

**МОНИТОРИНГ НА РЕФОРМАТА КЪМ  
ФИНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ЗА  
2003 ГОДИНА**

СОФИЯ, септември 2004 г.

## СЪДЪРЖАНИЕ

<b>I</b>	<b>ВЪВЕДЕНИЕ</b>	Стр. <b>3</b>
<b>II.</b>	<b>ПОЛИТИКА КЪМ ФИНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ</b>	<b>3</b>
1.	ИЗПЪЛНЕНИЕ НА КОНЦЕПЦИЯТА И ПРОГРАМАТА ЗА ФИНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ	4
2.	МЕСТНИ ПРАВОМОЦИЯ И ОТГОВОРНОСТИ	11
3.	КОЛИЧЕСТВЕНИ ПАРАМЕТРИ НА РЕФОРМАТА	13
<b>III.</b>	<b>ВЛИЯНИЕ НА РЕФОРМАТА ВЪРХУ МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ</b>	<b>18</b>
1.	ПРОМЕНИ ВЪВ ФИНАНСОВОТО СЪСТОЯНИЕ	18
2.	ЕФЕКТИВНОСТ НА ПРЕДОСТАВЯНИТЕ УСЛУГИ	23
<b>IV.</b>	<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>	<b>24</b>

## **I. ВЪВЕДЕНИЕ**

Това е първият доклад, посветен на анализа и оценката на реформата към финансова децентрализация. Той е изготвен съгласно Програмата за финансова децентрализация с техническата помощ на Американската агенция за международно развитие и Инициатива местно самоуправление и цели да подпомогне дейността на Работната група по финансова децентрализация (РГФД), като представя изпълнението на политиката, финансовото състояние, ефективността и ефикасността на общинските услуги за 2003 г. - първата година от реформата.

Изследването се основава на данни от редовните годишни отчети на местните бюджети и справките за неразплатените разходи на общините за 2002 и 2003 -г. Използвани са базите-данни на Министерство на финансите и Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ).

В най-общ аспект финансовата децентрализация представлява процес на прехвърляне на ресурси, правомощия за вземане на решения и отговорности за предоставяне на услуги от централната власт към местните власти.

Системата от показатели за наблюдение и оценка на финансовата децентрализация включва два вида показатели:

### **Показатели за равнище и структура**

С тях ще се измерва състоянието на процеса към определена дата, например 20% дял на собствени приходи, 60% дял на инвестициите, финансирани със собствени средства и

### **Показатели за динамика.**

Първата група показатели са дотолкова необходими, доколкото съпоставянето им за два отчетни периода дава представа за промяната в определена посока.

От определението за децентрализация може да се направи извода, че системата за наблюдение и оценка трябва да представя данни и в следните разрези:

- **Показатели за промяна в ресурсите**, ползвани от централните и местните власти;
- **Показатели за прехвърляне на правомощия за вземане на решения от централната към местните власти**;
- **Показатели за увеличаване дела на местните власти по отношение на отговорностите за предоставяне на публични услуги.**

Ако ресурсите, правомощията и отговорностите се преразпределят в полза на местните власти, това означава, че имаме процес на децентрализация. Ако делът на общините в тези три области намалява, това означава, че се наблюдава процес на централизация.

## II. ПОЛИТИКА КЪМ ФИНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

### 1. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА КОНЦЕПЦИЯТА И ПРОГРАМАТА ЗА ФИНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

#### 1.1. Дейност на работната група по финансова децентрализация

На 11 март 2002 г. със свое решение №138 правителството създаде Работна група по фискална децентрализация, която трябваше да разработи Концепция за фискална децентрализация и Програма за нейното изпълнение.

През месец май правителството промени състава на РГФД – министрите на регионалното развитие и на финансите станаха съпредседатели, броят на участниците се увеличи на 28 души (вместо 19 в предишната) и бяха включени областни управители и представители на регионални и професионални общински сдружения. Задачата, поставена от правителството на новата група, беше да се актуализира програмата за финансова децентрализация до края на месец май. Промените в програмата, изготвени от групата, бяха представени в срок, но правителството прие промените на 11 септември. На практика диалогът между властите беше прекратен за близо 12 месеца.

Към този момент, след възстановяване на диалога и приемане на Решение № 263 на Министерския съвет от 22 април 2003г. за актуализиране на мероприятията в приетата Програма за финансова децентрализация, създадената РГФД е **провела 5 редовни заседания**, създаде е три работни подгрупи по:

- Разработване на държавни стандарти за численост на персонала на изпълнителните и законодателните органи на местната власти и поетапното им въвеждане през 2004 г. Въпреки записания срок от 30.09.2003г., по задачата се работи и беше изпълнена в първата половина на 2004г. с приемането на Решение № 544 на Министерския съвет от 28 юни 2004г. за приемане на Методика за определяне на числеността на персонала в делегираната от държавата дейност “Общинска администрация” и поетапното ѝ въвеждане през 2004г., и Постановление № 145 на Министерския съвет от 2004г. за изменение на Постановление №-30 на Министерския съвет от 2004г. за изпълнение на държавния бюджет на Република България. Работната подгрупа е провела **8 редовни заседания**. По-нататък ѝ предстои работа по определяне на средната работна заплата в групите общини и разработването на държавните стандарти за издръжка на изпълнителните и законодателните органи /ИЗО/ на местната власт;
- В конструираната подгрупа по институционализиране и работа за подобряване на диалога между централната и местна власт по финансова децентрализация се проведеха **4 редовни заседания**;
- Създадената със Заповед на министър-председателя № Р-37/02.06.2004г. работна група за разработване и въвеждане на постояннодействаща система за наблюдение и оценка на процеса на финансова децентрализация е провела **6 редовни заседания**;

## 1.2. Оценка за изпълнението на целите на Концепцията за финансова децентрализация

### ОСНОВНА ЦЕЛ НА КОНЦЕПЦИЯТА ЗА ФИНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

**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.**

#### Оценка на изпълнението на подцелите в Концепцията

Подцел 1 Предоставяне на приходни и разходни правомощия на най-близкото до гражданите публично равнище съгласно принципа на субсидиарност.

*Преосмисляне на услугите от гледна точка на субсидиарност не е извършена. Разделението на дейностите и начините на тяхното финансиране се приложиха само към услугите, предоставяни от общините през 2002 г. Не се започна дебат по други типични общински публични услуги, като ВиК, газификация, топлоснабдяване, лицензиране и концесиониране на видове бизнес и др.*

Подцел 2 Разходните отговорности съответстват на приходоизточниците.

*Тази подцел е частично постигната. Промените във фискалните взаимоотношения с държавата и правомощията по таксите повишиха финансовата стабилност на повечето общини. Независимо от усилията и допълнително предоставените средства, проблемът с неразплатените разходи не беше преодолян. Все още не е решен и проблемът с ресурсната осигуреност на местните дейности в общини с ниска приходна основа.*

Подцел 3 Общините максимално се съобразяват с предпочитанията на гражданите при определянето на вида, обхвата, ресурсното и ефективното предоставяне на общинските публични услуги.

*Постигането на тази подцел е в пряка зависимост от подцел 1. Подобна желана възможност се постигна частично по отношение на услугите, финансирани с потребителски такси. Нерешени области остават правомощията по делегираните дейности и инвестиционните местни политики.*

Подцел 4 Общините развиват и повишават своята компетентност в сферата на финансовото управление и стриктно спазват финансовата дисциплина.

*Извършените промени доведоха до голяма диверсификация на общините от гледна точка както на финансови възможности, така и на управленска компетентност. Не може да се твърди, че финансово силни общини имат добро финансово управление и обратно. Правомощия, които общините получават по услугите, не се използват по начин, съответстващ на подцел 3. Промените във*

*фискалните взаимоотношения и особено в Закона за общинските бюджети (ЗОБ) ограничиха възможностите за неспазване на финансовата дисциплина. Все още не са разработени счетоводните стандарти за публичната сфера, които биха уеднаквили практиките.*

Подцел 5 Баланс между свободното упражняване на местен избор и необходимостта от финансова стабилност на национално равнище при осигуряване на определени стандарти на услугите.

*За 2003 г. стандартите за численост и издръжка на делегираните държавни дейности не бяха използвани в съответствие с тяхното основно предназначение – да служат за определяне на разходните тавани, а не да се “вместват” в тях.*

*Постигането на тази подцел изисква да бъдат налице и стандарти за качество за делегираните дейности, както и пълни общински правомощия и отговорности за постигане на стандартите. По подобен начин стоят нещата и с местните дейности, където разнообразието на добри местни практики е все още твърде ограничено, за да се направи качествен сравнителен анализ.*

Подцел 6 Прозрачност и равнопоставеност към субектите от публичната сфера от страна на държавата.

*Тази подцел е частично постигната. Необходимо е да се регламентират общия размер на целевата субсидия за капитални разходи и на изравнителната субсидия. Разходите за стандартите да са основа за разпределение на средствата по функции и дейности, а не обратното – размера на стандартите да се лимитира от съответния разходен таван.*

*Равнопоставеността в най-общия случай предполага равнопоставена конкуренция на програми в публичния сектор по време на бюджетния процес на държавата. Прилагането на програмното бюджетиране е първа крачка в тази посока и би дало възможност за обективно измерване и сравняване на различни публични сфери.*

Подцел 7 Равностоеен достъп до ресурси за осигуряване на минимално равнище на публични услуги.

*Частично достигната подцел на отчетна база от 2001 г., коригирана с инфлацията и неразплатените разходи за 2002 г. Чрез механизма за определяне на бюджетните взаимоотношения на общините с централния бюджет се подобрява възможността за равнопоставеност на общините по отношение на ресурсите.*

*Като проблемни области остават местните дейности за общини с ниска приходна база, общинската инвестиционната политика и достъпът до европейски програми.*

### **1.3. Основни промени в нормативната среда**

Закон за общинските бюджети (ЗОБ) - приет през ноември 2003 г.

Промените са насочени към отразяване на залегналите в концепцията принципи и подходи особено в частта за разделяне на разходните отговорности между държавата и общините и начините за тяхното финансиране и уреждат постепенния преход към принципно нова бюджетна среда.

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

Същностни промени в частта за таксите, насочени към максимална степен на избор на общинско равнище и възможност за самостоятелна общинска политика – себестойност на услугите, равнище на ставките, начини за предоставяне на услугата, местна политика. Създава се отделна част в закона, описваща общите правила при определяне на такси и цени на услуги.

Закон за корпоративното подоходно облагане и Закон за облагане доходите на физическите лица – приети през декември 2002 г.

Променя се съществено структурата на споделените данъци – ЗКПО в частта му за общините се премахва като общински приход и се заменя с постъпленията от ЗДФЛ до размера на средствата по стандартите за делегираните от държавата дейности. Цели на промяната: предвидимост, регулярност и равномерно разпределение на споделените данъци.

Закон за държавния бюджет на Република България за 2003 г.

Принципно нов в частта за взаимоотношенията с общините. Въвеждат се два вида субсидии от РБ – една допълваща недостига от ДДФЛ за държавните дейности и друга, изравнителна, осигуряваща минимална ресурсна основа за местните дейности на база данъчен потенциал. Със закона се въвежда регламенти, които позволиха стартиране на процеса на финансова децентрализация.

Решение № 612 на Министерския съвет от 2002 г. регламентира разделението на услугите, предоставяни от общините, в две групи – делегирани от държавата и местни. Определя размера на държавните ресурси за финансиране на делегираните от държавата дейности.

**1.4. Изпълнение на Програмата за финансова децентрализация и какво предстои**

<b>Извършено/постигнато</b>	<b>Препоръки по предстоящите задачи</b>
<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>За 2003 г. на общините се предоставиха допълнителни средства, от част от изпълнението на данъци по ЗДФЛ, съгласно закона.</p>	<p>До момента на предоставянето на данъчни правомощия, като временно решение на разширяване на приходната база на общините, да се проучат възможностите за други данъчни приходи (пълно предоставяне на ДДФЛ или споделяне на ДДС), предоставяне на общините на патентния данък и др.</p>

<p><b>1. Приходи - 1.1 Трансфери - 1.1.2 Допълваща субсидия</b></p> <p>Въведена през 2003 г. Допълва недостига от споделен данък по общини до размера на стандартите за делегирани дейности.</p>	<p>Предлага се да се премахне закононото задържане на 10% от субсидията.</p>
<p><b>1. Приходи - 1.1 Трансфери - 1.1.3 Изравнителна субсидия</b></p> <p>Въведена през 2003 г. Минималният й размер е законодателно определен в Закона за общинските бюджети. Изравнява приходния потенциал на общините с оглед възможност за предоставяне на минимален обхват на местни услуги.</p>	<p>Необходимост от усъвършенстване на начина на нейното разпределение с отчитане на различията в местния данъчен капацитет и усилия.</p>
<p><b>1. Приходи - 1.1 Трансфери - 1.1.4 Субсидия за капиталови разходи</b></p>	<p>Разходите за капитални вложения за делегираните дейности е препоръчително да се включат в размера на стандартите и да се финансират чрез общите трансфери (споделен данък плюс допълваща субсидия).</p> <p>Размерът на субсидията за местни капиталови разходи да се обвърже с постоянен макропоказател с цел постигане на стабилност и предвидимост на постъпленията.</p> <p>Следва да се отчете фактът, че подходът за включване на капиталова компонента в стандартите за делегирани дейности на база обща сума на текущите разходи, облагодетелства по-големите общини. С включването на капиталова компонента в стандартите за делегирани от държавата дейности (напр. образование), остава нерешен проблемът по отношение на други дейности като отбраната и сигурността.</p>
<p><b>1. Приходи - 1.1 Трансфери - 1.1.5 Други трансфери</b></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>Общините да получат управленски правомощия по тези програми като финансирането да се отчита като целева субсидия. В противен случай да излязат от общинските бюджети.</p>
<p><b>1. Приходи - 1.2 Собствени1.2.1 Данъци</b></p>	<p>Отпадането на пътния данък изисква</p>



<p>Няма промяна в обхвата и постъпленията от местни данъци. Предстои премахването на пътния данък от началото на 2005 г.</p>	<p>търсенето на адекватно фискално решение, компенсиращо загубата на важен общински данъчен приход. Временно решение може да се търси в предоставянето на общините на патентния данък. В случай, че се предвижда отпадане на патентния данък, за общините да се определи друг постоянен приходо-източник.</p> <p>Да се осъвремени данъчната оценка на имотите за целите на имуществените данъци.</p> <p>Да се разработи система от действия, насочени към разширяване на общинската приходна база.</p> <p>Предоставянето на данъчни правомощия на общините предполага промени в Конституцията.</p> <p>Отделно законодателство, регламентиращо прилагането на общинските данъчни правомощия.</p>
<p><b>1. Приходи - 1.2 Собствени - 1.2.2 Такси</b></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>Даването на пълни правомощия на общините при определяне и на видовете услуги предполага конституционни промени.</p>
<p><b>1. Приходи – 1.2 Собствени – 1.2.3 Неданъчни</b></p> <p>Големият ръст на неданъчните приходи на общините през 2003 г. се дължи и на промените в нормативната среда, които гарантират правомощията на общините и които не водят до намалени трансфери през следващата година.</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><b>2. Разходи - 2.1 Делегирани дейности</b></p> <p>Държавата ясно определи своята отговорност към услугите, възложени на общините и въведе ясни механизми за</p>	<p>Необходим е цялостен и подробен анализ на делегираните услуги и на стандартите, служещи за основа на тяхното финансиране, за периода 2003-2004 г.</p> <p>Разработване на стандарти за общинска</p>

<p>тяхното остойносттаване и финансиране.</p>	<p>администрация.</p> <p>Следва да се отбележи, че през 2004 г. се разработи стандарт за численост на общинската администрация, който предстои да бъде усъвършенстван.</p> <p>Стандартите за 2005 г. биха могли да се увеличат с капиталова компонента. Показатели за резултатност да определят размера на делегираните разходи, а не разходните тавани. В противен случай вниманието на общините и централната власт е насочено към входа, към предоставените ресурси и се наблюдава стремеж към изравняване чрез “допълване на стандартите” със специфични фактори – брой печки с дърва, дължина на зимата и др.</p>
<p><b>2. Разходи - 2.2. Местни дейности</b></p> <p>Обхватът на местните дейности все още се определя в по-голяма степен от наличните собствени приходи на общините, отколкото в резултат на реалните потребности на населението от местни услуги.</p>	<p>Следващата стъпка трябва да бъде търсене на възможности за увеличаване на общинските правомощия по типични общински услуги като водоснабдяване и канализация, топлоснабдяване газификация и др. и адекватното им финансиране, както за постепенното въвеждане на минимални стандарти за местните услуги.</p>
<p><b>3. Кредитиране</b></p> <p>Промените в ЗОБ създадоха нови правила за кредитиране на общините с ясно разграничаване на текущото от инвестиционното и допустимите източници за тяхното финансиране.</p> <p>Работна група, създадена през 2003 г. със заповед на министър-председателя, разработи проект на Закон за общинския дълг. Предстои обсъждането му в Народното събрание. Очаква се законът да влезе в сила от 01.01.2005 г.</p>	<p>Предстои разработването на:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- практически инструменти за планиране и управление на общинските инвестиционни програми</li> <li>- система от мерки, насочена към развитието на общинския кредитен пазар</li> </ul>
<p><b>4. Дефицит</b></p> <p>Дефицитът в делегираните дейности в голяма степен е преодолян. В местните</p>	<p>Предотвратяване на възможността на централната власт да ограничава правомощията на местната власт по ЗОБ. Така местните власти биха могли да управляват дефицити/излишъци в</p>

<p>дейности продължава да съществува в значителен брой общини.</p>	<p>делегирани/местни дейности в ползва на местната общност.</p> <p>Разработване на законодателство за действия при хронични финансови проблеми, тежко финансово състояние и банкрут. Специално внимание трябва да се отдели на серия от мерки, насочени към преодоляване на причините за дефицита в местните дейности в определени общини.</p>
<p><b>5. Инвестиции</b></p> <p>Отпаднали ограничения върху размера на инвестиционните разходи, финансирани със собствени средства.</p>	<p><b>Субсидия за капитални разходи</b> – включване на капиталова компонента в стандартите за делегирани дейности на база обща сума на текущите разходи.</p> <p>Размерът ѝ трябва да остане постоянен в средносрочен аспект. Размерът на субсидията за местни дейности да се обвърже с основен макро-показател, а начинът на разпределение да отчита, както обективни дадености, така и местните усилия за увеличаване на инвестициите.</p> <p>След приемането на закона за общинския дълг могат да се анализират възможностите за държавно съучастие в общинските инвестиции чрез различни пазарни механизми – публично-частни кредитни агенции и фондове и др.</p>

## 2. МЕСТНИ ПРАВОМОЩИЯ И ОТГОВОРНОСТИ

### 2.1. Правомощия по собствените приходи

През 2003 г. няма промяна в обхвата на собствената приходна база на общините. Собствените общински приходи съгласно чл. 6, ал. 1, т.1 от ЗОБ съставляват 32.2% от общинските приходи през 2003 г., от които данъци – 9.1%, такси – 12% и неданъчни – 11%. Делът на собствените приходи се увеличава през последните години. По-задълбочен анализ показва, че приходите, върху които общините имат реални и пълни правомощия не се покриват със собствените приходи. Те са доста по-ограничени както като вид, така и по размер.

Понастоящем в общините постъпват пет местни данъка, тринадесет вида такси и 5-7 основни вида неданъчни приходи, като структурата им като относително тегло през 2002 г. и 2003 г. е дадена на следната таблица:

	Дял от собствените приходи 2002 г.	Дял от собствените приходи 2003 г.
Местни данъци	30.5 %	28.6
Местни такси	41.0 %	37.3
Неданъчни приходи	28.5 %	34.1
<b>Общо:</b>	<b>100.0 %</b>	<b>100.0 %</b>

Промяната в структурата на собствените приходи ясно показва степента на правомощия на общините върху приходната им база.

Характеристика на собствените приходи от гледна точка на правомощията на централната (ЦВ) и местната власт (МВ) върху тях.

Собствен приход/ характеристика	Възник ване	Основа	Ставки	Облекче ния	Планира не	Администри ране
Данъци	ЦВ	ЦВ	ЦВ	ЦВ	МВ	ЦВ
Такси	ЦВ	МВ	МВ	МВ	МВ	МВ
Неданъчни приходи <sup>1</sup>	МВ	МВ	МВ	МВ	МВ	МВ

Определените в ЗМДТ данъци нямат характеристиките на типични данъчни общински приходи, освен че постъпват в бюджетите на общините. Останалите им характеристики – размери, основа, облекчения и администриране, се определят от Народното събрание и по същество са държавни данъци, преотстъпени изцяло на общините. Финансовата децентрализация изисква предоставянето на данъчни правомощия на общините с оглед поемане на политическа отговорност за определянето и финансирането на предоставяните местни публични услуги и възможности за граждански избор и контрол.

<sup>1</sup> В неданъчните приходи се включват и лихви, глоби и неустойки, помощи и други неданъчни в размер на 54.8 млн. лв., които имат случаен и еднократен характер, и не представляват постоянен и предвидим общински приход.

В областта на таксите общините получиха всички правомощия върху тях през 2002 г. с последните изменения на ЗМДГ, като правомощие на Народното събрание остана определянето на вида услуга, срещу която могат да се събират такси.

В заключение делът от приходите, върху които общините имат правомощия, се свежда до 20% от общите приходи (64% от собствените).

## 2.2. Правомощия по трансферите

Вид Трансфер	Дял от общите трансфери за 2003 г.	Определяне на общия размер	Разпределителен механизъм
Обща допълваща субсидия	32%	Закон за общинските бюджети	Закон за общинските бюджети
Изравнителна субсидия	2%	Закон за общинските бюджети	Преговори и годишен закон за бюджета
Субсидия за капитални разходи	8%	Ежегодно от Народното събрание	Преговори и годишен закон за бюджета
Постъпления от ДДФЛ	47%	Закон за общинските бюджети	Закон за общинските бюджети
Преизпълнение на ДДФЛ	2%	Закон за общинските бюджети	Преговори
Други трансфери	9%	Ежегодно от Народното събрание и от правителството	От правителството

Определянето на общия размер на над 80% от трансферите е нормативно регламентирано в Закона за общинските бюджети, което представлява качествена разлика спрямо периода до 2002 г., когато всички взаимоотношения се определяха с годишните закони за държавния бюджет. Начинът на разпределение на трансферите също се подобри от гледна точка на нормативна уредба и стана по-стабилен и предвидим – чрез преговори между страните се разпределят 12%, 9% се разпределят от правителството, а останалите се разпределят по правила, залегнали в устройствен закон.

Данните в горната таблица показват, че общините би трябвало да имат правомощия за бюджетни решения по отношение на разходите, финансирани с около 83% от трансферите – тези с нецелеви характер. Промените в ЗОБ обаче, бяха извършени в края на 2003 г. и реално се прилагат от 2004 г. Данните за 2003г. сочат, че въпреки общия характер на допълващата субсидия и на постъпленията от ДДФЛ, държавата наложи разходни приоритети на общините чрез годишния закон за бюджета за 2003 г. и постановлението за неговото прилагане. Трансферите, предоставени на общините извън годишния закон за държавния бюджет и получавани от тях чрез трансферните сметки, също имат строго целеви характер. По този начин общините определяха бюджетна политика единствено по отношение на част от изравнителната, част от субсидията за капитални разходи и преизпълнението на ДДФЛ.

### **2.3. Държавната политика по отношение инвестициите на общините и използването на инвестиционни заеми.**

Делът на общинските инвестиции в общинските бюджети е показател, който се характеризира с най-голяма непостоянност през последните години. През 2003 г. той достига 11%. Тенденцията към намаляване на общинските инвестиции стана особено тревожна след 2002 г., когато започна реформата в местните финанси. Извършваните промени не засегнаха инвестиционните общински разходи от гледна точка на нормативни правила и финансови практики, и в крайна сметка не осигуриха поддържането на определено приемливо равнище на тези разходи.

Финансовата децентрализация представлява реформа на фискалните взаимоотношения и правила за предоставяне на публични услуги. В частта на текущите разходи тя се извършва без особени сътресения и с търсене на баланс в интересите на всички общини. Този разумен подход не се приложи по отношение финансирането на общинските инвестиции. Като резултат средата стана още по-непредвидима и нестабилна. Единствената промяна беше премахването на възможността на неизразходваната целева субсидия да се трансформира в обща.

Основните източници за финансиране на общински инвестиции са целевата субсидия от бюджета, приходи от продажби и други собствени приходи. Делът на всеки от тях варира през последните години без изразена тенденция, освен трайното нарастване на инвестициите, финансирани с приходи от продажби. Например субсидията от бюджета заема дял от 40 % до 70 % след 1998 г.

Промените в ЗОБ дават възможност за разграничаване на инвестиционните от текущите разходи и изискват средносрочен аспект на управление на първите. От друга страна, основно изискване за успешното прилагане на проектозакона за общинския дълг е стабилност и предвидимост както на общинските бюджети като цяло, така и на специфичните източници за инвестиции.

Международните сравнения сочат, че целенасочената система от мерки трябва да постигне около 15% дял на инвестициите от общинските бюджети. Основа за подобни финансови възможности са системи, осигуряващи поне 10% годишен оперативен остатък, т.е. бюджетните приходи да надвишават с 10% текущите бюджетни разходи.

### 3. КОЛИЧЕСТВЕНИ ПАРАМЕТРИ НА РЕФОРМАТА ПРЕЗ 2003 Г.

Анализът и оценката на политиката към финансова децентрализация се базира на 4 групи показатели. Това са показатели за структура и за динамика. Те говорят за равнището на финансовата децентрализация и за промените в правомощията на местните власти.

#### Дял на общинските разходи в БВП и в обществените разходи

Наблюдава се централизация при 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.

	2002 г.	2003 г.
БВП (млн.лв.)	32606.8	35285.5
КДБ (млн.лв.)	12663.4	13636.6
Общински разходи (млн.лв.)	2388.5	2296.2
Дял на общ.разх. в БВП (в %)	7.33	6.51
Дял на общ.разх. в КДБ (в %)	18.86	16.84

Анализът на данните показва, че темпът на прираст на БВП изпреварва този на КДБ. В резултат на това, делът на КДБ в БВП спада от 38.8% на 38.6%. Намалението е с 0.5%, което означава, че това е процентът на свиване на публичните разходи. Отдръпването на държавата обаче става единствено за сметка на общинските разходи. Това се вижда от разнопосочните темпове на прираст на общинските разходи и на другите (необщински) публични разходи. Първите намаляват с 3.9%, а вторите бележат брутен темп на прираст с 10.4%.

**Изводът е, че за децентрализация като процес на прехвърляне на ресурси от центъра към местната власт, не може да се говори. Напротив, наблюдава се централизация на предлаганите публични услуги, съответно на публичните разходи.**

#### Стабилност на приходите и разходите

Думата стабилност е в противоречие с необходимостта от промяна в процеса на прехвърляне на ресурси. От тази гледна точка използваните показатели фокусират не върху процеса, а върху стабилността на системата като характеристика на политиката. Те са:

**Динамика на общинските разходи на съпоставима база** (Всичко разходи настояща година / всичко разходи предходна година\*инфлация).

През 2003 г. се наблюдава реално увеличаване на общинските разходи в сравнение с предходната година. След елиминиране на различията в разходните отговорности на общините през 2002 г. и 2003 г., добавяне на прираста на неразплатените разходи и коригиране на общинските бюджети с инфлацията се получи прираст от 5.4%.

	2002 г.	2003 г.
Общински разходи на съпоставима база (млн.лв.)	2002.8	2110.7
Индекс	1.00	1.05

### **Всичко приходи по отчет към всичко приходи по първоначален план.**

Отчетът на приходите през 2003 г. е с 26.2% по-голям от планираните приходи в началото на годината. Това се дължи основно на прираста на държавните трансфери с 36.7%. Дестабилизиращите фактори са основно държавните субсидии, които нарастват в течение на годината с 63.3% и т.нар. приходи по трансферни сметки, чийто прираст е над 14 пъти. Последните не се планират, но се отчитат в общинските бюджети. Общините нямат никакви правомощия към тези приходи, за тях те са непостоянни по размер и характер. В същото време увеличават общинския сектор.

Както се вижда, общинските разходи на съпоставима база през 2003 г. се увеличават спрямо предходната година, но това се постига благодарение на допълнително предоставените приходи в течение на годината.

**Изводът е, че през 2003 г. общинските бюджети не се характеризират със стабилност. Важна причина за това е, че в началото на бюджетната година не се осигури пълният размер на средствата по стандартите за издръжка, в резултат на което местните власти не могат да прогнозираат и планират приходите и разходите си.**

### **Структура на текущите приходи и разходи**

**Отношение на собствените приходи към държавните трансфери** (Собствени приходи / държавни трансфери).

През 2003 г. собствените приходи реализират прираст от 31.4%, докато държавните трансфери намаляват с 16.5% вследствие отпадането на разходни отговорности на общините. Показателят “Прираст на собствените приходи/прираст на държавните трансфери” е 1.57, което води до увеличаване дела на собствените приходи. В резултат на това, отношението на собствените приходи към държавните трансфери от 23.6 : 76.4 през 2002 г. нараства на 32.7 : 67.3.

**Изводът е, че собствените приходи са увеличили съществено дела си през 2003 г. Това се дължи на два фактора – намаляването на държавните трансфери, определящи 58% от прираста и нарастването на собствените приходи, чието положително влияние е в размер на останалите 42%.**

**Дял на общинските приходи, определяни самостоятелно от общините, от собствените приходи** (Общински приходи, определяни от общините/собствени приходи).

Собствените приходи се формират от местните данъци, местните такси и другите неданъчни приходи. През 2002 г. местните власти имаха правомощия да определят самостоятелно такса смет и другите неданъчни приходи и в определени граници - част от местните такси. Началото на реформата се характеризира с предоставяне на пълни правомощия на общините да определят размера на всички местни такси.

Делът на приходите, които местните власти имат правомощия да определят, през 2002 г. е 61.2%, а през 2003 г. достига 71.6% от всички собствени приходи. Прирастът на тези приходи спрямо равнището им от 2002 г. е изпреварващ спрямо този на собствените приходи. **Отношението между тях е 1.17, което говори за нараснал дял на собствените приходи, определяни от общинските съвети.**



**Отношение на държавните трансфери с общ характер към тези с целеви характер** (Трансфери с общ характер / трансфери с целеви характер).

Този показател определя правомощията на общинските власти да разпределят приходите от държавните трансфери според местните приоритети. От тази гледна точка като целеви трансфери се определят не само тези, които официално се водят такива, но и всички останали източници на приходи, ако тяхното получаване е свързано със задължение на местните власти да ги разходват за точно определени от централната власт цели. През последната година преди старта на реформата, съотношението общи трансфери : целеви трансфери е 75%:25%. През първата година на реформата то е 1.2% : 98.8%.

**Изводът е, че стартът на финансовата децентрализация се съпровожда с отнемане на правомощията на общините да разпределят приходите от държавни трансфери според местни приоритети.**

**Отношение на разходите за местни дейности и за делегирани дейности** (Разходи за местни дейности : разходи за делегирани дейности).

Общините имат пълни правомощия да управляват, администрират и финансират местните услуги и ограничени правомощия по отношение на делегираните услуги. Разделението на предоставяните от общините услуги на тези две групи се осъществи за бюджетната 2003 г. с Решение № 612 на Министерския съвет от 12 септември 2002 г., по отчет то е 39.7 : 60.3. През 2002 г. такова разделение няма, съответно не може да се търси съпоставка, която да характеризира промяната.

**Изводът е, че през първата година на реформата, делът на пълните местни правомощия върху разпределението и управлението на общинските разходи е 40%.**

**Инвестиционни приходи и разходи**

**Дял на инвестициите във всички разходи на общините** (Разходи за КВ/Всичко разходи).

През 2003 г. инвестиционните разходи достигнаха 240.5 млн.лв., което е 11% от всички общински разходи. Това е най-високият дял от 5 години насам. През предходната 2002 г. делът на инвестициите е 8.6%.

**Структура на инвестиционните приходи** (Собствени приходи /субсидии за капитални разходи)

Източници за формиране на инвестиционните разходи са собствени средства и държавна субсидия за капитални разходи. През 2003 г. те са в отношение 51.7% : 48.3%, при 28.9% :71.1% през 2002 г.

**Прираст на инвестициите 2003/2002 г.**

Прирастът е с 22.7%. и се формира основно поради силно нарасналите инвестиции с източник собствени средства. Последните се увеличават с 219.5%, т.е. над два пъти. Приносът на държавната субсидия за КР е отрицателен. Тя намалява с 16.6% спрямо предходната година.

**Изводът е, че през 2003 г. инвестиционните разходи са се повишили. Основен фактор затова са нарастналите собствени средства на общините.**

### III. ВЛИЯНИЕ НА РЕФОРМАТА ВЪРХУ МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ

#### 1. ПРОМЕНИ ВЪВ ФИНАНСОВОТО СЪСТОЯНИЕ

Финансовото състояние на общините се следи по 5 показателя. Освен на национално равнище, анализът представя данни за групите общини според населението. Формирани са 7 групи, както следва:

Групи общини според броя на населението

Групи общини	Отн. дял на населението	Отн. дял в броя на общините
1. София	15.2%	0.4%
2. Над 100 хил.ж.;	23.3%	3.8%
3. 50-100	19.9%	8.4%
4. 30-50	9.7%	8.0%
5. 10-30	24.2%	41.8%
6. 5-10 хил.ж.	6.4%	26.2%
7. Под 5 хил.ж.	1.3%	11.4%
<b>Всичко (България)</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

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.

**Общински дефицит/излишък** (Приходи – разходи (бюджетни+просрочени задължения)

Показателят дава представа за размера на общинския дефицит или излишък. През 2003 г., на национално равнище дефицитът е минимален - 625,825 лева. За съжаление обаче, той се формира от 56.7 млн.лв. излишък в едни общини и 57.3 млн.лв дефицит в други общини. Средно на 1 жител излишъкът е 7.2 лв, а дефицитът –7.3 лв.

Различията по групи са представени в долната таблица

Групи общини	Излишък/ недостиг	в т.ч.	
	(в лева на 1 жител)	излишък	недостиг
1. София	18.9	18.9	0.0
2. Над 100 хил.ж.	-8.7	4.3	-12.9
3. 50-100 хил.ж.	-3.7	2.6	-6.3
4. 30-50 хил.ж.	1.1	5.7	-4.6
5. 10-30 хил.ж.	0.1	7.7	-7.6
6. 5-10 хил.ж.	-5.1	5.4	-10.5
7. Под 5 хил.ж.	1.0	7.2	-6.2
<b>Всичко (България)</b>	<b>-0.1</b>	<b>7.2</b>	<b>-7.3</b>

Данните показват, че с изключение на София, всяка група се състои от общини с излишък и с дефицит. За общините с население между 10-50 хил.ж. и тези под 5

хил.ж. компенсираният групов резултат е положителен. Най-зле са големите общини (над 100 хил.ж.), следвани от малките общини – с население между 5 и 10 хил.ж.

#### Междубщински различия

10-те общини с най-висок излишък (в лв/ж)			10-те общини с най-висок недостиг (в лв/ж)		
5206	НЕСЕБЪР	96.9	7316	ПИРДОП	-177.2
7003	СЛИВЕН	48.5	6001	БОБОВДОЛ	-169.5
7321	ЧАВДАР	47.9	7322	ЧЕЛОПЕЧ	-114.0
7606	СВИЛЕНГРАД	46.9	6404	ПЕРНИК	-68.2
5808	ШАБЛА	45.1	7105	ЗЛАТОГРАД	-65.7
7401	БРАТЯ ДАСКАЛОВИ	42.8	5113	ХАДЖИДИМОВО	-56.0
5207	ПОМОРИЕ	40.1	5601	БОРОВАН	-50.4
5304	БЯЛА	39.8	7608	СТАМБОЛОВО	-46.3
5805	КАВАРНА	34.0	5205	МАЛКО ТЪРНОВО	-39.7
5210	СОЗОПОЛ	33.6	5906	МОМЧИЛГРАД	-37.9

В края на 2003 г. бюджетите на 120 общини са с излишък и на 143 общини – с недостиг. Данните от таблицата показват, че най-богатите общини (с някои изключения) са черноморските, а най-бедните – тези с депресивна икономика.

#### **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 2.5%.

#### Междугрупови различия

С изключение на София, във всички останали групи има общини с дефицитни бюджети. Данните от тази таблица почти повтарят междугруповите различия, според равнището на дефицита на 1 жител. Отново най-зле са големите общини с население над 100 хил.ж. и малките общини с население между 5 и 10 хил.ж.

Групи общини	Равнище на задлъжнялост
1. София	0.0%
2. Над 100 хил.ж.	-4.8%
3. 50-100 хил.ж.	-2.4%
4. 30-50 хил.ж.	-1.8%
5. 10-30 хил.ж.	-2.7%
6. 5-10 хил.ж.	-3.1%
7. Под 5 хил.ж.	-1.7%
<b>Всичко (България)</b>	<b>-2.5%</b>

#### Междубщински различия

От всичките 263 общини през 2003 г. 120 имат дефицитни бюджети, от които 76, с равнище на задлъжнялост над средното за страната. В таблицата са представени 10-те най-задлъжнели общини в страната. Както се вижда, повечето от тях

присъстват и в таблицата по горния показател. Те са предимно общини с депресивна икономика (изпитват структурни проблеми). Част от тях са малки и изостанали. Особено тежко е финансовото състояние на първите 4 общини, чиито разходи в края на 2003 г. надвишават размера на приходите с над 33%.

№	Общини	Задлъжнялост
7316	ПИРДОП	-43.6%
6001	БОБОВДОЛ	-40.6%
7322	ЧЕЛОПЕЧ	-38.8%
6404	ПЕРНИК	-33.2%
7313	КОСТЕНЕЦ	-18.0%
7105	ЗЛАТОГРАД	-17.1%
5113	ХАДЖИДИМОВО	-16.0%
5601	БОРОВАН	-13.6%
7608	СТАМБОЛОВО	-13.3%
6405	РАДОМИР	-12.8%

#### **Ръст на общинските разходи на 1 жител** (Разходи 2003/2002\*инфлация)

Този показател бе коментирал в първата част на доклада. Прирастът на общинските разходи през 2003 г. спрямо предходната година е над 5%. Показателят съпоставя общинските разходи на съпоставима база, т.е. изчистени са структурните различия в разходите, отразена е инфлацията.

Равнище и прираст на разходите

Данните от таблицата показват, че всички групи общини, без София и най-малките (под 5 хил.ж.), бележат прираст на разходите. Наблюдава се следната зависимост - общините с по-ниски разходи на 1 жител бележат по-висок прираст. Като резултат, това би трябвало да има изравнителен ефект върху равнището на разходите на общините през 2003 г.

Групи общини	2002 г. (на 1 ж.)	2003г. (на 1 ж.)	Прираст (2003/2002 г.)
1. София	344.0	320.6	93.2%
2. Над 100 хил.ж.	236.1	261.8	110.9%
3. 50-100 хил.ж.	221.5	246.7	111.4%
4. 30-50 хил.ж.	221.1	244.6	110.6%
5. 10-30 хил.ж.	244.5	261.9	107.1%
6. 5-10 хил.ж.	296.7	300.3	101.2%
7. Под 5 хил.ж.	332.7	328.3	98.7%
<b>Всичко (България)</b>	<b>255.3</b>	<b>269.4</b>	<b>105.5%</b>

#### Междубщински различия

Резултатите от анализа показват, че няма зависимост между равнището на разходите и бюджетния резултат – дефицит или излишък. Сред общините с най-висок прираст на разходите се намират такива с голям излишък (Несебър, Бяла-област Варна) и такива с най-голям недостиг (Хаджидимово, Стамболово).

Наблюдават се два типа общини с най-голям спад на разходите през 2003 г. – малки и слаборазвити, но и такива, които преди реформата се характеризираха като относително богати – Девня, Раднево.

10-те общини с най-висок прираст на разходите 2003/2002 г.			10-те общини с най-голям спад на разходите 2003/2002 г.		
5304	БЯЛА	177.3%	5608	МИЗИЯ	79.4%
5206	НЕСЕБЪР	152.4%	7301	АНТОН	79.4%
7701	ВЕЛИКИ ПРЕСЛАВ	141.5%	6008	САПАРЕВА БАНЯ	79.3%
5303	БЕЛОСЛАВ	141.3%	6211	ЯКИМОВО	79.3%
5506	ДИМОВО	138.3%	5902	ДЖЕБЕЛ	79.1%
6106	ТРОЯН	137.8%	5808	ШАБЛА	77.5%
5113	ХАДЖИДИМОВО	135.8%	6505	ИСКЪР	77.5%
6617	КУКЛЕН	133.6%	7406	НИКОЛАЕВО	77.3%
5805	КАВАРНА	133.3%	5308	ДЕВНЯ	72.3%
7608	СТАМБОЛОВО	130.6%	7409	РАДНЕВО	61.3%

#### Междообщинска диференциация (Максимално-минимално/средно)

Този показател измерва междообщинските различия по три основни финансови показателя: делегирани разходи, собствени приходи, инвестиции. За да могат да се сравняват общините, те са изчислени на 1 жител.

Групи общини	Делегирани разходи			Собствени приходи			Капиталови разходи		
	MAX	MIN	V%	MAX	MIN	V%	MAX	MIN	V%
1. София	148	148	0.0	147	147	0.0	27	27	0.0
2. Над 100 хил.ж.	165	116	35.3	171	64	97.3	49	9	149.5
3. 50-100 хил.ж.	192	112	49.6	138	47	117.6	58	8	195.5
4. 30-50 хил.ж.	217	106	64.8	108	26	135.5	133	10	427.2
5. 10-30 хил.ж.	267	110	88.1	848	19	1154.9	333	10	909.5
6. 5-10 хил.ж.	416	100	147.3	925	16	1159.3	428	7	892.0
7. Под 5 хил.ж.	370	128	109.8	514	20	678.8	711	14	1072.1
<b>Всичко (България)</b>	<b>416</b>	<b>100</b>	<b>192.7</b>	<b>925</b>	<b>16</b>	<b>982.2</b>	<b>711</b>	<b>7</b>	<b>2297.6</b>

Данните от таблицата позволяват да се направят два извода:

- Най-големи са различията между общините по капиталови разходи и най-малки – по разходи за делегирани дейности;
- С намаляване големината на общините се увеличават междообщинските различия.

## 2. ЕФЕКТИВНОСТ НА ПРЕДОСТАВЯНИТЕ УСЛУГИ

Ефективността се измерва с някои основни финансови и натурални показатели. Първият е “административни разходи на 1 жител”, който дава обща представа за разходите на общините, които не са директно насочени към производство на общински услуги. Останалите показатели обхващат основни видове общински услуги, както следва:

- Разходи на 1 ученик;
- Ученици на 1 зает;
- Разходи на 1 място в ДСП;
- Осветление на 1 жител;
- Сметосъбиране на 1 жител.

Групи общини	Адм.разх. на 1 ж.	Разходи на 1ученик	Ученици на 1 зает	Разх.на 1място в ДСП	Разходи за осветление на 1 ж.	Разх. за чистота на 1 ж.
1. София	17.3	758.2	10.7	1375.3	6.5	44.7
2. Над 100 хил.ж.	23.0	610.1	10.4	1025.7	6.3	23.3
3. 50-100 хил.ж.	29.0	695.5	9.5	795.6	4.2	16.7
4. 30-50 хил.ж.	32.8	708.7	8.9	669.5	5.2	11.1
5. 10-30 хил.ж.	40.5	739.5	8.6	688.6	5.2	11.8
6. 5-10 хил.ж.	63.1	762.3	8.2	562.5	5.4	9.4
7. Под 5 хил.ж.	76.5	848.5	7.8	668.0	4.9	10.9
<b>Всичко (България)</b>	<b>31.8</b>	<b>699.9</b>	<b>9.4</b>	<b>758.1</b>	<b>5.5</b>	<b>20.2</b>

Резултатите, представени в таблицата, дават основание за следните изводи:

- Административните разходи се увеличават с намаляване големината на общините;
- Ефективността в образованието, измерена с броя на учениците на един зает, е право пропорционална на големината на общините. Финансовият резултат следва същата логика, с изключение на София, където образованието е значително по-скъпо от средното за страната;
- Ефективността на останалите наблюдавани услуги спада с увеличаване големината на общините.

Междубщински различия

	Адм.разх на 1 ж.	Разх. на 1ученик	Ученици на 1 учител	Разх.на 1място в ДСП	Разх. за осветление на 1 ж.	Разх. за чистота на 1 ж.
Максимално	211.0	1433.5	16.1	1846.3	76.8	81.2
Минимално	15.3	494.2	7.2	157.1	0.1	0.5
(макс-мин)/средно*100	615.7	134.2	74.9	222.8	1402.1	399.4

Данните показват, че междубщинските различия в ефективността са най-малки в образованието и социалните услуги и сравнително по-големи в благоустройството и в необходимите административни разходи на общините.

#### **IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

През първата година от реформата към финансова децентрализация се наблюдава частично постигане на целите, заложи в Концепцията и програмата за финансова децентрализация. Някои от предвидените дейности бележат значителен напредък - предоставяне на местни правомощия върху таксите. Други все още не са отбелязали съществено развитие.

През първата година от реформата общините получават правомощия да определят размера на местните такси. Премахнаха се анти-стимулите за увеличаване на собствените средства – това вече не води до намаляване на субсидиите.

Държавните трансфери стават по-прозрачни и предвидими. Изключение правят капиталовата и изравнителната субсидии, чийто общ размер се определя от правителството, без наличието на правила. Отнети са и местните правомощия за разпределение на средствата от 83% от държавните трансфери (тези с нецелев характер).

Инвестициите са все още недостатъчни по размер и дял в общите разходи. Субсидиите за КР са една изключително непостоянна величина. През 2003 г. обаче бяха постигнати две неща: отне се възможността неизразходваната целева субсидия за инвестиции да се трансформира в обща и се премахна таванът за инвестиции със собствени средства.

За децентрализация като процес на прехвърляне на ресурси от центъра към местната власт не може да се говори. Общинските бюджети намаляват като абсолютна сума и като дял от БВП и КДБ. Наблюдава се централизация на предлаганите публични услуги, съответно на публичните разходи.

Общинските бюджети не се характеризират със стабилност. Важна причина за това е, че в началото на бюджетната година не се осигури пълният размер на средствата по стандартите за издръжка, в резултат на което местните власти не могат да прогнозира и планира приходите и разходите си. Основна причина за дестабилизиране на системата са държавните трансфери и по-специално субсидиите.

Собствените приходи са увеличили съществено дела си през 2003 г. Това се дължи на намаляването на държавните трансфери и нарастването на собствените приходи. Прирастът на приходите, определяни самостоятелно от общините, спрямо равнището им от 2002 г. е изпреварващ спрямо този на собствените приходи.

През първата година на реформата делът на пълните местни правомощия върху разпределението и управлението на общинските разходи е 40%.

Инвестиционните разходи са се повишили спрямо размера и дела им през предходната година. Основен фактор затова са нарастналите собствени средства на общините.

#### **Резултати от анализа на финансовото състояние на общините през 2003 г.:**

В края на 2003 г. бюджетите на 120 общини са с излишък и на 143 общини – с недостиг.



В най-неблагоприятно финансово състояние са големите общини (над 100 хил.ж.), следвани от най-малките общини – под 10 хил.ж.

Особено тежко е финансовото състояние на Пирдоп, Бобовдол, Челопеч и Перник, чиито разходи в края на 2003 г. надвишават размера на приходите между 33% и 43%.

Всички групи общини, без София, бележат прираст на разходите. Общините с по-ниски разходи на 1 жител бележат по-висок прираст. Като резултат това би трябвало да има изравнителен ефект върху равнището на разходите на общините през 2003 г.

Резултатите от анализа показват, че няма зависимост между равнището на разходите и бюджетния резултат – дефицит или излишък. Сред общините с най-висок прираст на разходите се намират такива с голям излишък (Несебър, Бяла-Вн) и такива с най-голям недостиг (Хаджидимово, Стамболово).

С най-голям спад на разходите през 2003 г. са два типа общини – малки и слаборазвити, но и такива, които преди реформата се характеризираха като относително богати – Девня, Раднево.

През 2003 г. общините създават два пъти повече недвижима собственост, отколкото продават. Наблюдава се зависимост между броя на населението и равнището на коефициента на капитализация. По-малките общини ускорено се капитализират. Само 10 общини в страната се декапитализират.

Най-големи различия между общините се наблюдават при капиталовите разходи и най-малки – при разходите за делегирани дейности. С намаляване големината на общините се увеличават междуобщинските различия.

**Резултатите от анализа на ефективността на общинските услуги дават основание за следните изводи:**

- Административните разходи се увеличават с намаляване големината на общините;
- Ефективността в образованието, измерена с броя на учениците на един учител, е право пропорционална на големината на общините. Финансовият резултат следва същата логика, с изключение на София, където образованието е значително по-скъпо от средното за страната;
- Ефективността на останалите наблюдавани услуги спада с увеличаване големината на общините.

**ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Списък на използваните показатели**

<b>Състояние</b>	<b>Прираст</b>
<b><i>Показатели за анализ и оценка на финансовата децентрализация</i></b>	
<b>1.1. Макропоказатели</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Дял на общинските разходи в БВП</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Промяна в дела на общинските разходи в БВП</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Дял на общинските разходи в КДБ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Промяна в дела на общинските разходи в КДБ</li> </ul>
<b>1.2. Стабилност на приходите и разходите</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Динамика на общинските разходи на съпоставима база</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Всичко приходи по отчет към всичко приходи по първоначален план</li> </ul>
<b>1.3. Структура на текущите приходи и разходи</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отношение на собствените приходи към държавните трансфери</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Промяна в отношението на собствените приходи към държавните трансфери</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Дял на общинските приходи, определяни самостоятелно от общините, от собствените приходи</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Промяна на дела на общинските приходи, определяни самостоятелно от общините, от собствените приходи</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отношение на държавните трансфери с общ характер към тези с целеви характер</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Промяна в отношението на държавните трансфери с общ характер към тези с целеви характер</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отношение на разходите за местни дейности и за делегирани дейности</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Промяна в отношението на разходите за местни дейности и за делегирани дейности</li> </ul>
<b>1.4. Инвестиционни приходи и разходи</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Дял на инвестициите във всички разходи на общините</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Прираст на инвестициите 2003/2002 г.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Структура на инвестиционните приходи</li> </ul>	
<b><i>Показатели за оценка на финансовото състояние</i></b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Общински дефицит/излишък</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>

• Общинска задлъжнялост	
	• Ръст на общинските разходи на 1 жител
• Междубщинска диференциация на делегираните разходи, собствените приходи и разходите за инвестиции	
<b><i>Показатели за ефективност на предоставяните услуги</i></b>	
• Разходи на 1 ученик	
• Ученици на 1 зает	
• Разходи на 1 място в ДСП	
• Осветление на 1 жител	
• Сметосъбиране на 1 жител	