

СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ И РЕЙТИНГОВА ОЦЕНКА НА ОБЩИНСКИТЕ ФИНАНСИ¹

Гл. ас. д-р Марин Маринов

Катедра “Финанси и кредит” – СА “Д. А. Ценов”, гр. Свищов

Резюме: В настоящата статия се поставя акцента върху финансовите параметри от общинските бюджети на българските общини. На базата на емпирични данни се прави сравнителен анализ на социално-икономическото управление на местните фискални единици от областите Плевен и Ловеч. Посредством метода на експертната оценка се поставя рейтингова оценка на всяка от тях.

Ключови думи: публичен сектор; местно самоуправление; общински приходи; общински разходи; публични услуги; рейтингова оценка.

Summary: The present article puts the accent on the financial parameters of municipality budgets of Bulgarian municipalities. Based on empirical data, it makes a comparative analysis of the social and economic management of the local fiscal units of Pleven and Lovech districts. Each of them is rated by the expert valuation method.

Key terms: public sector; local self-management; municipality revenue; municipality expenses; public services; rating.

JEL: H7; H11; H41

Въведение

Въвеждането на пазарните принципи на организация на икономическата система в Република България доведе до съществени трансформации във всички сфери на обществения й живот. Наблюдаваните промени засегнаха в голяма степен и публичния сектор на нашата страна в резултат на кардиналните промени в политическата конюнктура. Вследствие на тях се забелязва непоследователно реорганизиране на съществуващата централизирана форма на управление и постепенното изграждане на основите на местното самоуправление. Това преустройство се оказа движеща сила за съставянето и поэтапното осъществяване на концепцията за финансова децентрализация и програмата за нейното изпълнение.

¹ Настоящата статия е резултат от реализирането на научноизследователски проект № 24 към Института за научни изследвания на тема “Рейтингова система за оценка на общинските финанси” – ръководител на екипа: *Доц.д-р Ангел Ангелов*, ф-т Финанси, к-ра ФК. Членове: ст.ас.д-р Марин Маринов, ФК; ас.Сергей Радуканов, ФК и студентите Мариела Загорска, Петя Парапинска.

Актуалността на настоящата разработка се обосновава от значимата роля на местното самоуправление в обществения живот на нашата страна. Адекватното управление на българските общини е в зависимост от управленските решения на законодателната и изпълнителна власт в България. Правилното провеждане на политиката на финансова децентрализация ще оптимизира фискалните решения на местните управленски единици. Това е причина за подобряване на тяхната финансова независимост, а оттам и по-добро функциониране на публичния сектор. Същевременно като член на Европейския съюз, нашата страна е необходимо да прилага методика за оценка на подчинените управленски нива, която да съответства на утвърдените европейски практики.

Обект на изследване в настоящата статия са общините от областите Плевен и Ловеч. **Предметът** на изследването фокусира вниманието върху приходите и разходите на тези фискални единици. Изследването на финансовите им параметри има за **цел** да предложи методика за рейтингова оценка на общините в Република България, която да е съобразена със съществуващото териториално, административно и управленско устройство в нашата страна. Реализацията ѝ налага да бъдат решени следните **задачи**:

- анализ на теоретичните концепции за същността и особеностите на публичния сектор;
- анализ на основните финансови параметри от българската практика².

Вследствие на това се дефинира следната изследователска **теза**: финансовите параметри от бюджетите на българските общини позволяват разработването на методика за рейтингова оценка на техните финанси.

1. Институционална организация на звената в публичния сектор

Обществено-икономическото развитие на всяка страна се предопределя от финансово-управленските решения на нейните национални институции. Мащабите на тяхната намеса детерминира границите на публичния сектор, чието разумно управление е предпоставка за икономическия просперитет на държавното стопанство. Неговата структура се изгражда от централното, регионалното и местното ниво на самоуправление. Тяхната основна цел е производството и доставката на обществени блага и услуги за населението в съответните териториални граници. Казаното до тук позволява да се представи формулировка относно същността на публичния сектор, според която той е единство от публично-правни звена, които заедно с подчинените им институции, извършват приходни и разходни функции. Като причина за неговото обособяване се счита стремежът на националното управление да подобри ефективността на пазарните механизми относно справедливото разпределение на държавните ресурси между членовете на обществото³. Изградената по този начин институционална структура има задачата да провежда публичната политика на всяка страна. Основните елементи в обхвата на публичния сектор

² Изводите от анализа са направени на базата на последните официално обявени финансови данни от НСОРБ от бюджетите на българските общини.

³ Вж. подробно: Илиев, Цв. Икономическа свобода и растеж – детерминанти на политиката на реформи в България. – Сб. „Научни трудове”, МВБУ, Ботевград, 2007, с. 347 – 369.

Марин Маринов

са управленските институции на централно, областно и местно ниво. Световната практика показва, че те се означават с понятието “правителство” (government).

Публичния сектор притежава няколко характерни черти, които го разграничават от частния сектор. Първата от тях е по отношение на статута на управленските кадри. В демократичните страни ръководителите, които стоят начело на държавните институции, са избрани пряко или косвено от обществото. За разлика от тях, ръководителите на институции от частния сектор са самите собственици. Втората е, че публичните институции имат законово делегирани права да принуждават гражданите и частните организации да извършват конкретни дейности, свързани с плащането на данъци, социални осигуровки и други фискални задължения. Представената диференциация между публичния и частен сектор способства за разширяването на представите относно обхвата и мащабите на първия. Оттук се прави заключение, че държавният сектор е съвкупността от публични звена и подчинените на тях институции. Те изпълняват фискални функции, вследствие на което се решават конкретни социални проблеми. В резултат на това се постигат адекватни условия за производство на обществени блага, субсидиране дейността на частните производители и преразпределяне на доходите в териториалните граници на националното стопанство.

Засиленият научен интерес към ролята на държавния сектор е все по-силен и всеобхватен. Институциите, които влизат в неговия състав, са централното правителство и няколко субординирани нива на управление. Централната власт (central government) решава въпроси от национално значение (отбрана и външна политика). Регионалните и месни управленски звена се ангажират с проблемите на определена географска територия (чистота, улично осветление и др.). Вертикално изградената структура на държавно управление е от съществено значение за адекватността на финансово-управленските решения във всяка страна. Тя позволява да се конструира методика за оценка на финансовото управление на отделно фискално звено, влизащо в обхвата на конкретно йерархично ниво, както и да се осъществи сравнителен анализ между тях. Практиката показва, че екип от Световната Банка (WB) разработва система от коефициенти, чрез която е възможно да се направи рейтингова класификация на анализирани фискални единици. Характерното за тази система е приложимостта ѝ в страни с добре развита тристепенна форма на административно управление. Тя налага да бъдат подложени на анализ финансовите параметри от бюджетите на всяко звено. Групирането им е направено в три основни раздела, всеки от които изследва приходите, разходите и нивото на осигуряваните публични услуги.

Апробацията на представените техники в българската практика е невъзможно. Причината за това е особеността на областното ниво на управление, изразяваща се в липса на свои собствени фискални правомощия. Това е мотивът за предприемането на стъпки към изграждането на подходящ оценъчен механизъм, който да отрази вътрешно присъщите особености на административното устройство на Република България. Разработената система от показатели е индикатор за финансова стабилност на българските общини и ориентир за мениджмънта на всяка от тях.

Финансовите данни, които са подложени на анализ, се систематизират в три основни направления:

- разходи;
- приходи;
- субсидии.

Позовавайки се на *метода на експертната оценка* се представя сравнителен анализ и рейтингова класификация на изследваните общини и областите, в чиито състав са включени те⁴.

2. Сравнителен анализ на общините по критерий “разходи”

Акумулирането на всички общински разходи и съпоставката им с техния обем на областно ниво, дава представа за способността на всяка фискална единица да осигури определено количество обществени услуги. Това е и индикатор за степента на нейното социално-икономическо развитие. Анализът на финансовите параметри на българските общини от областите Плевен и Ловеч позволява да се направи следната класификация относно посочения фактор:

общо разходи на общината
общо разходи на всички общини в областта

Таблица 2.1

Област Плевен			Област Ловеч		
Община	лв./ж	рейтингова оценка	Община	лв./ж	рейтингова оценка
Плевен	1,0168	21	Априлци	1,6016	33
Белене	1,1243	23	Летница	1,0871	22
Ч.Бряг	0,8530	17	Ловеч	1,0887	22
Кнежа	1,0550	22	Луковит	0,8185	17
Левски	0,8853	18	Тетевен	0,7879	16
Д.Митрополия	1,0054	21	Троян	0,9253	19
Д.Дъбник	0,8590	18	Угърчин	1,2162	25
Гулянци	0,9239	19	Ябланица	1,2325	25
Искър	1,1286	23			
Пордим	1,3643	28			
Никопол	0,7888	16			

От таблица 2.1 е видно, че в област Плевен най-висока е стойността на показателя в община Пордим - 1,3643 лв./ж., а най-ниска в Никопол - 0,7888 лв./ж. Изследването на финансовите параметри на фискалните единици от Област Ловеч определя водещо място на Априлци, а в края на класацията е община Тетевен. В резултат на получените данни е логично да се очаква, че икономическите условия и социалната среда в общините с най-висока стойност на анализирания показател, са по-благоприятни от тези в останалите общини на съответните области. Необходимо е обаче да се проучат причините за увеличение на разходите на глава от населението, тъй като те могат да бъдат

⁴ Точковата система се определя със стъпка от 0,05 лв. (1т.=0,05 лв.)

[Марин Маринов](#)

вследствие на спонтанни движения, а не на трайни миграционни процеси. Това е възможна причина за отклонения на резултатите от проведения анализ.

Важен индикатор, който характеризира общинските разходи, е относителният им размер спрямо brutния вътрешен продукт (БВП). Анализът на данните представя следната рейтингова класификация на изследваните фискални единици:

общо разходи на общината
БВП

Таблица 2.2

Област Плевен			Област Ловеч		
Община	лв./ж	рейтингова оценка	Община	лв./ж	рейтингова оценка
Плевен	0,0462	1	Априлци	0,0873	2
Белене	0,0462	1	Летница	0,0592	2
Ч.Бряг	0,0388	1	Ловеч	0,0593	2
Кнежа	0,0479	1	Луковит	0,0446	1
Левски	0,0402	1	Тетевен	0,0429	1
Д.Митрополия	0,0457	1	Троян	0,0504	1
Д.Дъбник	0,0390	1	Угърчин	0,0663	2
Гулянци	0,0420	1	Ябланица	0,0671	2
Искър	0,0513	1			
Пордим	0,0620	2			
Никопол	0,0788	2			

С най-високи стойности на параметъра са общините Никопол и Априлци, като те са съответно 0,7888 и 0,0873 лв./ж. Диференциацията между финансовите единици е вследствие на различната управленска визия относно разходната политика на тяхното ръководство. Друга причина за силната поляризация между общинските разходи може да бъде провежданата инвестиционна политика, чиито мащаб се определя от финансовия капацитет и управленски подход във всяка фискална структура.

3. Сравнителен анализ на общините по критерий “приходи”

Акумулирането на общинския финансов ресурс се осъществява от три основни източника - данъчен, неданъчен и приходи от трансфери. От съществено значение за подчинените управленски нива във всяко национално стопанство е въпросът свързан с определянето на оптимална данъчната база, данъчни ставки и изграждане на адекватен трансферен механизъм. За финансовата обезпеченост на общината може да се съди по размера на данъчните ѝ приходи. Тяхното съотношение към общия им размер на областно

ниво определя параметрите на данъчния капацитет на конкретна фискална единица.

данъчни приходи на общината
общо данъчни приходи на всички общини в областта

Таблица 3.1

Област Плевен			Област Ловеч		
Община	лв./ж	рейтингова оценка	Община	лв./ж	рейтингова оценка
Плевен	1,4866	30	Априлци	1,3831	28
Белене	0,8290	17	Летница	0,4323	9
Ч.Бряг	0,8757	18	Ловеч	1,1528	23
Кнежа	0,5836	12	Луковит	0,4288	9
Левски	0,6175	13	Тетевен	0,7062	15
Д.Митрополия	0,4315	9	Троян	1,4838	30
Д.Дъбник	0,3806	8	Угърчин	0,4516	10
Гулянци	0,3418	7	Ябланица	0,7696	16
Искър	0,3078	7			
Пордим	0,4581	10			
Никопол	0,7779	16			

Анализът на финансовите данни определя общините Плевен и Троян с най-висока стойност на изследвания параметър, съответно 1,4866 и 1,4838 лв./ж. Причината за това е ресурсната осигуреност, икономическата активност и броя на населението в тези фискални единици. Увеличаването на стойностите в данъчния капацитет е предпоставка за реализирането на разход, който може да бъде насочен към различни дейности, с цел постигането на по-висока заетост и фискална стабилност. Освен това, акумулирания финансов ресурс е възможно да бъде вложен в непроизводителната сфера. Увеличаването на разходите за социални дейности, подобряването на транспортната система и решаването на екологични проблеми са малка част от направленията, в които могат да се разпределят общинските средства. Това би подобрило цялостната инфраструктура на съответната община и обособяването и като важен район за областта.

Точна представа за "финансовата самостоятелност" на местното самоуправление дава относителния размер на собствените приходи на общината спрямо техния общ размер на областно ниво. Този ресурс служи за финансирането на местните дейности на фискалните единици. Източниците, от които се акумулира, са данъчните и неданъчни приходи, общинските такси, глобите и административните наказания, приходите от продажба на общинско имущество, концесии и дарения в полза на местната власт. Анализът на финансовата база данни на общините от Плевенска и Ловешка област са представени в таблица № 3.2:

собствени приходи на общината
общо собствени приходи на всички общини в областта

Таблица 3.2

Област Плевен			Област Ловеч		
Община	лв./ж	рейтингова оценка	Община	лв./ж	рейтингова оценка
Плевен	1,3682	28	Априлци	2,0663	42
Белене	1,1697	24	Летница	0,6389	13
Ч.Бряг	0,6952	14	Ловеч	1,0694	22
Кнежа	0,7608	16	Луковит	0,5614	12
Левски	0,6210	13	Тетевен	0,7837	16
Д.Митрополия	0,6197	13	Троян	1,2324	25
Д.Дъбник	0,4761	10	Угърчин	1,0214	21
Гулянци	0,5116	10	Ябланица	0,9083	19
Искър	0,6041	13			
Пордим	0,6466	13			
Никопол	0,9072	19			

Данните разкриват, че най-висок е размерът на собствените приходи в община Плевен – 1,3683 лв./ж. Поради тази причина тя получава най-висока рейтингова оценка по отношение на изследвания показател. След нея се нарежда Белене, чиято стойност на 1,1697 лв./ж. Най-ниска е стойността на показателя в общините Долни Дъбник и Гулянци, съответно – 0,4761 лв./ж. и 0,5116 лв./ж. Анализът на данните за общините в област Ловеч определя водещо място на Априлци – 2,0663 лв./ж. В дъното на таблицата са Луковит и Летница със стойности съответно 0,5614 лв./ж. и 0,6389 лв./ж. Проведения анализ е възможно да се задълбочи, като се съпоставят собствените приходи на общините с размера на Брутния Вътрешен Продукт.

4. Сравнителен анализ на общините по критерии “публични услуги”

Като основен приоритет пред мениджмънта на всяка община, стои въпроса за управлението на нейните ресурси. Ръководейки се от основната цел на финансовата децентрализация, а именно "предоставянето 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"⁵, Общинските съвети в

⁵ Концепция за фискална децентрализация, <http://www.minfin.bg>.

Марин Маринов

страната си поставят за цел да оптимизират обема на основни обществени блага като образование, здравеопазване, култура, социално подпомагане, жилищно строителство, околна среда, почивно дело и др. Използването на финансовата база данни на Националното Сдружение на Общините в Република България (НСОРБ) позволява да се определи финансовата осигуреност на жителите на всяка от изследваните фискални единици по отношение на някои от посочените публични услуги. Насочвайки внимание към един от най-чувствителните за местната власт въпроси – финансиране на образованието, се откриват интересни несъответствия:

разходи за образование на общината

общо разходи за образование на всички общини в областта

Таблица 4.1

Област Плевен			Област Ловеч		
Община	лв./ж	рейтингова оценка	Община	лв./ж	рейтингова оценка
Плевен	1,0432	21	Априлци	0,7666	16
Белене	0,9977	20	Летница	1,2138	25
Ч.Бряг	0,9413	19	Ловеч	1,0279	21
Кнежа	0,9375	19	Луковит	0,9107	19
Левски	0,8677	18	Тетевен	0,9500	20
Д.Митрополия	0,9929	20	Троян	0,9588	20
Д.Дъбник	0,8847	18	Угърчин	0,9580	20
Гулянци	0,9231	19	Ябланица	1,4291	29
Искър	0,8989	18			
Пордим	1,5620	32			
Никопол	0,9621	20			

Въпреки че са традиционно силни в акумулурането на данъчни и неданъчни приходи, по отношение на изследвания показател общините Ловеч, Априлци и Троян са изместени от челното място. Изненадващо то е заето от Ябланица и Летница, чиято стойност на търсения фактор е съответно 1,4291 лв./ж. и 1,2138 лв./ж. Анализът на общините от област Плевен разкрива, че едноименната община отстъпва своята водеща роля в сферата на образованието. Стойността на разходите за образование на жител от нейното население са малко над един лев и четири стотинки (1, 0432 лв./ж.). На челно място се позиционира Пордим, чиито разходи за просвета са в размер на един лев и петдесет и шест стотинки (1,5620 лв./ж.). Емпиричните данни от проучването позволяват да се определи коя от изследваните области отделя повече средства за образование. Това се постига чрез съотношението на:

общо разходи за образование на всички общини в областта
общо разходи за образование на национално ниво

Водещо място по този критерий заема област Ловеч, в която на жител от населението ѝ се полагат над петдесет и една стотинки (0,5115 лв./ж.). Близки по стойност са средставата за посоченото направление в област Плевен. На всяко лице в нея се полагат приблизително по петдесет стотинки за образование (0,4942 лв./ж.). Необходимо е да посочим, че общините, а съответно и областите в страната, трябва да се стремят към създаването на все по-добри условия за образование на своите жители. Това ще ги превърне в притегателен център за много хора. Повишаването на образователния ценз на населението им ще осигури по-високо заплащане на неговия труд. Вследствие на това лицата ще имат способността да плащат по-високи данъци и такси, което от своя страна ще окаже въздействие върху социално-икономическия климат в съответната общност.

В заключение можем да отбележим, че управлението на организациите в публичния сектор на националната икономика е сложен и многостранен процес. Той изисква комбиниране на интелектуалния и професионален потенциал на ръководителите на тези организации с ресурсната обезпеченост на съответната териториална общност. Конструираната система от показатели в настоящото изследване е възможна вследствие на реализирането на финансовата децентрализация в нашата страна. Тази реформа е от изключително значение за икономическото развитие и демократично управление на всяко общество. Важно е да отбележим, че държавите, приели да започнат този сложен и многостранен процес, трябва да бъдат наясно с последствията от неговата реализация. Ясното и точно определяне на правата и задълженията на различните управленски нива, възлагането на приходни и разходни правомощия на подчинените фискални юрисдикции, както и засиления контрол от страна на централната власт и гражданското общество са обстоятелства, които позволяват да бъде изградена методика за рейтингова оценка на финансовата адекватност на звената в публичния сектор на всяка страна.