114.4 | 5606 | КРИВОДОЛ | -30.0 |
| 6607 | МАРИЦА | 96.5 | 6905 | СИЛИСТРА | -28.3 |
| 7109 | СМОЛЯН | 87.7 | 7603 | ЛЮБИМЕЦ | -28.2 |

Сравнението на 10-те общини с най-голям излишък, съответно с най голям дефицит също показва увеличаване на междуобщинските различия. През 2004 г. общината с най-голям излишък е Лъки с 438.4 лв./ж. През 2005 г. същата община има 556.0 лева на жител. Общината с най-голям дефицит – Бобовдол също увеличава размера му – от 127.0 лв./ж. на 134.4 лв/ж.

И в двете групи през 2005 г. присъстват нови общини. При общините с излишък нови са половината – Банско, Шабла, Разлог, Куклен, Марица и Смолян. При общините с дефицит са отпаднали Мизия, Златоград, Опака и Борино.

3.2. Общинска задлъжнялост (Дефицит/общински приходи)

Дефицитът, отнесен към общинските приходи, дава представа за тежестта му. При изчисляване на този показател се вземат само общините, които имат дефицитни бюджети. Средно за страната неговото равнище е 7.7%, което е увеличение спрямо 2004 г. (6.3%).

Данните от таблица 14. Показват, че по-малките общини имат по-нисък размер на задлъжнялост. Всички групи, освен втора имат равнище на задлъжнялост под средното за страната. Единствено една община – Перник, която формира 36% от дефицита на всички общини повишава националното равнище и определя изключително високия показател за втора група. В сравнение с 2004 г. Перник увеличава двойно равнището на дефицита (20% през 2004 г.).

Таблица 13. Равнище на задлъжнялост по групи общини

| Група | Задлъжнялост |
|--------------------------|--------------|
| 1. София | 0.0% |
| 2. Над 100 хил.ж. | -40.6% |
| 3. 50-100 хил.ж. | -6.7% |
| 4. 30-50 хил.ж. | -5.1% |
| 5. 10-30 хил.ж. | -5.3% |
| 6. 5-10 хил.ж. | -3.2% |
| 7. Под 5 хил.ж. | -2.2% |
| Всичко (България) | -7.7% |

В таблицата са представени 10-те най-задлъжняли общини в страната. Както се вижда, почти всички присъстват и в таблицата по горния показател.

Таблица 14. Десетте общини с най-високо равнище на задлъжнялост

| № | Общини | Задлъжнялост |
|------|---------------------|--------------|
| 6404 | ПЕРНИК | -40.6% |
| 6001 | БОБОВДОЛ | -32.8% |
| 5113 | ХАДЖИДИМОВО | -17.2% |
| 7107 | НЕДЕЛИНО | -15.9% |
| 7611 | ХАСКОВО | -10.7% |
| 6614 | СТАМБОЛИЙСКИ | -10.5% |
| 5606 | КРИВОДОЛ | -9.8% |
| 7603 | ЛЮБИМЕЦ | -8.8% |
| 6905 | СИЛИСТРА | -8.4% |
| 6509 | ПОРДИМ | -7.1% |

Резултатите от анализа показват, че в сравнение с 2004 г. в челната десетка влизат три нови общини – Криводол, Силистра и Пордим, а отпадат Опака, Мизия и Златоград. От останалите общини единствено община Хасково е намалила равнището на задлъжнялостта си – от 11.1% на 10.7%. Всички останали са задлъжнели още повече.

И. Ръст на собствените приходи

На национално равнище, нарастването на собствените приходи през 2005г. спрямо 2004г. в абсолютен размер е 119.4 млн.лв., като в 167 общини е отчетен ръст на собствените приходи в размер на 154.0 млн.лв., а в 97 общини е отчетено намаление - 34.4 млн.лв. Най-голямо увеличение на собствените приходи е отчетено в неданъчните приходи в размер на 86.8 млн.лв.

| Структура на изпълнението на собствените приходи | | | | | | |
|--|----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|
| Показатели | 2004 година | | 2005 година | | изменение 2005/2004г. (лв.) | изменение 2005/2004г. (%) |
| | Размер на изпълнение (лв.) | % от общо собствени приходи | Размер на изпълнение (лв.) | % от общо собствени приходи | | |
| 1. Данъчни приходи | 224 659 122 | 27.3% | 245 529 327 | 26.1% | 20 870 205 | 109.3% |
| в т.ч. | | | | | | |
| - имуществени данъци | 224 635 131 | 27.3% | 239 690 823 | 25.5% | 15 055 692 | 106.7% |
| - акцизи | 4 242 | 0.0% | 1 803 | 0.0% | -2 439 | 42.5% |
| - други данъци | 19 749 | 0.0% | 5 836 701 | 0.6% | 5 816 952 | 29 554.4% |
| 2. Неданъчни приходи | 589 694 400 | 71.8% | 676 524 544 | 71.9% | 86 830 144 | 114.7% |
| в т.ч. | | | | | | |
| - приходи и доходи от собственост | 79 527 968 | 9.7% | 100 058 390 | 10.6% | 20 530 422 | 125.8% |
| - приходи от такси | 320 327 834 | 39.0% | 344 585 503 | 36.6% | 24 257 669 | 107.6% |
| - приходи от продажба на имущество | 111 144 388 | 13.5% | 213 967 212 | 22.7% | 102 822 824 | 192.5% |
| - приходи от концесии | 2 379 008 | 0.3% | 3 748 033 | 0.4% | 1 369 025 | 157.5% |

| | | | | | | |
|---|--------------------|---------------|--------------------|---------------|--------------------|---------------|
| - приходи от глоби | 23 067 635 | 2.8% | 20 678 238 | 2.2% | -2 389 397 | 89.6% |
| - други приходи | 56 553 833 | 6.9% | 16 493 981 | 1.8% | -40 059 852 | 29.2% |
| - събрани и внесени ДДС и др. данъци върху продажбите | -3 306 266 | -0.4% | -23 006 813 | -2.4% | -19 700 547 | 695.9% |
| 3. Помощи и дарения от страната и чужбина | 7 178 399 | 0.9% | 18 919 316 | 2.0% | 11 740 917 | 263.6% |
| Всичко собствени приходи | 821 531 921 | 100.0% | 940 973 187 | 100.0% | 119 441 266 | 114.5% |

И през двете години делът на приходите от такси във всички собствени приходи е най-голям, следвани от имуществените данъци и приходите от продажба на общинско имущество. Голямото преизпълнение на приходите от други данъци спрямо 2004г. се дължи на внесените през 2005г. дължими пътни данъци. През 2004г. като приходи се отчитаха предоставените на общините от ПУДОСС средства за екологични обекти, но от 2005г. тези средства се отчитат като трансфери. На това се дължи неизпълнението на други приходи през 2005г. спрямо 2004г.

Средно на 1 жител ръста на собствените приходи е 26.4 лв., а намалението е 14.4 лв.

| Групи общини | Ръст/ намаление (в лева на 1 жител) | в т.ч. | | | |
|--------------------------|--|-------------|------------|--------------|-----------|
| | | ръст | | намаление | |
| | | (лв./ж.) | Бр.общини | (лв./ж.) | Бр.общини |
| 1. София | 30.0 | 30.0 | 1 | 0.0 | 0 |
| 2. Над 100 хил.ж. | 9.3 | 19.8 | 8 | -9.3 | 4 |
| 3. 50-100 хил.ж. | 3.9 | 13.7 | 13 | -14.1 | 8 |
| 4. 30-50 хил.ж. | 10.0 | 17.8 | 12 | -6.8 | 7 |
| 5. 10-30 хил.ж. | 21.5 | 41.3 | 74 | -18.9 | 39 |
| 6. 5-10 хил.ж. | 6.6 | 26.1 | 43 | -23.7 | 27 |
| 7. Под 5 хил.ж. | 0.4 | 32.8 | 16 | -35.1 | 13 |
| Всичко (България) | 14.5 | 26.4 | 167 | -14.4 | 97 |

Данните показват, че с изключение на София, всяка група се състои от общини с ръст и намаление в собствените приходи, но при всички групи общини компенсираният резултат е положителен. В групата на общините с население между 10-30 хил.ж. и под 5 хил.ж. е отчетен най-голям ръст на собствените приходи – съответно 41.3 лв.ж. и 32.8, което е доста над средното за страната. Единствено под общия среден ръст за страната е групата на общините с население от 50-100 хил.ж. и групата на общините с население от 30-50 хил.ж.

В групата на малките общини (под 5 хил.ж.) се наблюдава голямо междуобщинско различие, тъй като в нея 17 общини отчитат много голям ръст на собствените приходи на 1 жител, като в същото време в останалите 13 общини от тази група е отчетено голямо намаление спрямо предходната година.

Десетте общини с най-висок ръст/намаление на собствените приходи през 2005 г.

| 10-те общини с най-висок ръст (в лв./ж) | | | 10-те общини с най-голямо намаление (в лв./ж) | | |
|--|------------|-------|--|------------------|--------|
| 1 | СВОГЕ | 449.1 | 1 | ЧЕПЕЛАРЕ | -136.9 |
| 2 | БАНСКО | 416.8 | 2 | ЯКОРУДА | -112.7 |
| 3 | КАВАРНА | 286.0 | 3 | ЧАВДАР | -105.1 |
| 4 | РАЗЛОГ | 230.8 | 4 | БЕЛОСЛАВ | -93.4 |
| 5 | ШАБЛА | 229.8 | 5 | БЯЛА /Варненско/ | -92.8 |
| 6 | НЕСЕБЪР | 199.7 | 6 | ЕТРОПОЛЕ | -86.8 |
| 7 | КУКПЕН | 174.1 | 7 | ОПАН | -79.1 |
| 8 | ПРИМОРСКО | 171.9 | 8 | ГЪЛЪБОВО | -74.1 |
| 9 | ЧЕЛОПЕЧ | 141.2 | 9 | ГОРНА МАЛИНА | -70.9 |
| 10 | ЕЛИН ПЕЛИН | 140.6 | 10 | РУЖИНЦИ | -63.7 |

Общините Несебър, Каварна и Приморско са и с най-голям ръст на собствените приходи и през предходната година. Останалите общини са нови в класацията, като при тях ръста се дължи най-вече на нарастване на неданъчните приходи в т.ч. от продажбата на активи.

К. Просрочени задължения

Към края на 2005г. просрочените задължения на общините са в размер на 47 914.3 млн.лв., като най-много са отчетни в местните дейности. В сравнение с 2004г. има нарастване с около 5 млн.лв., но спрямо 2003г. те са се намалили с 30.7 млн.лв.

Една от причините за наличието на задължения е все още недостатъчната приходна база. Започналият през 2005г. процес на администриране на местните данъци и такси се очаква да допринесе за повишаване на събираемостта на данъчните приходи по общинските бюджети и увеличаване на приходната им база. Друга причина за наличието на просрочени задължения е големия размер на несъбраните вземания – най-вече от наеми на имущество и концесии. Причина за отчитани просрочените задължения е и факта, че за много от тях са заведени съдебни спорове. През 2005 г. започна разработването на механизъм за финансово подпомагане на общини в затруднено финансово състояние, който финализира през 2006г. с приемането на Наредба за условията и реда за финансово подпомагане на общини в затруднено финансово положение. Чрез нея бяха финансово подпомогнати общини, отговарящи на определени критерии, като едновременно с това общините разработиха оздравителни програми с конкретни мерки, които ще доведат до намаляване на просрочените задължения и трайно стабилизиране на финансовото им състояние.

К1. Дял на просрочените задължения от общите задължения на общините

Въпреки отчетено нарастване на просрочените задължения през 2005г., дялът на просрочените задължения в общите задължения на общините през годините намалява. През 2003г. този дял е 32.3%, през 2004г. е 18.5% и през 2005г. достига до 12.3%. Това е показател за подобряване на финансовото състояние.

К2. Дял на просрочените вземания от общите вземания на общините

Тук се наблюдава увеличение на дела на просрочените вземания в общите вземания. През 2004г. е 19.2%, а през 2005г. достига до 23.6%. Освен наличието на несъбрани вземания от наеми на имущество има и просрочени вземания от предприятия, които са обявени в несъстоятелност. Отчитат се и вземания от данъци и такси, като една от причините за това е ниския социален статус на населението в някои общини и невъзможността на населението да ги плаща.

К3. Просрочени вземания към просрочени задължения на общините.

Нарастването на просрочените вземания води и до увеличаване на техния дял в просрочените задължения През 2003г. този дял е 30.4%, през 2004г. е 82.3%, а през 2005г. намалява до 77.8%.

С цел по-активното проследяване на реалното въздействие на процеса на финансова децентрализация, създадената система от показатели е отворена т.е тя подлежи на непрекъснато подобряване и допълване с нови показатели. Съгласно приетата Наредба за условията и реда за подпомагане на общините в затруднено финансово положение, определените в нея три показателя следва да бъдат включени в утвърдената система от показатели. За изчисляването им са използвани данни от годишните отчети за 2004г. и 2005г. Грите показателя са:

- съотношението на нетните просрочени задължения на общината към сбора от собствените ѝ приходи, субсидиите/трансферите от централния бюджет (без целевите трансфери/субсидии от централния бюджет (ЦБ) за капиталови разходи) и държавния трансфер на преотстъпените данъци по Закона за облагане доходите на физическите лица (ЗОДФЛ) към края на 2004 и 2005 г. надвишава 5 на сто; изчисленията се правят отделно за 2004 и за 2005 г. и се приема, че общината отговаря на критерия, ако и за двете години процентът на съотношението е над 5 на сто;
- разполагаемите бюджетни наличности на общината (без целевите и чуждите средства) са по-малко от нетните ѝ просрочени задължения към края на 2005 г.
- съотношението на нетните просрочени задължения на общината в местните дейности и сбора от собствените ѝ приходи и субсидиите/трансферите от ЦБ за местни дейности (без целевите трансфери/субсидии от ЦБ за капиталови разходи) към края на 2005 г. е по-голямо от 30 на сто.

Община, която отговаря най-малко на два от критериите и има приета от общинския съвет оздравителна програма, може да бъде финансово подпомогната от централния бюджет при условията, по реда и в сроковете по наредбата.

Общините, отговарящи на критериите по наредбата са:

| ОБЩИНА | I критерий | II критерий | III критерий |
|---------------|-------------------|--------------------|---------------------|
| ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ | не | да | не |
| КРЕСНА | не | да | не |
| СИМИТЛИ | не | да | не |
| СТРУМЯНИ | не | да | не |

| | | | |
|---------------|----|----|----|
| ХАДЖИДИМОВО | да | да | да |
| ЯКОРУДА | не | да | не |
| БУРГАС | не | да | не |
| КАМЕНО | не | да | не |
| МАЛКО ТЪРНОВО | не | да | не |
| ПОМОРИЕ | не | да | не |
| ПРИМОРСКО | да | не | не |
| АВРЕН | не | да | не |
| БЯЛА | не | да | не |
| ВЪЛЧИ ДОЛ | не | да | не |
| ДЕВНЯ | не | да | не |
| ДЪЛГОПОЛ | да | да | не |
| БЕЛОГРАЧИК | не | да | не |
| ВИДИН | не | да | не |
| ДИМОВО | не | да | не |
| БОРОВАН | не | да | не |
| КРИВОДОЛ | не | да | не |
| МЕЗДРА | не | да | не |
| МИЗИЯ | да | да | да |
| СЕВЛИЕВО | не | да | не |
| АРДИНО | да | да | не |
| КЪРДЖАЛИ | да | да | не |
| МОМЧИЛГРАД | да | да | не |
| БОБОВДОЛ | да | да | да |
| КОЧЕРИНОВО | не | да | не |
| РИЛА | не | да | не |
| ВЪРШЕЦ | не | да | не |
| БАТАК | не | да | не |
| ПАНАГЮРИЩЕ | не | да | не |
| СЕПТЕМВРИ | не | да | не |
| КОВАЧЕВЦИ | не | да | не |
| ПЕРНИК | да | да | да |
| РАДОМИР | не | да | не |
| ГУЛЯНЦИ | не | да | не |
| ПОРДИМ | да | да | не |
| КАРЛОВО | не | да | да |
| ПЕРУЩИЦА | не | да | не |
| РОДОПИ | не | да | не |
| СТАМБОЛИЙСКИ | да | да | да |
| КУБРАТ | не | да | не |
| ДВЕ МОГИЛИ | не | да | не |
| ЦЕНОВО | не | да | не |
| АЛФАТАР | не | да | не |
| ДУЛОВО | не | да | не |
| СИЛИСТРА | не | да | не |
| БАНИТЕ | да | да | да |
| БОРИНО | не | да | не |
| ДОСПАТ | не | да | не |
| ЗЛАТОГРАД | да | да | да |
| НЕДЕЛИНО | да | да | да |

| | | | |
|----------------|-----------|-----------|----------|
| ЧЕПЕЛАРЕ | не | да | не |
| ПИРДОП | не | да | не |
| ЧИРПАН | не | да | не |
| ОПАКА | не | да | не |
| ЛЮБИМЕЦ | да | да | не |
| МИНЕРАЛНИ БАНИ | не | да | не |
| СИМЕОНОВГРАД | не | да | не |
| СТАМБОЛОВО | не | да | не |
| ХАСКОВО | да | да | не |
| КАОЛИНОВО | не | да | не |
| | | | |
| всичко | 16 | 63 | 9 |

3. Предоставяне на общински услуги

Показателите, характеризиращи предоставяните общински услуги са два типа:

- за разпределение на ресурси и отговорности между централната и местната власти;
- за ефективност и ефикасност на услугите.

Конкретните показатели, приети от РГФД са представени в таблицата.

Таблица 15. Показатели за анализ и оценка на предоставяните от общините услуги

| Показатели | Състояние | Промяна |
|--|--|---|
| М. Достигнато ниво на предоставянето на услуги от общините | Отношение на разходите за местни към разходите за делегирани услуги | Прираст през отчетна към предходна година |
| Н. Обхват и ниво на образователните услуги | Н.1. Дял на общинските в публичните разходи за образование | Прираст през отчетна към предходна година |
| | Н.2. Разходи за образование в общините на 1 ученик | Ръст спрямо предходна година |
| | Н.3. Дял на завършилите ученици от общия брой записани по степени на образование | Прираст през отчетна към предходна година |
| | Н.4. Дял на подлежащите на обучение ученици към броя на записаните | Прираст през отчетна към предходна година |
| О. Ниво на услугите в културата | Дял на общинските в публичните разходи за | Прираст през отчетна към предходна година |

| | | |
|--|--|---|
| | култура | |
| П. Ниво на услугите в здравеопазването | Дял на общинските в публичните разходи за здравеопазване | Прираст през отчетна към предходна година |
| Р. Ниво на услугите в социалните дейности. | Дял на общинските разходи за социални дейности | Прираст през отчетна към предходна година |

За показателите Н.3. и Н.4. няма информация, поради което не е направен анализ. Показател Н.2 - Разходи за образование на 1 ученик трябва да се третира внимателно. Той показва ефективността на обучение, но от друга страна по-ниските разходи на един ученик може да се дължат на поддържано ниско качество на обучение.

М. Отношение на разходите за местни към разходите за делегирани услуги

В количествено отношение, разликата с показател Д от групата показатели, отчитащи националната политика за финансова децентрализация, е в размера на средствата за дофинансиране на делегираните услуги. През 2004г. отчетеното дофинансиране на разходите за делегираните дейности с приходи от общински характер е 25.2 млн.лв. През 2005г. то нараства и е в размер на 45.7 млн.лв., като най-голям дял има дофинансирането в дейностите по образование (16.9 млн.лв.) и в социалните дейности (6.3 млн.лв.) В резултат от промените във финансовите отношения между централната и местните власти през 2004 г. делът на местните услуги нарасна на 44.3%, срещу 54.7% за делегираните от държавата услуги. През 2005 г. местните разходи почти достигат тези за делегирани дейности – отношението е 49.2% към 50.8%. Това е показател за развитието на финансовата самостоятелност на общините.

Н.1. Дял на общинските в публичните разходи за образование

Този показател дава представа за състоянието в разпределението на ресурси и отговорности в рамките на един от публичните сектори – образованието. През 2004 г. делът на общините в общите консолидирани разходи за образование е 57%. За 2005 г. този дял спада на 54.4%. Това дава основание да се направи извода, че децентрализацията на услугите в сферата на образованието не бележи добри резултати.

Н.2. Разходи за образование в общините на 1 ученик

Анализът се ограничава до разходите за общообразователните училища, доколкото те са най-масовия случай и могат да включат сравнения за всички общини. Показателят дава представа за стойността на образователните услуги. Като цяло, за страната, един ученик в общообразователни училища през 2003 г. е струвал на общините 719.1 лева, през 2004 г. – 824.4 лева, а през 2005 г. – 888.7 лева. Междуобщинските различия по използваните групи са представени в таблицата.

Таблица 16. Разходи на 1 ученик в общообразователни училища по групи общини

| Група | Разходи на 1 ученик в лева | | | Промяна (в %) | | |
|-------------------|----------------------------|---------|---------|---------------|-----------|-----------|
| | 2003 г. | 2004 г. | 2005 г. | 2004/2003 | 2005/2004 | 2005/2003 |
| 1. София | 766.8 | 817.5 | 854.1 | 6.6% | 4.5% | 11.4% |
| 2. Над 100 хил.ж. | 653.8 | 741.5 | 806.3 | 13.4% | 8.7% | 23.3% |
| 3. 50-100 хил.ж. | 710.6 | 803.5 | 887.0 | 13.1% | 10.4% | 24.8% |
| 4. 30-50 хил.ж. | 723.4 | 837.4 | 894.1 | 15.8% | 6.8% | 23.6% |
| 5. 10-30 хил.ж. | 748.9 | 889.3 | 955.3 | 18.8% | 7.4% | 27.6% |
| 6. 5-10 хил.ж. | 779.1 | 940.3 | 1001.0 | 20.7% | 6.5% | 28.5% |
| 7. Под 5 хил.ж. | 870.2 | 1210.2 | 1191.7 | 39.1% | -1.5% | 36.9% |
| Всичко (България) | 719.1 | 824.4 | 888.7 | 14.6% | 7.8% | 23.6% |

Данните показват, че като цяло колкото е по-малка общината толкова повече са разходите за 1 ученик - и през трите години в групата на малките общини тези разходи са най-големи. Темпът на нарастване на разходите през 2004г. е много по-голям отколкото през 2005г. През 2005г. в групата на общините с население от 50-100 хил.жители разхода за 1 ученик е нараснал най-много, а единствено при малките общини се наблюдава намаление спрямо 2004г.

О. Дял на общинските в публичните разходи за култура

Разпределението на разходите за публични услуги между централните и местните власти в сферата на културата за 2005 г. е 63.2%:36.8%. Делът на общините за 2004 г. е бил 34.5%, а за 2003 г. - 31.2%. Това дава основание да се направи извода, че се наблюдава процес на децентрализация на услугите в сферата на културата.

П. Дял на общинските в публичните разходи за здравеопазване

В сферата на здравеопазването дела на разходите на общините през 2003 г. е 12.8%, през 2004 г. достига 6.2%, а през 2005 г. е 6.4%. Намалението е резултат на отпадането на финансирането на общинските болници през 2004 г.

Р. Дял на общинските в публичните разходи за социални дейности

Разходите за социални дейности по общинските бюджети за 2005г. са около 7 % от всички общински разходи и включват разходи за социални помощи и обезщетения съгласно приети решения на общинските съвети, разходи, свързани с програмите за временна заетост, както и разходи за социалните домове. През 2005г. разходите за социални помощи и обезщетения нарастват спрямо 2004г. – от 4.7 млн.лв. през 2004г. на 4.9 млн.лв. през 2005г. Останалите разходи за социални дейности намаляват – от 189.8 млн.лв. на 182.3 млн.лв., което се дължи на намаляването на разходите по програмите за временна заетост. Това рефлектира и върху дела на общинските в публичните разходи за социални дейности – от 11.5% през 2004г. през 2005г. е 10.3%.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изводите от мониторинга на реформата към финансова децентрализация са обобщени в четири групи.

1. Качествени промени

Приносите на 2005 г. могат да се представят в следните направления:

Положителни промени:

- Влезе в сила правилото за регламентиране общия размер на изравнителната субсидия;
- Приет е Закон за общинския дълг;
- Увеличаване на средствата за подпомагане на общини, спечелили проекти за външно финансиране;
- Общините имат правомощия да администрират местните данъци и такси;
- Отпадане на ограничението в разпределението на капиталовата субсидия;
- Взето решение за осъвременяване на базата на данъка върху недвижимите имоти от началото на 2006 г.
- Увеличава се броя на общините, които ползват дългови инструменти;
- Наблюдава се ръст на собствените приходи в размер на 119,4 млн. лв. спрямо предходната година;
- Относителния дял на местните дейности нарасна от 44,3% за 2004 г. на 49,2% през 2005 г.

Неосъществени промени

- Продължи практиката общините да бъдат компенсирани за отпадналия пътен данък със субсидия, а не с определянето на нов собствен приходоизточник;
- Не бяха предоставени правомощия на общините да планират разходите за делегирани услуги, според собствените им приоритети;
- Не е законово регламентирано определянето на общия размер на целевата субсидия за капиталови разходи;
- Не се предоставиха правомощия на общините по отношение на приходите, получавани чрез трансферни сметки
- Не е променено законовото задържане на 10% от допълващата субсидия. Общините я получават в края на годината, в случай че са постигнати параметрите за салдото по държавния бюджет.

През 2005 г. приключи действието на **Програмата за финансова децентрализация**. Най-общата оценка е, че от 37 мерки са изпълнени преобладаващата част. Посъществените неизпълнени мерки са:

| Мярка | Отговорници | Срок |
|---|---|----------------------|
| Промяна на Конституцията на Република България с цел предоставяне правото на общинските съвети сами да определят местните данъци. | Народното събрание (политически консенсус) | 2003 г. - 2005 г. |
| Промяна в подхода за осигуряване на капиталовите разходи за общините: за държавните дейности – чрез държавните стандарти; за общинските дейности – чрез целево субсидиране. | Министерството на образованието и науката, Министерство на труда и социалната политика, Министерство на културата, Министерство на здравеопазването, Министерство на околната среда и водите, МРРБ, НСОРБ, Министерството на финансите, | 30 септември 2003 г. |
| Изработване на методика за разпределение на средствата за ремонт на общинската пътна мрежа по общини. | Министерството на регионалното развитие и благоустройството, НСОРБ | 31 март 2004 г. |
| Разработване на законова регламентация, отчитаща особеностите на община София – Закон за столицата (Столичната община). | Министерството на регионалното развитие и благоустройството, НСОРБ, Столична община | 2003 г.-2005 г. |

2. Количествени промени

- Спряна е тенденцията на спад на общинските разходи в БВП и КДБ.
- Подобряване на структурата на приходите. Увеличаване на собствените приходи;
- Промени в положителна посока относно дела на приходите и разходите, върху които общините имат правомощия да вземат решения.
- Делът на инвестиционните разходи и на привлечените средства нарастват с най-голям темп.

3. Финансово състояние

Основните характеристики на финансовото състояние на общините през 2005 г. са:

Увеличават се междуобщинските различия във финансовото състояние. В края на 2005 г. общините излизат на излишък в размер на 150 млн.лв. (на компенсирана основа), което е слабо увеличение спрямо 2004 г.- 136 млн.лв. За разлика от предходната година обаче се наблюдава увеличаване на просрочените задължения, на междуобщинските различия в размера на излишъка и дефицита, на броя на общините с дефицитни бюджети. След силния спад на задлъжнялостта през 2004 г. за 2005 г. се наблюдава възстановяване на стойностите от 2003 г. Двете най-задлъжнели общини – Перник и Бобовдол отново достигат равнища на задълженията към приходите от 40% и повече.

Наблюдава се ръст на разходите на всички общини с 7.5% спрямо 2004 г. С цел съпоставимост на данните, разходите са коригирани с процента на инфлация през 2004г. и 2005г. През 2004 г. 154 от общо 264 общини в страната реализират ръст на разходите, през 2005 г. те са 183, т.е. увеличили са с 29 общини.

Освен за София 2005 е година на средните по големина общини (около 30 хил.ж.), които увеличават финансовите си ресурси с изпреварващи темпове. През 2004 г. малките общини подобриха силно финансовото си състояние.

Основните оценки за политиката и промените към финансова децентрализация през 2005 г. са:

А. Голяма промяна в положителна посока. Всички количествени показатели за подобрили своите стойности. Най-голям темп реализират привлечените средства и инвестициите.

Б. Значителна част от мерките, заложи в Програмата за финансова децентрализация за 2003-2005 г. са изпълнени.

В. Положителни промени във финансовото състояние на общините. Има тенденция към увеличаване на междуобщинските различия.