

Financial analysis of municipal expenditures in Bulgaria

Biser Krastev

University of agribusiness and rural development, Bulgaria

Abstract: In the paper the nature and the peculiarities of the municipal expenditures are characterized. By using the methods of comparative and structural analysis, a thorough empirical study of the composition and structure of the expenditures of selected municipalities in Bulgaria has been carried out in the last budget year. The role and significance of the municipal expenditures for the financial status of the Bulgarian municipalities have been taken into account.

Keywords: municipal expenditures, capital expenditures of municipalities.

Финансов анализ на разходите на общините в България

Бисер Кръстев

Висше училище по агробизнес и развитие на регионите - Пловдив

Резюме: В доклада са характеризирани същността и особеностите на общинските разходи. Чрез използването на методите на сравнителния и структурния анализ е извършено задълбочено емпирично изследване на състава и структурата на разходите на избрани общини в България през последната бюджетна година. Отчетени са ролята и значението на общинските разходи за финансовото състояние на българските общини.

Ключови думи: общински разходи, капиталови разходи на общините.

Общинските разходи са част от публичните разходи, които се осъществяват през местните бюджети. Чрез тях се обезпечава административната и инвестиционната дейност на общините, както и „производството“ на местни публични блага с цел задоволяване потребностите на населението от съответната териториална общност. В този смисъл общинските разходи са част от БВП, която местните власти насочват за финансиране на различни публични услуги, предоставяни на местната общност, в съответствие с техните правомощия. Те са парични отношения, възникващи във връзка с използването на финансовите ресурси на органите на местното самоуправление с цел финансиране на тяхната дейност и удовлетворяване потребностите на населението [2]. Разходите на общините играят ключова роля за тяхното развитие. Ето защо актуалността на настоящия доклад е безспорна. **Обект** на изследване в него са бюджетните разходи на общините, а **предмет** на изследване са съставът и структурата на отчетените през 2017 година разходи на общините Пловдив, Русе, Сливен, Пазарджик, Велико Търново и Силистра чрез използването на методите на сравнителния и структурния анализ. **Целта** на научната разработка е да се открият ролята и значението на общинските разходи за финансовото състояние на българските общини.

Във връзка с приемането на общинските бюджети всяка година в Република България с решения на Министерския съвет се определят стандарти за делегираните от държавата дейности с натурални и стойностни показатели, които се използват за изчисляване на бюджетните трансфери от държавния бюджет, които всяка община следва да получи, за да могат да се финансират в достатъчна степен публичните услуги на нейна територия съгласно разходните правомощия, които има кметът на общината.

Делегирани от държавата дейности са тези дейности, които са свързани с предоставянето на публични услуги, до които населението на територията на общината трябва да има осигурен равностоен достъп в съответствие с националното законодателство.

Местни дейности са тези дейности, които се извършват и финансират от местната власт въз основа на решение на общинския съвет. Те се определят самостоятелно от отделните общини по вид, количество и качество.

Дофинансирането на делегираните държавни дейности с местни приходи се налага тогава, когато получените от държавния бюджет средства за тях са недостатъчни. Ако разходите за тяхното финансиране се увеличават, все по-голяма част от собствените приходи на общините ще се насочват към финансирането на държавни публични услуги за сметка на намаляване на възможностите им да провеждат самостоятелна финансова политика на местно равнище. Най-често се дофинансират функциите „Общи държавни служби“, „Образование“ и „Социално осигуряване, подпомагане и грижи“.

При изпълнението на своите функции по предоставянето на публични услуги и при финансирането на различни инвестиционни проекти общините трябва да приоритизират своите разходи. Така например ако конкретен инвестиционен проект е включен в инвестиционната програмата на общината за съответната бюджетна година, той може да се финансира от различни източници. Те могат да бъдат вътрешни и външни.

Към **вътрешните източници за финансиране** на разходите на общините се причисляват местните данъци и такси, приходите от управление на общинско имущество, както и остатъците по бюджетни сметки на общините от минали години. **Външните източници за финансиране** включват целева субсидия за капиталови разходи от централния бюджет, както и преходен остатък от целеви трансфери за капиталови разходи от предходната година. Към външните източници на финансиране спадат и средствата, привлечени от общините по национални и оперативни програми на Европейския съюз, както и емитирането на общински дълг [1].

В таблица №1 са посочени стойностите на текущите и капиталовите разходи на общините у нас през периода 2010-2017 година. При текущите разходи се наблюдава тенденция към увеличение, като от 3585,0 млн. лв. през 2010 година те достигат до 5084,6 млн. лв. през 2017 година. Капиталовите разходи също нарастват до края на 2015 година, след което стойността им се понижава рязко през последните две години на анализирания период. Причината за този значителен спад е изплащането на финансови ресурси на общините по проекти, финансирани от Европейските фондове във връзка с приключването на програмния период 2007-2013 година, по които те могат да ползват финансиране до две години след края на този програмен период. Същевременно през новия програмен период 2014-2020 година финансирането по новите проекти още не е набрало достатъчна скорост през 2016 и 2017 година.

Таблица 1. Текущи и капиталови разходи на местните власти в България през периода 2010-2017 година

Година	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Текущи разходи (в млн. лв.)	3 585,0	3 739,4	3 843,9	4 276,0	4 341,3	4 055,4	4 544,2	5 084,6
Капиталови разходи (в млн. лв.)	1 108,6	962,0	1 143,5	1 880,5	2 749,8	3 837,9	980,2	1 027,7
Общо местни разходи (в млн. лв.)	4 693,6	4 701,5	4 987,5	6 156,4	7 091,1	7 893,3	5 524,4	6 112,3

Източник: Министерство на финансите [9]

В резултат структурата на разходите на общините се променя съществено. Докато през периода 2010-2012 година текущите разходи заемат относителен дял от над 76% от общите, а капиталовите разходи не надхвърлят 24% от тях, през периода 2013-2015 година относителният дял на капиталовите разходи нараства с изключително бързи темпове и почти се изравнява с този на текущите (виж таблица №2). Това говори за нарастване на инвестиционната активност на общините и за ефективен контрол на разходите за заплати и осигуровки и за издръжка. През последните две години на анализирания период обаче капиталовите разходи се понижават до около една шеста от общите, а над 82% от тях са текущи.

Таблица 2. Структура на общите разходи на местните власти в България през периода 2010-2017 година

Година	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Текущи разходи	76,38%	79,54%	77,07%	69,46%	61,22%	51,38%	82,26%	83,19%
Капиталови разходи	23,62%	20,46%	22,93%	30,54%	38,78%	48,62%	17,74%	16,81%
Общо местни разходи	100,00%							

В таблица №3 се съдържа информация за отчетените текущи, капиталови и общи разходи на избрани общини у нас през 2017 година. Те се колебаят като стойност между анализираните общини в зависимост от тяхната големина и икономически потенциал. Така например през 2017 година община Русе е извършила около 2,5 пъти по-малки като стойност общи разходи в сравнение с община Пловдив, а общините Сливен, Пазарджик, Велико Търново и Силистра са отчетели съответно между 3 и 7 пъти по-малки общи разходи в сравнение с тези на най-голямата община Пловдив.

Таблица 3. Текущи, капиталови и общи разходите на избрани общини в България през 2017 година (в лева)

Видове разходи	Текущи разходи	Капиталови разходи	Общо разходи
Община Пловдив	226 181 988	24 743 048	250 925 036
Община Русе	92 403 125	6 733 027	99 136 152
Община Сливен	79 973 408	5 481 486	85 454 894
Община Пазарджик	68 258 270	6 936 208	75 194 478
Община В. Търново	57 664 549	7 437 671	65 102 220
Община Силистра	31 387 160	4 713 936	36 101 096

Източник: Официалните интернет страници на общините Пловдив [2], Русе [3], Сливен [4], Пазарджик [5], Велико Търново [6] и Силистра [7].

В следващата таблица е представена структурата на общите разходи на изследваните общини според икономическото им предназначение. От нея се вижда, че най-високи дялове на текущите разходи имат общините Сливен и Русе – над 93%, а общините Пазарджик, Пловдив, Велико Търново и Силистра са отчетели относително по-ниски дялове на текущите си разходи спрямо общите – съответно 90,78%, 90,14%, 88,58% и 86,94%. От друга страна най-високи относителни дялове на капиталовите разходи се наблюдават в общините Силистра и Велико Търново (вж. таблица №4).

Таблица 4. Структура на общите разходи на избрани общини в България през 2017 година (в % спрямо общата им сума)

<i>Видове разходи</i>	<i>Текущи разходи</i>	<i>Капиталови разходи</i>	<i>Общо разходи</i>
Община Пловдив	90,14%	9,86%	100,00%
Община Русе	93,21%	6,79%	100,00%
Община Сливен	93,59%	6,41%	100,00%
Община Пазарджик	90,78%	9,22%	100,00%
Община В. Търново	88,58%	11,42%	100,00%
Община Силистра	86,94%	13,06%	100,00%

В таблица №5 са посочени разходите на избрани общини в България според вида на финансираната от тях дейност. Във всички анализирани общини разходите за делегирани от държавата дейности са по-високи в сравнение с разходите, извършвани от тях за финансиране на местните дейности. Това означава, че тези общини нямат достатъчен потенциал да предлагат на своите жители по-широк кръг местни публични услуги. От друга страна общините Велико Търново, Русе и Пловдив използват значителни собствени приходи, за да дофинансират част от публичните държавни услуги, които се предлагат на тяхна територия поради недостатъчните средства, които отделя държавата за тяхното финансиране с публични средства от централния бюджет.

Таблица 5. Разходи на избрани общини в България през 2017 година според вида на финансираната дейност (в лв.)

<i>Видове разходи</i>	<i>Държавни дейности</i>	<i>Местни дейности</i>	<i>Дофинансиране</i>	<i>Общо разходи</i>
Община Пловдив	126 876 210	118 090 860	5 957 966	250 925 036
Община Русе	55 026 963	41 209 074	2 900 115	99 136 152
Община Сливен	48 580 662	35 328 961	1 545 271	85 454 894
Община Пазарджик	41 012 014	32 728 637	1 453 827	75 194 478
Община В. Търново	35 477 089	26 848 408	2 776 723	65 102 220
Община Силистра	20 356 391	15 337 199	407 506	36 101 096

Източник: Официалните интернет страници на общините Пловдив [3], Русе [4], Сливен [5], Пазарджик [6], Велико Търново [7] и Силистра [8].

Таблица №6 разкрива състоянието на структурата на разходите на оценяваните общини според вида на финансираните от тях дейности през 2017 година. В община Пловдив разходите за местни дейности надхвърлят 47% от общите ѝ разходи, докато в останалите общини разходите за местни дейности се колебаят в диапазона от 41,24% до 43,53%. Същевременно разходите за финансиране на делегираните от държавата дейности възлизат на 50,56% от общите разходи на община Пловдив, докато в останалите общини техният дял се колебае в диапазона от 54,49% до 56,85%. Във всички анализирани общини се отчитат определени минимални дялове на дофинансираните държавни дейности със собствени приходи, като относително най-малко средства за целта заделя община Силистра (1,13%), а относително най-много средства се изразходват от общините Велико Търново (4,27%), Русе (2,93%) и Пловдив (2,37%).

Таблица 6. Структура на разходите на избрани общини в България през 2017 година според вида на финансираната дейност (в %)

<i>Видове разходи</i>	<i>Държавни дейности</i>	<i>Местни дейности</i>	<i>Дофинансиране</i>	<i>Общо разходи</i>
Община Пловдив	50,56%	47,06%	2,37%	100,00%
Община Русе	55,51%	41,57%	2,93%	100,00%
Община Сливен	56,85%	41,34%	1,81%	100,00%
Община Пазарджик	54,54%	43,53%	1,93%	100,00%
Община В. Търново	54,49%	41,24%	4,27%	100,00%
Община Силистра	56,39%	42,48%	1,13%	100,00%

Приоритетните сфери, които се финансират от общините у нас, са образованието, жилищното строителство, БКС и опазването на околната среда, социалното осигуряване, подпомагане и грижи, почивното дело, културата и религиозните дейности. В част от общините се заделят значителни средства за функцията „Икономически дейности и услуги“, като финансирането по нея става за сметка на вътрешните (собствените) им източници на ресурси, както и за сметка на трансфера за зимно поддържане и снегопочистване. През 2017 година общата сума на бюджетните взаимоотношения между централния бюджет и бюджетите на общините нараства спрямо предходни години поради увеличените стандарти за издръжка във функциите „Общи държавни служби (общинска администрация)“, „Отбрана и сигурност“, „Образование“, „Здравеопазване“, „Социално осигуряване, подпомагане и грижи“ и „Почивно дело, култура и религиозни дейности“, както и в резултат на променените натурални показатели.

Разходите на общините, които са обект на нашия анализ, могат да се разпределят по функции съгласно приетите от съответните общински съвети годишни отчети на бюджетите им за 2017 година (вж. таблица №7).

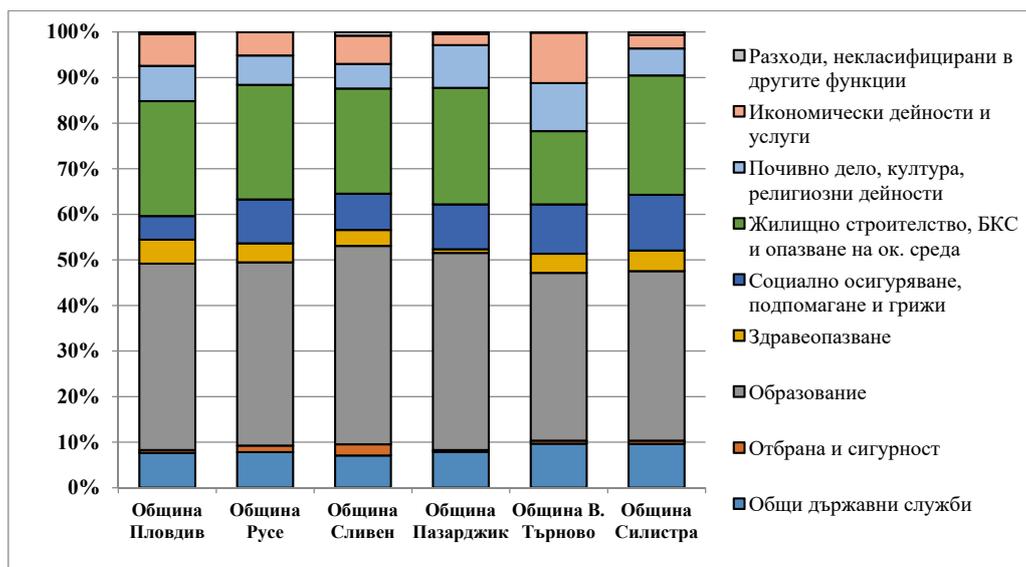
Таблица 7. Бюджетни разходи на избрани общини в България през 2017 година по функции (в лева)

Видове разходи	Община Пловдив	Община Русе	Община Сливен	Община Пазарджик	Община В. Търново	Община Силистра
<i>Общи държавни функции</i>	19 297 377	7 743 870	6 067 083	5 935 797	6 291 546	3 481 734
<i>Отбрана и сигурност</i>	1476513	1 448 102	2 078 017	284 293	438 967	256 952
<i>Образование</i>	102 609 045	39 845 732	37 201 428	32 534 704	23 974 063	13 417 040
<i>Здравеопазване</i>	13 223 557	4 132 760	3 002 953	600 145	2 733 919	1 633 041
<i>Социално осигуряване, подпомагане и грижи</i>	13 019 939	9 538 671	6 790 000	7 395 448	7 057 433	4 418 659
<i>Жилищно строителство, БКС и опазване на околната среда</i>	63 256 176	24 941 357	19 726 452	19 225 765	10 462 136	9 451 675
<i>Почивно дело, култура, религиозни дейности</i>	19 400 978	6 390 972	4 592 659	7 065 756	6 862 442	2 145 398
<i>Икономически дейности и услуги</i>	17 531 121	5 088 534	5 296 932	1 804 449	7 204 921	1 064 519
<i>Разходи, неklasифицирани другаде</i>	1 110 330	6154	699 370	348 121	76 794	232 078
Общо разходи	250 925 036	99 136 152	85 454 894	75 194 478	65 102 220	36 101 096

Източник: Официалните интернет страници на общините Пловдив [3], Русе [4], Сливен [5], Пазарджик [6], Велико Търново [7] и Силистра [8].

Функционалната структура на отчетените през 2017 година общински разходи на извадката от шестте общини е представена на фигура №1. Разходите за финансиране на образованието заемат най-висок относителен дял във функционалната структура на

общинските разходи (между 36,82% в община Велико Търново и 43,53% в община Сливен). Делът на разходите за жилищно строителство, благоустройство и опазване на околната среда се колебае в диапазона от 16,07% в община Велико Търново до 26,18% в община Силистра. Разходите за социално осигуряване, подпомагане и грижи заемат дял от 5,19% в отчета на бюджета на община Пловдив и достигат до 12,24% от общите разходи в отчета на бюджета на община Силистра. На следващо място в структурата на общинските разходи са разходите и за почивно дело, култура и религиозни дейности и за финансиране дейността на общите държавни служби. Най-ниски са относителните дялове на разходите за отбрана и сигурност и на разходите, неklasифицирани другаде – под 2,43% и под 0,82% от общите разходи на изследваните общини за 2017 година.



Фиг. 1. Структура на текущите разходи на избрани общини в България по функции през 2017 година

Разходите за общинско здравеопазване заемат твърде ниски дялове - от 0,80% до 5,27% от общите разходи на оценяваните общини, което за тях не е особен проблем, тъй като всички те са и областни центрове, в които са разположени областни болници на държавна издръжка и значителен брой частни лечебни заведения. В град Пловдив функционира и университетска болница, която също е на държавна издръжка. В този смисъл населението на големите общини получава адекватни здравни услуги за разлика от населението на малките общини, в които или липсва лечебно заведение, или ако съществува такова, то често се намира в лошо финансово състояние и се налага да ползва периодично безлихвени кредити или безвъзмездно финансиране от общинския, а не от държавния бюджет, тъй като капиталът му е общинска собственост. Доколкото икономическия потенциал на малките общини не е висок, голяма част от общинските болници няма да са в състояние да се издържат и има опасност да бъдат обявени в несъстоятелност, ако тяхното финансиране за сметка на общинските бюджети бъде преустановено.

В заключение може да се направи обобщението, че в настоящия доклад са изследвани същността, състава и промените в структурата на общинските разходи в България през периода 2010-2017 година. Извършен е сравнителен анализ на отчетените бюджетни разходи на общините Пловдив, Русе, Сливен, Пазарджик, Велико Търново и Силистра през 2017 година. Въз основа на проведеното емпирично изследване се установи, че през последните две години на анализирания период общите разходи на общините в България намаляват, като това намаление се дължи изцяло на свиването на капиталовите им разходи поради понижената им инвестиционна активност. При прегледа на разходите по отделни

общини обаче се оказа, че инвестиционния капацитет на общините Силистра и Велико Търново е значително по-висок в сравнение с този на останалите четири общини през последната отчетна година. По отношение на функционалната структура на разходите се наблюдават съществени различия, като най-голям относителен дял във всички анализирани общини заемат разходите за образование, следвани от разходите за жилищно строителство, БКС и опазване на околната среда.

Литература

1. Assenova, M. G. Some problems with the issue of municipal bonds in Bulgaria, VI Международная научная конференция „Инновации в технологиях и образовании”, КузГТУ, Белово, 2013, с. 102-104.

2. Белоножко, М. Л., А. Л. Скифская. Государственные и муниципальные финансы, ИЦ „Интермедия“, Санкт-Петербург, 2014, с. 100-101.

3. <http://www.plovdiv.bg/item/budget-and-finance/>.

4. <http://www.ruse-bg.eu/bg/pages/497/index.html>.

5. http://obs.sliven.bg/uploads/files/reshenia/Annex_to_the_decision_1252_2018_08_30.pdf

6. <https://pazardzhik.bg/uploads/posts/otchet-na-biudzheta-na-obshtina-pazardzhik-2017-g-prilozhenie-1.pdf>.

7. <https://www.veliko-tarnovo.bg/media//filer/2018/05/05/reshenie-1022-obiasnitelna-zapiska-otchet-31-12-2017.pdf>.

8. <http://obs-silistra.com/files/2018/Doklad%20za%20dejnostta.pdf>.

9. <http://www.minfin.bg/bg/statistics/13>.