

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ДЪЛГОВОТО БЮДЖЕТИРАНЕ В БЪЛГАРСКИТЕ ОБЩИНИ¹

[Доц. д-р Стоян Проданов](#) [Доц. д-р Андрей Захариев](#)
[Гл. ас. д-р Александър Ганчев](#) [Гл. ас. Юрий Кузнецов](#)
[Гл. ас. Емил Цанов](#) Докт. Александър Личев

Резюме

Основна цел на тази разработка е да изследва дълговото бюджетиране на българските общини като област от общинските финанси, изискваща вземане на модерни, методически базирани решения. Тези решения надхвърлят традиционния едногодишен бюджетен планов хоризонт. С въвеждането на многогодишни модели за бюджетиране и анализ на капацитета за поемане на общински дълг се позволява съобразяване с уникалните характеристики на общината-поемател на дълга. Това разширява възможностите пред финансовия мениджмънт на българските общини. Следователно може да се потвърди, че българските общини максимализират ефектите от усвояване на средствата по ОП чрез развитие на капацитета за съфинансиране, включително чрез поемане на общински дълг. Това се реализира в граници, гарантиращи поносимост на обслужването при разнообразни, многогодишни сценарии за развитие на местната общност в условията на фискална децентрализация.

Ключови думи:

Общински бюджет, общински дълг, многогодишно планиране, дългов пазар, търговски банки, софтуерни решения, анализ на общинските финанси, общински проекти

The challenges ahead of debt funding of bulbulgarian municipalities

Stoyan Prodanov, PhD. Andrey Zahariev, PhD
Alexander Ganchev, PhD Yuriy Kuznezov
Emil Tsanov Alexander Lichev

Abstract

The main aim of this paper is to investigate the debt funding of the Bulgarian municipalities as an area of the municipality finance, requiring decision-making based on modern methodology. Those decisions are exceeding the traditional one year planning horizon. With the introduction of the multy-year models for budgeting and analyses of the capacity of municipalities' debt issue it is allowed to consider with the unique characteristics of the municipality debt-issuer. Such approach enlarges the capabilities in front of the municipal financial management. Therefore it is confirmed that Bulgarian municipalities are able to maximize the effects of absorption of operating programs funds through development of the capacity of co-finance,

¹ Настоящата статия е резултат от реализирането на научноизследователски проект № 35 към Института за научни изследвания на тема «**Моделиране дълговия капацитет на общините в условията на финансова децентрализация**» - ръководител на екипа: *Доц.д-р Стоян Проданов*, ф-т Финанси, к-ра ФК. Членове: доц. д-р Андрей Захариев, ФК; гл.ас.Юрий Кузнецов, БИ; гл.ас.Емил Цанов, БИ; гл. ас.д-р Александър Ганчев, ФК; ас.Николай Пенев, ФК; докт.Александър Личев, ФК.

including debt issue. Such policy could be introduced in borders, guarantying acceptable debt services under the conditions of various, multiyear scenarios for the development of the local community under the condition of fiscal decentralization.

Key words:

Municipal budget, Municipal debt, Multiyear planning, Debt capacity, Debt market, Commercial banks, Software solutions, Analyses of the municipality finance, Municipal projects.

Преходът след 1989 г. даде на местните власти статута на участници във финансовата система и им осигури правата да изпълняват задачи на собствен риск и отговорност. Финансовото управление на общините се основава на системата на годишно бюджетно планиране, която е задължителният хоризонт за планирането за органите на местното самоуправление. Въпреки това, голямата част от дейностите, предприемани от общините, води до резултати с финансови последици в следващите години. Такива дейности, например са поемането и обслужването на дългове за целите на планирането и изпълнението на инвестиционни проекти.

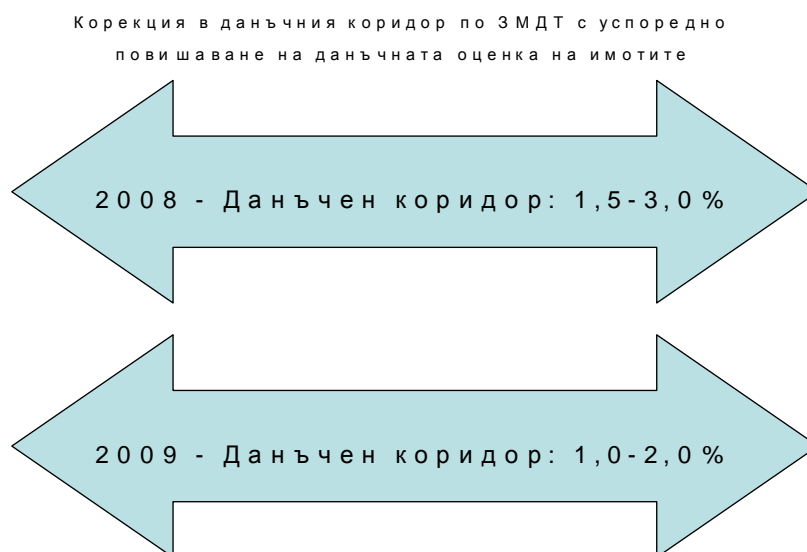
За **обект** на настоящето изследване се определя дълговия капацитет на българските общини в условията на финансова децентрализация, а за негов **предмет** конкретните техники за моделиране поемането на общински дълг, съобразно спецификите на общината-поемател на дълга и особеностите на инвестиционния проект, финансиран с дълг. С оглед на формулираните обект и предмет **целта на изследването се обвързва с развитие на методика за моделиране на бюджетни данни за определяне капацитета на общини за поемане на общински дълг.**

В структурен план изследването е сегментирано в: **уводна** част, в която се поставя актуалността, научната основа и задачите; **първи** параграф за обосновка на стратегическа рамка за многогодишно общинско финансово-бюджетно планиране; **втори** параграф, посветен на съобразяването на модела с възможностите за неговото информационно обезпечаване; **трети** параграф, в който се тества емпирично приложението на модела; **четвърти** параграф, в който се изследва поведението на основните участници на пазара на общински дълг за периода след 2006 г.; **пети** параграф, аргументиращ концепциите за селекция на инвестиционни проекти за финансиране с общински дълг; в **заклучението** се обобщават основните аналитични резултати и се аргументират препоръки към практиката.²

I.

Пълноправното членство на България в ЕС е предизвикателство пред местната власт. В „Европа на регионите“ активността в инвестиционното планиране постепенно се премества от центъра (столицата) към регионите и общините. Подобна активност на фона на намаляващ мащаб за инкасиране на собствени приходи от приватизация, продажба на активи и отдаване под наем контрастира с първите опити по законодателен път местните общности да вземат конкретни решения по конкретни фискални регулации. С въвеждането на данъчните коридори през 2008 г. и тяхното коригиране през 2009 год. Общините в България имат определени възможности за въвеждане на непозната за българските условия фискална конкуренция при облагането с данък сгради (вж. фиг. 1-1)

² Участието на авторите в написването на студията е както следва: доц. Андрей Захариев – увода, заключението и параграф 1; доц. Стоян Проданов – параграф 5; гл. ас. д-р Александър Ганчев – параграф 3; гл. ас. Емил Цанов и гл. ас. Юрий Кузнецов – параграф 2 и докт. Александър Личев – параграф 4.



Фиг. 1-1

Прекъсването на инвестиционния процес в общините за десетилетие, е факт, известен на всички, водещ до изострени градоустройствени, социални и икономически проблеми. Нарасналото равнище на капиталовите разходи на общините след 2002 г. е далеч от необходимото, за да се достигне минималните равнища на разходите в страните от Европейския съюз. Това, което е най-тревно обаче, е че публичните инвестиции продължават да бъдат в огромната си част (над 80%) реализирани не от общините. Докато в Европейският съюз средното ниво на общинските капиталови разходи като дял от всички публични капиталови разходи е над 60% и дори в страните-членки EU25 е над 50%, в България общините са отговорни за едва 15-18%. Това съпоставяне е показателно за степента на финансова децентрализация и за необходимостта да се възприеме друг модел, друг подход във финансирането на общинските инвестиции. Нормално е в контекста на европейската практика да се преустанови политиката на недоверие към местните власти, която се отразява и в нежелание да се делегират повече инвестиционни отговорности от страна на централната власт.

Възможно ли е да се извърши прогнозиране на капиталовите разходи на общините в условията на сегашната система от субсидии и местни приходи? Съществуват няколко сериозни трудности пред планирането на капиталовите разходи. На първо място, ежегодно предоставяните средства са трудно определими, тъй като липсва ясен алгоритъм за определянето на общия им годишен обем. На второ място, основен източник на финансов ресурс остава продажбата на активи и приватизацията, което е особено опасно, тъй като подобен изчерпаем приходоизточник не може да се приема за даденост след 5 или 7 години. В голяма част от българските общини приватизацията приключва и тенденцията за приходи по тази линия е към намаляване с 20-30% на база предходните години. Същевременно продажбата на активи и приватизацията внася голяма доза несигурност в прогнозата, заради необходимостта да се прави дългосрочно предвиждане и да се реализират активи на пазара на недвижимости. На трето място, специалните целеви субсидии за капиталови разходи се формират и разпределят не от единен център, а от няколко

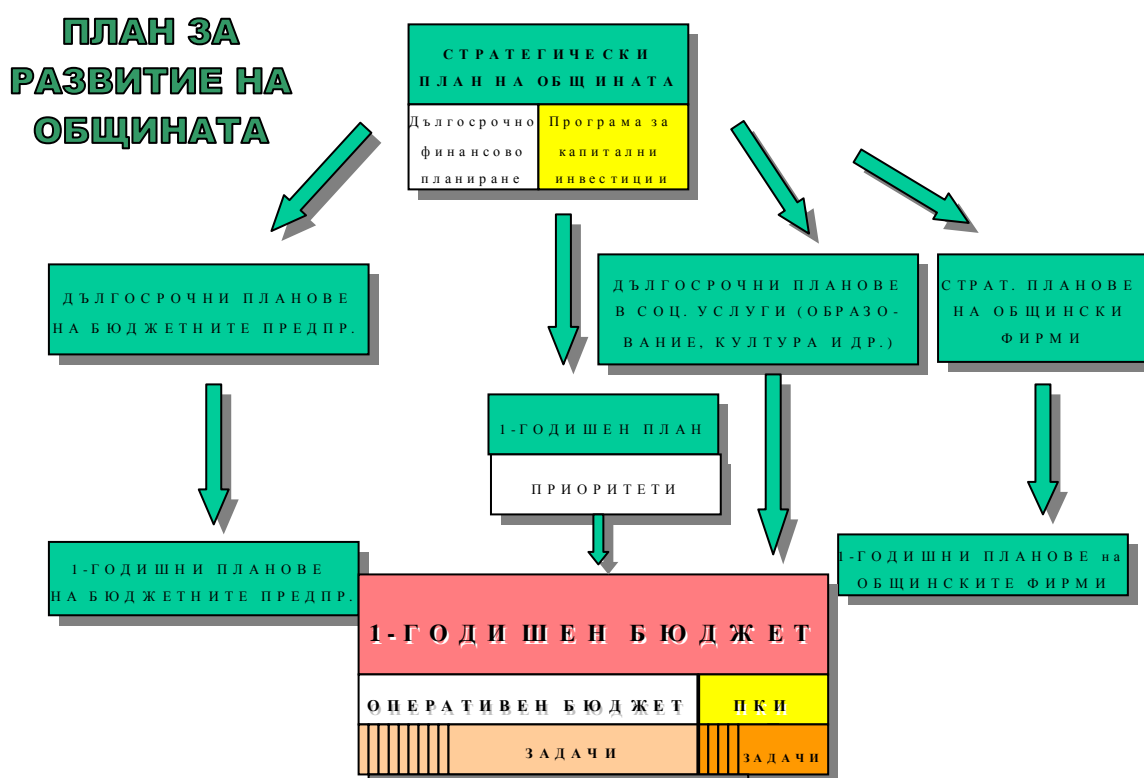
министерства и по линия на държавния бюджет. Очевиден е разрывът между способността на общините да прогнозираат своите оперативни разходи, в резултат на въвеждането на действащите държавни стандарти за разходите в делегираните държавни дейности, и затрудненията да прогнозираат капиталовите си разходи.

Освен затрудненията в прогнозирането, ниските и несигурни равнища на капиталовите разходи предизвикват и следните допълнителни проблеми:

- Неравномерно и несправедливо разпределение на капиталовите разходи по общини. Основните инвестиции се правят в по-големите и по-богати общини, докато по-малките и по-бедните успяват да реализират минимални капиталови разходи. Това улеснява прогнозирането на инвестициите за по-малките общини, тъй като основен и единствен приходоизточник се явяват целевите субсидии.
- Усвояването на грантовете (безвъзмездните средства), отпуснати от ЕС, изискват значителни собствени средства за съфинансиране, надхвърлящи по места текущите равнища на капиталовите разходи. Освен дефицит в осигуряването на изискваното съфинансиране, ползването на досегашната практика на планиране и предоставяне на капиталови субсидии ще доведе до „пресушаване” на капиталовите разходи, които биха се насочвали само за това и без възможност за проекти извън одобрените по евро фондовете. Очакваното равнище на средствата, отпуснати по различни фондове на ЕС, през периода веднага след присъединяването, възлиза на поне 500 млн. Евро до над 1 млрд. Евро годишно. При действащите регламенти, съфинансирането, което трябва да осигурят общините е 150-200 млн. Евро или по 18-25 Евро на жител. За община с 10 000 души население, 400 хил. лв. годишно е непосилна сума и би държала подобна община далеч от евро фондовете, увеличавайки неравенството между общините. Централната власт и общините час по-скоро трябва да изработят механизъм за взаимоотношенията по повод усвояването на евро фондовете, в който да се изгладят проблемните въпроси.
- Засилване на конкуренцията между общините за привличане на грантове и съфинансираня, изискващи повече внимание и ресурси за подготовка на проекти. Това автоматично декласира слабите финансово общини като неконкурентни заради невъзможността да отделят средства за проектиране.
- Невъзможност за достъп до дългово финансиране, което е начин за реализиране на приоритетни проекти сега пред отлагането им. Ползването на дълг формира допълнителни ползи за общините-ползватели, като например ценови предимства при изграждане на капиталови обекти сега. Ниските равнища на цените на редица услуги и активи понастоящем и очаквания им ръст в периода около присъединяването прави рационално изтеглянето на капиталови разходи (например строителство на започнат обект) напред във времето. Засега дълговото финансиране на общински капиталови проекти е по силите на големите и по-богати общини, със собствени приходи над средното равнище за страната.
- Липса на реалистичен поглед на държавата върху финансовите възможности на общините. За да се преустанови практиката финансовото

министерство и общините да се надлъгват взаимно, е безусловно необходимо централните власти да разполагат с аналитичен поглед върху финансовото състояние, инвестиционния капацитет на общините и възможното съфинансиране и дълг, което общинския бюджет може да си позволи.

Ето защо в настоящето изследване се аргументира необходимостта от въвеждане на нов подход на многогодишно финансово планиране, базиран върху мащаба и ресурсите не само на общинските функции и дейности, но и върху капацитета на общинските фирми (по ТЗ) и общинските предприятия (по ЗОС).



Фиг. 1-2

Подобен нов подход изисква прилагане и на нова концептуална рамка за планиране и приоритизиране (фиг. 1-2). В нейния обхват влизат всички налични ресурси концентрирани в управленските норми на местната администрация, търговския закон и закона за общинската собственост.

II.

При изграждането на компютърно-базираното софтуерно приложение за моделиране и анализ на бюджетните данни в посока съобразяване с изискването за дългосрочно управление и прогнозиране на дълговия капацитет на българска община, се обосновава методика на модел, в който се съблюдават множество

основни критерии, на основание на които, максимално да се възползваме от инструментариума за анализ на данни, включително:

- да приложим комплекс от статистически и програмни възможности;
- да използваме вградените характеристики на средата за прогнозиране на бъдещи събития;
- да създадем условия за създаване на много итеративни тестови модели, поддържащи променливи условия, генериращи сравними многовариантни сценарии и резултати;
- с помощта на статистическия анализ да проследяваме качеството на процесите, наличията на връзки и зависимости, тенденции и др.;
- до надграждаме софтуерен код в приложения лесно адаптируеми към специфичните потребности на дадена община;
- да използваме вградени средства за оптимизация, търсене на цел, изследване на зависимости и др.
- и не на последно място, да представим резултатите в лесни за възприемане структурни единици, вкл. графична визуализация за по ефективно разчитане на резултатите и предприемане на ефективни действия.

Съобразяването с горните критерии позволява създаване на система за моделиране на константните данни до аналитични и частично евристични крайни инструменти, отчети и аналитични карти. Така се достига до ефективността на една модерна технология за бизнес интелигентно изследване на бюджетните данни във формата на компютърни обекти. Те имат характер на максимално доближаващи се до най-съвременните технологии за организация на склад от данни, аналитичен инструментариум за изследване на връзките и зависимостите между данните, интерактивни отчети и панели, осигурявайки целия процес на колективна работа до момента на вземане на управленско решение.

При подбора и първичната оценка на средата, както и на основание следваните по-горе критерии се съобразихме с предложените от Gartner Group (2009) критерии за подобен бизнес-интелигентен модел, който трябва да притежава и още някои важни характеристики, които са съобразени и осигурени в настоящия модел, а именно:

- наличие на интегритет (Integration infrastucture) на данните, обектите, отчетите, кода на клиентските програмни модули и др.;
- възможност за доразработване (Additional Development);
- възможност за колективна работа и съвместно управление на процесите и данните (Workflow and collaboration);
- доставка на информация (Information delivery) от различни и несвързани източници, включително различни операционни системи, среди и структури;
- наличие на специализирани средства за отчетност (Reporting);
- възможност за изграждане на интерактивни панели (Dashboards);
- възможности за изграждане итеративни и в общия случай „неочаквани” (нерегламентирани) запитвания (Ad hoc query);
- пълна интеграция с всички приложения на Microsoft Office (Microsoft Office Integration);
- наличие на средства за анализ (Analysis);

- възможност за интеграция на данните с OLAP инструменти и средства за организиране на данните в бази и складове с данни (OLAP, Data mining);
- възможности за разширена визуализация (Advanced visualization);
- прогнозно моделиране и анализ на данни (Predictive modeling and data mining);
- възможности за построяване на интерактивни аналитични карти на показателите (Scorecards).

В нашето изследване ние задължително се съобразяваме не само от техническите и програмните компоненти на средата като такава, а и от възможността за качествено и оптимално ѝ имплементиране в реалната дейност по събиране и анализ на бюджетните данни на основа годишния бюджетен класификатор, добавяйки функционалност, която да създаде условия за:

Първо, да осигури оптимално много средства за постигане на бизнес-целта на общинската структура, т. е. да предполага възможност за обхващане на всички източници на информация, всички налични структури от данни, съществуващите изисквания за отчети, анализи, прогнози, законовите изисквания и др.;

Второ, да предполага възможност за първоначално прототипиране за проверка и доказване на хипотези за ефективност от внедряването и използването на модела и на тази основа да позволява еволюиране на своеобразния прототип до степен на пълно изграждане на базата данни, надграждане на всички зависими и независими дименсии на данните и връзките между тях, допълване с променливи, вложен програмен код и др.;

Трето, да притежава фундаментални средства за функционалност, а именно: наличието на система за интерактивни отчети и анализи, интерактивност при определяне на ключови компоненти в отчетите и изчислителни модели “в общия случай”, прости интерфейси по фиксирането на водещи и вторични параметри за многомерните анализи, обвързаност на отчетите съдържащи подотчети, наличие на възможности за изграждане на кръстосани таблици и анализи, наличие на активни диаграми за графично представяне на данните, инструменти за проследяване и достигане до значения; наличие на възможности за фиксиране и/или промяна на параметри, наличие на методи за последващо евристично прогнозиране след промяна на параметри, изчисляване на вероятностни оценки на основа прогнозирането, блендинг на резултатите, съхраняване на минал опит и история на аналогичните решения от отхвърлени сценарии, средства за сравнителен анализ и др.;

И не на последно място, да притежава базови изисквания към хардуерната платформа и базови изисквания по отношение на клиентските изчислителни системи.

Емпиричното апробиране на описаната методика с нейните информационни и финансово-инвестиционни характеристики фундамент за конкретни изводи за анализ на общините, в качеството им на субекти на бюджетните процедури. Начална фаза на анализа на финансовия капацитет е изграждането на интегрирана информационна база за обобщаване на всички финансови ресурси на общината и проследяването на тяхната динамика. Тя позволява да се работи с множество макроикономически показатели и показатели за проследяване на тенденциите на локално ниво. Прецизността на

анализа се обуславя от обхващане на максимален брой показатели, финансови източници и пера за направление на разходите. Процесът на изграждане на базата и прецизирането на данните в нея зависи от размера на общината и при големи общини може да отнеме по-дълъг период в който да се извърши уточняване на наблюдаваните показатели, спецификата на общината и т.н.

1. Набиране на макроикономическите и специфичните за общината показатели.

Един от най-често използван метод за екстраполиране е базиране на прогнозната информация от различни национални и международни институции. Наблюдават се нивата на икономически растеж, инфлация, ръста на безработица и т.н. При изграждането на реална база от такива прогнози показатели е задължително да се следи отклонението от прогнозата и намирането на „най-достоверен” източник. В момента принципът „минала година * инфлация” властва масово.

2. Набиране на информация за бюджета на общината. За съжаление трябва да се отбележи трудностите при анализирането на бюджета и автоматизирането интегриране на информацията на нуждите на прогнозирането. В момента все още общините използват за следене на бюджета затворен продукт на МФ в среда на DOS! Многогодишните опити да се отвори формата на данните се оказват неуспешни. Трудно е да се накара в общината да въвежда на ръка още веднъж цялата информация за бюджета особено в общината се реализират множество дейности. Този проблем важи в пълна сила за СФУК и други системи за контрол на приходите и разходите. В процесът на прилагане на системата бе разработен специален модул за конвертиране от DOS продукта в Excel формат данните за бюджета за нуждите на по-лесна интеграция. Този модул е едно ценно допълнение на всеки анализатор на бюджетни данни.
3. Изграждане на информационна база за остойностяване на услуги и определяне на цени на услуги и местни данъци

Трябва да се отбележи, че по закон общината трябва да остойности своите услуги като ясно покаже начина на ценообразуване. В някои общини екипът подпомогна създаването на методика за ценообразуване и изграждането на информационна база с досиета на всички услуги. Едно досие съдържа цялата процедура по нейното предоставяне, отделните дейности по извършването и разходите които се извършват. Също така се обвързва със съответните показатели за развитие на дейността и нейното подобряване.

по ед	Вид на услугата	Време за изработване или издаване, отделно от пряко заетите (часове)	Часове за всички документи (годишно)	Чов годий
1	2	3	4	
	Раздел I			
1.	Издаване на скици	2.70	2700.00	
2.	Издаване на скици с указан начин на застрояване	4.20	2100.00	
3.	Презаверяване на скици, от издаването на които са изтекли 6 м.	2.00	110.00	
4.	Определяне на стр. линия и ниво на строеж	12.50	750.00	
4.1.	Проверка изпълнението на строежа при достигане ниво изкоп, цокъл, корниз и б	3.40	40.80	
5.	Издаване на удостоверение за факти и обстоятелства по ЗУТ	1.80	288.00	
6.	Заверяване на преписи от документи и копия от планове и документи към тях	1.70	25.50	
7.	Издаване на разрешения за поставяне на врем. съоръжения	3.20	54.00	

Всички данни от едно досие служат за по-точно управление на приходите от различните услуги предоставяни от общината и избягването от тяхното дофинансиране³.

4. Информационна база за общинската собственост и собствеността на физическите и юридическите лица в общината

Изграждането на интегрирана информационна база в която да се натрупват данните е задължително условие за точна преценка на капацитета на общината. Интеграцията позволява от една точка да се проиграват различни сценарии от типа “what-if?”. Особено в период на криза точната преценка и правилното разпределяне на финансовите ресурси изисква тяхното прогнозиране и управление от една точка.

III.

За целите на емпиричното тестване на теоретично обосноваания модел се използват данни за бюджета на Община Варна в качеството ѝ на бенчмарк българска община с активна инвестиционна и дългова политика. Прогнозите за динамиката на общите бюджетни приходи и разходи в бюджета на Община Варна за периода 2009-2018 г. са изготвени според консервативните и преобладаващо песимистичните очаквания за развитието на световната и българската икономика в краткосрочен и средно срочен план. Прогнозите показват, че за 2009 г. съвкупният общински бюджет ще бъде на стойност около 200.9 млн.лв. Това е спад с около 6.92% спрямо общите бюджетни параметри за 2008 г., което се дължи на намалената икономическа активност на общинско ниво. За 2010 г. се очаква растеж от около 12.53% на общинския бюджет до нива от 226.07 млн.лв., което се дължи на ефектите от поемането на нов общински дълг през 2009 г. Прогнозите за периода след 2010 г. са направени при допускане за възстановяване на икономическата активност. Ето защо за периода след 2010 г. общинския бюджет надхвърля 240 млн.лв. Допълнително в края на целия прогнозен период през 2018 г. се предвижда 29.57% общо нарастване на бюджета на Община Варна до 260.315 млн.лв.

Прогноза за съвкупните приходи и разходи в бюджета на община Варна за периода 2009-2018 г. в хил. лв.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Съвкупни приходи	200900,00	226070,70	252509,68	246608,43	243228,75	239996,59	246633,29	251439,64	255939,60	260315,20
Съвкупни разходи	200900,00	226070,70	252509,68	246608,43	243228,75	239996,59	246633,29	251439,64	255939,60	260315,20

През периода 2009-2010 г. Община Варна в изпълнение на своя план за минимизиране на последствията от икономическата криза планира реализирането на редица инфраструктурни проекти. Част от тях ще бъдат реализирани с бюджетно финансиране, друга част по линията на оперативните програми, финансирани от ЕС. Съществена част от инвестиционната активност на общината за посочения период ще бъде финансирана посредством механизмите на дълговото финансиране и по-специално поемане на нови

³ Разбира се има и социални дейности и услуги които се дофинансират, но и при тях трябва да се балансира с интересите на всички данъкоплатци на общината и ползващите дадената услуга

задължения и включване в схеми за финансов лизинг. В настоящия анализ се разработват 3 сценария за отразяването на дългови решения върху финансовото състояние на Община Варна:

Сценарий 1. Без използване на схеми за финансов лизинг

Сценарий 2. Използване на всички заявени заеми плюс финансов лизинг по проект за уличното осветление.

Сценарий 3. Използване на всички заявени заеми плюс финансов лизинг по проект за уличното осветление и по проекта за водна база.

Емпирично тестване на сценарий 1.

Прогнозен оперативен бюджет на Община Варна за периода 2009-2018 г. в хил. лв.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Общо текущи приходи	106933,30	111347,07	115543,28	119689,99	123888,85	128247,94	132774,38	137653,36	142543,08	147624,09
Общо текущи разходи	77702,17	90453,96	93438,94	96428,99	99514,71	102699,18	105985,56	109377,10	112877,16	116489,23
Текущ бюджетен баланс	29231,13	20893,11	22104,34	23261,00	24374,13	25548,76	26788,82	28276,27	29665,92	31134,86

Аналитично моделиране на бюджетни и дългови показатели на Община Варна за периода 2009-2018 г.

Позиция	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Бюджет										
Собствени приходи/ Общо приходи	57,66%	55,00%	53,84%	53,97%	54,08%	54,16%	54,42%	54,69%	54,90%	55,10%
Налични средства/ Общо приходи	29,35%	22,86%	15,63%	15,81%	15,96%	16,11%	16,31%	16,57%	16,77%	16,96%
Оперативни приходи/ Общо приходи	58,96%	56,24%	55,04%	55,18%	55,29%	55,36%	55,62%	55,89%	56,11%	56,30%
Оперативни разходи/ Общо разходи	42,29%	48,99%	48,94%	49,10%	49,30%	49,48%	49,66%	49,82%	50,02%	50,22%
Налични средства/ Капиталови разходи	74,06%	176,64%	114,87%	116,10%	111,55%	109,56%	107,77%	106,12%	104,43%	98,73%
Капиталови разходи/ Общо бюджетни приходи	39,63%	12,94%	13,60%	13,62%	14,31%	14,70%	15,13%	15,61%	16,05%	17,18%
Капиталови разходи/ Собствени приходи	68,74%	23,53%	25,27%	25,24%	26,46%	27,14%	27,81%	28,55%	29,24%	31,18%
Целеви субсидии от ЦБ за капиталови разходи/ Капиталови разходи	4,82%	14,00%	12,98%	12,94%	12,31%	11,96%	11,64%	11,28%	10,98%	10,26%
Дълг										
Непогасен дълг/ Общо приходи	28,43%	23,33%	19,40%	15,85%	12,77%	9,87%	7,17%	4,62%	2,21%	0,72%
Обслужване на дълга/ Общо приходи	4,86%	11,73%	3,79%	3,96%	3,41%	3,16%	2,94%	2,72%	2,47%	1,54%
Обслужване на дълга/ Общо разходи	4,80%	12,58%	4,17%	4,37%	3,79%	3,53%	3,28%	3,05%	2,79%	1,75%
Налични средства/ Обслужване на дълга	603,87%	194,87%	412,48%	399,77%	467,61%	509,02%	555,32%	609,92%	677,71%	1098,19%
Нормативно ограничение за обслужване на дълга	6.24%	8.16%	20.64%	6.81%	7.10%	6.11%	5.66%	5.23%	4.81%	4.37%

Забележка: 1. в червено – рискови нива 2. в жълто – стабилни нива 3. в зелено – безопасни нива

Прогнозите за оперативния и капиталовия бюджет отразяват общите бюджетни прогнози и плановете на общинското ръководство за реализиране на определени проекти, политики, включително и поемането на дълг за плановия хоризонт. Прогнозният оперативен бюджет на Община Варна за периода 2009-

2018 г. показва, че текущия бюджетен баланс на Община Варна ще бъде положителен за целия прогнозен период до 2018 г. Очакванията са, че през 2009 г. текущите общински приходи ще надвишават текущите общински разходи с около 29.231 млн.лв. Прогнозите за периода 2009-2018 г. показват относително стабилно ниво на оперативния бюджетен излишък. Това доказва, че в условията на финансова криза текущата дейност на общината е ефективна и е в състояние да генерира достатъчно приходи. Посоченото е изключително позитивен факт по отношение на дългосрочното финансово състояние на Община Варна. Нещо повече, оперативния бюджетен баланс на Община Варна показва, че тя разполага със сигурен буфер, равняващ се на около 10.94% от средногодишния прогнозен бюджет на общината, който може да бъде насочен за неутрализиране на неблагоприятни финансови процеси

Капиталовият бюджет и неговото състояние са функция на цялостното финансово състояние на общината и тенденциите в неговото развитие за периода 2009-2018 г.

Очертаните по-горе характеристики в общинския бюджет показват, че новите дългови решения при следване на първия сценарий няма да повлияят отрицателно върху финансовото състояние на Община Варна. Това обаче не отстранява нуждата от по-подробен анализ на състоянието на общинския бюджет. От прогнозните стойности на коефициентите за бюджетен анализ могат да бъдат направени следните изводи:

Първо. През целия прогнозен период собствените приходи в бюджета ще превишават тези по линия на държавния бюджет. В конкретен план през прогнозния период собствените общински приходи ще варират от 53.84% до 57.66% от общите такива.

Второ. Наличните средства формират един стабилен дял в общите общински приходи от около 18.23% средногодишно при граница на вариране между 15.63-23.95%.

Трето. Състоянието на оперативните приходи и разходи като дял съответно от общите приходи и разходи показва наличието на позитивни тенденции. Това, въпреки повишаването на оперативните разходи към края на прогнозния период, свидетелства за оптималната текуща финансова политика на общинското ръководство.

Четвърто. Много голяма част от инвестиционната програма на общината може да бъде финансирана със собствени (налични) средства. Единствено за 2009 г. покритието на капиталовата програма с налични средства не е силно, което се дължи на големият обем инвестиционни разходи, а не на негативни процеси в общинския бюджет.

Пето. Финансирането на капиталови проекти по линия на държавните субсидии е относително ниско и на практика изключително недостатъчно. За 2009 г. държавните субсидии за капиталови разходи са едва 4.28% от инвестиционния капацитет на общината, а за 2010 г. те са 14%.

Шесто. Капиталовите разходи на Община Варна ангажират сравнително малка част от общите и собствените финансови приходи на общината. Единствено за 2009 г. те имат по-висок дял в тях от съответно 39.63% и 68.74%, което както бе посочено се дължи на по-амбициозна инвестиционна програма.

Седмо. По отношение на дълговата политика на Община Варна при първия дългов сценарий анализът показва висока кредитоспособност на общината. За целия прогнозен период плащанията по-дълга не надвишават законовият лимит. Данните показват, че законовата възможност за поемане и

обслужване на дълг е равномерно разпределена през годините, което е още един атестат за правилната дългова политика на общинското ръководство. От друга страна през 2010 г. коефициентите “обслужване на дълга/общо приходи” и “налични средства/обслужване на дълга” навлизат в своите стабилни нива, а коефициента “обслужване на дълга/общо разходи” минават в своята рискована зона. Това се дължи на съсредоточаването на повече плащания по главници през същата година. След това показателите се нормализират, което означава, че отражението на първия сценарий за поемането на нови задължения за финансиране на инфраструктурни проекти от страна на Община Варна не се отразява пагубно върху финансовото и състояние. Общинското ръководство обаче би трябвало да насочи своето внимание към по-сдържана финансова политика през 2010 г., когато общинския бюджет е по-натоварен с дългови плащания.

Емпирично тестване на сценарий 2.

Прогнозен оперативен бюджет на Община Варна за периода 2009-2018 г. в хил. лв.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Общо текущи приходи	106933,30	111347,07	115543,28	119689,99	123888,85	128247,94	132774,38	137653,36	142543,08	147624,09
Общо текущи разходи	77702,17	90453,96	93438,94	96428,99	99514,71	102699,18	105985,56	109377,10	112877,16	116489,23
Текущ бюджетен баланс	29231,13	20893,11	22104,34	23261,00	24374,13	25548,76	26788,82	28276,27	29665,92	31134,86

Аналитично моделиране на бюджетни и дългови показатели на Община Варна за периода 2009-2018 г.

Позиция	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Бюджет										
Собствени приходи/										
Общо приходи	57,66%	55,00%	53,84%	53,97%	54,08%	54,16%	54,42%	54,69%	54,90%	55,10%
Налични средства/										
Общо приходи	29,35%	22,86%	15,63%	15,81%	15,96%	16,11%	16,31%	16,57%	16,77%	16,96%
Оперативни приходи/										
Общо приходи	58,96%	56,24%	55,04%	55,18%	55,29%	55,36%	55,62%	55,89%	56,11%	56,30%
Оперативни разходи/										
Общо разходи	42,29%	48,99%	48,54%	48,81%	49,11%	49,44%	49,66%	49,82%	50,02%	50,22%
Налични средства/										
Капиталови разходи	62,39%	207,88%	131,65%	131,34%	124,00%	119,81%	107,77%	106,12%	104,43%	98,73%
Капиталови разходи/										
Общо бюджетни приходи	47,04%	10,99%	11,87%	12,04%	12,87%	13,44%	15,13%	15,61%	16,05%	17,18%
Капиталови разходи/										
Собствени приходи	81,59%	19,99%	22,05%	22,31%	23,80%	24,82%	27,81%	28,55%	29,24%	31,18%
Целеви субсидии от										
ЦБ за капиталови разходи/	4,06%	16,48%	14,87%	14,64%	13,68%	13,08%	11,64%	11,28%	10,98%	10,26%
Капиталови разходи										
Дълг										
Непогасен дълг/										
Общо приходи	36,15%	28,99%	23,40%	18,43%	14,02%	9,87%	7,17%	4,62%	2,21%	0,72%
Обслужване на дълга/										
Общо приходи	5,17%	13,67%	5,52%	5,54%	4,85%	4,42%	2,94%	2,72%	2,47%	1,54%
Обслужване на дълга/										
Общо разходи	5,10%	14,66%	6,02%	6,08%	5,36%	4,93%	3,28%	3,05%	2,79%	1,75%
Налични средства/										
Обслужване на дълга	567,80%	167,16%	282,97%	285,61%	329,09%	364,30%	555,32%	609,92%	677,71%	1098,19%
Нормативно ограничение										
за обслужване на дълга	6,24%	8,68%	24,07%	9,93%	9,93%	8,69%	7,91%	5,23%	4,81%	4,37%

Забележка: 1. в червено – рискови нива 2. в жълто – стабилни нива 3. в зелено – безопасни нива

При втория сценарий състоянието на оперативния бюджетен баланс остава непроменено. В капиталовия бюджет на Община Варна обаче настъпват значими промени. Обслужването на дълга нараства за 2009 г. с около 560 хил.лв., а за периода 2010-2013 г. това нарастване е с над 3.2 млн.лв. на година. Посоченото води естествено до намаление с посочените суми на наличните средства за капиталови разходи и съответно на възможните капиталови разходи за 2010-2014 г. Положителен факт е, че поради новото дългово финансиране капиталовите разходи, които Община Варна може да реализира през 2009 г. са в размер на 85.319 млн.лв., което е с около 13.44 млн.лв. нарастване спрямо ситуацията при следването на първия сценарий. Що се отнася до показателите за финансов анализ, то могат да бъдат отбелязани следните моменти:

Първо. По отношение на коефициентите, характеризиращи общото състояние на бюджета на общината не настъпват значими промени. Единствено навлизането на коефициента “налични средства/капиталови разходи” в неговите стабилни нива буди безпокойство, но то се свързва с по-високата капиталово-инвестиционна програма за 2009 г., а не протичането на негативни процеси.

Второ. Коефициентите, анализиращи влиянието на дълга върху общинския бюджет също не претърпяват значима промяна с изключение на 2010 г. Съсредоточаването на повече плащания по дълга в тази година при втория сценарий водят до влошаване на стойностите на повечето от тях и по-специално тези, свързани с обслужването на дълга и неговото покритие с налични средства. Тревога започва да буди увеличаването на размера на обслужването на дълга като дял от общите общински приходи. За 2010 г. прогнозните данни показват, че около 13.76% от всички общински приходи ще бъдат насочени за плащания по поетите при втория сценарий общински дългове. Като негативен момент може да бъде посочен и факта, че през 2011 г. се очаква обслужването на дълга да доближи плътно нормативното си ограничение.

Емпирично тестване на сценарий 3.

Прогнозен оперативен бюджет на Община Варна за периода 2009-2018 г. в хил. лв.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Общо текущи приходи	106933,30	111347,07	115543,28	119689,99	123888,85	128247,94	132774,38	137653,36	142543,08	147624,09
Общо текущи разходи	77702,17	90453,96	93438,94	96428,99	99514,71	102699,18	105985,56	109377,10	112877,16	116489,23
Текущ бюджетен баланс	29231,13	20893,11	22104,34	23261,00	24374,13	25548,76	26788,82	28276,27	29665,92	31134,86

Аналитично моделиране на бюджетни и дългови показатели на Община Варна за периода 2009-2018 г.

Позиция	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Бюджет											
Собствени приходи/ Общо приходи		57,66%	55,00%	53,84%	53,97%	54,08%	54,16%	54,42%	54,69%	54,90%	55,10%
Налични средства/ Общо приходи		29,35%	22,86%	15,63%	15,81%	15,96%	16,11%	16,31%	16,57%	16,77%	16,96%
Оперативни приходи/ Общо приходи		58,96%	56,24%	55,04%	55,18%	55,29%	55,36%	55,62%	55,89%	56,11%	56,30%
Оперативни разходи/ Общо разходи		42,29%	48,99%	48,25%	48,60%	48,98%	49,40%	49,66%	49,82%	50,02%	50,22%

Налични средства/ Капиталови разходи	58,71%	225,18%	141,06%	140,22%	131,48%	125,25%	107,77%	106,12%	104,43%	98,73%
Капиталови разходи/ Общо бюджетни приходи	49,99%	10,15%	11,08%	11,28%	12,14%	12,86%	15,13%	15,61%	16,05%	17,18%
Капиталови разходи/ Собствени приходи	86,70%	18,45%	20,58%	20,90%	22,45%	23,74%	27,81%	28,55%	29,24%	31,18%
Целеви субсидии от ЦБ за капиталови разходи/ Капиталови разходи	3,82%	17,85%	15,94%	15,63%	14,51%	13,67%	11,64%	11,28%	10,98%	10,26%
Дълг										
Непогасен дълг/ Общо приходи	39,35%	31,45%	25,23%	19,64%	14,59%	9,87%	7,17%	4,62%	2,21%	0,72%
Обслужване на дълга/ Общо приходи	5,50%	14,52%	6,31%	6,30%	5,58%	5,01%	2,94%	2,72%	2,47%	1,54%
Обслужване на дълга/ Общо разходи	5,43%	15,57%	6,85%	6,89%	6,16%	5,58%	3,28%	3,05%	2,79%	1,75%
Налични средства/ Обслужване на дълга	533,63%	157,43%	247,48%	251,06%	285,92%	321,75%	555,32%	609,92%	677,71%	1098,19%
Нормативно ограничение за обслужване на дълга	6,24%	9,23%	25,55%	11,36%	11,30%	10,00%	8,95%	5,23%	4,81%	4,37%

Забележка: 1. в червено – рискови нива 2. в жълто – стабилни нива 3. в зелено – безопасни нива

Третият сценарий не променя състоянието на оперативния бюджетен баланс. В капиталовия бюджет на Община Варна обаче настъпват промени, които са в посока нарастване на позицията, свързана с обслужването на дълга. То за 2009 г. нараства с около 600 хил.лв., спрямо ситуацията при втория сценарий и с около 1.160 млн. лв. спрямо ситуацията при първия сценарий. В периода 2010-2013 г. увеличението на погашенията по общинския дълг е в рамките на над 1.6 млн.лв. на година спрямо втория сценарий. За периода 2010-2012 г. увеличението на разглежданата позиция спрямо първия сценарий е с над 5 млн.лв. Това логично води до намаление на наличните средства за капиталови разходи и съответно на възможните капиталови разходи за 2010-2014 г. При третия сценарий Община Варна може да похарчи за капиталови разходи през 2009 г. сумата от 90.664 млн.лв., което е с около 5.354 млн.лв. нарастване спрямо ситуацията при следването на втория и с около 18.785 млн.лв. спрямо първия сценарий.

Представените дотук данни и анализи дават основание за следните заключения и изводи по отношение на дългосрочното финансово състояние на Община Варна:

Първо. Дългосрочното финансово състояние на Община Варна за периода 2009-2018 г. може да бъде определено като стабилно независимо от следвания сценарий за поемане на нов дълг. В рамките на общинския бюджет не се наблюдават значими негативни тенденции. Въпреки това може да бъде изтъкнато, че общинското ръководство трябва да води умерена и сдържана финансова политика особено по отношение на управлението на общинския дълг.

Второ. От гледна точка на ефективността и стабилността на общинските финанси третият сценарий за финансирането на заявените от общинското ръководство инвестиционни проекти през 2009 г. е неефективен и нежелан. Това е така, защото той ще води до реално намаляване на бъдещия инвестиционен капацитет на Община Варна и до временни затруднения за общинския бюджет през определени бюджетни години.

Трето. Следването на първия сценарий е най-безопасно за общинския бюджет, но същевременно при неговото прилагане инвестиционния капацитет през 2009 г. е по-нисък.

Четвърто. Увеличението на инвестиционния капацитет при следването на втория сценарий не е съпроводено с негативни тенденции, каквито са налице при третия сценарий. Същевременно прилагането на втория сценарий води до изтегляне на допълнителен инвестиционен капацитет на общината и неговото реализиране още през 2009 г. Поради това може да се посочи, че втория сценарий е по-удачен за прилагане от страна на общинското ръководство.

IV.

Емпиричният преглед на реализираните поемания на общински дълг след приемането на Закона за общинския дълг сочат, че търговските банки са основният участник в процедурите по кандидатстване и отпускане на банкови кредити на общините за целите на общинските инвестиционни програми и проекти. Всички операции на ТБ обаче попадат под строгата регулаторна рамка на Базел II и нормативите на БНБ за капиталова адекватност и обезпечаване на операциите с общинските бюджетни средства. Прегледът на капиталовото споразумение показва, че е налице подробно предписване на формите и начина, с помощта на които банките следва да публикуват информации за поетите от тях рискове и прилаганите системи за управлението им. Това би трябвало да доведе до по-висока пазарна дисциплина. Ако рисковия профил на една банка като следствие на поемани по-високи рискове се изостря, то тя трябва да плаща по-високи лихви при своето рефинансиране. Това трябва да я принуди или да измени своя рисков профил, или да въведе по-добра система за определяне на рисковете. Обект на сериозна дискусия по тази тема е степента на разкриване и оповестяване на информация и доколко това би било с негативни последици.

Съгласно изискванията за нова капиталова директива на Европейския съюз, информацията, свързана с операциите на ТБ, включително и спрямо общините ще се събира и архивира на национално и европейско ниво в електронна база данни. Тя ще бъде достъпна за всеки желаещ да я ползва, включително да я зарежда на собствени информационни носители.

Така трите стълба на БАЗЕЛ II би трябвало да се разглеждат като неразделни части на една единна концепция. В нейната основа е убеждението, че с оглед на увеличаващата се комплексност на банковото дело, стабилността на отделните банки не може да се гарантира с помощта на традиционните форми на банковия надзор, а преди всичко с вътрешнобанковото управление на рисковете и взаимното наблюдение на банките в смисъла на укрепване на пазарната дисциплина, което води до индивидуализация на банковия надзор. За самите банки, участието на пазара на финансиращи решения на общински инвестиционни проекти означава или отпускане на заем или включване в подписка за записване на облигации.⁴ Затова може да се каже, че трите стълба взаимно се допълват. За да могат банките да изпълнят високите изисквания на БАЗЕЛ II, те трябва да модернизират своите системи за управление на риска, да започнат воденето на огромни по своите размери информационни масиви с цел измерване на рисковите компоненти. В тази насока е безспорен интереса към реализираните за периода след 2006 год. поемания на общински дълг от страна

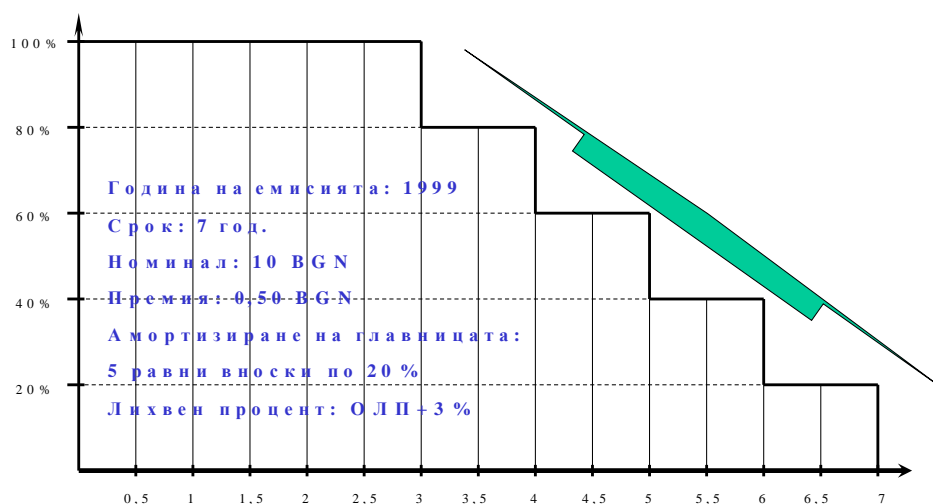
⁴ По проблема за общинските облигации вж. подр.: Лилова, Р., Ст. Симеонов, Пл. Пътев, Ст. Проданов, А. Захариев и Г. Иванов. Общински финанси. София, Петекстон, 2000, стр. 137-164.

на български ТБ (таблица 4-1).

Таблица 4-1

Емитенти – 21 общини	Валута (BGN)	Брой ТБ по ЗОП	ОЛП	Ефективен %
Средно:	2084122 лв.	3,33 ТБ	3,57%	4,59%

Анализът на данните сочи, че средно в процедура по ЗОП за участие в конкурс за поемане на общински дълг са участвали средно 3,33 търговски банки. Средният размер на търсения кредитен ресурс е в размер на 2,084 млн. лв. на община при средна цена на ресурса от 4,59%.



Източник: Захариев, А. Управление на дълга. Абагар, В. Търново, 2003, стр. 218.

Фиг. 4-1

Съпоставено с изискванията по Базел II е налице средна рискова премия спрямо ОЛП на постигнатите ценови равнища от общините емитенти в размер на 1,02%. Без да конкретизираме характеристиките на инвестиционните проекти може да се посочи, че българската практика познава и по-добри, хибридни финансиращи решения, какъвто е примерът с първата българска вътрешна облигационна емисия на Община Свищов от 1999 г. (вж. фиг. 4-1).

V.

Общинските власти се избират по демократичен път, тяхното призвание е да търсят и следват политика на подобряване живота на своите избиратели, на повишаване на общественото благосъстояние. Реализацията на тази политика трябва да се търси най-вече в инвестиционната програма на общините и инвестиционните проекти на икономическите субекти, собственост на общините. Това е причината финансовият и икономически анализ на общинските инвестиционни проекти да е в основата на избора на икономическо и социално въздействие. След мащабната реформа на общинските финанси и началото на финансовата децентрализация, процесът на планиране на капиталните инвестиции се оптимизира и стана по-предвидим. Понастоящем потенциалът на българските общини да финансират дългосрочните капитални инвестиции е базиран на собствените приходоизточници, които заемат все по-

голям дял в общата структура на приходите, формирайки оперативен бюджетен излишък, както и на средствата по оперативните програми. Характеристиките на значимите общински инвестиционни проекти (мащаб, срок, изискване за проектна готовност, съгласувателни процедури, съответствие с плановите документи), финансирани със собствен финансов ресурс или със средства по оперативните програми, налагат развиването на административен капацитет за използване на дългово финансиране. В случаите, когато оперативният бюджетен излишък е основата за ресурсно осигуряване на даден проект, дълговото финансиране дава възможност да се наберат необходимите значителни средства в рамките на бюджетната година, да се стартират инвестиционните активности и да се прехвърлят като финансова тежест чрез дълга във времето. Интергенерационният подход е добра обосновка на ползването на дълг – както финансовата цена, така и ползите се разпределят в едни и същи периоди, което оправдава критерия за справедливост на понасянето на дълговите ефекти между поколенията. По отношение на проекти, осигурени финансово по оперативните програми на Европейския съюз, изискването за съфинансиране често изглежда в отосителен размер приемливо, но в абсолютен размер непоносимо за плащане от годишния общински бюджет. И в този казус използването на дълговите възможности и инструменти (банкови заеми, облигационни заеми) е неизбежно. Ползването на дълг формира допълнителни ползи за общините – получатели на дълг, като например ценови предимства при изграждане на капиталови обекти. Ниските равнища на цените на редица услуги и активи понастоящем и очакванията за ръст в периода след кризата, както и тенденциите за ръст на цените при конвергенцията на българската икономика и тази на ЕС прави рационално изтеглянето на капиталови разходи (например строителство на започнат обект) напред във времето.

Във всички общини, независимо от техните финансови възможности и степен на икономическо развитие, съществува нужда от рационална, ефективна и работеща система за планиране на финансовите ресурси и капиталовите проекти, базирана на стратегическите цели и приоритети, изведени в общинските планове за развитие. За целите на ресурсното прогнозиране на процеса на общинско планиране и бюджетиране е от изключителна важност се отсеят изпълнимите и нереалистични цели, които биха породили проблеми при конкретизирането на мерките за изпълнение и определянето на възможните приходоизточници. От гледна точка на финансовия мениджмънт в българските общини основното предизвикателство е намирането на компромиса между дългосрочните стратегически цели и приоритети и краткосрочното бюджетно планиране. Задоволително прагматично решение на проблема не се наблюдава. В голямата си част предложените от общините планове остават за престижни, промоционални цели, докато реалистичните програми и мерки, които могат да се осъществят в „реално време”, продължават да се определят, остойностяват и включват в капиталовата програма, съпътстваща процедурата по приемане на общинския бюджет. Възможно ли е съвместяване на двата процеса или това ще се отложи за неопределеното бъдеще? Отговорът на този въпрос зависи от внедряването на системи за дългосрочно финансово планиране и от кардиналното решаване на редица проблеми, стоящи пред финансирането на общинските капиталови инвестиции. До голяма степен решението ще се осъществи с намаляването на капацитета за генериране на собствени капиталови приходи на общините - изчерпването на обектите за общинска приватизация и продажба на недвижими имоти. Глобалната финансова криза

засили тези тенденции и наложи по-бързо преориентиране към съдържателна и отговорна процедура на съгласуване на стратегическите планови документи с бюджетните процеси на общинско ниво.

Инвестиционните проекти на общините могат да водят до производството на обществени блага (стоки или услуги) – тези блага, чието консумиране е общодостъпно и неконкурентно за всички жители или на частно консумирани блага (стоки или услуги), за които трябва да се плати определена цена за придобиване на право на собственост и ползване. Пример за обществено благо е уличното осветление, неограниченият достъп до различни общински обекти – паркове, стадиони, библиотеки. Частно потребявани блага са стоките, произвеждани от общинските фирми, питейната вода, местата за паркиране. Общинските инвестиционни проекти е възможно да произведат и двата вида блага, което изисква и различни аналитични процедури съобразно спецификата на проекта. Проектите, предлагащи частно консумирани услуги или стоки трябва да се анализират с методите на финансовия анализ – вземат се предвид приходите и разходите с пазарните им цени, тъй като пласирането на стоките или услугите става с пазарните механизми. Върху вторият вид проекти обаче трябва да се приложи икономически анализ - анализ на обществените ползи и разходи, за които не е удачно използването на пазарни цени. В този случай пазарният механизъм се замества от намесата на държавата в лицето на общината. Самото разпределение на публичните блага се определя от публичния избор, базиран на вота на средния избирател. Този вот в условията на политическа демокрация е единствено меродавен за това какви публични блага трябва да предоставя общината, в какви количества и пропорции, въпреки че винаги би имало и недоволни избиратели. Общински проекти, за които се предвижда пазарна реализация на продуктите – стоки или услуги, подлежат и на анализ на обществените ползи и разходи, за да се установи не само финансовия резултат, но и влиянието върху обществените интереси и общественото благосъстояние.

За да се разглежда един инвестиционен проект с методите на финансовия или икономическия анализ, той трябва да отговаря на няколко условия:

- да се реализира от общината или с участието на общината;
- да е дългосрочен, ползите и разходите не трябва да са ограничени в рамките на една бюджетна година;
- да е мащабен, трябва да ангажира относително големи ресурси;
- да съществуват реалистични алтернативи за финансирането му.

Ефективността на инвестиционните проекти, произвеждащи стоки и услуги за пазарна реализация се извършва с финансов анализ на приходите и разходите. Необходимо е да се планират всички приходни и разходни парични потоци през срока на действие на проекта. Обикновено големите инвестиционни разходи се правят в началото на периода, а приходните парични потоци, формирани от разликата между оперативните приходи и разходи, се получават след въвеждане на проекта в действие. За да се получи съпоставимост на приходите и разходите, бъдещите парични потоци се превръщат в сегашни стойности посредством дисконтиране с дисконтова норма r , отразяваща цената на финансирането и риска на проекта.

Съпоставянето на сегашната стойност на приходите и разходите може да се извърши с различни показатели – например чиста сегашна стойност, вътрешна норма на възвръщаемост или индекс на рентабилност.

Всеки инвестиционен проект, независимо дали е частен или публичен, се предвижда да създава потоци от потребителски ползи. Когато потребителските ползи се намалят с разходите по проекта се получава стойността на чистите потребителски ползи от разглеждания проект. За тази цел и ползите, и разходите трябва да са в съпоставима парична форма. Когато трябва да се избира между конкурентни инвестиционни проекти, които са взаимно изключващи се, принципът за максимизиране на полезността налага изборът на проекта, характеризиращ се с възможност за достигане на най-висока сегашна стойност на чистите ползи в границите на бюджетните ограничители. Същевременно ползите от следващия най-добър вариант на използване на ресурсите могат да бъдат разглеждани като разходи за проекта - лидер, тъй като при реализирането на водещия проект алтернативните ползи от следващия проект са губят. Стандартния подход за ефективно разпределение на ресурсите е да се претеглят сегашните стойности на ползите и разходите и да се избере това ниво на активност, при което пределната полза да е равна на пределната разноска. На съвършено конкурентния пазар при началния размер на ресурсите, свободната размяна се разпростира до установяване на набор от равновесни цени. В това равновесие се изпълнява Парето - критерия за ефективното разпределение на ресурсите - няма индивид, който да подобрява собственото си благосъстояние без да влошава благосъстоянието на друг индивид.

Изборът на дисконтова норма за общинските инвестиционни проекти се различава от избора на дисконтова норма в частните проекти. Този проблем е дискуссионен и се предлагат различни решения. Едно от възможните решения е намирането на обществена алтернативна цена на капитала. Той се извежда от пропуснатото използване на ресурсите в следващата най-добра инвестиционна възможност. Използването на ресурсите в общественния сектор става за сметка на данъчното облагане и редуцията на частните инвестиции. В този аспект, обществената алтернативна цена на капитала е пропуснатия шанс да се получи доходност от частен инвестиционен проект. Друго решение може да бъде измерването на обществените времеви предпочитания. Съгласно този подход, търси се такъв процент, който да изравнява мотивацията за текущо и бъдещо потребление.

Начинът на финансиране на един общински проект може да е ориентир за дисконтовата норма. Цената на ресурсите, получени от бюджетни трансфери и от данъци е по-ниска от цената на заемните ресурси. В първият случай общината не плаща лихва, докато при общинските облигационни или банкови заеми трябва да се начислява и изплаща определена лихва.

Съществува теория⁵, според която обществените проекти не съдържат несигурност – т.е. рисковата премия може да се пренебрегне. Тази теория обаче е валидна за национални проекти, когато се създават ползи за голяма част от населението на една страна и печалбите се разпределят независимо от националния доход. В случаят с общински проекти, рискът не се диверсифицира и трябва да се включва рисковата премия, макар и по-малка от рисковата премия за частни проекти. Намаляването на намесата на държавата в икономиката през последните 20 години е процес без аналог в историята на съвременната българска държава. По отношение на общините това поемане на икономическата инициатива от частния сектор доведе до изтласкването на

⁵ Arrow K., R. Lind, "Uncertainty and The Evaluation of Public Investment Decisions", American Economic Review, 60 (1970), pp. 364-78.

проекти, създаващи частни ползи от общинските планове и бюджети. Все по-малко общини оперират и почти няма такива, които създават проекти от подобен тип, заради острата пазарна конкуренция в почти всички сегменти на икономиката. Единствено комуналният сектор (ютилити сектора) е приоритетен за общинските дейности, макар че чрез концесиите и приватизацията също се върви към по-значима намеса на частните предприемачи.

Икономическият анализ (анализът на обществените ползи и разходи) се базира на предположението, че общината се стреми към увеличаване на общественото благосъстояние. Чрез анализа се вземат предвид множеството фактори и съображения, възникващи при оценяване на степента на желателност на проектите. Анализът на обществените ползи и разходи е инструмент, даващ възможност за точна оценка на промяната в благосъстоянието на жителите на общината, свързана с даден инвестиционен проект. Инвестиционният анализ се приспособява към особеностите на публичния сектор като отчита основните различия на инвестиционното планиране в проектите, произвеждащи обществени и частни блага. Съществува практическа необходимост от оценка на публичните инвестиции чрез модели, които дават ясна представа за необходимостта, размера на нужните ресурси и икономическия ефект, който инвестиционните проекти създават. Чрез анализ на обществените ползи и разходи се търси оптималното разпределение на ограничените ресурси в две насоки:

- по отношение на използването на ресурсите (финансови, човешки) в обществения и частния сектор;
- по отношение на използването им в един или друг алтернативен публичен проект.

Една от най-важните първоначални стъпки в икономическия и финансов анализа е определянето на кръга от ползи и разходи, свързани с конкретния проект. Това определяне е в основата на голяма част от различията между финансовия анализ на приходите и разходите, даващ отговор на въпроса за избор на инвестиционно решение в частния сектор и анализа на ползите и разходите, засягащ избора на проекти в публичния сектор.

Сложността в определянето на ползите и разходите в обществения сектор идва от заинтересоваността на всички членове на обществото при осъществяването на отделните проекти и засягането на различни групови и лични интереси. Когато се разглеждат частни инвестиционни проекти, приходите и разходите са ясно дефинирани и имат еднозначно парично измерение. Анализът на проекти в обществения сектор трябва да отчита допълнителните, странични ефекти съвместно с преките ползи и разходи от определен проект. Паричната оценка на всички разходи и ползи зависи от най-вече от цените, по които се изчисляват паричните потоци на проектите.

В условията на добре развит пазар и съвършена конкуренция, пазарните цени са точен измерител на ползите и разходите както в частния, така и в обществения сектор на икономиката. В действителност обаче, съществуват редица нарушения на пазарното ценообразуване, които трябва да се отчетат в анализа на ползите и разходите. Такива нарушения са монополните позиции на даден пазар, субсидиите, външните ефекти, чистите публични блага (уличното осветление например). В тези ситуации пазарните цени не са удачен измерител на ползите и разходите на обществото.

Много често в общинската икономика се проявява явното или скрито субсидиране на някаква дейност или стопански субект. Разходът на субсидия

води до лишаване от друга възможност за потребление или инвестиране на сумата. Резултатът е изкуствено понижаване на разходите за проект, произвеждащ стоки със субсидирани цени. Чистата сегашна стойност на проекта би показала по-високи стойности, в сравнение с чистата сегашна стойност на аналогичен друг проект, без субсидии. За да се намери реалната цена, която плаща обществото, пазарните цени трябва да се адаптират, формирайки реалните обществени ползи и разходи. Коригираните цени са известни като скрити цени или цени в сянка. Субсидирането трябва да се отчете чрез включване в цената, по която се продават продуктите. Монополното ценообразуване, от своя страна, е необходимо да се коригира, посредством изваждане от продажната цена на монополната печалба. Когато се оценяват чисти публични блага, цените могат да се определят косвено, тъй като няма пазар за тези стоки или услуги. Подобен подход се предлага с персонализирането на цените – предлагането на цената, която всеки е готов да плати. Практически методът може да се приложи чрез социологическа анкета или интервю.

Друга голяма група проблеми за оценяването на ползите и разходите, влизащи в анализа, е даването на приемлива стойност на непазарните неща като време и живот, на публичните блага и на допълнителните ефекти.

Определянето на цените, с които ползите и разходите ще участват в проектите е изключително отговорна и сложна задача. Необходимо е да се разполага с цялата налична информация както за пазара, така и за начина, по който икономиката като цяло ще реагира на реализацията на даден обществен инвестиционен проект.

При планирането на малки и средни инвестиционни проекти от българските общини, прилагането на класическия инструментариум на финансовия и икономически анализ е старуднен от липсата на адекватна информация за оценка, както и от прекалено скъпата процедура. В тези случаи класическия финансов и икономически анализ може да се замести от Интегрална мултикритерийна оценка на общинските инвестиционни проекти. Разработването на критерии за оценка на Програми изисква съобразяване с индивидуалните особености на съответните дейности, както и с възможността за интегриране на облекчен вариант на рационализиране на ползите и разходите, на обществените позитивни и негативни ползи, на външните ефекти. Агрегирането на всички предвидени капиталови разходи за реализацията на мерки, програми и проекти, заложи в общинския план за развитие, както и източниците за финансиране на конкретните мерки се извършва в т.нар. Индикативна финансова таблица. Съществуват различни подходи за извеждането на индикативна финансова таблица за нуждите на общините. Най-често използвания подход е да се обхванат мерките и проектите за всяка стратегическа цел и приоритет, да се остойностят и да се включат без значими корекции (но и без представа за възможните приходоизточници) в индикативната финансова таблица. Вторият подход е да се извърши приоритетизиране на мерките и проектите и определяне на допустимите проекти, но без обвързване с реалното финансово състояние на общината. Третият подход е приоритетизиране на мерките и проектите, определяне на допустимите проекти и оптимално съчетаване (обвързване) на финансовите и инвестиционните решения. Подобно оптимизиране на инвестиционното и финансовото планиране в общините е наистина сложна, но не и невъзможна

задача в условията на действащите към момента механизми за определяне на капиталовите ресурси.

*
* *

Изследването на дълговия капацитет на българските общини е област от общинските финанси, която позволява изграждане на модерни, работещи, методически издържани решения, надхвърлящи традиционния едногодошен бюджетен планов хоризонт. С въвеждането на многогодишни модели за бюджетиране и анализ на капацитета за поемане на общински дълг, съобразно спецификите на общината-поемател на дълга се дава принос към финансовия мениджмънт на българските общини. Следователно може да се потвърди, че българските общини максимализират ефектите от усвояване на средствата по ОП чрез развитие на капацитета за съфинансиране, включително чрез поемане на общински дълг, в граници, гарантиращи неговата поносимост и обслужваемост при разнообразни, моделирани многогодишни сценарии за развитие на местната общност в условията на фискална децентрализация.

Литературни източници:

Литературни източници:

Борисов, Б. Ст. Проданов и А. Захариев. SWOT анализ на общините от Видинския регион, Свищов, 2001 (колектив), 160 стр.

Захариев, А. Философия на дефицитното финансиране. В. Търново, АБАГАР, 2000, 160 стр.

Захариев, А. Управление на дълга. Абагар, В. Търново, 2003.

Лилова, Р., Ст. Симеонов, Пл. Пътев, Ст. Проданов, А. Захариев и Г. Иванов. Общински финанси. София, Петекстон, 2000.

Проданов, Ст. Модел за оценяване на риска от обществени корекции. - Икономически изследвания, бр.3, 1999.

Arrow K., R. Lind, "Uncertainty and The Evaluation of Public Investment Decisions", American Economic Review, 60 (1970)

Zahariev, A. Financial Sector Legislation, Regulation and Infrastructure: Implications for Pre-Accession countries. DialoguE – E-Journal, <http://www.uni-svishtov.bg/dialog>, 2002.