

MODERN ASPECTS OF EXPENDITURE POLICY OF BULGARIAN MUNICIPALITIES

Biser Krastev

University of agribusiness and rural development, Plovdiv, Bulgaria

Abstract: In the scientific report the nature and the peculiarities of the municipal expenditure policy and the directions in which it is conducted are characterized. Through the use of a system of specific indicators, an empirical study of the effectiveness of budget expenditures of selected municipalities in the last year was carried out. The role of expenditure policies implemented by local authorities in improving the socio-economic development of local communities has been taken into account.

Keywords: municipal expenditure policy, municipal budget policy, municipal expenditures.

СЪВРЕМЕННИ АСПЕКТИ НА РАЗХОДНАТА ПОЛИТИКА НА БЪЛГАРСКИТЕ ОБЩИНИ

Бисер Кръстев

Висше училище по агробизнес и развитие на регионите, Пловдив, България

Резюме: В научния доклад са характеризирани същността и особеностите на разходната политика на общините и направлението, в които тя се провежда. Чрез използването на система от специфични показатели е извършено емпирично изследване на ефективността на бюджетните разходи на избрани общини у нас през последната година. Отчетена е ролята на провежданите от органите на местната власт разходни политики за подобряването на социално-икономическото развитие на местните общности.

Ключови думи: разходна политика на общините, бюджетна политика на общините, общински разходи.

Разходната политика на общините е процес, насочен към гъвкаво управление на общинските разходи във връзка с постигането на определени крайни резултати. Тези резултати могат да бъдат социални или икономически и са свързани най-общо с достигането на определено количество и качество на местните публични услуги, предоставяни при изразходването на единица публичен ресурс. Провежданата от общините разходна политика играе съществена роля за тяхното развитие. Ето защо **актуалността** на настоящия доклад е безспорна. **Обект** на изследване в него са същността и особеностите на разходната политика на българските общини, а **предмет** на изследване са различни нейни направления. **Целта** на научния доклад е да се подчертаят ролята и значението на разходните политики на общините у нас в съвременните условия.

В условията на пазарна икономика в повечето държави по света, включително и в България, централната власт предоставя определени фискални правомощия на местните власти, в резултат на което управляваните от тях общини провеждат своя самостоятелна бюджетна политика. По този начин се реализира един от принципите на местното самоуправление и се защитават в по-висока степен интересите на местните общности. От институционална гледна точка местната власт се намира най-близо до хората и те изискват от

нея да решава техните проблеми. Доколко успешно тя ще може да се справи с тази задача, зависи от това, какви функции са ѝ предоставени от централната власт, по какъв начин са регламентирани бюджетните взаимоотношения между държавата и съответната община и какви са формите на организация на бюджетния контрол (Стефанова, 2018, с. 84-85). Основни компоненти на бюджетната политика на общината са политиката, свързана с управлението на бюджетните приходи, разходната политика и политиката по управление на общинския дълг. Фокусът на изследването ще бъде насочен към изясняването на същността, особеностите и направленията на разходната политика на общините в контекста на провежданата от тях бюджетна политика.

В това отношение бюджетната политика може да се дефинира като съвкупност от цели, задачи и мероприятия, насочени към регулиране на социално-икономическите процеси в общината чрез използване на наличните бюджетни ресурси от органите на местната власт (Доржиева, 2006, с. 10-11). От своя страна **разходната политика на общината** е процес на вземане на решения, свързани с управлението на общинските разходи във връзка с тяхното ефективно насочване към изграждането и поддръжката на различни обекти на социалната и техническата инфраструктура, разположени на нейна територия, с оглед постигането на определени резултати, които да са от полза за местната общност.

При разработването на своята разходна политика всяка община преследва определени **стратегически цели**. Те са формулирани в общинските планове за развитие на съответната община. Така например главната стратегическа цел на Столична община през периода 2014-2020 година е постигането на устойчив икономически растеж чрез повишаване конкурентоспособността на местната икономика, подобряване качеството на живот на населението и засилване ролята на общинския център като един от най-значимите в рамките на полицентричната мрежа от големи градове в Европейския съюз (6). Стратегическите цели на община Пловдив през периода 2014-2020 година са насочени към изграждането на пълноценна градска среда, към постигането на икономически растеж на основата на развитието на икономиката на знанието, към съхранението и популяризирането на културното наследство и към утвърждаването на общината като водещ партньор в сътрудничеството със съседните общини от района (7). От друга страна главната стратегическа цел на община Варна за периода 2014-2020 година е постигането на интегрирано устойчиво развитие и повишаване на стандарта на живот чрез ефективно използване на собствените ресурси и разширяване на партньорството с различни организации в рамките на Европейския съюз. Тази главна цел се декомпозира на четири стратегически цели, отнасящи се до постигането на конкретни резултати в различните области на развитие на общината (8).

За реализацията на тези стратегически цели в общинските планове за развитие се разработват и определят различни приоритетни области, към които следва да се насочват финансовите ресурси на общините през съответните програмни периоди. Приоритетните области съдържат конкретни мерки, чрез които се подпомага реализирането на заложените в тях цели и постигането на очакваните от всяка приоритетна област резултати. Изпълнението на отделните мерки се обезпечават чрез списък с инвестиционни проекти, предвидени в програмата за реализация на общинския план за развитие през периода 2014-2020 година. В нея са посочени източниците за тяхното финансиране, които се разграничават най-общо на вътрешни и външни.

Вътрешните източници за финансиране включват постъпленията от местни данъци, приходите, постъпващи в специализирани общински приватизационни фондове, приходите от продажба на общинско имущество, салдата по бюджетни сметки на общините от минали години и др. Външните източници за финансиране съдържат целевата субсидия за капиталови разходи от централния бюджет, преходният остатък от целеви трансфери за капиталови разходи от предходната година, средствата, привлечени от общините по национални и оперативни програми на Европейския съюз, заемите от финансови институции, постъпленията от емисии на общински облигации и др.

Според Годин, Горегляд и Подпорина (2010, с. 133) **оперативните цели**, които си поставят местните органи на властта във връзка с управлението на общинските разходи при провеждането на разходната политика на отделните общини в рамките на една бюджетна година, са следните:

- повишаване на ефективността на използваните бюджетни средства;
- гарантиране на необходимата прозрачност при изразходването на бюджетните средства;
- осигуряване на достатъчни като стойност и акумулирани от разнообразни източници бюджетни средства, чрез които да се достигнат определени социално-икономически резултати;
- откриване на проблемните дейности, които не допринасят за реализирането на желаните от общинската администрация резултати.

За да постигнат така формулираните оперативни цели, общините трябва да решат следните **задачи** (Годин, Горегляд и Подпорина, 2010, с. 134):

- въвеждане на програмно бюджетиране и разпределение на бюджетните средства;
- определяне обхвата на общинските дейности и необходимостта от тяхното финансиране;
- определяне на критериите за ефективност на бюджетните разходи;
- определяне на сумите на бюджетните разходи, необходими за достигането на заложените цели;
- мониторинг и оценяване на ефективността от разпределянето на бюджетните ресурси.

Изразходването на бюджетните средства на общините се осъществява от т.нар. **разпоредители с бюджет**. Според чл. 11 от Закона за публичните финанси последните могат да бъдат първостепенни разпоредители с бюджет и разпоредители с бюджет от втора и по-ниска степен. Първостепенен разпоредител с бюджета на общината е кметът на общината. Той има правомощия самостоятелно да съставя, изпълнява и отчита общинския бюджет. Правомощия на първостепенен разпоредител с бюджет може да се делегират от кмета на общината на негов заместник или на секретаря на общината. Конкретните права и задължения по делегирането се определят със заповед. Делегирането не освобождава съответния първостепенен разпоредител с бюджет от отговорност за изпълнението на делегираните правомощия. Разпоредителите с бюджет от по-ниска степен по бюджета на общината се определят от общинския съвет по предложение на кмета на общината. Второстепенните разпоредители с бюджет прилагат делегиран бюджет в случаите, когато това е определено със закон, както и тогава, когато въз основа на закон са определени от първостепенния разпоредител с бюджет да прилагат съответния делегиран бюджет. Първостепенният разпоредител с бюджет упражнява контрол върху процесите по планирането, съставянето, изпълнението и отчитането на бюджетите на разпоредителите с бюджет от по-ниска степен.

Направленията, в които се провежда разходната политика на съответната община, са свързани с разпределянето на разходите по нейния бюджет за съответната бюджетна година по функции, с разпределянето на разходите по различни видове дейности, свързани с финансирането на предоставяните на територията на общината публични услуги, както и с оценяването на ефективността на бюджетните разходи.

Първото направление на разходната политика на общината е насочено към разпределянето на разходите по нейния бюджет за съответната година по функции. Според функционалното им предназначение общинските разходи се разделят на:

- разходи за общи държавни служби;
- разходи за отбрана и сигурност;
- разходи за образование;
- разходи за здравеопазване;

- разходи за социално осигуряване, подпомагане и грижи;
- разходи за жилищно строителство, БКС и опазване на околната среда;
- разходи за почивно дело, култура и религиозни дейности;
- разходи за икономически дейности и услуги;
- разходи, неklasифицирани другаде.

В таблица 1 са представени стойностите и структурата на бюджетните разходи по функции в трите най-големи общини в България за 2019 година. Най-голям дял от тях са предназначени за финансиране на образованието (32,46% в Столична община, 35,08% в община Варна и 38,23% в община Пловдив). Относителният дял на разходите, отделени от Столична община за жилищно строителство, БКС и опазване на околната среда е 27,17%, в община Пловдив той възлиза на 29,49%, а в община Варна – на 30,55%. В Столична община 268,35 млн. лв. или 18,57% от общата сума на разходите са предназначени за финансиране на разнообразни икономически дейности и услуги, а община Варна е предвидила за тази цел 40,95 млн. лв. или 10,07%. Прави впечатление, че през настоящата година община Пловдив ще използва бюджетни средства в размер на 36,81 млн. лева (10,76% от общата им сума) за почивно дело, култура и религиозни дейности. Тези значителни разходи са свързани с обстоятелството, че през 2019 година град Пловдив е номиниран за Европейска столица на културата. Значително по-ниски дялове заемат разходите за финансиране на функциите „Общи държавни служби“, „Здравеопазване“ и „Социално осигуряване, подпомагане и грижи“, а най-ниски са относителните дялове на разходите за отбрана и сигурност и на другите разходи.

Таблица 1. Стойност (в лева) и структура на бюджетните разходи на избрани общини в България през 2019 година по функции

Функции	Столична община	отн. дял в %	Община Варна	отн. дял в %	Община Пловдив	отн. дял в %
Общи държавни служби	108 445 973	7,50%	21 271 000	5,23%	18 891 921	5,52%
Отбрана и сигурност	19 973 494	1,38%	4 094 000	1,01%	2 140 885	0,63%
Образование	469 175 288	32,46%	142 674 000	35,08%	130 755 064	38,23%
Здравеопазване	62 083 380	4,30%	21 112 000	5,19%	16 014 052	4,68%
Социално осигуряване, подпомагане и грижи	47 436 182	3,28%	16 791 000	4,13%	15 098 834	4,41%
Жилищно строителство, БКС и опазване на ок. среда	392 699 723	27,17%	124 251 000	30,55%	100 863 371	29,49%
Почивно дело, култура, религиозни дейности	46 487 424	3,22%	33 239 000	8,17%	36 810 864	10,76%
Икономически дейности и услуги	268 347 459	18,57%	40 949 000	10,07%	20 315 108	5,94%
Други разходи	30 725 462	2,13%	2 319 000	0,57%	1 148 921	0,34%
Общо разходи	1 445 374 385	100,00%	406 700 000	100,00%	342 039 020	100,00%

Източник: Официалните интернет страници на общините Столична (9), Варна (10) и Пловдив (11).

Разпределянето на бюджетните разходи по различни видове дейности, свързани с финансирането на публичните услуги, предоставяни от държавата и от общините, е второто основно направление на общинската разходна политика. В този аспект общинските разходи се разграничават на разходи за делегирани от държавата дейности, разходи за местни дейности и разходи за държавни дейности, дофинансирани с местни приходи. Стойностите и структурата на тези разходи в изследваните общини през 2019 година са посочени в таблица 2.

Таблица 2. Стойност (в лева) и структура на бюджетните разходи на избрани общини в България през 2019 година според вида на финансираната дейност

Видове разходи	Столична община	отн. дял в %	Община Варна	отн. дял в %	Община Пловдив	отн. дял в %
Държавни дейности	500 355 401	34,62%	148 671 753	36,55%	162 396 377	47,48%
Местни дейности	884 715 503	61,21%	238 480 889	58,64%	169 212 330	49,47%
Дофинансиране	60 303 481	4,17%	19 547 358	4,81%	10 430 313	3,05%
Общо разходи	1 445 374 385	100,00%	406 700 000	100,00%	342 039 020	100,00%

Източник: Официалните интернет страници на общините Столична (9), Варна (10) и Пловдив (11).

От съдържащата се в горната таблица информация е видно, че в трите общини разходите за местни дейности са преобладаващи като стойност и като относителен дял спрямо общата сума на бюджетните им разходи. Особено отчетливо това се наблюдава при Столична община, в която капацитетът за предоставяне на местни публични услуги на населението и бизнеса е значително по-голям в сравнение с общините Варна и Пловдив. Разходите за делегираните от държавата дейности заемат сравнително по-малки дялове спрямо общите разходи на анализирания общини (34,62% в Столична община, 36,55% в община Варна и 47,48% в община Пловдив), а сумите и относителните дялове на разходите за държавни дейности, дофинансирани със собствени приходи, са минимални и възлизат на 10,43 млн. лв. или 3,05% за община Пловдив, 19,55 млн. лв. или 4,81% за община Варна и 60,30 млн. лв., респективно 4,17% за Столична община.

Оценяването на ефективността на бюджетните разходи е третото направление на разходната политика на общината. За нейното измерване може да се използва система от различни показатели. Към тях се включват покритието на капиталовите разходи със собствени приходи на общината, покритието на текущите разходи със собствени приходи на общината, покритието на общите разходи със собствени приходи на общината, покритието на разходите за местни дейности със собствени приходи на общината, дялът на разходите по обслужване на общинския дълг в общата сума на разходите на общината, нейната инвестиционна активност и степента на социална насоченост на бюджета (Данилова и Данилов, 2011, с. 23-24; Иванова и Кушева, 2017, с. 65-66).

Покритието на капиталовите разходи със собствени приходи на общината ($ПКР_{cn}$) характеризира нейната способност да финансира своите инвестиционни разходи през съответната бюджетна година със собствени приходоизточници. Високите стойности на показателя са индикатор за сравнително висока финансова самостоятелност на общината по отношение на провежданата от нея инвестиционна политика, а ниските стойности на показателя отразяват по-силната ѝ зависимост от централната власт и от дълговото финансиране във връзка с изпълнението на общинската инвестиционна програма. Показателят се изчислява по следния начин:

$$ПКР_{cn} = \frac{\text{Собствени приходи}}{\text{Обща сума на капиталовите разходи}}$$

Покритието на текущите разходи със собствени приходи на общината ($ПТР_{cn}$) отразява способността ѝ да финансира своите разходи за заплати, осигурителни вноски, издръжка, лихви, субсидии и стипендии със собствени източници на финансови ресурси. Аналогично на предходния показател, колкото по-високи са неговите стойности, толкова по-безпроблемно общината ще покрива разходите си за материали, вода, горива, енергия, външни услуги, текущи ремонти, командировки, застраховки и др. Този показател може да се представи чрез следната формула:

$$ПТР_{cn} = \frac{\text{Собствени приходи}}{\text{Обща сума на текущите разходи}}$$

Покритието на разходите за местни дейности със собствени приходи на общината ($ПРМД_{cn}$) показва степента на финансова независимост на общината спрямо централната власт. По-високите стойности на показателя свидетелстват за по-висока степен на финансова независимост, а по-ниските – за по-ниско равнище на финансова автономност на съответната община. Показателят се изчислява по следния начин:

$$ПРМД_{cn} = \frac{\text{Собствени приходи}}{\text{Обща сума на разходите за местни дейности}}$$

Следващият показател, чрез който се оценява ефективността на бюджетните разходи на местно равнище, е покритието на общите разходи със собствени приходи на общината ($ПОР_{cn}$). Той показва каква е способността на органите на местната власт да осигурят достатъчно собствени средства, чрез които да се покрие общата сума на разходите съгласно утвърдения бюджет на общината през съответната година. Повишаването на стойностите на индикатора води до повишаване на ефективността на бюджетните разходи, а тяхното понижаване е свързано с нейното влошаване:

$$ПОР_{cn} = \frac{\text{Собствени приходи}}{\text{Обща сума на общинските разходи}}$$

Относителният дял на разходите по обслужване на общинския дълг спрямо общата сума на разходите на общината ($ОбОД$) показва каква част от общинските разходи се насочва за обслужване на нейния дълг (Данилова и Данилов, 2011, с. 24). Този показател може да се представи като съотношение между сумата на разходите, свързани с обслужването на общинския дълг и общата сума на разходите на общината:

$$ОбОД = \frac{\text{Разходи по обслужване на общинския дълг}}{\text{Обща сума на общинските разходи}}$$

Инвестиционната активност на общината ($ИА$) се представя като съотношение между нейните капиталови разходи и общата сума на общинските разходи. Колкото по-високи са стойностите на показателя, толкова по-голям е икономическият капацитет на общината, както и способността ѝ да привлича инвестиции, да създава работни места и да акумулира допълнителни собствени приходи:

$$ИА = \frac{\text{Капиталови разходи}}{\text{Обща сума на общинските разходи}}$$

Степента на социална насоченост на бюджета на общината ($СН$) се измерва чрез съотношението между разходите за социално осигуряване, подпомагане и грижи и общата сума на разходите на общината през съответната бюджетна година (Данилова и Данилов, 2011, с. 23). По-високите стойности на показателя свидетелстват за по-висока степен на социална ориентираност на местния бюджет:

$$СН = \frac{\text{Разходи за социално осигуряване, подпомагане и грижи}}{\text{Обща сума на общинските разходи}}$$

В таблица 3 са посочени стойностите на изброените по-горе шест показателя за оценяване на ефективността на бюджетните разходи на включените в обхвата на изследването общини през 2019 година.

Таблица 3. Стойности на показателите за оценяване на ефективността на бюджетните разходи на избрани общини в България през 2019 година

Показатели	Столична община	Община Варна	Община Пловдив
<i>Покритие на капиталовите разходи със собствени приходи на общината (ПКР_{сн})</i>	221,63%	237,29%	271,29%
<i>Покритие на текущите разходи със собствени приходи на общината (ПТР_{сн})</i>	64,89%	86,60%	131,88%
<i>Покритие на разходите за местни дейности със собствени приходи на общината (ПРМД_{сн})</i>	82,00%	108,20%	91,80%
<i>Покритие на общите разходи със собствени приходи на общината (ПОР_{сн})</i>	50,19%	63,44%	45,42%
<i>Относителен дял на разходите по обслужване на общинския дълг спрямо общата сума на разходите на общината (ОбОД)</i>	3,66%	3,93%	6,14%
<i>Инвестиционна активност на общината (ИА)</i>	22,65%	26,74%	16,74%
<i>Степен на социална насоченост на бюджета на общината (СН)</i>	3,28%	4,13%	4,41%

Източник: Официалните интернет страници на общините Столична (9), Варна (10) и Пловдив (11).

Най-високи стойности на покритие на капиталовите разходи със собствени приходи и на покритие на текущите разходи със собствени приходи отчита община Пловдив – 279,29%, респективно 131,88%. На второ място се нарежда община Варна, а на трето – Столична община. Следователно община Пловдив може да покрива в най-висока степен инвестиционните и текущите си разходи със собствени приходи, а Столична община – в най-ниска. По отношение на третия показател е видно, че единствено община Пловдив покрива напълно разходните си отговорности за местни дейности със собствени приходи (108,20%), докато Столична община и община Варна не са достатъчно независими от централната власт, тъй като се нуждаят от допълнителни финансови ресурси, които тя трябва да им подsigури, за да могат те да финансират дейностите общинска отговорност.

Най-висока ефективност на бюджетните разходи се наблюдава в община Варна, а най-ниска – в община Пловдив, тъй като първата община покрива 63,44% от общите си разходи със собствени приходи, а втората покрива със собствени приходи едва 45,42% от планираните разходи по бюджета си за 2019 година. Относително най-голям дял от разходите на община Пловдив са предвидени за обслужване на плащанията по поетия от нея общински дълг – 6,14%, докато за обслужване на плащанията по дълга на община Варна са планирани 3,93%, а на Столична община – 3,66% от общата сума на бюджетните разходи през последната година. Най-висока е инвестиционната активност в община Варна, а най-ниска – в община Пловдив. От друга страна най-висока степен на социална ориентираност има бюджетът на община Пловдив, а най-ниска – този на Столична община.

В заключение може да се направи обобщението, че в настоящия научен доклад са разгледани същността, особеностите и направленията на разходната политика на общините в контекста на провежданата от тях бюджетна политика. Представени са стратегическите цели, които преследват трите най-големи общини в България, формулирани в техните общински планове за развитие през периода 2014-2020 година. Извършен е сравнителен анализ на

стойността и структурата на бюджетните разходи на общините Столична, Варна и Пловдив през 2019 година по функции и по видове дейности, като е оценена и ефективността на техните бюджетни разходи чрез използването на система от специфични показатели.

Литература

1. Годин, А. М., Горегляд, В. П. и Подпорина, И. В. (2010). Бюджетная система Российской Федерации, 9-е издание, пер. и доп. Москва: Дашков и К0.
2. Данилова, Т. Н. и Данилов, П. В. (2011). Совершенствование методики оценки эффективности муниципальной бюджетной политики в условиях агломерации, Финансы и кредит, 36(468), 21-29.
3. Доржиева, И. Ц. (2006). Бюджетная политика региона. Иркутск: БГУЭП.
4. Иванова, Д. и Кушева, Г. (2017). Анализ на финансовите показатели на общините в България за целите на финансовото им оздравяване, Бизнес управление, 27(2), 59-79.
5. Стефанова, М. (2018). Общините в България – местната власт и самоуправление. Публични политики.bg, 9(2), 84-107.
6. Закон за публичните финанси, обн. ДВ, бр. 15 от 15 февруари 2013 г. и неговите изменения и допълнения.
7. https://www.sofproect.com/OPR2014_2020/OPR_final_2014/OPR%202014-2020%20Resume%20text_okonchatelen%20pr/OPR_Sf-2014-20_okonchat_proect_rezume.pdf.
8. <https://plovdiv.bg/wp-content/uploads/2014/01/plan-za-razvitie-2014-2020.pdf>.
9. <http://www.varna.bg/bg/getfile.html/id/4b4c6c207e1e59c5af70b3b4c7b46c5a>.
10. <https://www.sofia.bg/web/guest/2019-financial-year>.
11. http://www.varna.bg/bg/articles/14509/%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82_%D0%BD%D0%B0_%D0%9E%D0%B1%D1%89%D0%B8%D0%BD%D0%B0_%D0%92%D0%B0%D1%80%D0%BD%D0%B0_%D0%B7%D0%B0_2019_%D0%B3.html.
12. <https://www.plovdiv.bg/item/budget-and-finance/%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82/%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82-%D0%B7%D0%B0-2019-%D0%B3/>