

2024

**Оценка на общинските бюджети:
как да се прави и какво да се следи?**



СЪДЪРЖАНИЕ

Общи бележки	3
Глава 1. Оценка на бюджетния процес, правила и процедури	3
Глава 2. Оценка на бюджетното изпълнение и бюджетните резултати	7
2.1. Категории.....	7
2.2. Оценки на индикаторите и категориите	10
Глава 3. Изпитване на методиката върху избрани общини	11
3.1. Оценка на бюджетната прозрачност	11
3.2. Оценка на бюджетните резултати	14
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	24
ИЗТОЧНИЦИ НА ИНФОРМАЦИЯ	25

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

ЕС	Европейски съюз
ЗМДТ	Закон за местните данъци и такси
ЗМСМА	Закон за местното самоуправление и местната администрация
ЗПФ	Закон за публичните финанси
ИСУН	Информационна система за управление и наблюдение на средствата от ЕС
МФ	Министерство на финансите
НСИ	Национален статистически институт
ОС	Общински съвет
СП	Сметна палата

Общи бележки

Методологията за оценка на общинските бюджети е разработена, за да подпомогне анализа и оценката на бюджетния процес и на бюджетните резултати на общините. Към момента всеобхватна методология, изготвена от държавна или академична институция, липсва. Малко организации извършват анализ на общинските бюджети, а тези, които го правят за собствени цели, не са публикували подробна методология. Информацията, използвана за оценката в този доклад е публична – най-често тя се публикува на електроните страници на министерството на финансите и на общините. Използваме разработената методология, за да анализираме бюджетния прозрачност и резултат първо в общините, определени за икономически центрове в изследването на Института за пазарна икономика „Икономическите центрове в България през 2023 г.“ В доклада ще представим методологията и резултатите от нейното приложение, като на база на тях отправим препоръки към институциите, които биха я използвали.

Глава 1. Оценка на бюджетния процес, правила и процедури

Тази глава от анализа има за цел да направи оценка на бюджетните процеси, правила и процедури чрез независим преглед на наличието, прозрачността и качеството на бюджетните документи. Оценката се извършва чрез попълване на въпросник с въпроси, групирани в няколко категории, всяка от които има пряко отношение към качеството на бюджетирането на общинско ниво. За разработване на оценката са ползвани международни методологии (например Международния индекс „Отворен бюджет“¹ и др.), но въпросите са съобразени с българските условия.

Оценката следва да се извършва от независими от общината експерти на основата на публично достъпни документи. Желателно е избраният отговор на всеки въпрос да бъде придружен с посочване на източника или кратко обяснение защо е избран конкретният отговор. Бюджетният процес в общините ще се оценява от гледна точка на неговата **прозрачност, периодичност, пълнота и специфичност**.

Прозрачността на бюджетния процес и бюджетните документи предполага, че всички граждани на общината следва да имат възможност да се запознаят и да участват при формулирането на бюджетните приоритети, приемането им и отчитането им под адекватна форма. Периодичността означава, че има ясен календар в какви срокове се извършва бюджетната процедура и доказателства, че тези срокове се спазват. Пълнотата изисква бюджетните документи да бъдат разглеждани и приемани в пакет, без да се пропускат или да липсват отделни документи. Специфичността предполага, че всеки разход или приход е представен с такава степен на агрегация, която позволява разбиране за какво точно се отнася той.

Категории за оценка:

- ❖ Участие (participation)

¹ Виж: https://internationalbudget.org/open-budget-survey?gad_source=1&gclid=CjwKCAiAxKy5BhBbEiwAYiW--70WtxZvYV0o8vwx68EbocA0QvyqhlbTXa5ytVR2viRwjBOe2D_S_xoCZokQAvD_BwE

- ❖ Надзор (oversight)
- ❖ Прозрачност (transparency)
- ❖ Качество (quality)

Участието на обществеността в бюджетния процес е ключово за развитието на гражданското общество, като по-развитите общества дават по-голяма възможност на гражданите пряко да участват не само в избора на публичното управление, но и в текущото управление на ресурсите на общината. Участието е пряко свързано и с прозрачността – доколко бюджетният процес и документи са лесно достъпни чрез съвременни информационни средства (публикува ли се в срок, лесно ли е да бъдат открити на уебсайта и др.) и доколко документацията е пригодна за лесно разбиране от общественото (има ли кратки версии на документите, разбираеми ли са за гражданите и др.). Надзорът е свързан с възможността на независими институции (например Сметната палата, Министерство на финансите, съдебната система или други) да упражняват надзор върху дейността на местното управление. Качеството на бюджетния процес може да се проследи чрез наличието на специфични разреза и анализи на информацията, така че да се позволи по-лесно ориентиране и вземане на аргументирани и подкрепени с данни управленски решения. За всяка от тези категории са включени въпроси в анкетата, чрез която ще се оценява общинския бюджетен процес.

Оценката на бюджетния процес се извършва след преглед на документацията и попълване на следния въпросник:

Анкетна карта за оценка на общинския бюджетен процес

<p>1) Има ли приета общинска наредба за условията и реда за съставяне на бюджетната прогноза за местните дейности за следващите три години съгласно чл. 82, ал. 1 на ЗПФ? <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ</p> <p>2) Публикува ли се на сайта на общината проектът на бюджет на общината за съответната година? <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ Линк към публикацията: ...</p> <p>3) Има ли публикуван календар на бюджетния процес в общината? <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ Линк към публикацията: ...</p> <p>4) Публикуват ли се всички съпътстващи документи заедно с проектобюджета (чл. 94, ал. 3 от ЗПФ)?</p> <p style="margin-left: 20px;">- максималният размер на новите задължения за разходи, които могат да бъдат натрупани през годината по бюджета на общината <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ</p> <p style="margin-left: 20px;">- максималният размер на ангажиментите за разходи, които могат да бъдат поети през годината <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ</p> <p style="margin-left: 20px;">- размерът на просрочените задължения от предходната година, които ще бъдат разплатени от бюджета за текущата година <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ</p> <p style="margin-left: 20px;">- размерът на просрочените вземания, които се предвижда да бъдат събрани през бюджетната година</p>

ДА НЕ

- лимитът за поемане на нов общински дълг, максималния размер на общинския дълг и на общинските гаранции към края на бюджетната година

ДА НЕ

- разчетите за финансиране на капиталови разходи

ДА НЕ

- индикативен годишен разчет за сметките за средства от Европейския съюз

ДА НЕ

- актуализирана бюджетна прогноза

ДА НЕ

5) Публикува ли се проектобюджет в машинночетим формат?

ДА НЕ Линк към публикацията: ...

6) Колко време (в дни) е отделено за публични консултации?

7 и повече Между 1 и 6 Не е отделено време за публични консултации

7) Препоръките и предложенията от консултациите вземат ли се предвид при подготовка на окончателния вариант на проектобюджета?

ДА НЕ

8) Проектобюджетът (докладът към него) включва ли фискални цели?

ДА НЕ

9) Освен разходите по икономическа класификация, представени ли са разходите по някакъв друг начин (програмен, проектен или друг формат)?

ДА НЕ

10) Представена ли е многогодишна (тригодишна) бюджетна прогноза?

ДА НЕ

11) Спазен ли е срокът за внасяне на окончателния проект на бюджета съгласно чл. 84, ал. 4 от ЗПФ?

ДА НЕ

12) На коя дата е приет бюджетът:

13) Приетият бюджет за съответната година публикува ли се на сайта на общината?

ДА НЕ Линк към публикацията: ...

14) На коя дата е публикуван приетият бюджет:

15) Публикува ли се приетият общински бюджет в машинночетим формат?

ДА НЕ

16) Има ли версия за граждани (кратък материал, представящ най-важните параметри на бюджета по разбираем начин) на приетия бюджет?

ДА НЕ Линк към публикацията: ...

17) Публични ли са решенията на ОС за промени по бюджета на общината (чл. 124, ЗПФ) – моля, отговорете за 2023 г.?

ДА НЕ ОС не е променял бюджета

18) Публикуван ли е списък с инвестиционните проекти на общината и планираното за тях финансиране?

ДА НЕ Общината няма инвестиционни проекти

19) Спазени ли са фискалните правила в приетия бюджет:

- за общинските гаранции към края на бюджетната година: ДА НЕ

- за максималния размер на общинския дълг: ДА НЕ

20) Публикуван ли е отчетът за изпълнението на общинския бюджет в машинночетим формат?

ДА НЕ Линк към публикацията: ...

21) Ако отчетът на бюджета не е публично достъпен, съставен ли е изобщо?

ДА НЕ

22) Към отчета налични ли са (съгласно чл. 137, ал. 1 и 3):

- отчет на сметките за средствата от ЕС ДА НЕ

- отчети на лицата от сектор „Местно самоуправление“ ДА НЕ

- съществени сметки и операции ДА НЕ

23) Представил ли е кметът информация на местната общност за изпълнението на бюджета и сметките за средствата от Европейския съюз (чл. 137, ал. 6)?

ДА НЕ

24) Отчетено ли е изпълнението на фискалните цели (чл. 140, ал. 3)?

ДА НЕ

25) Има ли одитен доклад по бюджет или отчет на общината?

ДА НЕ

26) Има ли разпределение на разходите по начин, различен от бюджетната класификация – например по цели на политиката, по пол, по възраст, по населени места или друго?

ДА НЕ

27) Бюджетните документи предоставят ли информация за неразплатените задължения?

ДА НЕ

28) В поне един бюджетен документ представена ли е връзката с националните приоритети и стратегии?

ДА НЕ Ако да, в кой документ: ...

29) Извършва ли се сравнение между планирани и извършени разходи по категории?

ДА, в публичен документ ДА, във вътрешен документ ДА, но няма документ НЕ

30) Извършва ли се сравнение между планирани и реализирани собствени приходи (от местни данъци)?

ДА, в публичен документ ДА, във вътрешен документ ДА, но няма документ НЕ

31) В доклада към годишния отчет по бюджета налична ли е информация за постигането на нефинансови цели и показатели?

ДА НЕ

32) В доклада към годишния отчет по бюджета налична ли е информация за степента на изпълнение на инвестиционните проекти, включително на тези, финансирани със средства от ЕС?

ДА НЕ

В зависимост от резултатите се подготвя обща оценка за нивото на развитие на бюджетния процес във всяка изследвана община. Резултатите позволяват сравнителна оценка между общините.

Глава 2. Оценка на бюджетното изпълнение и бюджетните резултати

Настоящата глава има за цел да оцени бюджетите на общините от гледна точка на следните категории: финансова самостоятелност, задлъжнялост, финансова устойчивост, разходна ефективност, фискална позиция и качество на прогнозите. Рамката за оценка на общинските бюджети почива на данни от самите бюджети, като за всяка категория са включени по няколко индикатора, чрез които да се оцени нейното състояние. Всички индикатори дават възможност за сравнителна оценка между общините. Информацията за индикаторите или данни за изчисляването им е налична на интернет страниците на Министерство на финансите², общините, Националния статистически институт, управлението на европейските средства и други институции.

2.1. Категории

(1) Финансова самостоятелност

Финансовата самостоятелност показва доколко общините са способни да провеждат и финансират местните си политики, без да зависят в значителна степен от трансфери от държавния бюджет или друга подкрепа. Жизнеспособността на българските общини е от голямо значение при планиране и извършване на реформи, засягащи ключови местни услуги.

Индикатори:

² Министерството на финансите събира и публикува информация по голяма част от показателите, като министерството извършва и регулярен анализ на данните за свои цели – наблюдение над общите движения на избрани финансови показатели, както и проследяване дали общините няма да попаднат в хипотезата на нужда от финансово оздравяване. Министерството не цели анализ и оценка на бюджета на отделна конкретна община и сравняване на индикатори в рамките на между сходни категории общини.

- **Дял на собствените приходи в общите постъпления:** измерва се като съотношение между собствените приходи на общините (приходите по чл. 45, ал. 1, т. 1 от ЗПФ (без §46, §47 и §48)) и всички постъпления в бюджета на общината без помощите, даренията и другите безвъзмездно получени суми от чужбина, отчетани по §46, §47 и §48 от ЕБК за съответната година.
- **Размер на общите разходи** (в млн. лева) за съответната година.
- **Покритие на разходите за местни дейности с приходи:** изчислява се като съотношение между разходите за местни дейности (по чл. 45, ал. 1, т. 2 от ЗПФ (без §19)) и собствените приходи на общините (приходите по чл. 45, ал. 1, т. 1 от ЗПФ (без §46, §47 и §48)).
- **Изравнителна субсидия на човек от населението:** изчислява се като съотношение между изравнителната субсидия по закона за държавния бюджет за съответната година спрямо броя на населението по данни на НСИ.

Всички индикатори са годишни – към 31-ви декември на съответната година. Източници на информацията: МФ, НСИ.

(2) Задлъжнялост

Задлъжнялостта на една община е пряко свързана с фискалната ѝ позиция и финансирането на бюджетното салдо (дефицит). Въпреки ограничените възможности на общините да теглят дълг, неговото равнище в номинално изражение и в сравнителен план показва как местната власт се справя с предизвикателствата на дълговото управление.

Индикатори:

- **Размер на дълга**, като процент от планираните приходи, изравнителна субсидия и други трансфери за местни дейности от централния бюджет: изчислява се като съотношение между номиналния размер на дълга и планираните приходи, изравнителна субсидия и други трансфери за местни дейности от централния бюджет;
- **Размер на дълга на човек от населението:** изчислява се като съотношение между номиналния размер на дълга и планираните приходи, изравнителна субсидия и други трансфери за местни дейности от централния бюджет, разделено на населението на общината по последни данни на НСИ;

Индикаторите са годишни – към 31-ви декември на съответната година. Източници на информацията: МФ.

(3) Финансова устойчивост

Финансовата устойчивост е свързана с възможността на общините текущо да управляват бюджетите си чрез усилия за събиране на основните данъци и за ограничаване на просрочията. Показателите в тази категория стоят в основата на процедурата за финансово оздравяване на общините с финансови затруднения.

Индикатори:

- **Дял на просрочените задължения:** изчислява се като дял на просрочените задължения в планираните приходи, изравнителната субсидия и другите трансфери за местни дейности в централния бюджет.
- **Събираемост на данък върху недвижимите имоти (%)**: изчислява се като дял на събрания данък върху недвижимите имоти спрямо дължимия данък.

Индикаторите са годишни – към 31-ви декември на съответната година. Източници на информацията: МФ, бюджетите и отчетите на общините.

(4) Адекватност на разходите

В тази категория се прави обща оценка на разходните политики на общините и тяхната адекватност. Структурата и разпределението на разходите в бюджета дават информация за основните приоритети на общината и ресурсите, насочени към предоставяне на най-важните публични услуги. И докато част от разходите (например тези, свързани с делегираните от държавата дейности) са пряко свързани с броя на населението в съответната възраст, други са в прекия избор, контрол и управление от местните власти.

Индикатори:

- **Дял на разходите за заплати и осигуровки** в общите разходи: изчислява се като съотношение между общите разходи за персонал в общинския бюджет спрямо общите разходи;
- **Дял на капиталовите разходи** в общите разходи (инвестиционна активност): изчислява се като съотношение между капиталовите разходи спрямо общите разходи в общинския бюджет;
- **Средствата от ЕС на човек от населението**: изчислява се като съотношение между усвоените средства по оперативните програми и европейски проекти в бюджета на общината спрямо населението на общината

Някои допълнителни индикатори, които могат да се обмислят за включване в оценката също, са:

- **Размер на субсидиите за нефинансови предприятия** спрямо общите разходи на човек от населението: изчислява се като съотношение между разходите за субсидии за нефинансови предприятия спрямо общите разходи в общинския бюджет спрямо населението на общината
- **Размер на капиталовите трансфери** спрямо общите разходи на човек от населението: изчислява се като съотношение между капиталовите трансфери в общинския бюджет спрямо общите разходи в общинския бюджет спрямо населението на общината
- **Размер на общинските програми** на човек от населението: стойността на разходите за местни програми и дейности в общинския бюджет спрямо населението на общината

Индикаторите са годишни – към 31-ви декември на съответната година. Източници на информацията: МФ, общинските бюджети за съответната година, НСИ, Регионални профили на ИПИ.

(5) Фискална позиция

Фискалната позиция е обобщаваща категория за салдото на общинския бюджет. Тя носи информация за това дали общинската власт съумява да изпълни фискалните правила и да не се отклонява значително от балансирания бюджет. Дълготрайното поддържане на отрицателно бюджетно салдо (дефицит) е индикация за бъдещи затруднения с финансирането на общинските разходи и повишаваща се зависимост на общинския бюджет от централния.

Индикатор:

- **Бюджетно салдо на човек от населението (в лв.):** изчислява се, като номиналният размер на бюджетното салдо на общината се раздели на броя на нейното население.

Индикаторът е годишен. Източник на информация: МФ, общинските бюджети за съответната година.

(6) Качество на бюджетната прогноза

Качеството на бюджетната прогноза се оценява, като се съпоставя информация за планирани срещу отчетни показатели, както и данни за случаите на промени в общинския бюджет (ако такива са налични). Оценката е качествена и се основава на:

- Отклонение на събраните спрямо планираните собствени приходи
- Степен на реализация на инвестиционната програма: съотношение между планираните и реализираните капиталови разходи
- Брой корекции/актуализации на бюджета

Качеството на бюджетната прогноза следва да се оценява самостоятелно от всяка община и общинска власт с цел подобряване на процеса, като тази оценка може и да бъде чисто качествена. Информация за тази категория е налична в документите, свързани с бюджетната процедура на общините. Следва да се има предвид, че оценката за качество на бюджетните процеси, прилагана в глава 1 на настоящата методология, до известна степен покрива и оценката за качеството на бюджетната прогноза, но тук акцентът е върху способността на общината самостоятелно, ефективно и добре да прогнозира своите приходи, да оценява разходите си и да планира значими инвестиции на своята територия. Като цяло честата корекция на бюджета, както и големите различия между прогноза и отчет говорят за слабо ниво на бюджетно планиране и ниско качество на прогнозите.

2.2. Оценки на индикаторите и категориите

Оценките на индикаторите се извършват спрямо средната за всички общини, спрямо средната за групата подбрани общини и спрямо минималната и максималната стойност. В зависимост от

отклонението от средните стойности и общото равнище на индикаторите се прави оценка на представянето на общината във всяка категория в матрицата на резултатите.

На този етап индикаторите имат еднаква тежест, но са възможни бъдещи корекции в матрицата на оценката, които да включват поставяне на различна тежест на отделен индикатор или категория.

Матрица на резултатите от оценката на общинските бюджети

Категории	Ниска степен	Средна степен	Висока степен
Финансова самостоятелност	Red	Yellow	Green
Задлъжнялост	Green	Yellow	Red
Финансова устойчивост	Red	Yellow	Green
Адекватност на разходите	Red	Yellow	Green
Фискална позиция	Green	Yellow	Red
Качество на бюджетната прогноза	Red	Yellow	Green

Ако категориите са оценени в червено, това означава, че степента на изпълнението им е ниска и общината не показва добри резултати. Оценените в жълто категории показват, че индикаторите в тях са изпълнени само до известна степен и са налице възможности за развитие. Оценените в зелено категории показват, че общината е постигнала добри резултати в бюджетния процес.

Глава 3. Изпитване на методиката върху избрани общини

За да се тества как работи предложената методика, ИПИ потърси 40 общини – това са общините, формиращи икономическите центрове на България (включително вторичните икономически ядра)³, както и общините, в които се намират градовете - областни центрове. На запитването чрез анкетата от глава 1 отговориха 21 от тях и именно за тях е приложена изцяло методиката. Това са общините: Шумен, Хасково, Търговище, Раднево, Казанлък, Сливен, Русе, Раковски, Плевен, Пазарджик, Кюстендил, Добрич, Габрово, Козлодуй, Враца, Видин, Велико Търново, Варна, Несебър, Бургас и Благоевград. Въпросите към общините са насочени към настоящия бюджетен процес и последните налични актуални бюджетни документи.

3.1. Оценка на бюджетната прозрачност

Бюджетната прозрачност се оценява на база на предложената в глава 1 първа част на методиката. Резултатите от анкетата показват следното:

- Всички общини в извадката имат приета общинска наредба за условията и реда за съставяне на бюджетната прогноза за местните дейности за следващите три години съгласно чл. 82,

³ Повече за това кои са центровете и може да бъде намерена в изследването на ИПИ „Икономическите центрове в България 2023“, <https://ime.bg/wp-content/uploads/2023/10/economic-areas-2023.pdf>

ал. 1 на ЗПФ и публикуват проект на бюджета на общината за съответната година на сайта на общината.

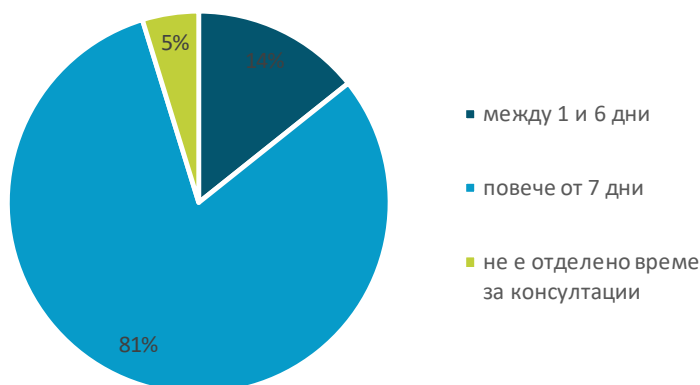
- Съвместно с бюджета, общините публикуват и редица съпътстващи документи, описани по-долу.

Публикувани съпътстващи бюджетни документи



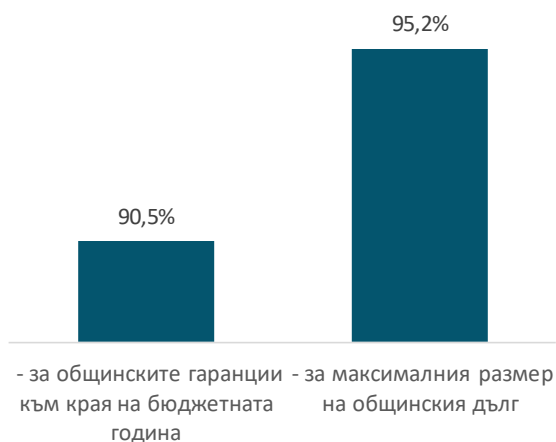
- В машинночетим формат са публикувани както проектите на бюджет, така и окончателно одобрените бюджети на 76,2% от общините.
- Има случаи, в които отделеното време за консултации е под 7 дни, независимо че законът поставя изискване то да е поне 7 дни.

Отделено време за консултации



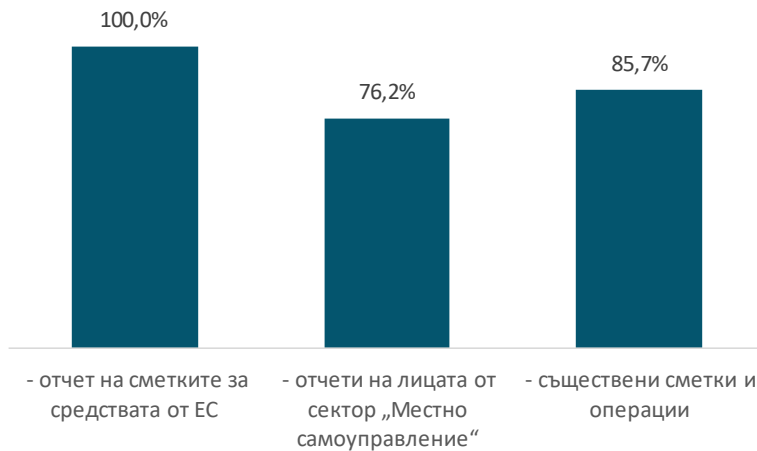
- Фискални цели включват бюджетите на 81% от общините.
- Само около половината от бюджетите обаче (53%) представят разходи в класификация, различна от тази по икономически елементи (липсва по функции).
- Сроковете за внасяне на бюджета са спазени навсякъде, както и всички общини са изготвили тригодишна бюджетна прогноза.
- Версия на бюджета за граждани – кратък документ, изготвен на достъпен за широката общественост език - е налична в 57% от общините.
- Публичен е списъкът с инвестиционни проекти в 19 от 21 общини.
- Фискалните правила почти навсякъде се спазват:

Спазени ли са фискалните правила?



- Допълнителните документи към отчета са налични както следва:

Налични ли са към отчета:



- С едно изключение, всички кметове представят информация на местната общност за изпълнението на бюджета, както и изпълнението на фискалните цели.
- Отчетът за изпълнението на общинския бюджет е одитиран в 90% от случаите.
- Информация за неразплатените задължения е налична в 81% от случаите.
- В едва 8 от 21 случая (38%) обаче е представена връзка с национални бюджетни документи и стратегии.
- По отношение на сравнението между планирани и отчетени приходи и разходи 83,3% от общините правят такова сравнение и вероятно вземат предвид резултатите при изготвяне на следващия си бюджет. Постигането на нефинансови цели и показатели обаче се извършва в 62% от тях.
- Отчетена е степента на изпълнение на инвестиционните проекти в 81% от отчетите на общините.

Резултатите на отделните общини за степента на прозрачност варират между 61 и 100% - като 100% получава общината, която има най-висока стойност на разглежданите индикатори. Можем да направим извода, че все още са налице някои различия в степента на прозрачност при планиране и отчитане на бюджетите на общините, но като цяло законодателството се спазва. Нужни са усилия в по-голямо привличане на местната общност при вземането на решения и по-адекватно представяне на информацията по разбираем за местната общност начин.

3.2. Оценка на бюджетните резултати

След оценката на бюджетната прозрачност ще представим и оценка на бюджетните резултати на общините съгласно втората част на методиката. Тази оценка се базира на индикатори, подредени в 5 категории.

1) Финансова самостоятелност

Финансовата самостоятелност се оценява чрез дела на собствените приходи в общите постъпления, номиналната стойност на общинските разходи, покритието на местните разходи със собствени приходи и изравнителната субсидия, която общините получават на човек от населението.

Делът на общинските приходи в общите постъпления е пряк измерител на самостоятелността на общината, тъй като показва доколко тя съумява да събере собствен ресурс. Средният дял на собствените приходи на общините в страната е 19,2%, но общини като Несебър (71%) и Варна (37,5%) се открояват с много по-високи стойности. Причините за това са свързани най-вече с развитите им икономики и силното присъствие на туризма, който на свой ред е предпоставка и за развитие на пазара на недвижими имоти. От друга страна, общини като Търговище (17,8%) и Раковски (16,0%) отчитат значително по-ниски приходи, което ги поставя в по-неблагоприятно положение спрямо по-големите и по-икономически активни общини. Това затруднява финансирането на някои местни услуги и увеличава зависимостта им от държавните бюджет.

Дял на приходите в общите постъпления, %



Източник: МФ

Размерът на местната икономика, представен чрез размера на общинските разходи, дава информация за приноса на общинския бюджет към икономиката на страната, както и дава възможност за обективно сравнение на местните бюджети. От разглежданите икономики най-големи са бюджетите на големите областни центрове Бургас, Варна и Русе, а относително малки – Раднево, Козлодуй и Раковски при средно около 47 млн. лв. бюджет за страната. От разглежданите общини само две са с бюджет под средния за страната – Раднево и Козлодуй. Бюджетът на Варна е 12 пъти над средния.

Общо разходи, млн. лв.



Източник: МФ

Покритието на разходите с приходи е един от ключовите показатели за финансовата устойчивост на общините. Със среден процент от 77,2% за анкетираните общини и 52,3% за страната, данните показват, че много общини успяват да покрият по-голямата част от разходите си чрез собствените си приходи, което е показател за добро финансово управление. Особено успешни примери са Плевен (111,5%) и Русе (91,5%), където местните власти не само успяват да покрият всички свои разходи, но и генерират излишъци. Това е резултат от високи приходи от местни данъци, такси и ефективно управление на ресурсите. В контекста на общини с по-ниски стойности като Раковски (32,4%) и Търговище (45,8%) се вижда, че тези региони изпитват затруднения да покрият местните си разходи от местни приходи. Такива общини често разчитат на субсидии от държавата или други външни източници. Извън тези два примера, обаче, повечето анкетиранни общини показват по-добро от средното покритие.

Покритие на разходите за местни дейности с приходи, %



Източник: МФ

Изравнителна субсидия не получават всички общини в България, а само тези, които отговарят на условията за изравняване. Самият факт, че една община получава изравнителна субсидия показва, че тя изпитва - в по-малка или по-голяма степен - затруднения да се справя със самостоятелно финансиране на публичните си услуги. От 21 анкетирани общини изравнителна субсидия получават 18 (без Козлодуй, Варна и Несебър). От получаващите най-голям размер субсидия средно на човек от населението получават Видин (104 лв.), Казанлък (91,8 лв.) и Пазарджик (86,2 лв.) при средно за страната 62,7 лева. Най-малка изравнителна субсидия пък получават Бургас (8,8 лв.), Благоевград (33,9 лв.) и Велико Търново (34,5 лв.).



Източник: МФ, собствени изчисления

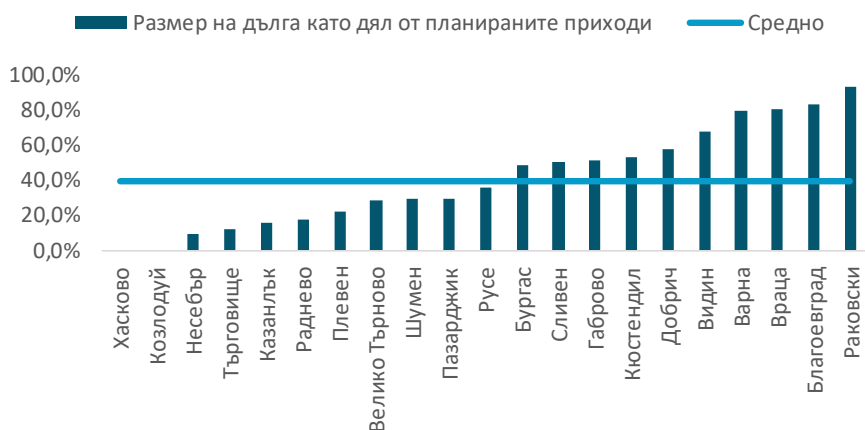
2) Задлъжнялост

Задлъжнялостта на общините се оценява чрез данни за техния дълг – както на номиналния му размер, така и претеглен през населението. Размерът на дълга като процент от собствените приходи е важен показател за финансовото състояние на общините и техния капацитет да финансират текущите си дейности и дългосрочни проекти. Средният дълг за страната е 39,8%, което е показател за разумно управление в много от регионите. Общини като Търговище (12,5%), Раднево (17,5%) и Несебър (9,2%) демонстрират особено стабилно финансово управление, поддържайки дълговете си на много ниски нива. Това им позволява да не натоварват бюджетите си с допълнителни задължения. Несебър със своя значителен туристически сектор успява да генерира достатъчно собствени приходи, което намалява необходимостта от вземане на заеми за покриване на разходите.

От друга страна, общини с високи нива на дълг като Благоевград (83,4%), Варна (79,4%) и Враца (80,8%) се намират в по-трудно положение. Високият дълг създава допълнителни финансови затруднения, свързани с обслужването му. Благоевград, например, е изправен пред

предизвикателството да балансира между обслужването на текущия си дълг и нуждата от нови инфраструктурни инвестиции. Враца се намира в един от икономически най-слабите региони. Варна, въпреки доброто си икономическо развитие и разнообразната си икономика, също изпитва необходимостта от стабилна стратегия за управление на дълговете си, за да избегне финансови рискове в бъдеще.

Размер на дълга като дял от планираните приходи, %

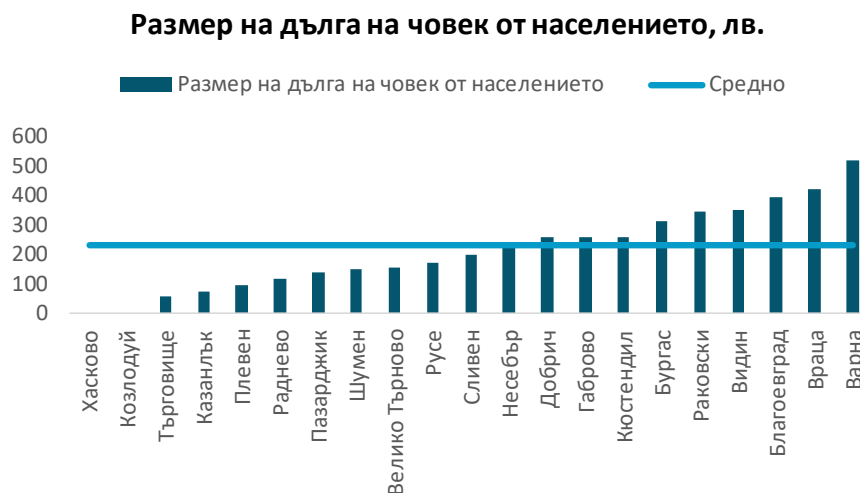


Източник: МФ

Дългът спрямо населението предоставя важна информация за финансовата тежест върху местното население и възможностите на общините да управляват своята задлъжнялост. Средният размер на общинския дълг на човек от населението е 229 лв., но различията между отделните общини в страната са значителни. Например, общини като Враца (422 лв.) и Варна (519 лв.) се открояват с високи стойности на дълга на глава от населението. Тези нива са пряко свързани с икономическите нужди на общините и възможностите им за инвестиции, но също така представляват потенциално предизвикателство за финансовото управление и общото благосъстояние на гражданите. Високият дълг на човек може да доведе до по-голяма зависимост на общината от външни източници на финансиране и може да увеличи тежестта върху бъдещите бюджети, особено ако не се съпровожда от адекватни приходи. Високият дълг на човек, както във Варна и Враца, е свързан с големите инфраструктурни проекти, които изискват значителни инвестиции, но също така увеличават финансовата тежест върху бъдещите бюджети и потенциално върху нуждата от разширяване на данъчните постъпления.

От друга страна, общини с по-ниски стойности на дълга на човек от населението като Търговище (55 лв.) и Казанлък (71 лв.) управляват по-ефективно задълженията и минимизират финансовата тежест върху населението. Ниското ниво на дълг на човек може да бъде резултат от по-малки инвестиционни програми или от по-строго бюджетно управление. Въпреки това е важно да се подчертае, че ниското ниво на дълг не трябва да бъде за сметка на инвестициите в инфраструктура

и икономическо развитие. Общините с нисък дълг трябва да продължат да търсят възможности за развитие на своите региони, като запазват баланса между задлъжнялост и инвестиции.



Източник: МФ

3) Финансова устойчивост

Просрочия нямат 11 от разглежданите 21 общини, което показва много добро текущо управление на разходите. С много ниско ниво на просрочените задължения спрямо приходите са и Сливен (0,01%), Кюстендил (0,03%) и Плевен (0,04%). От друга страна, обаче, общини като Пазарджик (57,87%) и Благоевград (15,24%) показват значителен дял на просрочени задължения, което е тревожен сигнал. Тези общини трябва да разработят стратегии за оптимизация на разходите, за да предотвратят натрупването на нови задължения и да осигурят устойчиво финансово развитие.



Източник: МФ

За да се оцени способността на местната администрация да събира своите собствени приходи, е избран показателят „събираемост на данъка върху недвижимите имоти“ като основен местен приходоизточник. Средният процент на събираемост за страната е 79,1%, като много общини постигат задоволителни резултати. Общини като Козлодуй (96,4%) и Раковски (92,68%) демонстрират ефективно управление на данъчната си система, като събират почти целия размер на налога. Тези високи стойности на събираемост показват, че местните власти активно работят за оптимизиране на данъчните процеси и насърчаване на гражданите да плащат дължимите данъци. Повишаването на събираемостта на данъка във Видин и особено в Несебър – динамично развиваща се туристическа община - пък единствено може да подобри финансовата устойчивост на общините.

Събираемост на данъка върху недвижимите имоти, %



Източник: МФ

4) Адекватност на разходите

Управлението на общинските разходи е друга важна категория от фискалното управление на местно ниво. Разходите за персонал, капиталовите разходи и средствата от ЕС са ключови показатели за структурата на общинските бюджети и дават информация как общинската власт реализира своите приоритети.

Средният дял на разходите за персонал за страната е 55,8%, което показва, че повече от половината от средства в бюджетите на общините се изразходват за заплати и възнаграждения на персонала и за осигурителни вноски⁴. Ниският дял на този показател показва по-големи възможности на общината да инвестира ресурс в инфраструктура, докато високият му дял е индикатор за по-слаба инвестиционна активност. Общини с висок дяло като Плевен (67,0%) и Благоевград (68,9%) насочва

⁴ Тук се включват разходите за персонал на целия публичен сектор на местно ниво, не само за общинска администрация.

сравнително голям процент от бюджета си към заплати. Несебър, Раковски и Варна от друга страна показват по-ниски дялове – типично за туристическите и развитите индустриално общини.

Дял на разходите за персонал, %



Източник: МФ

Обратното на казаното за дела на разходите за заплати, е валидно за дела на капиталовите разходи в местния бюджет. Интересното е, че по-голямата част от разглежданите 21 общини имат по-нисък от средния за страната дял на капиталовите разходи (17 бр.). Над средния дял (18,7%) са Несебър, Раковски, Раднево и Козлодуй, което позволява по-високи инвестиции и подобряване на местната инфраструктура. В Плевен и Пазарджик делът на капиталовите разходи е под 5% от общите разходи.

Дял на капиталовите разходи, %

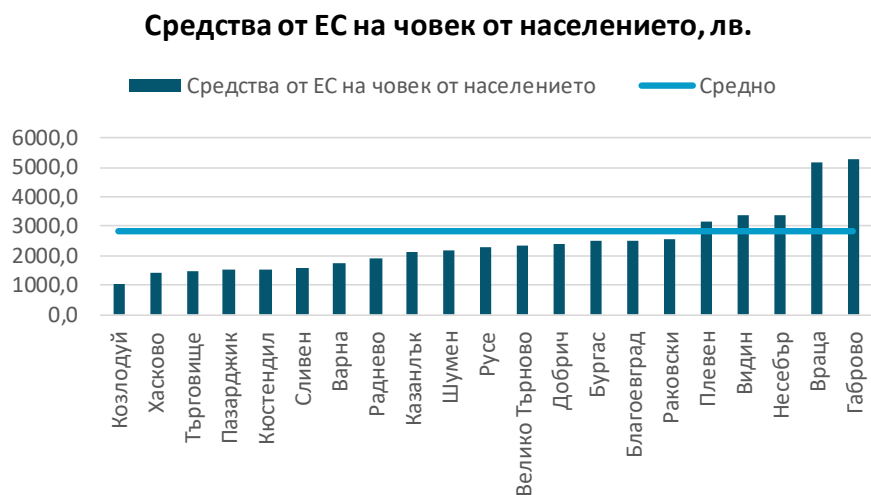


Източник: МФ

Размерът на изразходваните средства от ЕС са индикатор, който показва доколко местната власт успява да се справи с предизвикателството да усвоява ресурс с източник ЕС, което означава да подготвя, печели и реализира проекти със специфични изисквания. Стойността на този индикатор в

сравнителен план дава възможност да се изведат общини, които се справят по-успешно с проектно финансиране спрямо други.

От включените 21 общини повечето усвояват под средния ресурс за страната (2837 лв. на човек) през 2023 г. Най-висока усвояемост показват община Габрово (5253 лв.) и община Враца (5184 лв.), които силно се отличават по усвояемост от останалите общини в групата. На другия край на спектъра пък са общини Козлодуй (1049 лв.) и Хасково (1412 лв.).



Източник: ИПИ по данни от eufunds.bg

5) Фискална позиция

Последната категория за качество на фискалното управление е бюджетното салдо, представено през населението на общината. Отрицателното салдо (дефицит) показва по-високо относително ниво на разходите спрямо приходите и е приемливо само при определени условия и в краткосрочен план, тъй като създава допълнителна финансова тежест за общината. Със значителен дефицит спрямо населението през 2023 г. се отличава община Несебър (684 лв.), както и до известна степен – община Видин (304 лв.). Положителна фискална позиция имат 7 от 21 общини.

Бюджетно салдо на човек, лв.



Източник: МФ

б) Матрица на резултатите от оценката на общинските бюджетните за 2023 г.

Обобщение на резултатите от оценката на резултатите на общинските бюджети за всяка община от групата може да се види в следната матрица:

	Финансова самостоятелност	Задлъжнялост	Финансова устойчивост	Адекватност на разходите	Фискална позиция
Шумен	Yellow	Green	Green	Yellow	Red
Хасково	Yellow	Green	Green	Yellow	Green
Търговище	Red	Green	Green	Yellow	Yellow
Раднево	Red	Green	Green	Green	Yellow
Казанлък	Red	Green	Green	Yellow	Green
Сливен	Yellow	Yellow	Yellow	Red	Yellow
Русе	Green	Yellow	Green	Yellow	Red
Раковски	Red	Red	Green	Green	Red
Плевен	Green	Green	Yellow	Red	Green
Пазарджик	Yellow	Yellow	Red	Red	Green
Кюстендил	Yellow	Yellow	Yellow	Red	Yellow
Добрич	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Green
Габрово	Yellow	Yellow	Green	Yellow	Yellow
Козлодуй	Yellow	Green	Green	Green	Green
Враца	Yellow	Red	Yellow	Yellow	Green
Видин	Red	Red	Red	Yellow	Red

Велико Търново					
Варна					
Несебър					
Бургас					
Благоевград					

Легенда:	добро	средно	слабо
----------	-------	--------	-------

Следва да се има предвид, че оценката е изготвена в сравнителен план и в нея общините са съпоставени една с друга в рамките на групата. Общини като Видин и Раковски следва да работят допълнително по подобряване на по-голяма част от своите финансови и бюджетни резултати, докато такива като Козлодуй и Бургас по-скоро следва да обърнат внимание на съвсем ограничен кръг от показатели. Тъй като оценяването на категориите се прави в рамките на съответната група общини, не са изненадващи някои по-слаби резултати на наглед добре развити икономически общини (например Несебър и Варна).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предложената методика за оценка на общинските бюджети стъпва както на оценка на бюджетната прозрачност, така и на оценка на бюджетните резултати. Това позволява по-цялостна оценка на фискалните усилия на общините в планирането, приемането и отчитането на своите бюджети. Тестването на методиката върху избрани общини показва, че тя може да е надежден инструмент на централната и/или на местната власт за събиране на информация и вземане на решения за подобряване на бюджетния процес.

ИЗТОЧНИЦИ НА ИНФОРМАЦИЯ

- International Budget Partnership, “Guide to the open budget questionnaire: an explanation of the questions and the response options”, 2021
- Министерство на финансите
- Национален статистически институт
- Електронни страници на отделни общини
- Закон за публичните финанси
- Закон за местното самоуправление и местната администрация
- Закон за местните данъци и такси
- Наредби на Общинския съвет