

**ДОКЛАД
ЗА
МОНИТОРИНГ НА РЕФОРМАТА
КЪМ ФИНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ
ПРЕЗ 2004 г.**

СЪДЪРЖАНИЕ

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	17
3. Предоставяне на общински услуги	21
IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	23
1. Качествени промени	25
2. Количествени промени.....	26
3. Финансово състояние	26
4. Предоставяне на общински услуги	27

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Това е втори доклад, посветен на анализа и оценката на реформата към финансова децентрализация. Той е изготвен от работната група за наблюдение и оценка на процеса на финансова децентрализация, създадена в изпълнение на т.12 от раздел IV „Подобряване на нормативната среда за съставяне и изпълнение на общинските бюджети” от актуализираната Програма за финансова децентрализация за периода 2002-2005г., приета с Решение № 637 на МС от 2003г. и Заповед № 23 от 16 май 2005г. на Министър председателя на Република. Докладът е изготвен съгласно Програмата за финансова децентрализация и с техническата помощ на Американската агенция за международно развитие и Инициатива местно самоуправление. Целта на мониторинга е да подпомогне дейността на Работната група по финансова децентрализация (РГФД) и групата по мониторинг, като предостави навременна информация на заинтересованите публични институции и обществеността за резултатите от реформата към финансова децентрализация през 2004 г.

Изследването се основава на данни от редовните годишни отчети за изпълнението на държавния бюджет и на местните бюджети, както и справките за просрочените задължения на общините за периода 2002 - 2004 г. Използвани са базите-данни на Министерство на финансите и Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ).

Целта на реформата към финансова децентрализация, съгласно приетата от МС Концепция, 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 осъществяване на качествени промени 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 **по-балансирано и ефективно функциониране на местните власти**, 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



↓
ВЛИЯНИЕ ВЪРХУ МЕСТНАТА ОБЩНОСТ

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

Обект на наблюдение са:

- отношенията между централната и местните власти;
- 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 РГФД.

И през тази година, наличната база данни не позволява отчитане на състоянието и промените във всички области, т.е. използването на всички показатели. Така например, засега е невъзможно да се оценят резултатите от провежданата общинска политика. В случая, такива показатели не се събират чрез рутинните отчети, а се получават чрез провеждане на специално социологическо проучване. Поради това, настоящото изследване ще се ограничи до изследване на политиката към финансова децентрализация и нейното влияние върху финансовото състояние и на 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

Основната цел на реформата, формулирана в Концепцията 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.”**

Анализът на целта показва, че тя има четири основни елемента. Те са представени в таблица 2.

Таблица 2. Изпълнение на основната цел

Елементи	Изпълнение
Предоставяне на публични услуги:	
Адекватни на потребностите на гражданите	Относително слабо. Няма развитие.
По цени съответстващи на платежоспособното търсене	Почти изпълнена. Няма развитие.
От институции с балансиран (разходи, равни на приходи) бюджет	Частично изпълнена. Противоречиво развитие. Намаляват просрочените задължения. Ерозия на собствени приходиизточници (отменен пътен д-к).
Които се контролират от гражданите	Законът за общинските бюджети (ЗОб) предвижда процедури за публични обсъждания.

Ако трябва да се даде най-обща оценка, може да се каже, че основната цел е частично изпълнена.

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 приходиизточниците.
- 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 на националната политика за децентрализация. Те са насочени към: финансова стабилност на национално равнище (подцел 5); прозрачност и равнопоставеност на общините от страна на държавата (подцел 6); осигуряване на равностоен достъп до ресурси и гарантиране на ресурси за осигуряване на минимално равнище на местните услуги (подцел 7).

Общата оценка е, че подцелите са частично 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, компетентно финансово управление и дисциплина (подцел 4) и прозрачност и равнопоставеност на общините от страна на държавата вследствие на промяната на механизмите на формиране на държавните трансфери.

1.2. Оценка на изпълнението на Програмата за финансова децентрализация

В долната таблица са представени постигнатите дотук резултати от реформата и приноса на 2004 г. в това отношение. Прегледът е направен по основни групи приходи и разходи на общините.

Извършено/постигнато	Развитие на реформата през 2004 г.
<p>1. Приходи -1.1 Трансфери - 1.1.1 Споделени данъци</p> <p>Приходите от корпоративния данък се премахват като споделен с общините от началото на 2003 г. Единствен споделен данък остават приходите от данък върху доходите на физическите лица, който става и основен източник за финансиране на делегираните от държавата дейности.</p>	<p>Като се изключи предоставянето на допълнителни средства от част от преизпълнението на Данъка върху доходите на физическите лица (ДДФЛ), няма промени.</p> <p>Засега не се предвижда предоставянето на приходи от други данъци, нито преобразуването на патентния данък в местен.</p>
<p>1. Приходи - 1.1 Трансфери - 1.1.2 Допълваща субсидия</p> <p>Въведена през 2003 г. Допълва недостига от споделен данък по общини до размера на стандартите за делегирани дейности.</p>	<p>Изпълнение на ангажиментите на държавата – предоставяне на 100% от субсидията (за разлика от 50% финансиране на издръжката през 2003г.)</p> <p>Все още не е променено законовото задържане на 10% от субсидията.</p>
<p>1. Приходи - 1.1 Трансфери - 1.1.3 Изравнителна субсидия</p> <p>Въведена през 2003 г. В Закона за общинските бюджети е включен регламент за определяне на нейния минимален размер, който влезе в сила от началото на 2005 г.</p>	<p>Общият размер се определя от централната власт със Закона за държавния бюджет на Република България (ЗДБРБ) след преговори с НСОРБ. Увеличение от 15 на 35 млн.лв.</p> <p>Непроменен механизъм за разпределение.</p>
<p>1. Приходи - 1.1 Трансфери - 1.1.4 Субсидия за капиталови разходи</p>	<p>Общият размер се определя от централната власт със ЗДБРБ след преговори с НСОРБ. Намаление на общия размер от 100 млн.лв. (в т.ч. 30 млн.лв.-екологични) на 59 млн.лв. (в т.ч. 32 млн. – екологични).</p> <p>Непроменен механизъм за разпределение.</p> <p>Ограничаване правото на общините да разпределят приходите от субсидията за делегирани и местни дейности – въведено в ЗДБРБ съотношение за разпределение 60:40 в полза на делегираните дейности, което за 2005 г. е отменено.</p>
<p>1. Приходи - 1.1 Трансфери - 1.1.5 Други</p>	<p>Няма промяна в регламентацията на размера, планирането, получаването,</p>

<p>трансфери</p> <p>Представяват програми на централната власт, които се отчитат като трансфер и разход в общинските бюджети.</p> <p>Общините нямат никакви правомощия по тези програми и по същество изкуствено се увеличава обема на общинския сектор.</p>	<p>изразходването и отчитането на целевите субсидии, получавани от общините чрез трансферни сметки.</p>
<p>1. Приходи - 1.2 Собствени 1.2.1 Данъци</p> <p>Няма промяна в местните данъци.</p>	<p>Не се наблюдава увеличаване на данъчната база на общините. Има промени в обратната посока:</p> <p>Частично отпадане на приходи от пътният данък, което беше компенсирано с предоставен трансфер на общините в размер на 13.5 млн.лв. Така отчетът през 2004г. достигна 45.4 млн.лв. или с 1.7 млн.лв. повече спрямо 2003г.</p> <p>Неосъвременена база за данъка върху недвижимите имоти.</p> <p>Цялостно отпадане на пътният данък и силно редуциране на данък наследство от началото на 2005 г.</p> <p>Компенсация на отпадналият пътен данък със субсидия.</p> <p>Общините не могат да получат данъчни правомощия. Конституцията на България не е променена.</p>
<p>1. Приходи - 1.2 Собствени - 1.2.2 Такси</p> <p>От началото на 2003 г. Общините придобиха пълни правомощия по администрирането на услугите, за ползването на които се събират потребителски такси. Законът за местните данъци и такси (ЗМДТ) определя само вида на тези услуги. Общините разработват местни политики чрез наредбите си по ЗМДТ.</p>	<p>Няма промени.</p> <p>Общините не могат да определят видовете услуги, облагани с такси. Конституцията на България не е променена.</p>
<p>1. Приходи – 1.2 Собствени – 1.2.3 Неданъчни</p> <p>Големият ръст на неданъчните приходи на общините се дължи и на промените в нормативната среда, които гарантират правомощията на общините и които не</p>	<p>Необходими са действия, насочени към облекчаване на процедурите за прехвърляне на държавната собственост в общинска както към разширяване на обсега на общинските концесии.</p>

<p>водят до намалени трансфери през следващата година.</p> <p>Промени в Закона за общинската собственост, изискващи общините да разработят собствени политики в четири основни области.</p>	
<p>2. Разходи - 2.1 Делегирани дейности</p> <p>Държавата ясно определи своята отговорност към услугите, възложени на общините и въведе ясни механизми за тяхното остойностяване и финансиране.</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>Не се изпълниха препоръките за включване на капиталова компонента към стандартите.</p> <p>Разработи се стандарт за численост на общинската администрация.</p>
<p>2. Разходи - 2.2. Местни дейности</p> <p>Общините имат пълни правомощия да определят планират изразходват разходите за местни дейности. Техният размер зависи от този на собствените приходи</p>	<p>За 2003г. общата изравнителна субсидия бе 15 млн.лв., а през 2004г. достигна 35 млн.лв.</p> <p>Получени допълнителни средства за ликвидиране на просрочените задължения в местните дейности в размер на 60 млн.лв., съгласно ПМС 328/2004г.</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 източници за тяхното финансиране.</p>	<p>През 2004г. бе разработен и внесен в Народното събрание проект за Закон за общинския дълг, който през 2005г. бе приет.</p>
<p>4. Дефицит</p>	<p>През 2004г. просрочените задължения силно намаляват. В делегираните дейности те на практика са ликвидирани – от 13.6 млн.лв. през 2003г., в края на 2004г. те са намалели до 6 млн.лв. В местните дейности от 64.2 млн.лв. през 2003г. в края на 2004г. просрочените задължения са 35.2 млн.лв.</p> <p>Създадена е работна група, която да разработи механизъм за финансово стабилизиране на общини в тежко финансово състояние.</p>

<p>5. Инвестиции</p> <p>Отпаднали ограничения върху размера на инвестиционните разходи, финансирани със собствени средства</p>	<p>Размерът им се увеличава за сметка на собствените приходи.</p> <p>Увеличаване на приходите от продажби на общинско имущество през 2004г. спрямо 2003г.</p> <p>Намален размер и ограничения при разпределянето на капиталовата субсидия.</p> <p>Гласуван 1 млн.лв. от ДБ за общинско съфинансиране при спечелени проекти. През 2004г. бяха допълнително предоставени 1.1 млн.лв. за съфинансиране на обекти от Социално инвестиционния фонд.</p>
---	--

2. Основни промени в нормативната среда

Закон за общинските бюджети - приет през ноември 2003 г.

Влязоха в сила поправките в **Закона за общинските бюджети**. Общинските съвети приеха свои наредби по съставяне, приемане и изпълнение на общинските бюджети.

Част от предвидените в Закона за общинските бюджети промени не можаха да намерят отражение в ежегодния закон, тъй като ЗОБ беше приет след внасянето на проекта на ЗДБРБ 2004г. в Народното събрание. Например предвиденият в чл.34 (5) минимален размер на общата изравнителна субсидия влиза в сила от 2005 г.

Закон за местните данъци и такси – приет през декември 2002 г.

Промените през 2004 г. регламентират отпадането на пътния данък¹ и намаляване на действието на данъка върху наследствата от началото на 2005 г.

С промяна в **Закона за туризма**, се въведоха разходни ограничения за приходите от туристическа такса.

Закон за държавния бюджет на Република България за 2004 г.

През 2003 г. в ЗДБРБ се въведоха регламенти, които бяха пренесени от неприетия ЗОБ. Те позволиха стартирането на реформата от началото на 2003 г. Същото се повтори и в закона за 2004 г. Междувременното приемане на ЗОБ и неизчистването на дублиращи постановления в годишния закон доведоха до известни противоречия. В голяма степен те променят залегнали в трайния закон постановления.

Основните промени в ЗДБРБ за 2004г. са:

Разходите за делегираните от държавата дейности през 2004 год. (за разлика от 2003 г.) се осигуряват в **пълният им размер**, определен със стандартите

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

Беше намалена целевата субсидия за капиталови разходи от 100 на 59 млн.лв., която се разпредели в съотношение 60% за държавни и 40% за местни дейности.

Увеличи се размерът на общата изравнителна субсидия от 15 млн.лв. (в ЗДБРБ за 2003 г.) на 35 млн.лв.

Осигурени бяха от централния бюджет 1 млн.лв. за съфинансиране на конкретни проекти на общините, а през годината бяха предоставени допълнително още 1.1 млн.лв. за съфинансиране на проекти от Социално инвестиционния фонд.

За разлика от 2003 г. **преходният остатък в края на 2004 год.** от реализирани икономии от средствата за финансиране на делегираните дейности, при условие че няма неразплатени разходи, се използва за следващата година **по решение на общинския съвет /§ 31 /6/ от ПЗР на ЗДБРБ за 2004 год./;**

Промени в други нормативни актове

Приети са промени в данъчно-процесуалния кодекс и в ЗМДТ, според които от началото на 2006 г. администрирането на местните данъци и такса смет се прехвърля на общините.

През 2004 г. се приеха много **подзаконовни актове, които имат пряко отношение към реформата за финансова децентрализация.** Основните от тях са:

С РМС № 743 / 29.10.2003 год. се прие разделянето на дейностите и стандартите за определяне размера на държавните дейности /стойност и натура/ валидни за 2004 год.. Най-важните промени спрямо РМС 612/2002 г. са:

- Отпадане на общинските болници като делегирана от държавата дейност и преминаването им на финансиране от НЗОК и Министерство на здравеопазването. Общините могат да ги финансират като местна дейност със собствени средства;
- Въвеждане на нов стандарт, финансиращ разходите за предучилищна подготовка на 6-годишните деца;
- Нов стандарт за издръжка на здравните кабинети в училищата.

С **РМС №544/28.06.2004 г.** се прие методика за определяне числеността на общинската администрация и поетапното ѝ въвеждане през 2004 г.

С **ПМС 217/9.08.2004 г.** се ограничи правото на общините да разпределят по собствено усмотрение получените средства за училищата. Въведе се регламент 80% от приходите по стандарти да се разпределя на база брой ученици и останалите 20% - по решение на общинските съвети.

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

Допълнителни преводи от Републиканския бюджет, които се отчитат като увеличение на субсидиите - обща допълваща, обща изравнителна и целева капиталова, но по своята същност не винаги имат характер на такива.

Приходи от трансферни сметки. Освен регламентиранияте 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,

§62). Общините не ги планират, а получените средства се отразяват служебно в увеличаване на приходната и разходна част на бюджетите. През последните години приходите от тези трансфери са около 6.5% от всички приходи на общините.

3. Таксономия на местните правомощия и отговорности

Собствени приходи. През 2004 г. продължава тенденцията на изпреварващо нарастване на собствените приходи на общините. Това води до увеличаване на техния дял в общинските бюджети от 32.2% на 35.7%. Държавните трансфери за 2003г. (§ 31, §01, §61 и §62) са в размер на 1 493.2 млн.лв., а за 2004г. (§31, §61, и §62) са 1 593.8 млн.лв. Въпреки слабото абсолютно увеличение, държавните трансфери намаляват делът си в общинските бюджети. Причината е отпадането на разходни отговорности.

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 3. Правомощия на общините по собствените приходи

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

Данните от таблицата показват, че общините нямат основни правомощия по отношение на местните данъци, както и възможност да определят вида на местните такси. Все пак, през 2004 г. започнаха преговори между НСОРБ и Министерството на финансите (Главна данъчна дирекция) за прехвърляне на администрирането на местните данъци и такса смет на общините от началото на 2006 г.

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 4. Таксономия на правомощията по държавните трансфери за общините

Вид трансфер	Дял от трансферите	Определяне на общия размер					Разпределителен механизъм				
		a*	b	c	d	e	a	b	c	d	e
Обща допълваща субсидия**	26%		X		X			X			
Изравнителна субсидия	6%		X						X	X	
Субсидия за капитални разходи	8%				X				X	X	
Постъпления от ДДФЛ**	46%		X		X			X			
Преизпълнение на	4%		X						X		

ДДФЛ											
Други трансфери	10%					X					X

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

** Механизмът за определяне на общия размер е определен в траен закон, а конкретният размер се определя в годишния закон, съгласно приетите стандарти за делегираните от държавата дейности за съответната година.

- 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 (82%). Изключение прави целевата субсидия за инвестиции, чийто размер се определя ежегодно в Закона за държавния бюджет. Това е причината размерът ѝ силно да варира през отделните години, създавайки несигурност за общините и напрежение между МФ и Сдружението на общините при провеждане на преговорите по чл.37 (3) от Закона за общинските бюджети.

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 необходима санкция на общинския съвет.

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 5 са представени правомощията на централната и местната власти при определяне, планиране и преразпределяне в течение на финансовата година общински разходи. Данните показват, 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 по-големи правомощия при преразпределянето на разходите за издръжка. При останалите групи разходи тяхното влияние е частично или слабо. И тук няма положителни промени. Напротив, със ЗДБРБ за 2004г. и с ПМС 217/9.08.2004 г. се ограничиха права на общините да разпределят разходите от капиталовата субсидия и от стандартите за образование.

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

Показатели	Състояние	Промяна
А. Общински разходи	Отношение към Брутен вътрешен продукт (БВП)	Намаление през отчетна към предходна година
Б. Общински разходи	Дял от Консолидирания държавен бюджет (КДБ)	Намаление 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. Жизненост на общинските приходи	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. Дял от капиталовите разходи в консолидирания бюджет	Прираст през отчетна към предходна година

Поради липса на информация, не се анализира показателят “Финансиране на капиталовите разходи с дълг”.

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.

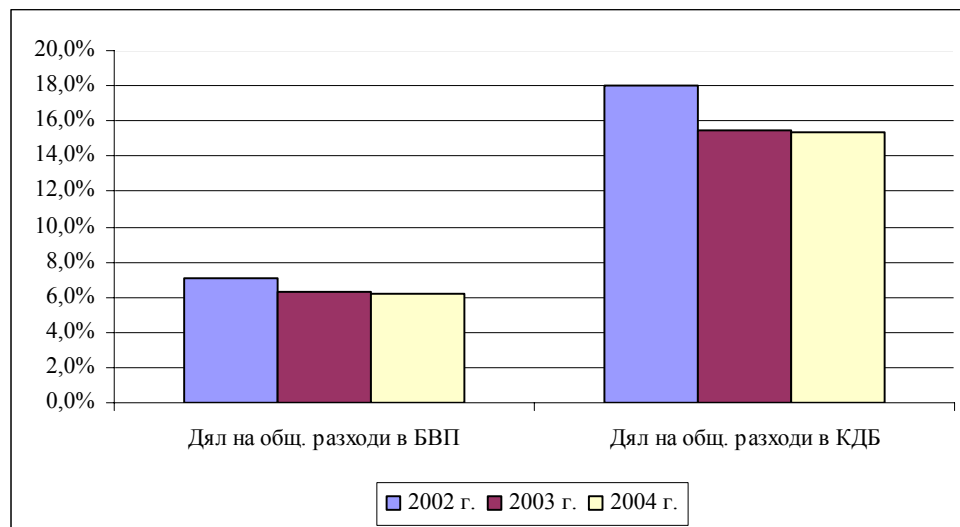
съотнасят общинските разходи към БВП и КДБ. Те дават най-обща представа за разпределението на финансовите ресурси и на отговорностите по предоставяне на публичните услуги между централните и местните власти. Данните от таблица 7 показват, че се наблюдава централизация в предоставянето на публичните услуги. Спадът на дела на общинските разходи през 2003 г. се дължи основно на отпадането на финансирането на социалните помощи чрез общинските бюджети, а през 2004 г. – на общинските болници (вж. Фигура 1).

Таблица 7. Общински разходи в БВП и в публични разходи

	2002 г.	2003 г.	2004 г.
БВП (млн.лв.)	32335.1	34546.6	38008.4
КДБ (млн.лв.)	12732.5	14068.8	15199.0
Дял на КДБ в БВП	39.4%	40.7%	40.0%
Общински разходи (млн.лв.)	2291.4	2179.4	2335.7
Дял на общ.разх. в БВП	7.1%	6.3%	6.1%
Дял на общ.разх. в КДБ	18.0%	15.5%	15.4%

Спадът на дела на общинските разходи в БВП се съчетава със запазване и дори леко увеличаване спрямо 2002 г. размера на публичния сектор. Вижда се, че номиналният ръст на общинските разходи е най-нисък в сравнение с ръстовете на БВП и на общите публични разходи.

Фигура 1. Общински разходи в БВП и в публични разходи



Изводът и за втората година от старта на реформата е, че се наблюдава централизация на предлаганите публични услуги, съответно на публичните разходи.

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 от всички 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 2002 г. този дял беше 23.7%. През първата година на реформата нарасна до 32.2%, а в края на втората вече е 35.7%.

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. Ясно 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 61.2 през 2002 г. на 71.6% през 2003 г. и на 75% през 2004 г. Това е вследствие от изпреварващото нарастване на приходите от местни такси и други неданъчни приходи спрямо този на местните данъци. Лишаването на общините частично от приходите от пътният данък доведоха до сравнително нисък ръст на местните данъци през 2004 г., което намали техният дял от 9.1% на 8.9% от всички приходи. Общините бяха компенсирани с предоставянето на трансфер в размер на 13.5 млн.лв. за частичното отпадане на пътният данък. Всичко това показва, че трябва да се отнасяме внимателно и допълнително да анализираме причините за повишаване на дела на приходите, определяни самостоятелно от общините от собствените приходи на общините. Реалната стъпка към 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. Резултатите показват, че през 2002 г. делът е 13.8%. През 2003 г., основно в резултат на повишаване на местните правомощия върху таксите, този дял скача на 23% и през 2004 г. той отново нараства и достига 26.8%.

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 45.4% от всички разходи. 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 2002-2004 г.

Е.1. Всичко приходи:

Е.2. Собствени приходи:

Е.3. Държавни трансфери

Данните показват, че общинските приходи през 2004 г. бележат ръст спрямо 2003 г., но те все още не са достигнали равнището от последната година преди реформата – 2002 г. Тази динамика е следствие основно от промените в размера на държавните трансфери и на собствените приходи на общините. Държавните трансфери, въпреки най-големия си дял, постоянно спадат поради отпадането на разходни отговорности, в т.ч. със съгласието на местните власти. Собствените приходи нарастват трайно и със сравнително високи темпове². Това води до трайни положителни промени в структурата на приходите. През 2004 г. се наблюдава изпреварващо нарастване на собствените приходи. В резултат на това, отношението на собствените приходи към държавните трансфери се променя от 23.6% през 2002 г., на 32.7% през 2003 г. и 36.1% през 2004 г.

Таблица 8. Основни групи общински приходи

Видове приходи	Равнище (в млн.лв.)*			Прираст (в %)		
	2002	2003	2004	2003/ 2002	2004/ 2003	2004/ 2002
Държавни трансфери	1789.9	1410.1	1444.3	-21.22%	2.42%	-19.31%
Собствени приходи**	552.1	685.3	814.9	24.13%	18.90%	47.60%
Всичко приходи	2326.8	2129.9	2279.6	-8.46%	7.03%	-2.03%

* Равнищата на приходите за 2003 и 2004 са коригирани с инфлацията

**Собствените приходи включват и преходния остатък

Ж.1. Дял на инвестиционните разходи от всички разходи

През 2004 г. целевата субсидия за инвестиции бе драстично намалена. В течение на годината общините получиха допълнително над 60 млн.лв. за инвестиции. По този начин целевата субсидия се увеличи спрямо предходната година по отчет с около 5 млн.лв. И през 2004 г. дялът на инвестициите от собствени средства значително надвишава този на субсидията. Затова нарастването на дела на инвестициите във всички разходи на общините от 10.7% през 2003 г. на 11.3% през 2004 г се дължи основно на мобилизирането на достатъчно собствени средства от страна на общините.

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, че през 2004 г. размера на капиталовите разходи на общините през 2004г. нараства спрямо 2003г. – от 240.5 млн.лв. през 2003г. на 269.1 млн.лв. през 2004г. но дялът на общинските капиталови разходи в публичните капиталови разходи намалява от 19.4%на17.3%

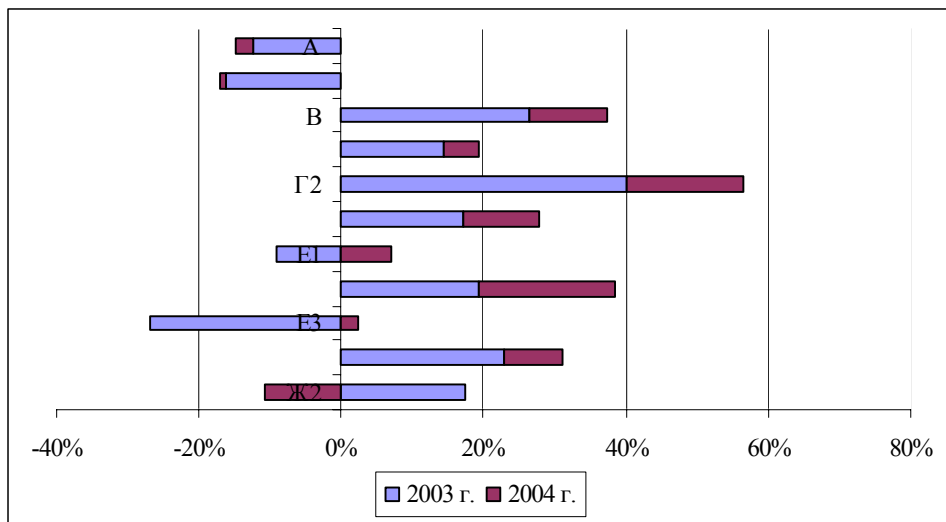
² През 2004 г. собствените приходи съдържат суми, получени от общините като заеми от Предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда (ПУДООС). Не разполагаме с детайлна информация да изключим тези средства от пар.36 (19) на отчета на общинските бюджети.

Таблица 9. Дял на капиталовите разходи на общините в публичните капиталови разходи.

	2002 г.	2003 г.	2004 г.
КР на общините (млн.лв.)	196.0	240.5	269.1
КР - публичен сектор (млн.лв.)	1 165.6	1 241 .2	1 556.3
Дял на общинските КР в публичните КР	16.8%	19.4%	17.3%

Сравнителният анализ на резултатите показва, че през 2004г. спрямо 2003г. се наблюдава изменение в положителна посока на повечето показатели (осем от тях се подобряват и три се влошават) (вж.Фиг.2.).

Фигура 2. 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 10. Показатели за анализ и оценка на финансовото състояние на общините

Показатели	Състояние	Промяна
3. Бюджетен дефицит/излишък	3.1. Приходи, минус разходи (в т.ч.просрочени) на 1 жител	Ръст спрямо предходна година
	3.2. Дял на дефицита/излишъка към всичко приходи	Прираст през отчетна към предходна година

И. Собствени приходи на 1 жител		Ръст спрямо предходна година
К. Просрочени задължения	К.1. Дял от общите задължения на общините	Прираст през отчетна към предходна година
	К.2. Отношение към общите вземания	Прираст през отчетна към предходна година
Л. Просрочени вземания	Отношение към общите вземания	Прираст през отчетна към предходна година

Няма налична информация за последните два показателя – К и Л, затова анализът на финансовото състояние се ограничава до изследване на размера на дефицита/излишъка и неговото отношение към всички приходи на общините

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

Таблица 11. 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%	15.5%
2. Над 100 хил.ж.;	10	3.8%	23.3%
3. 50-100	22	8.3%	19.6%
4. 30-50	19	7.2%	8.9%
5. 10-30	113	42.8%	25.0%
6. 5-10 хил.ж.	69	26.1%	6.4%
7. Под 5 хил.ж.	30	11.4%	1.3%
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.

2.1. 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 средствата са приведени 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 168.7 млн.лв. Той се формира от 187.6 млн.лв. излишък в 214 общини и 18.9 млн.лв. дефицит в останалите 50 общини. Средно на 1 жител излишъкът е 27.3 лв., а дефицитът –20.4 лв.

Таблица 12. 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	17.7	17.7	1	0.0	
2. Над 100 хил.ж.	22.0	27.6	9	-72.5	1
3. 50-100 хил.ж.	18.1	24.2	19	16.1	3
4. 30-50 хил.ж.	22.3	27.3	16	-8.9	3
5. 10-30 хил.ж.	24.0	32.1	93	-14.3	20
6. 5-10 хил.ж.	26.2	40.5	51	-13.8	18
7. Под 5 хил.ж.	43.3	55.8	25	-11.2	5
Всичко (България)	21.6	27.3	214	-20.4	50

Данните показват, че с изключение на София, всяка група се състои от общини с излишък и с дефицит. При всички групи общини компенсиращият резултат е положителен. Наблюдава се обратна зависимост между броя на населението и размера на излишъка. Общините с население под средното за страната – 30 хил.ж., имат излишъци в края на 2004 г. над средните за страната. Равнищата на недостига във всички групи е под средния за страната, с изключение на Перник – 2 гр., който надвишава средния повече от 4 пъти.

Таблица 13. Десетте общини с най-висок излишък/недостиг през 2004 г.

10-те общини с най-висок излишък (в лв./ж)			10-те общини с най-висок недостиг (в лв./ж)		
5101	ЛЪКИ	438.4	6001	БОБОВДОЛ	-127.0
5102	БАНИТЕ	424.7	7107	НЕДЕЛИНО	-73.6
5103	КИРКОВО	205.3	6404	ПЕРНИК	-72.5
5105	НЕСЕБЪР	175.5	5113	ХАДЖИДИМОВО	-49.6
5107	ПРИМОРСКО	150.9	5608	МИЗИЯ	-39.9
5108	НИКОЛАЕВО	120.2	7105	ЗЛАТОГРАД	-38.5
5109	ЧАВДАР	114.5	7611	ХАСКОВО	-33.2
5110	НИКОЛА КОЗЛЕВО	110.4	7503	ОПАКА	-31.9
5114	ГЪЛЪБОВО	102.0	7102	БОРИНО	-25.4
5201	КОПРИВЦИЦА	92.9	7603	ЛЮБИМЕЦ	-21.5

В сравнение с предходната година през 2004 г. се увеличава броя на общините с излишък – от 120 на 214 и се намаляват тези с недостиг – от 143 на 50.

Данните показват, че размерът на излишъка на 1 жител в общините с най-добро значение на този показател се увеличава между 3 и 4 пъти. Така например, през 2003

г. общината с най-голям излишък е Несебър – с 96.7 лв./ж. С изключение на Несебър и Чавдар, всички останали общини са нови за тази класация.

Намаляват се равнищата на дефицита в най-засегнатите общини. Единствено Перник увеличава дефицита от 68.2 лв./ж на 72.5 лв./ж. Освен Перник, в тази група отново присъстват и Бобовдол, Хаджидимово и Златоград, но със сравнително по-ниски от 2003 г. равнища на дефицита. Пирдоп – общината с най-високо равнище на дефицита през 2003 г. (177.2 лв./ж) успява да го намали на 10.7 лв./ж. в края на 2004 г.

2.2. 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 6.3%.

Данните от таблица 14. почти повтарят междугруповите различия, според равнището на дефицита на 1 жител. Отново, всички групи общини имат равнища под средното за страната, а то се формира под влияние на задлъжнялостта на Перник – единствената община с дефицит във 2-ра група.

Таблица 14. Равнище на задлъжнялост по групи общини

Група	Задлъжнялост
1. София	0.0%
2. Над 100 хил.ж.	-20.0%
3. 50-100 хил.ж.	-5.2%
4. 30-50 хил.ж.	-3.4%
5. 10-30 хил.ж.	-4.9%
6. 5-10 хил.ж.	-3.5%
7. Под 5 хил.ж.	-1.8%
Всичко (България)	-6.3%

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

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

Таблица 15. Десетте общини с най-високо равнище на задлъжнялост

№	Общини	Задлъжнялост
6001	БОБОВДОЛ	-26.0%
6404	ПЕРНИК	-20.0%
5113	ХАДЖИДИМОВО	-14.0%
7107	НЕДЕЛИНО	-13.1%
7503	ОПАКА	-11.4%
7611	ХАСКОВО	-11.1%
5608	МИЗИЯ	-11.0%
7105	ЗЛАТОГРАД	-10.4%

6614	СТАМБОЛИЙСКИ	-8.5%
7603	ЛЮБИМЕЦ	-7.9%

Резултатите от анализа показват, че намалява силно броят на общините и равнището на задлъжнялост на всички общини, в т.ч.и на 10-те с най-високи равнища. В същото време, средното за страната равнище се увеличава от 5.4% на 6.3%. Това е следствие от отпадането от тази група на много общини с ниски равнища на задлъжнялост през 2003 г.

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 16. Показатели за анализ и оценка на предоставяните от общините услуги

Показатели	Състояние	Промяна
М. Достигнато ниво на предоставянето на услуги от общините	Дял 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	
	Н.4. Дял на подлежащите на обучение ученици към броя на записаните	
О. Ниво на услугите в културата	Дял на общинските в публичните разходи за култура	Прираст през отчетна към предходна година
П. Ниво на услугите в здравеопазването	Дял на общинските в публичните разходи за здравеопазване	Прираст през отчетна към предходна година

Наличната информация за захранване на анализа в този раздел е твърде оскъдна. На практика, данни има само за показатели М и Н.2. За показателите, отчитащи делът на общинските разходи по функции в общите консолидирани разходи на публичния сектор (Н.1., О. и П.) има данни само за 2004 г. Това възпрепятства възможността да се изчисли прираст, спрямо предходната година. За останалите показатели – Н.3. и Н.4. няма информация.

М. Дял 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. В качествено отношение, тук се гледа от друг ъгъл – какво е разпределението на отговорностите между властите в рамките на обхвата на предоставяните от общините услуги. Затова се търси и съотношението между разходите за делегираните и за местните услуги, върху които общините имат пълни правомощия. Приема се, че през 2002 г. условното разпределение на разходите за тези две групи услуги е 66%:34%. В резултат от промените във финансовите отношения между централната и местните власти през 2003 г. делът на местните услуги нарасна на 40% при 60% за делегираните дейности, а през 2004 г. достигна до 44.3%, срещу 54.7% за делегираните от държавата услуги,

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 публичен сектор – образованието. През 2004 г. делът на общините в общите консолидирани разходи за образование е 57%. През 2003 г. общинският дял е бил 56.6%,. Това дава основание да се направи извода, че се наблюдава слаб процес на децентрализация на услугите в сферата на образованието.

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 719.2 лева, а през 2004 г. – 801.0 лева. Междуобщинските различия по използваните групи са представени в таблицата.

Таблица 17. Разходи на 1 ученик в общообразователни училища по групи общини

Група	2003 г. (в лв/у-к)	2004 г. (в лв/у-к)	Промяна (в %)
1. София	767	792	3.3
2. Над 100 хил.ж.	647	703	8.6
3. 50-100 хил.ж.	710	777	9.3
4. 30-50 хил.ж.	722	823	14.0
5. 10-30 хил.ж.	749	871	16.2
6. 5-10 хил.ж.	778	944	21.4
7. Под 5 хил.ж.	875	1150	31.5
Всичко (България)	719	801	11.4

Данните очертават ясна тенденция на увеличаване на размера на разходите и темпът на нарастването им при по-малките общини.

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 2004 г. е 65.5%: 34.5%. Делът на общините за 2003 г. е бил 31.2%, а през 2001 г. – 27.6%. 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 дялът на разходите на общините през 2003 г. е 10.4%, през 2004 г. спада на 6.2%. Намалението е резултат на отпадането на финансирането на общинските болници през 2004г.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

2005 г. е последната от периода на действие на правителствената програма за финансова децентрализация, приета с Решение на МС №399/2002 г. и изменена с Решение №637/2003 г. Въпреки изпълнението на по-голямата част от залегналите в програмата мерки, остават нерешени следните задачи:

Област за промяна I - Определяне и разграничаване на разходните отговорности на централната и местната власт при организирането и предоставянето на публични услуги

ЗАДАЧА	РЕАЛИЗАЦИЯ	СРОК
Оценка на резултатите от приложението на стандартите в образованието, здравеопазването, социалните грижи и културата за първото полугодие на 2003 г. и усъвършенстването им в Закона за държавния бюджет за 2004 г., в т.ч. и за капиталовите разходи.	Министерството на образованието и науката, Министерство на труда и социалната политика, Министерство на културата, Министерство на здравеопазването, НСОРБ, Министерството на финансите,	30 септември 2003 г. и ежегодно, съгласно графика на бюджетната процедура.
Разработване на законова регламентация, отчитаща особеностите на община София – Закон за столицата (Столичната община).	Министерството на регионалното развитие и благоустройството, НСОРБ, Столична община	2003г.-2005 г.
Разработване на обща рамка за децентрализация в управлението и финансирането на предучилищното, основното и средното образование чрез прилагане принципа за субсидиарност.	Министерството на образованието и науката, НСОРБ	30 декември 2003 г.

Област за промяна II - Финансиране на възложените на общините държавни разходни отговорности

ЗАДАЧА	РЕАЛИЗАЦИЯ	СРОК
Разпространение и прилагане от общините на добри практики за финансово управление на предоставените средства за финансиране на държавните дейности.	НСОРБ	Постоянен

Област за промяна III - Финансиране на общинските разходни отговорности

ЗАДАЧА	РЕАЛИЗАЦИЯ	СРОК
Промяна на Конституцията на Република България с цел предоставяне правото на общинските съвети сами да определят местните данъци. ³	Народното събрание (политически консенсус)	2003г. - 2005 г.
Разширяване на общинската приходна основа (местни данъци, такси и други) с цел разширяване обхвата на местните услуги	Министерство на финансите, Министерство на регионалното развитие и благоустройството, НСОРБ	31 декември 2003 г.

Област за промяна IV - Подобряване на нормативната среда за съставяне и изпълнение на общинските бюджети

ЗАДАЧА	РЕАЛИЗАЦИЯ	СРОК
Разработване на законов регламент за данъчно третиране по ЗКПО и по ЗДДС на дейностите, формиращи приходи за общинския бюджет извън режима на Търговския закон и глава втора от Закона за общинските бюджети.	Министерството на финансите и НСОРБ чрез промяна в данъчните закони	30 септември 2003 г.
Разработване на законови процедури за гарантиране спазването на финансовата дисциплина, както и за установяването на общини в критично финансово състояние	МРРБ, Министерството на финансите, НСОРБ чрез Закона за общинските бюджети	2003 – 2004 г.

³ Внесеното в НС предложение за промяна на Конституцията е свързано с предоставяне правото на общините да определят размера на местните данъци, както и вида и размера на местните такси.

или в неплатежоспособност, и за действия, когато отделни общини не могат или не желаят да обслужват финансовите си задължения.		
Разработване на критерии за оценка на необходимия потенциал на органите на централната и местната власт при работа в децентрализирана система и прилагане подходяща програма за обучение*	НСОРБ, Министърът на държавната администрация	2003г. - 2004 г.
Оценка на законодателните промени по отношение на съвместимостта с действащата нормативна уредба, ресурсната им осигуреност и социалната поносимост.	работната група	постоянен

*Въпреки че няма приети критерии, НСОББ и Министерство на финансите провеждат обучения за общински служители, свързани с поемането на новите правомощия.

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

1. Качествени промени

Частично изпълнение на формулираните в Концепцията цели на реформата. Резултатите през 2004 г. в това отношение могат да се представят в следните направления:

Положителни промени:

- Разработен проект на Закон за общинския дълг, който през 2005г. е приет;
- Актуализирани са стандартите в делегираните от държавата дейности и се финансират 100%;
- Създаване на фонд за подпомагане на общини, спечелили проекти за външно финансиране;
- Решение за прехвърляне на правомощията по администриране на местните данъци и такса смет от общините, което предстои да влезе в сила през 2006 г.
- Преходният остатък – пълни правомощия на общините.
- Компенсиране общините с трансфери поради отпадане на собствени приходоизточници (частичното отпадане на пътния данък)

Отрицателни промени

- Ограничение за разпределение на капиталовата субсидия в отношение 60:40;

- Ограничение за разпределение на приходите от стандартите за образование в отношение 80:20

Отложени промени

- Предоставяне на данъчни правомощия на общините;
- Капиталова компонента към разходните стандарти;
- Не се прие механизъм за решаване на проблемите за общини в тежко финансово състояние, но през 2004г. с ПМС 328/2004г. бяха предоставени допълнителни средства на общините за погасяване на задължения в местните дейности в размер на 60 млн.лв., а през 2005г. беше създадена работна група, която да разработи механизъм за финансово стабилизиране на общините;
- Не се реши въпроса с предоставянето на общините на правомощия за планиране и управление на постъпващите чрез трансферни сметки приходи в техните бюджети;
- Не се реши въпроса с отделното отчитане на приходите, получавани като субсидии за компенсиране на направени от общините разходи и допълнителни субсидии, предоставени по решение на правителството.
- През м. декември 2003г. влязоха в сила измененията на ЗОБ. Разпоредбата, регламентираща начина на определяне на общия размер на изравнителната субсидия, влезе в сила от 2005г.

2. Количествени промени

Като цяло, показателите за финансова децентрализация показват подобряване. Намаляване на темпа на промените. По-конкретните количествени промени са:

- Намаляване на дела на общинските разходи в БВП и КДБ, поради отпадане на финансирани от общинските бюджети дейности през 2003г. и 2004г.;
- Подобряване на структурата на приходите. Увеличаване на собствените приходи;
- Промени в положителна посока в дела на приходите и разходите, върху които общините имат правомощия да вземат решения.
- Увеличение на дела на инвестиционните разходи.

3. Финансово състояние

През 2004 г. се подобрява финансовото състояние на общините в страната. Основните негови характеристики са:

Подобрява се балансираността на общинските бюджети. В края на 2004 г. общините излизат на излишък в размер на 168.7 млн.лв. (на компенсирана основа). Спада размера на просрочените задължения. Намалява броя на общините с дефицитни бюджети, както и равнището на задължнялост на общините. Перник е единствената община в страната, която “продължава да затъва”.

София и малките общини увеличават финансовите си ресурси с изпреварващи темпове. Малките общини силно подобряват финансовото си състояние през 2004 г.

Това се дължи на значително по-големия размер на получените през годината финансови ресурси.

Слабо намаляват междуобщинските различия по основни показатели, характеризиращи финансовото им състояние.

4. Предоставяне на общински услуги

- Делът на общините в образованието и културата нараства, а в здравеопазването намалява поради отпадане на разходни отговорности;

Политиката по финансова децентрализация и промените през 2004 г. могат да се обобщят в три основни извода:

А. През 2004г. има придвижване в положителна посока.

Б. Разнопосочност на промените при провеждане на реформите, не винаги с дългосрочен ефект.

В. Положителни промени във финансовото състояние на общините.

В заключение можем да отбележим, че общата оценка за 2004г. съдържа две основни характеристики:

- **Подобряване на финансовото състояние на общините при все още недостатъчна степен на финансова децентрализация.**
- **От позициите на целите на реформата към финансова децентрализация, общините имат по-голям недостиг на правомощия, отколкото на ресурси.**