

## Правна рамка и тенденции в развитието на общините

Общината е основна административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление. На местно ниво управителните функции са съсредоточени в общинския съвет, а орган на изпълнителната власт е кметът, който от своя страна за срока на мандата си назначава свои заместници.

Правната рамка, в която функционират общините, се регламентира основно от следните закони:

- Закон за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА)<sup>1</sup>;
- Закон за местните данъци и такси (ЗМДТ)<sup>2</sup>;
- Закон за общинските бюджети (ЗОб)<sup>3</sup>;
- Закон за общинската собственост (ЗОС)<sup>4</sup>;
- Закон за държавния бюджет на Република България (ЗДБРБ)<sup>5</sup>,
- Закон за общинския дълг (ЗОД)<sup>6</sup>,
- Закон за обществените поръчки<sup>7</sup>,

както и от местни наредби, приети от съответните общински съвети.

Нормативната уредба и дейността на общините през последните години се развиват в контекста на процеса на децентрализация. Основните насоки на реформата за децентрализация целят постигане на по-голяма финансова самостоятелност на общините и делегиране на по-големи правомощия на местните власти, както по отношение на приходната им база, така и при разходване на средствата от държавния бюджет.

Развитието на имуществено-финансовите основи на местното самоуправление и на децентрализацията по отношение на общинската собственост стартира с приемането на Закона за общинската собственост през 1996г. Приети са два основни закона, уреждащи местните финанси – Законът за местните данъци и такси (1997г.) и Законът за общинските бюджети (1998г.).

Вследствие на структурния дефицит в местните финанси, породен от ограничените общински правомощия и системното предоставяне на недостатъчно средства за финансиране на възложени отговорности, финансовото състояние на общините силно се влошава в периода след 1998г. Подписаното в края на 2001г. Споразумение за децентрализация между правителството на Република България и Националното сдружение на общините в България очертава основните проблеми и необходимите области на промени. Следващите по-важни стъпки в тази посока са:

- през юли 2002г. с Решение на МС се създава работна група, която разработва предложения за промени в основните нормативни общински актове;
- през същата година с Решение на МС се приема Концепция за финансова децентрализация за периода 2002-2005г. и програма за нейното изпълнение;
- през септември 2002г. е прието Решение на МС за разделяне на дейностите, финансирани чрез общинските бюджети, на **местни дейности и делегирани от държавата дейности**. В този период се регламентират стандарти за численост на персонала и стандарти за издръжка на дейностите, които са приоритет на

<sup>1</sup> Обн. в ДВ 09/1991г., посл.изм. от 06/2009г.

<sup>2</sup> Обн. в ДВ 12/1997г., посл.изм. от 12/2009г.

<sup>3</sup> Обн. в ДВ 03/1998г., посл.изм. от 12/2007г.

<sup>4</sup> Обн. в ДВ 05/1996г., посл.изм. от 06/2009г.

<sup>5</sup> Приема се ежегодно

<sup>6</sup> Обн. в ДВ 04/2005г., посл.изм. от 12/2008г.

<sup>7</sup> Обн. в ДВ 04/2004г., посл. изм. от 10/2009г.

държавата. Това на практика е първата същностна промяна, резултат от стартиралата децентрализация;

През следващите години последователно са осъществени промени в основни нормативни документи, касаещи общините, като по-съществени от тях са:

- приети са промени в ЗМДТ от 2003г., с които общините определят сами размера на местните такси;
- през 2004г. частично отпада пътният данък като приход в общинския бюджет, а през 2005г. той е премахнат изцяло; общините биват компенсирани частично с държавен трансфер;
- в края на 2004г. в НС е внесено предложение за IV-та промяна в Конституцията на РБ, която цели предоставяне правото на общините сами да определят размера на местните данъци и вида на местните такси;
- през 2005г. е приет Закон за общинския дълг (ЗОД);
- през м.ноември 2006г. е внесен Законопроект за изменение и допълнение на Закона за местните данъци и такси, който е приет в края на месеца. Изменението предвижда ОС да определя размера на такса битови отпадъци на територията на съответната община;
- в началото на 2006г. е създадена процедура за подпомагане на общини в затруднено финансово състояние, изготвени са оздравителни програми за 2006г. и в ЗДБРБ за текущата година са заделени допълнителни средства в размер на 10 млн.лв. за общини с обективен структурен дефицит. Приета е наредба от МС, като в нея са определени критериите, на който трябва да отговаря една община, за да се категоризира като финансово слаба;
- в началото на 2006г. е приета промяна в Закона за обществените поръчки (ЗОП), която урежда процедурата за избор на финансова институция и посредник при поемане на дълг от страна на общините, която процедура до този момента беше разписана в ЗОД. Несъвършенство на правната уредба в този аспект е фактът, че в ЗОП общините не фигурират като възложител;
- през м.юни 2006г. МС приема Стратегия за децентрализация за периода 2006-2015г. и програма за нейното изпълнение.
- в края на 2006г. е взето решение от МС по инициатива на МРРБ за създаване на фонд за подпомагане на общините (ФЛАГ) при кандидатстване по кохезионния и структурните фондове на ЕС. Предвидено е със средства от фонда да се подпомагат оперативните програми "Регионално развитие" и "Административен капацитет", секторните оперативни програми "Развитие на човешките ресурси" и "Околна среда" и Националният план за развитие на земеделски и селските региони. Предвижда се да се финансират проекти и проектно-проучвателни работи, екологични оценки и доклади по ОВОС, изработване на устройствени планове, отчуждителни процедури, програми за мостово финансиране (за покриване на времеви интервал на възстановяване на средствата от европейските фондове). На практика фондът започва да функционира от началото на 2009г.;
- от 2007г. е в сила нова методика за определяне на целевата субсидия за капиталови разходи;
- от началото на 2008г. е в сила нова методика за определяне на размера на общата изравнителна субсидия. От 2009 г. в метода на изчисляване е включен и компонент, отчитащ броя на населението на общините и територията им, който през 2010г. отпада. Отпада и допълнителният компонент, който представлява компенсиране на отрицателната разлика при очакваните постъпления от патентен данък през 2009г. и компенсацията за приходите от отменения пътен данък;
- **през февруари 2007г. НС приема на трето четене четвъртата поправка в Конституцията на РБ, с която се дава правото на общините (с решение на ОС) сами да определят размера на местните данъци. Промяната влезе в сила от 01**

януари 2008г., като в закона са определени граници, в които може да варира размера на данъците. Това води до промяна и в други нормативни актове, регулиращи дейността на общините – ЗМДТ и ЗМСМА.

- **С изменението в ЗМДТ от 01 януари 2008г. приходите от патентния данък постъпват в общинския бюджет.**
- С въвеждането на плоския данък от 01 януари 2008г. заетите в бюджетната сфера биват компенсирани чрез еднократно повишаване на заплатите до 430 лв.;
- От началото на 2009 г. е в сила промяна в ЗМДТ, по силата на която се намалява диапазонът на ставката на данъка върху недвижимите имоти от 1,5‰ - 3‰ на 0,5‰ - 2‰ като частична компенсация на увеличените с 50% данъчни оценки на недвижимите имоти. Реално повишение на данъка има в случаите, когато общините увеличават досегашната ставка до максимално допустимата. От 2010г. е разширен диапазонът за определяне на ставките на данъка върху недвижимите имоти (от 0,5‰ - 2‰ на 0,1‰ – 2,5‰) и данъка при придобиване на имуществата (от 1,3% – 2,6% на 0,1% - 3%);
- През 2009г. в ЗДБРБ е включена разпоредба, която определя единни разходни стандарти за финансиране на делегираната от държавата дейност „Общинска администрация”. Общинските съвети са оправомощени по предложение на кмета да определят числеността на общинската администрация в рамките на средствата, заложиени в стандартите. С промяната се цели постигането на по-голяма равнопоставеност между общините в тяхното кадрово осигуряване, както и повишаване правомощията при определяне на размера на възнагражденията на общинските служители;
- От 2010г. паричните постъпления от продажба на общински нефинансови активи се изразходват само за финансиране на изграждането и основен ремонт на социална и техническа инфраструктура.

В следствие на същностната нормативна промяна в дейността на общините, осъществена с разделянето на дейностите на местни и делегирани, ежегодно се приемат решения на МС за разпределението на тези дейности, за стандартите за численост на персонала и издръжката на разходите по делегираните от държавата дейности.

От рейтингова гледна точка ключов нормативен документ е Закона за общинския дълг (посл.изм.от 12/2008г.). Законът регламентира формите на дълг, който общините могат да поемат, и целите, за които да го ползват, както и източниците, от които могат да обслужват поетите задължения. Източници за обслужване на общински дълг са:

- собствените приходи на общината
- общата изравнителна субсидия
- държавните трансфери за делегирани от държавата дейности, без тези за екологични обекти, за инвестиционни проекти в случаите, когато няма неразплатени разходи за тези дейности.

В тази връзка дефинираме паричен поток (който по-надолу в анализа си наричаме свободен паричен поток), от който общината може да генерира парични средства, с които да покрива задълженията си.

**СПП = 1.(Собствени приходи) + 2.(ОИС) - 3.(Текущи разходи за местни дейности) – 4.(Текущи разходи за дофинансиране на държавни дейности)**

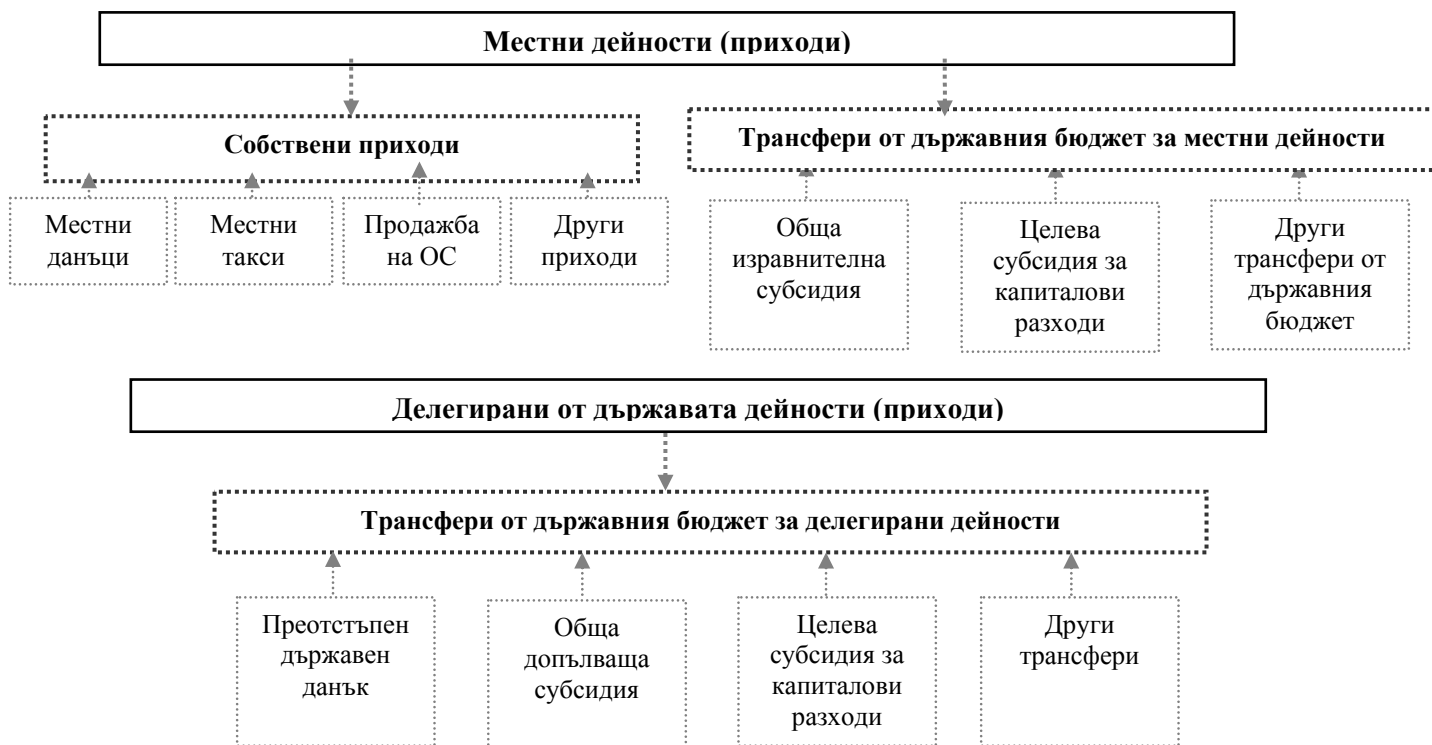
Фундаментално от рейтингова гледна точка е съотношението:

1.(Собствени приходи) + 2.(ОИС) - 3.(Текущи разходи за местни дейности) – 4.(Текущи разходи за дофинансиране на държавни дейности) / 5.(плащания по дълга)

ЗОБ предвижда ограничения, които са с важно значение от рейтингова гледна точка:

- общините могат да поемат дълг след решение на общинския съвет, за което се изисква минимум 50% мнозинство; с вземането на решение за поемане на дълг общинският съвет определя и неговите параметри (вид, цена и максимален размер, валута, обезпечение, условия за погасяване и др.);
- годишният размер на плащанията по дълга от страна на общините не може да надвишава 25% от общата сума на собствените приходи и общата изравнителна субсидия;
- номиналът на гаранции, издавани от общините, не може да надвишава 5% от общата сума на собствените приходи и общата изравнителна субсидия;
- общините не могат да обезпечават дълг чрез залог или ипотека на имущество – публична общинска собственост;

Приходната част на общинските бюджети е регламентирана със ЗОБ и може да се представи схематично по следния начин:



## 1. Приходна част на общинските бюджети

### 1.1. Собствени приходи

През 2005г. делът на собствените приходи в общите приходи на общините се запазва в общи линии на равнищата от предходната – пътният данък отпада като приход в общинските бюджети, но бива компенсирал от държавата под формата на субсидия. През 2006г. и 2007г. наблюдаваме значителен ръст в размера на собствени приходи, в резултат на което делът им в общите се увеличава до близо 41% през 2007г. През 2008г. се наблюдава забавяне и увеличението е 32%. На приблизително същото ниво остава и през 2009г. Като цяло субсидиите и трансферите от ЦБ за местни дейности нарастват с

подчертано по-бърз темп в сравнение със собствените приходи – кумулативния ръст на последните за периода 2004-2009г. е 212%, докато ръстът при собствените приходи за същия период е ~85%. През последната година субсидиите и трансферите обаче намаляват с 15%.

**Таблица №1**

	2004г.	2005г.	2006г.	2007г.	2008г.	2009г.
общо приходи на общините	2 332 858 341	2 694 336 122	3 283 280 149	4 077 098 966	5 490 679 271	4 760 774 798
дял на собствените приходи	35.2%	34.9%	37.5%	40.8%	32.4%	31.9%

Данните за общинските бюджети показват, че през 2005г. 167 общини регистрират ръст в собствените си приходи<sup>8</sup>, като за 24 от тях увеличението е минимално – под 5%. Тревожен е обаче фактът, че голяма част от общините дължат увеличението в собствените си приходи на реализиран ръст в постъпленията от продажба на имущество за периода. През периода 2006-2009г. се забелязва намаление в броя на общините, отчитащи увеличение на собствените приходи: през годините той възлиза съответно на 221, 194, 185 и 77 през последната година. Ако игнорираме приходите от продажба на имущество обаче, този брой възлиза съответно на 239, 232, 236 и 101 през четирите години. Последното е индикатор, че през този период зависимостта на общините от продажба на имущество е по-малка в сравнение с предходния. Т.е. повече общини са постигнали ръст в собствените приходи благодарение на останалите пера на собствените приходи (данъци, такси, доходи от собственост), което разглеждаме като положителен фактор.

**Таблица №2 Динамика в основните собствени приходи на общините (лв.)**

	2004г.	2005г.	2006г.	2007г.	2008г.	2009г.
Общо собствени приходи в т.ч.	821 717 272	940 937 261	1 232 113 717	1 663 977 824	1 781 342 863	1 512 859 369
изменение	19%	15%	31%	35%	7%	-15%
- от местни данъци	224 774 081	245 529 327	364 561 820	512 715 206	648 351 628	538 293 826
изменение	9%	9%	48%	41%	26%	-17%
- от местни такси	320 216 998	344 585 503	423 377 274	558 979 793	653 811 493	653 884 238
изменение	18%	8%	23%	32%	17%	0%
- от продажба на общинска собственост	111 111 354	213 931 286	287 678 279	482 062 274	312 075 974	137 778 929
изменение	28%	93%	34%	68%	-35%	-56%
- приходи и доходи от собственост	79 403 041	100 058 390	116 627 935	145 579 551	182 367 617	172 399 725
изменение	16%	26%	17%	25%	25%	-5%
- други приходи*	86 211 798	36 832 755	39 868 409	-35 359 000	-15 263 849	10 502 651
изменение	47%	-57%	8%	-189%	57%	169%

Постъпленията от местни данъци и такси през 2005г. бележат увеличение, но то е относително малко. Слабото нарастване на данъчните постъпления се обяснява с факта, че за периода 2001-2005г. данъчната ставка не е актуализирана, а също така отпада и пътният данък като приход в общинския бюджет. В следствие на повишаването на данъчните оценки на имотите от 2006г. след районирането на населените места е налице значим ръст в размера на данъчните приходи на общините, което води до леко увеличение на тежестта им

<sup>8</sup> Обособява се нова община – Сопот през 2004г.

в собствените приходи до близо 31% (при 27% през 2004г.). Друг фактор, допринасящ за благоприятната тенденция, е фактът, че през 2006-2007 г. във всички общини се обособява звено „Местни данъци и такси”, чиято дейност е свързана с предприемането на мерки за повишаване събираемостта на местните данъци и такси (данък върху недвижимите имоти и такса битови отпадъци). През 2008г. е налице закономерен ръст от 26% в данъчните постъпления, като делът им в собствените приходи нараства до 36%. През 2009г. икономическата криза засяга общинските бюджети, като ефектите са видими и в намалението на собствените приходи – 15%. Данъчните приходи запазват дела си от 36% въпреки спада от 17% в постъпленията.

**Графика №1 Структура на собствените приходи на общините**



От таблица №2 се вижда, че приходите от продажба на имущество нарастват с високи темпове през периода 2004-2007г. – кумулативното увеличение е 4,3 пъти, и като резултат увеличават дела си, достигайки 29% през 2007г. Ако се погледне динамиката на собствените приходи, коригирана с приходите от имущество, се вижда, че ръстът им през 2005г. е едва 2%, докато през 2007г. възлиза на 30%. Това показва още веднъж, че неблагоприятната тенденция на увеличението в приходите от продажба на имущество през този период е компенсирана от позитивния тренд в размера на данъчните постъпления през 2006-2007г. (ръст 110%), както и на другите основни пера в собствените приходи (такси – 62%, доходи от собственост – 45%). През 2008г. общините отчитат значителен спад в постъпленията от продажба на имущество, което представлява положителен фактор. Увеличението на собствените приходи е незначително (7%), но коригирани с приходите от продажба на имущество, те отчитат ръст от 24% на годишна база. Намалението в приходите от продажба на общинско имущество продължава и през 2009г. с нарастващ темп (-56%), а ако коригираме собствените приходи с постъпленията от продажба на имущество, то спадът им от 15% намалява до 6%.

## 1.2. Трансфери за местни дейности

**Таблица №3 Основни държавни трансфери за местни дейности (лв)**

	2004г.	2005г.	2006г.	2007г.	2008г.	2009г.
обща изравнителна субсидия	99 440 583	116 903 958	142 199 832	172 936 048	191 169 938	232 147 300
целева субсидия за кап. р-ди	87 905 265	105 108 547	191 731 965	293 932 864	261 192 485	350 056 832
други целеви трансфери	-	-	87 745 858	25 272 750	30 932 868	26 496 851

Общата изравнителна субсидия за местни дейности е предназначена да осигури минимално равнище на местните услуги в общините. До 2006г. включително размерът за всяка община се определя като разлика между средния размер за страната на постъпления от местни данъци на глава от населението и постъпленията от местни данъци за конкретната община, коригирани с броя на населението и умножени по 0,9. От 2008г. с нова методика са определени 4 компонента на субсидията. Частично промяната стимулира общините да оптимизират разходите си, за да получат допълнително средства от ЦБ, което представлява положителен фактор. През 2010г. отпада допълнителният компонент, който представлява компенсация на отрицателната разлика при очакваните постъпления от патентен данък през 2009г. и компенсация за приходите от отменения пътен данък; Размерът на изравнителната субсидия през периода 2004-2008г. бележи значителен ръст. Съществено увеличение се наблюдава през 2008г., което обаче се дължи отчасти на включването на компенсацията за отменения пътен данък в размера на субсидията.

**Таблица № 4 Обща изравнителна субсидия (в хил.лв.)**

в хил.лв.	2004г.	2005г.	2006г.	2007г.	2008г.	2009г.
обща изравнителна субсидия, заложена в ЗДБРБ	35 000	70 000	83 000	103 500	173 354	241 817
компенсация за отм.пътен данък	-	43 735	58 000	58 000	-	-
обща изравнителна субсидия по отчета на общините	99 441	116 903	142 200	172 936	191 170	232 147

Другият по-важен трансфер за местни дейности е целевата субсидия за капиталови разходи. От 2007г. е в сила нова методика за формиране и разпределение на размера ѝ, като въведените критерии са население, територия и брой населени места в общината, които имат определена тежест (съответно 40%/20%/40%). По този начин се постига по-обективен подход при разпределянето ѝ на база на набор от критерии, който отчита междуобщинските различия. От 2008г. в размера на ЦСКР се включва и трансферът за ремонт на четвъртокласната пътна мрежа, който за 2010г. е на обща стойност 50 млн.лв., като разпределянето за отделните общини е на база дължина на пътната мрежа. Капиталовата субсидия се разходва с решение на ОС на база предварително одобрени поименни списъци на обектите, като в закона не съществува изискване да се посочва конкретното ѝ разпределяне между местни и държавни дейности (за сравнение през 2004г. нормативната уредба изисква разпределянето на капиталовата субсидия да е в съотношение 60-40% за ДД/МД). Законът допуска извършване на капиталови разходи над определените в ЗДБРБ, в случай че те се финансират със собствени приходи. През 2008г. отпада възможността общините да получават допълнителни целеви субсидии за капиталови разходи от преизпълнение на приходите по републиканския бюджет.

С приемането на ЗДБРБ за съответната година се уточняват субсидиите, които общините могат да получат за реализиране на екологични обекти. За 2009г. размерът на заложените субсидии за екологични обекти от общините се е увеличил и възлиза на 82 млн.лв. спрямо 77,7 млн.лв. за предходните две години. За 2010г. размерът им е значително редуциран и възлиза на 40 млн.лв.

През 2008г. 57 общини са предвидили капиталови разходи за екологични обекти, което е двукратно повече спрямо 2007г., когато броят им е бил 27. През 2009г. броят им е 60, докато

през 2010г. значително намалява и е 19. В рамките на бюджетната година общините могат да получават допълнително средства за капиталови разходи, извън определените в ЗДБРБ, например от ПУДООС под формата на грантови схеми или безлихвени заеми, различни фондове и др.

**Таблица № 5 Целева субсидия за капиталови разходи (в хил.лв)**

(хил.лв.)	2004г.	2005г.	2006г.	2007г.	2008г.	2009г.
целева субсидия за кап.разходи, заложена в ЗДБРБ	59 030	85 000	105 000	153 000	191 739	205 500
- в т.ч. за екологични обекти	-	32 000	40 000	40 000	77 739	82 000
- в т.ч. за изграждане и поддръжка на общ.пътища	-	-	-	45 000	45 000	50000
целева субсидия за кап.разходи по отчета на общините	121 459	131 298	191 732	293 933	261 192	350 057

### 1.3. Приходи (трансфери) за делегирани дейности

**Таблица № 6 Основни държавни трансфери за делегирани държавни дейности (лева)**

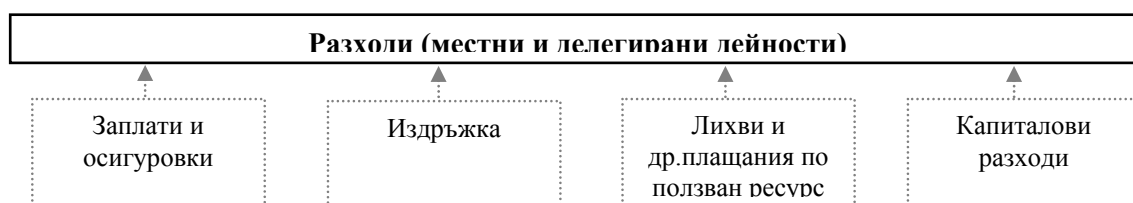
в лв.	2004г.	2005г.	2006г.	2007г.	2008г.	2009г.
преотстъпен данък по ЗОДФЛ	799 549 318	780 448 225	842 175 038	788 130 070	-	-
обща допълваща субсидия	407 800 041	431 144 492	530 118 564	633 436 468	1 799 941 518	1 964 138 648
целева субсидия за кап.разходи	33 553 297	26 189 483	26 260 752	42 076 472	39 097 220	41 469 239
други целеви трансфери	-	-	150 458 865	151 244 559	132 127 151	66 852 633

До 2007г. основният приход за делегирани дейности в общинските бюджети е преотстъпеният данък по ЗОДФЛ, с който общините покриват разходите за делегирани дейности. Преотстъпеният данък се определя ежегодно за всяка община със ЗДБРБ в размер на данъчната прогноза за приходите от данъците по ЗОДФЛ, събирани на територията на съответната община, не повече от сумата на разходите за делегираните дейности. През 2008г. този трансфер отпада и вместо обща допълваща субсидия се въвежда обща субсидия за делегираните от държавата дейности.

Общата допълваща субсидия (до 2007г.) се формира като разлика между размера на разходите за делегираните от държавата дейности и размера на приходите от преотстъпения данък по ЗОДФЛ (т.е. допълваща субсидия се отпуска на общини, при които приходите от преотстъпения данък не покриват изцяло разходите за делегирани дейности). На практика през този период всички общини са получили допълваща субсидия. От 2008г. размерът на общата субсидия за делегирани от държавата дейности се изчислява като сума на всички разходи за делегираните от държавата дейности, определени по стандарти.

Годишният размер на държавния трансфер за общините се разпределя по тримесечия – първо тримесечие - 30 на сто; второ тримесечие - 25 на сто; трето тримесечие - 20 на сто; четвърто тримесечие - 25 на сто. Другите целеви трансфери представляват средствата за ремонт на 4-класна пътна мрежа.

## 2. Разходна част на общинските бюджети





**Таблица № 7 Структура на общите разходи в общинските бюджети (в лева)<sup>9</sup>**

(лева)	2004г.	2005г.	2006г.	2007г.	2008г.	2009г.
Разходи за местни дейности	1 057 614 215	1 371 159 062	1 727 424 882	2 381 046 112	2 862 106 666	2 566 479 878
<i>Дял в общите</i>	45%	51%	53%	58%	58%	54%
Разходи за държавни дейности	1 275 237 950	1 323 130 440	1 555 855 267	1 696 052 854	2 110 528 903	2 194 294 920
<i>Дял в общите</i>	55%	49%	47%	42%	42%	46%
Общо разходи	2 332 852 165	2 694 289 502	3 283 280 149	4 077 098 966	4 972 635 569	4 760 774 798

\* Включително дофинансиране на държавни дейности с общински приходи

Общите разходи на общините бележат спад през от 4% през 2009г. при ръст от 22% през предходната година. Разходите за местни дейности намаляват с 10%, докато тези за държавни дейности отчитат ръст от 4%. До 2008г. делът на разходите за местни дейности в общите постепенно нараства и достига 58%, но през 2009г. намалява до 54%.

## 2.1. Разходи по икономически елементи

**Таблица № 8 Структура на разходите по икономически елементи**

	2004г.	2005г.	2006г.	2007г.	2008г.	2009г.
разходи за заплати, осигуровки	45.0%	39.9%	35.4%	32.3%	32.2%	36.5%
разходи за издръжка	38.8%	37.4%	37.8%	34.9%	33.6%	32.2%
разходи за лихви по заеми	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%	0.4%
капиталови разходи	11.5%	17.9%	21.0%	27.1%	28.6%	25.1%
други разходи	4.5%	4.5%	5.6%	5.5%	5.3%	5.9%
<b>общо разходи</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100%</b>

**Таблица № 9 Динамика в разходи по икономически елементи в лева<sup>10</sup>**

	2004г.	2005г.	2006г.	2007г.	2008г.	2009г.
<b>разходи за заплати, осигуровки</b>	<b>1 050 873 303</b>	<b>1 076 197 397</b>	<b>1 162 055 439</b>	<b>1 315 154 446</b>	<b>1 603 615 730</b>	<b>1 737 860 622</b>
- делегирани дейности	950 575 890	960 527 535	1 030 102 371	1 148 315 267	1 374 149 764	1 483 974 367
- местни дейности	100 297 413	115 669 862	131 953 068	166 839 179	229 465 966	253 886 255
<b>разходи за издръжка</b>	<b>904 915 506</b>	<b>1 008 156 254</b>	<b>1 241 557 049</b>	<b>1 421 332 312</b>	<b>1 669 715 533</b>	<b>1 532 941 550</b>
- делегирани дейности	219 643 682	238 933 263	312 045 768	297 579 919	411 379 630	373 379 067
- местни дейности	685 271 824	769 222 991	929 511 281	1 123 752 393	1 258 335 903	1 159 562 483

<sup>9</sup> Между общите приходи и общите разходи на общините през някои от годините има разлика, тъй като някои общини са реализирани икономии от държавни дейности, които към края на годината не са разпределени

<sup>10</sup> Вкл.е дофинансирането на делегирани дейности с местни приходи

<b>разходи за лихви и др.плащания по ползван ресурс</b>	<b>3 918 488</b>	<b>5 472 355</b>	<b>8 503 063</b>	<b>12 017 460</b>	<b>16 267 566</b>	<b>18 171 156</b>
- делегирани дейности	0	0	0	9 135	16 788	29 402
- местни дейности	3 918 488	5 472 355	8 503 063	12 008 325	16 250 778	18 141 754
<b>капиталови разходи</b>	<b>267 258 980</b>	<b>482 592 752</b>	<b>688 351 972</b>	<b>1 105 260 610</b>	<b>1 420 415 963</b>	<b>1 192 598 837</b>
- делегирани дейности	32 608 731	36 921 510	73 779 108	84 496 614	136 871 573	125 427 096
- местни дейности	234 650 249	445 671 242	614 572 864	1 020 763 996	1 283 544 390	1 067 171 741
<b>други разходи</b>	<b>105 885 888</b>	<b>121 870 744</b>	<b>182 812 626</b>	<b>223 334 138</b>	<b>262 620 777</b>	<b>279 202 633</b>
- делегирани дейности	72 409 647	86 748 132	139 928 020	165 651 919	188 111 148	211 484 988
- местни дейности	33 476 241	35 122 612	42 884 606	57 682 219	74 509 629	67 717 645
<b>общо разходи</b>	<b>2 332 852 165</b>	<b>2 694 289 502</b>	<b>3 283 280 149</b>	<b>4 077 098 966</b>	<b>4 972 635 569</b>	<b>4 760 774 798</b>
- делегирани дейности	1 275 237 950	1 323 130 440	1 555 855 267	1 696 052 854	2 110 528 903	2 194 294 920
- местни дейности	1 057 614 215	1 371 159 062	1 727 424 882	2 381 046 112	2 862 106 666	2 566 479 878

Като цяло през периода 2004-2009г. темпът на нарастване на разходите за местни дейности е по-бърз в сравнение с този за делегирани с изключение на 2008г. Данните показват увеличение на всички групи разходи с изключение на капиталовите разходи през 2009г., които отчитат спад от 16%. Запазва се и възходящата тенденция в динамиката на разходите за заплати, като през 2009г. те увеличават дела си от 8% на 9,9%. Общините разходват средства за заплати и осигуровки извън определената със ЗДБРБ численост на общинската администрация. Тенденцията на намаление на капиталовите разходи проличава и тук и делът им спада от 44,8% през 2008г. до 41,6% през 2009г.

**Таблица № 10 Структура на разходите за местни дейности**

	2004г.	2005г.	2006г.	2007г.	2008г.	2009г.
разходи за заплати, осигуровки	9.5%	8.4%	7.6%	7.0%	8.0%	9.9%
разходи за издръжка	64.8%	56.1%	53.8%	47.2%	44.0%	45.2%
разходи за лихви по заеми	0.4%	0.4%	0.5%	0.5%	0.6%	0.7%
капиталови разходи	22.2%	32.5%	35.6%	42.9%	44.8%	41.6%
други разходи	3.2%	2.6%	2.5%	2.4%	2.6%	2.6%
<b>общо разходи</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

## 2.2. Разходи по функции

Структурата на общинските разходи по функции е показана на долната таблица<sup>11</sup>.

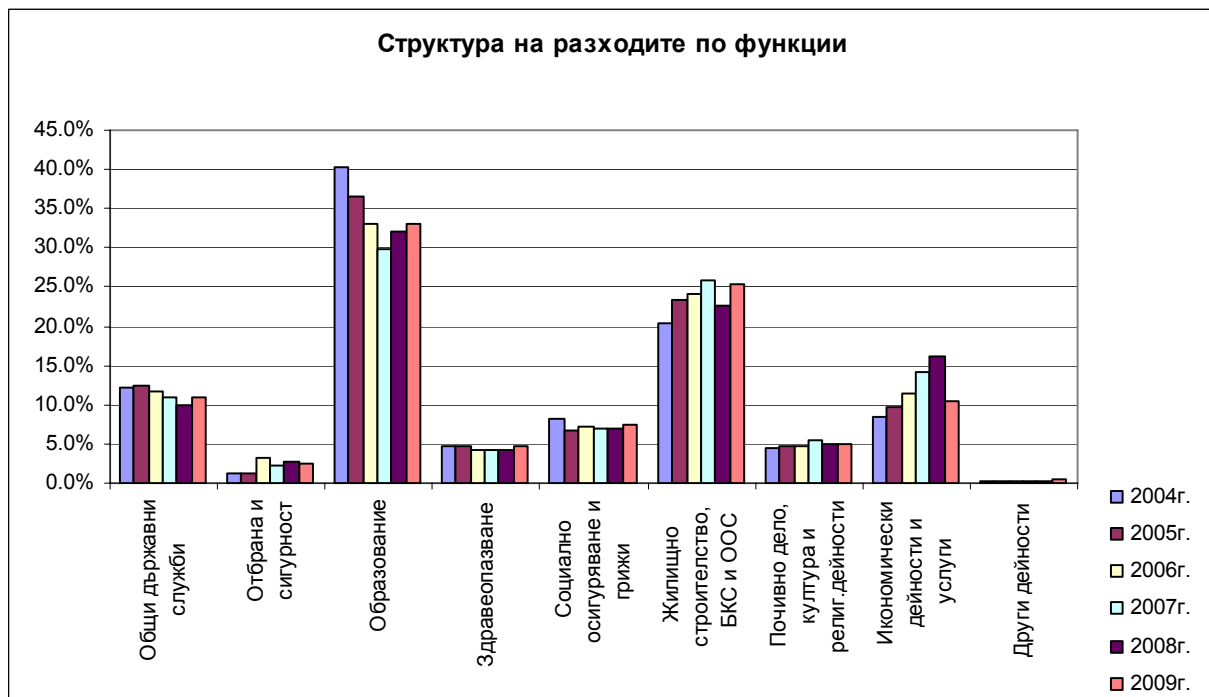
**Таблица № 11 Структура на разходите по функции**

	2004г.	2005г.	2006г.	2007г.	2008г.	2009г.
Общи държавни служби	12.1%	12.4%	11.6%	10.9%	10.0%	10.9%
Отбрана и сигурност	1.2%	1.3%	3.2%	2.1%	2.7%	2.5%
Образование	40.4%	36.6%	33.1%	29.9%	32.0%	33.1%
Здравеопазване	4.7%	4.8%	4.3%	4.2%	4.2%	4.6%
Социално осигуряване и грижи	8.2%	6.8%	7.2%	6.9%	7.0%	7.5%
Жилищно строителство, БКС и ООС	20.4%	23.4%	24.2%	25.9%	22.5%	25.4%

<sup>11</sup> Вкл.е и дофинансирането с местни приходи

Почивно дело, култура и религ.дейности	4.4%	4.8%	4.8%	5.6%	5.0%	5.0%
Икономически дейности и услуги	8.5%	9.7%	11.4%	14.2%	16.3%	10.5%
Други дейности	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%	0.4%

Графика № 2



Най-голям дял в общинските разходи заемат дейностите по функция „Образование” и функция „Жилищно строителство, БКС и ООС”, които формират близо 59% от всичките разходвани средства през 2009г. Най-висок кумулативен ръст за периода отчитат функциите „Отбрана и сигурност”, „Жилищно строителство, БКС и ООС”, „Икономически дейности и услуги” и „Други дейности”. Част от причините за тази тенденция са повишаването на такса битови отпадъци (което рефлектира върху разходите за „Жилищно строителство, БКС и ООС), повишаването на такса детски градини и др.

Таблица № 12 Динамика в разходите по функции на общините в лева<sup>12</sup>

	2004г.	2005г.	2006г.	2007г.	2008г.	2009г.
Общи държавни служби	282 590 884	333 502 511	379 351 760	443 759 194	498 621 939	518 946 719
Отбрана и сигурност	28 869 618	33 754 082	103 780 919	87 329 389	134 884 364	117 194 596
Образование	941 640 203	987 307 819	1 085 389 481	1 218 286 873	1 589 555 593	1 577 771 413
Здравеопазване	109 181 269	128 933 203	141 411 106	170 746 950	207 641 599	219 198 132
Социално осигуряване и грижи	190 275 888	182 275 303	236 427 347	282 327 232	346 278 243	359 375 790
Жилищно строителство, БКС и ООС	475 069 696	631 762 818	793 485 753	1 055 108 889	1 120 889 817	1 211 128 073
Почивно дело, култура и религ.дейности	103 447 825	128 621 414	158 740 665	226 823 152	248 345 918	238 352 109
Икономически дейности и услуги	197 588 362	262 279 519	375 281 959	580 217 199	809 572 086	499 430 098

<sup>12</sup> Вкл.дофинансирането на държавни дейност с местни приходи

Други дейности	4 188 420	5 852 833	9 411 159	12 500 088	16 846 010	19 377 868
<b>Общо разходи</b>	<b>2 332 852 165</b>	<b>2 694 289 502</b>	<b>3 283 280 149</b>	<b>4 077 098 966</b>	<b>4 972 635 569</b>	<b>4 760 774 798</b>

### 2.3. Капиталови разходи

Делът на инвестициите в бюджетите на общините се увеличава от 11% през 2004г. до 29% през 2008г., но през последната година намалява до 25% като резултат от ефектите на икономическата криза.

**Таблица № 13 Размер и структура на капиталови разходи на общините**

	2004г.	2005г.	2006г.	2007г.	2008г.	2009г.
Общо капиталови разходи	267 258 980	482 592 752	688 351 972	1 105 260 610	1 420 415 963	1 192 598 837
- ремонт на ДМА	20.5%	23.4%	27.0%	29.0%	30.6%	28.8%
- придобиване на ДМА	76.9%	73.6%	71.0%	66.0%	64.6%	66.3%
- придобиване на ДНА	1.2%	1.4%	2.0%	1.0%	1.4%	1.1%
- придобиване на земя	0.2%	0.3%	0.0%	2.0%	2.6%	3.1%
- капиталови трансфери	1.2%	1.3%	1.0%	1.0%	0.9%	0.6%

С най-голям дял в капиталовите инвестиции на общините са разходите за придобиване на ДМА, следвани от разходите за основен ремонт.

Като цяло се увеличава потребността от средства за финансиране на инвестиционните разходи на общините и за осигуряване на нормално равнище на текущите разходи. От следващата таблица се вижда, че през 2007г. едва 94 от общините в страната „успяват“ да финансират текущите си разходи (общите без капиталовите) с генерираните собствени приходи и ОИС, а през 2008г. този брой намалява до 78. През 2009г. обаче е налице ръст до 120, което отчитаме като положителен фактор.

**Таблица № 14**

	2007	2008	2009
Общини, финансирали текущите си разходи изцяло със собствени приходи и ОИС (без прод. на имущ.)	94	78	120

### Заклучение:

- Кредитният риск, свързан със способността на общините да изплащат задълженията си, е функция от елементите на свободния паричен поток. Налице е известна несигурност и вариативност във всеки от тези елементи от правна гледна точка, а също и от оперативна, което ги прави трудно прогнозируеми;
- БАКР приема, че съществува известен системен риск в дейността на общините, който се изразява основно в законодателен риск от частична смяна на схемата на финансиране на общините;
- Като цяло през периода общините увеличават собствените си приходи. През последната година обаче като следствие от икономическата криза общините отчитат спад на собствените приходи от 15%, което отчитаме като негативен фактор
- Немалка част от общините отбелязват ръст в собствените си приходи в следствие на продажбите на имущество, което представляваше тревожен фактор за евентуална декапитализация в голяма част от тях предвид „еднократния“ характер на тези приходи. През последните две години обаче се наблюдава тенденция на спад, което БАКР оценява положително;

- През последната година от периода се наблюдава тенденция на спад в капиталовите разходи като резултат от икономическата криза, което представлява негативен фактор от рейтингова гледна точка предвид недостатъчния им размер за реализиране на инвестиционните програми на общините;

Разгледаните по-горе тенденции във финансовото състояние и правната рамка на общините ни дават основание да заключим, че процесът на финансовата децентрализация се осъществява, макар и с недостатъчно бързи темпове. Въпреки това нормативната регулация, касаеща общините, се променя динамично и към момента все още не е напълно уредена.

***На база тенденциите във финансовото състояние и правната регулация на общините, както и предвид глобалната икономическа криза, която рефлектира върху финансовото състояние и на общините, считаме, че цялостният системен риск, свързан с дейността на общините в страната, се запазва умерен.***