

MAIN PROBLEMS IN PREPARING THE BUDGETS OF MUNICIPALITIES TITLE

DENITSA P. ZAGORCHEVA-KOYCHEVA

ABSTRACT: *This article describes the process of budgeting of the local authorities. The purpose is to identify the different stages, the controlling mechanism and the next budget management. The process of budgeting is complicated and logical process, which requires the implementation of some appropriate financial tools. Thus, these financial tools could be used by the authorities for the successful management of the institutions.*

KEYWORDS: *municipal budget, municipal revenue, municipal expenses, budgetary procedure*

ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ ПРИ ИЗГОТВЯНЕ НА БЮДЖЕТИТЕ НА ОБЩИНИТЕ*

ДЕНИЦА П. ЗАГОРЧЕВА-КОЙЧЕВА

АБСТРАКТ: *Настоящата статия е насочена към представяне на процеса на бюджетиране на местните единици. Целта е да се открият отделните етапи, механизмите за контрол и последващото управление и проблемите, с които се сблъскват общините при формирането и изпълнението на бюджета. Бюджетиранят процес е сложен и последователен процес, който изисква използването на подходящ инструментариум при формирането му, за да обслужи потребностите на институцията и тя да продължи да функционира успешно.*

* Настоящата статия е частично финансирана по проект № РД 08-126 от 07.02.2018 г. на Шуменски университет „Епископ Константин Преславски“

Общините ежегодно са поставени пред предизвикателството да изготвят бюджет, който максимално покрива техните потребности. Целта на бюджета е да осигури функционирането на местните власти като институция и като изпълнителен орган.

В докладът ще се разгледа същността на бюджета и етапите на бюджетиране на местните бюджети, като целта е да се очертаят основните проблеми в цялостният бюджетен процес и да се изведат инициативи за подобрене.

Бюджетът представлява финансова рамка за определен период, като при формирането му се спазват строги математически зависимости. Бюджетът е основен инструмент за функционирането на една община, който осигурява изпълнение на услуги към граждани, социална подкрепа, задоволяване на образователни и здравни потребности, подобряване на градската среда и условията за живот и под.

Бюджетите на общините имат особено значение в частта на консолидирания държавен бюджет. От една страна те са част от цялостния бюджет на Републиката и следва да спазват всички изискуеми норми и правила, валидни за държавния бюджет, а от друга следва да са независими и да осигуряват автономно управление на териториалната единица.

Формирането и изпълнението на общинските бюджети в България е регламентирано с два основни нормативни документа – Закон за публичните финанси [3] и Закон за бюджетът на Република България за съответнат година.

Бюджетите на общините трябва да са подчинени на някои основни принципи: публичност, реалност, пълнота, балансираност и систематизираност. Публичността изисква бюджетът да бъде оповестен и обсъден с местния бизнес и население, различни организации и зависими институции. Реалност – Включените приходи и разходи да са икономически обосновани. Пълнотата на бюджетът – да се включат всички приходи, които трябва да се съберат [1]. Балансираността на

бюджета изисква равнение на приходите и разходите, като за пълното балансиране се използват финансиращите пера. Систематизирането се осигурява чрез използване на единна класификация на приходите, разходите и финансиращите пера, така че да има съпоставимост при натрупването им към други бюджети.

Общинският бюджет има строго определена структура с изградени математически връзки в нея.



Фиг.1. Структура на общинския бюджет

Първия елемент в структурата са **приходите, помощите и даренията** по бюджета. Включват се всички приходи, като се

записват с положителен знак. Единствено данъците върху тях се отчитат със знак минус (ДДС и данък върху приходите на бюджетните предприятия.

Вторият елемент са **разходите**. Те се отчитат винаги с отрицателен знак. Изключение се допуска само в случаи на възстановени разходи.

Третия елемент са **трансферите и временните безлихвени заеми**. Тук е допустимо отчитане както на положителни, така и на отрицателни стойности. Получените от общините трансфери и временни безлихвени заеми се отчитат с положителен знак, а предоставените от общините трансфери и погасяването на временни безлихвени заеми се отчитат с отрицателен знак.

Бюджетното салдо е математически резултат на изписаните в горни елементи стойности. То може да бъде положително или отрицателно. Положителното бюджетно салдо определяме като „излишък”, а отрицателното бюджетно салдо, определяме като „дефицит”.

Финансирането на бюджетното салдо е механизъм за представяне на финансирането на дефицита или натрупването на остатъци при излишъка. Винаги този елемент е еднакъв по стойност с „бюджетното салдо”, но с обратен знак.

Правилно изравненият и балансиран общински бюджет след натрупване на окрупнените стойности от петте елемента дава резултат **нула**.

Бюджетирането в общините преминава през няколко основни етапа:

- Преглед на изпълнението на бюджета от последните години;
- Преглед на представените тригодишни бюджетни прогнози;
- Прогнозиране на приходите;
- Прогнозиране на разходите;

- Прогнозиране на трансферите и временните безлихвени заеми;
- Извеждане на бюджетно салдо;
- Планиране как ще се финансира бюджетното салдо в зависимост от вида му;
- Обсъждане на проекта бюджета и новата тригодишна бюджетна прогноза;
- Гласуване и приемане на бюджета;
- Контрол

Прегледа на изпълнението от последните години е основа в старта на бюджетирането, тъй като основа за планирането на приходите и разходите е изпълнението от предходни отчетни периоди. Заемите пък имат последователност и определеност, което също изисква наблюдение на предходните отчети.

Освен текущия бюджет всяка община представя и **тригодишна бюджетна прогноза** за следващите три години след бюджетната. В този смисъл изготвяният бюджет вече е част от предходни бюджетни прогнози. Ясно, е че много фактори могат да повлияят за промяна на тези бюджетни прогнози, но самата прогноза може да се ползва като основа при изготвяне на новия бюджет.

Прогнозирането на приходите се приема като фундамент сред всички изброени етапи на бюджетирането. Както вече споменахме изпълнението на бюджетите от последните години и представените тригодишни прогнози могат да бъдат база за новия бюджет, но при самото планиране на приходите трябва да се проследят и някои други влияния. Например данъчните приходи могат да бъдат планирани на база реален облог на данъчнозадължените лица. Планирането обаче на пълната стойност на облога означава, че очакваме всички лица да платят всичките си данъчни задължения през отчетния период. Ясно, е че това е практически неизпълнимо. Най – уместно е да се

направи анализ на събираемостта от облога от предходни години и във същите проценти да се планира и в подготовения бюджет. Приходите от такси (без таксата за битови отпадъци) могат да се планират на база предходно изпълнение. Тук изключваме таксата за битови отпадъци, тъй като тя има данъкоподобен характер и следва да се планира по реда на данъците. Приходите от управление на имущество могат да се планират на база договорните отношения с отделните контрагенти. Може да се каже, че има конкретна специфика при планирането на всеки отделен вид приход, като за целта е нужна разнородна информация. Всички приходи се вписват със положителен знак с изключение на подлежащите на внасяне данъци върху приходите. Данък добавена стойност и данъка върху приходите от стопанска дейност на бюджетните предприятия могат да се определят с точност към бюджета. Натрупват се перата, подлежащи на облагане и се умножават по съответната данъчна ставка.

При **планиране на разходите** се прилага комбинативен подход. От една страна се наблюдават отчетените разходи по съответните пера и дейности от предходни периоди, но от друга трябва да се вземат в предвид и всички обстоятелства, които могат да доведат до промяна в потребностите и изпълнението. Такива обстоятелства може да са продиктувани от нормативни промени в законодателството, нови или закрити структури, вменени нови ангажменти и отговорности на общините, разходи с еднократен (епизодичен) характер и под. Правилното планиране на разходите и разпределението им между отделните пера, дейности и функции е основа за функционирането на отделните структури на общината.

Планирането на **субсидиите и трансферите** в голяма степен в държавната си част е подчинено на Единните разходни стандарти [2]. Това ги прави и лесни за планиране. На база на наблюдението от предходни години, както и проучване потребностите на отделните структури могат да се планират

предоставяните трансфери от общините. **Заемите** се планират на база погасителни планове.

Бюджетното салдо се извежда като математически резултат от горните елементи: приходите, разходите, трансферите и временните безлихвени заеми. Бюджетното салдо може да бъде както положително така и отрицателно.

Финансирането на бюджетното салдо винаги е с размера на бюджетното салдо но с обратен знак. Т.е. крупната стойност е известна, но следва да се планират конкретните пера, в които то да се реализира. Положителното бюджетно салдо в часта на финансиране най-често се показва като депозирани или касови наличности от левове и чужда валута. Отрицателното бюджетно салдо се финансира посредством допустими финансови инструменти като лихвени кредити и емитиране на облигации от общините.

Изготвеният проекто-бюджет се представя за **публично обсъждане**. Обявява се дата, час и място на обсъждането, на което могат да присъстват всички заинтересовани лица. Най-често в публичните обсъждания вземат участие представители на общинските структури, синдикални и браншови организации, представители на бизнеса в общината и граждани. Целта на обсъждането е да се запознае обществото с проекта на бюджета, да се чуе неговото мнение и дори в някои случаи се провокират промени в още не приетия бюджет.

След публичното обсъждане, включително и ако е претърпял промяна проекто-бюджетът може да бъде предложен за **гласуване от общинския съвет**. Често пъти общинският бюджет е обект на сериозни дебати в общинския съвет преди да се премине към гласуването му. Общинският бюджет се приема с положителния вот на 50 % + 1 от състава на Общинския съвет.

Контролът при бюджета не е еднократен акт. От една страна той може да се определи като контрол при изготвянето на самия бюджет, а от друга като контрол по изпълнението и отчитането на бюджета. Контролът при формиране на бюджета се

основава на контрол върху самата бюджетна процедура и контрол при планирането на отделни пера и дейности. Тази форма на контрол се упражнява непосредствено при изготвянето на бюджета от длъжностни или заинтересовани лица. Контрол върху бюджетната процедура се упражнява от Сметна палата. Контролът по изпълнението и отчитането на бюджета може да се упражни по време на изпълнението или след неговото отчитане. Този контрол основно се провежда от Сметна палата, като оторизиран орган да завери годишния финансов отчет и отчета за касово изпълнение на всяка община. Този контрол обаче може да се провежда и от вътрешведомствени органи.

Цялостната бюджетна процедура е труден и многообхватен процес, което предполага и различни затруднения. Основни проблеми при изготвяне на общинските бюджети са:

- Липса на единни правила за планиране на отделните приходи в частта на собствените приходи;
- Липса на механизъм за овладяване на „раздутите” приходи;
- Липса на единни критерии за разпределение на разходите между отделните дейности;
- Липса на надежден контрол в процеса на планиране;
- Липса на обществен интерес и градивна критика.

Тези въпроси многократно са разисквани между общините и Националното сдружение на общините в Република България [4]. Отдавна се търси път за общи правила за приходите и критерии за разпределение на разходите. Една от първите успешни стъпки през последните години е регламентирането на максимални размери на поетите ангажименти и новите разходи чрез Закона за публични финанси и Закона за държавния бюджет на Република България.

Все още обаче няма и създаден механизъм за разпознаване и забрана на „раздутите” приходи. Планирането на раздути приходи осигурява разходен обем, а неизпълнението им води до формиране на бюджетен дефицит.

Липсата на надежден контрол в процеса на планиране също е сериозен проблем за общините. Цялостното планиране на общинския бюджет обичайно е съсредоточено в един екип и практически планирането остава почти невидимо до момента на обявяване на публичното обсъждане. В случая е уместно, ако нормативно се наложи в бюджетирания екип да се включват заинтересовани външни лица, представители на общинския съвет или дори външни експерти в областта.

Един от основните проблеми на днешното общество, е че то се интересува от проблемите, когато те станат факт. Така е и при Общественото обсъждане на проекто-бюджета - липсва превантивния интерес, когато може да се повлияе и промени все още негласувания бюджет. На много от тези обсъждания присъстват основно представители на администрацията и структурите на общината, но няма гражданско присъствие, няма представители на бизнеса, няма синдикални и браншови позиции. В случая добра промяна ще бъде, ако нормативно се регламентира поименно да се канят представители на бизнеса, браншови и синдикални организации и други заинтересовани лица.

Когато говорим за проблеми при общинските бюджети в повечето случаи се фокусираме върху проблемите при отчитане и изпълнение на бюджета, но не отдаваме значение на планирането на самия бюджет. Посочените по-горе проблеми могат да бъдат разсеяни с няколко нормативни изисквания.

Така не само администрацията, отчитаща общинския бюджет ще бъде улеснена, но и населението и бизнеса на територията на общината ще имат по-голямо доверие в институцията.

ЛИТЕРАТУРА:

- [1] Тонев, С., Финанси. УИ Епископ Константин Преславски, Шумен (2006), с.158
- [2] Единни разходни стандарти за делегирани от държавата дейности, определят се ежегодно с Постановление на Министерски съвет
- [3] Закон за публичните финанси, обнародван с ДВ бр.15 от 15.02.2013 г., последно изменен и допълнен с ДВ бр.91 от 14.11.2017 г.
- [4] Национално сдружение на общините в Република България, <https://www.namrb.org/>, последно посетен на 31.07.2018 г.

Деница Петкова Загорчева-Койчева

Шуменски университет „Епископ Константин Преславски”

E-mail: d.zagorcheva@shu.bg