

## **АНАЛИЗ НА БЮДЖЕТА НА СТОЛИЧНА ОБЩИНА ЗА ПЕРИОДА 2004-2008 г.**

**София  
април 2009**



*Настоящият анализ е изработен от Институт за развитие на публичната среда в рамките на проект „Поддържане и доразвиване на постигнатите промени в практиките на Столична община, осигуряващи по-висока степен на прозрачност и достъпност в процеса на вземане на решения”, подкрепен от програма “Управление и публични политики на ”Институт „Отворено общество” – София.*

*Изказаните становища и мнения са отговорност на авторите и не отразяват непременно мненията и политиката на Институт „Отворено общество”. Авторите следва да бъдат цитирани при всяко преиздаване на материала, целия или част от него.*

**Авторски екип:**

Д-р Яна Кирилова  
Светослав Георгиев  
Антоанета Цонева

**Рецензенти:**

Доц. д-р Константин Пашев – директор на Център по публична администрация при Нов български университет

Доц. д-р Християн Танушев – департамент „Маркетинг и стратегическо планиране” на Университета за национално и световно стопанство

## **СЪДЪРЖАНИЕ**

<b>ВЪВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>4</b>
<b>1. БЮДЖЕТНИ ПРИХОДИ ПРЕЗ ПЕРИОДА 2004-2008 Г. ....</b>	<b>5</b>
1.1. ОБЩИ ТЕНДЕНЦИИ В КОНСОЛИДИРАНИТЕ БЮДЖЕТНИ ПРИХОДИ.....	5
1.2. ПРИХОДИ ЗА ДЕЛЕГИРАНИ ДЪРЖАВНИ ДЕЙНОСТИ.....	9
1.3. ПРИХОДИ ЗА МЕСТНИ ДЕЙНОСТИ.....	11
<b>2. БЮДЖЕТНИ РАЗХОДИ ПРЕЗ ПЕРИОДА 2004-2008 Г. ....</b>	<b>18</b>
2.1. ОБЩИ ТЕНДЕНЦИИ В КОНСОЛИДИРАНИТЕ БЮДЖЕТНИ РАЗХОДИ .....	18
2.2. ОБЩИ ТЕНДЕНЦИИ В РАЗХОДИТЕ ПО ИКОНОМИЧЕСКИ ЕЛЕМЕНТИ.....	21
2.3. ОБЩИ ТЕНДЕНЦИИ В РАЗХОДИТЕ ПО ФУНКЦИИ .....	23
<b>3. УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪЛГА.....</b>	<b>28</b>
<b>4. ИЗВОДИ .....</b>	<b>29</b>
<b>5. ПРИЛОЖЕНИЯ.....</b>	<b>33</b>
ТАБЛИЦА НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ .....	33
ТАБЛИЦА НА ОСНОВНИТЕ ПОНЯТИЯ.....	33
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>35</b>

## Въведение

Целта на доклада е да се направи анализ на състоянието и тенденциите на бюджета на Столична община за периода на 2004-2008 г.

Анализирани са отчетите на общинския бюджет за 2004 г., 2005г., 2006 г., 2007 г. и 2008 г. Данните за 2004 г., 2005 г., 2006 г., 2007 г и 2008 г. са съпоставяни с данни за 2003 г., която е първата година от реформата към фискална децентрализация, което прави възможна и оценката на ефекта от тази реформа върху бюджета на София.

В хода на анализа бюджетните показатели на София са сравнявани и със средните за страната стойности<sup>1</sup> и стойностите на трите най-големи по брой на населението общини – Пловдив, Варна и Бургас. Екипът, изработил доклада, е обработил огромно количество бюджетни данни, като непоказаната информация за определени бюджетни показатели или години се дължи на трудности при достъпа до подобен тип информация към момента на изработване на доклада, както и на невъзможността за представянето на определени бюджетни данни, произтичаща от спецификите на бюджетната класификация през годините.

При изчисляването на стойностите на показателите на 1 жител са използвани официални данни за броя на населението на Националния статистически институт, които се използват и при определяне на бюджетните взаимоотношения между централната власт и общините. Коректността на анализа изисква да се отбележи наличието на поне две обстоятелства, типични за Столична община, които ако се вземат предвид, неминуемо биха дали по-различна картина на бюджетните показатели. Първото обстоятелство е неустановеният брой на хората, които реално живеят на територията на Столична община<sup>2</sup>. Второто обстоятелство произтича от характерното за столицата несъвпадение между понятията „население“ и „местна общност“<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Средните за страната стойности са изчислени въз основа на годишни отчетни данни от общинските бюджети в България с източник Министерство на финансите.

<sup>2</sup> Според изказванията на официални представители на Столична община, периодично отразявани в медиите, в столицата реално живеят от 1, 6 до 2 млн. души. Официалната статистика на ГД „ГРАО“ показва, че към 16.06.2008 г. постоянен адрес на територията на Столична община имат 1 347 856 души, от които 87 410 имат настоящ адрес извън общината. Към същата дата настоящ адрес в Столична община имат 1 393 565 души, от които 133 119 са с постоянен адрес извън общината. Към тези близо 1,4 млн. души следва да прибавим и хората, които живеят в столицата, без да са я посочили като свой постоянен или настоящ адрес. Може да се предполага, че броят им е значителен – учащи се, сезонни и строителни работници, др. Тези разлики са характерни и за изследвания период (2004 г. – 2008 г.).

<sup>3</sup> Според ЗМСМА „населението“ на общината се състои от всички граждани, които имат постоянен адрес на територията ѝ. Според ЗОБ „местна общност“ са гражданите и юридическите лица, които имат регистрация, осъществяват дейност или ползват услуги на територията на общината.

Очевидно, е че местната общност в столицата включва много по-широк кръг лица и това е естествено, защото София е политически, административен, икономически, транспортен, културен и образователен център на България.

Докладът представлява пилотен опит за анализ на бюджетни данни на Столична община в исторически и сравнителен аспект. Целта е да се демонстрират възможностите, които дава този подход за представяне на данни, като инструмент на управлението, при вземане на решения от органите на местната власт в Столична община, свързани с планирането, изпълнението и отчитането на бюджета на столицата. Докладът очертава тенденции и съдържа изводи и констатации, но неговата цел не е да обяснява причините и предпоставките за актуалното състояние на бюджетната политика, които могат да бъдат от най-различен характер.

Докладът е предназначен преди всичко за ръководството на администрацията на Столична община и общинските съветници. Данните, представени в него осигуряват добра основа за провеждане на задълбочен професионален и политически дебат за финансовата политика, провеждана от Столична община.

## **1. Бюджетни приходи през периода 2004-2008 г.**

### **1.1. Общи тенденции в консолидираните бюджетни приходи**

***От 2003 до 2006 г. Столична община се характеризира с най- високо равнище на бюджетните приходи в сравнение със средните за страната и следващите три най- големи общини<sup>4</sup>.*** Най-високо е равнището на приходите през 2006 г., когато в София те са 521,9 лв./1 ж. при средно за страната 478,5 лв./1 ж., Пловдив – 490 лв./1 ж., Варна – 475,9 лв./1 ж. и Бургас – 467,6 лв. През 2007 г. Пловдив изпреварва София по равнище на бюджетни приходи на 1 ж. – 695,6 лв/1 ж. при 661,6 лв./1 ж. за София, Варна с 652,9 лв/1 ж. и Бургас с 563,3 лв/1 ж., а средното за страната равнище е 607,7 лв./1 ж.

Таблица 1 представя динамиката на консолидираните бюджетни приходи в два разреза. Базовият индекс<sup>5</sup> показва процентното изменение на консолидираните бюджетни приходи във всяка една година спрямо 2003 г., а верижният индекс<sup>6</sup> показва процентното изменение на консолидираните бюджетни приходи през съответната година спрямо предходната година.

---

<sup>4</sup> В анализа под “ следващите три най- големи общини” се разбират трите общини с най- голямо население в страната след София –Пловдив, Варна, Бургас.

<sup>5</sup> Базовият индекс е индикатор, който показва как стойността на една променлива през дадена година се е изменила, спрямо стойността и от конкретна базова година (която се приема за =100).

**Таблица 1. Динамика на консолидираните бюджетни приходи на Столична община, следващите три най- големи общини и средно за всички общини в България през периода 2003-2007 г.**

	Базов индекс (% , 2003 г.=100)					Верижен индекс (% , предходна година=100)				
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007
София	100	105.4	127.9	157.9	200,7	100	105.4	121.4	123.5	127,1
Средно за страната	100	111.3	128.2	162.9	205,8	100	111.3	115.1	127	126,34
Пловдив	100	101.3	111.2	143.5	204,6	100	101.3	109.8	129.1	142,6
Варна	100	106.3	142.1	181.5	251	100	106.3	133.6	127.7	138,3
Бургас	100	121.4	133	170.3	203,7	100	121.4	109.6	128.1	119,6

Високото равнище на бюджетни приходи на Столична община е съпроводено с по-нисък годишен прираст на консолидираните бюджетни приходи през всяка една от годините на наблюдавания период, в сравнение с този на посочените териториални единици, с изключение на Пловдив. Базовият и верижният индекси показват положителна тенденция в развитието на бюджетните приходи на Столична община, **но като цяло може да се направи изводът, че общият прираст на приходите спрямо 2003 г. е по-нисък в сравнение със средния за страната, Варна и Бургас.**

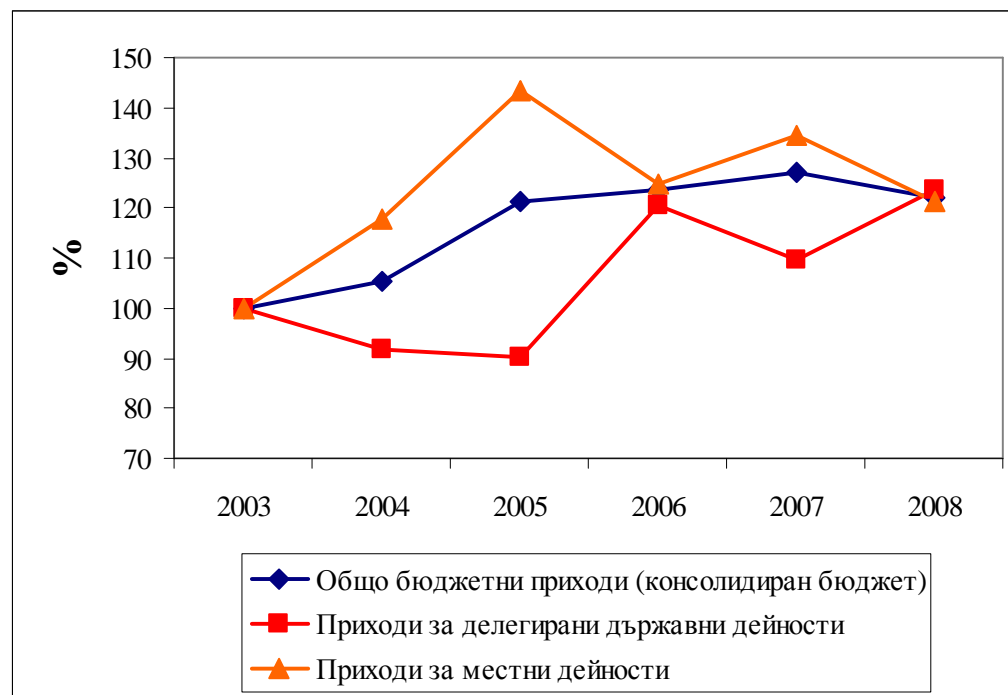
През анализирания период общите приходи на Столична община нарастват двойно, като през последните три години (2005-2007 г.) те се характеризират с относително устойчив темп на прираст от около 23%, който най-добре се илюстрира от верижния индекс на база предходна година (Таблица 2, Фигура 1).

<sup>6</sup> Верижният индекс е индикатор, който показва как стойността на една променлива през дадена година се е изменила спрямо стойността и от предходната година (която се приема за = 100).

**Таблица 2. Динамика на консолидираните бюджетни приходи на Столична община за периода 2003-2008 г.**

	Базов индекс (% , 2003 г.=100)						Верижен индекс (% , предходна година=100)					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Общо бюджетни приходи (консолидиран бюджет)	100	105.4	127.9	157.9	200.7	244,8	100	105.4	121.4	123.5	127.1	121,9
Приходи за делегирани държавни дейности	100	91.7	82.6	99.4	108.8	134,4	100	91.7	90.1	120.3	109.5	123,6
Приходи за местни дейности	100	117.8	169	211	284	344,7	100	117.8	143.4	124.9	134.6	121,4

**Фигура 1. Динамика на консолидираните бюджетни приходи на Столична община за периода 2003-2008 г. (% , предходна година=100)**





Динамиката на общите бюджетни приходи на Столична община като цяло зависи от динамиката на приходите от местни дейности, които за периода на мандат 2003-2007 нарастват близо три и половина пъти при средногодишен темп на прираст около 30%. Причините за този ръст са анализирани подробно в т.1.2. на настоящия доклад. През 2004-2005 г. приходите за делегирани държавни дейности спадат под нивото от 2003 г., но с нарастването си през следващите две години компенсират тази негативна тенденция. Различията в динамиката на двата компонента на общинските приходи се обясняват с различния начин на определянето им и правомощията на общината да въздейства върху постъпленията от тях. Приходите за делегирани държавни дейности се определят от размера на разходите за делегирани държавни дейности, формирани на база на държавни разходни стандарти. Държавата преотстъпва на общините постъпления от данъка върху доходите на физическите лица (ДДФЛ), генерирани на тяхната територия, за финансиране на тези разходи. Ако постъпленията от ДДФЛ надвишават размера на разходите за делегирани държавни дейности, държавата преотстъпва само част от тях, а ако те не достигат, тя предоставя и обща допълваща субсидия до достигане на пълния размер на тези разходи. **От тази гледна точка динамиката на приходите за делегирани държавни дейности на Столична община в периода 2003г.-2008 г. се определя от равнището на разходите за тези дейности, върху чието формиране тя не може да въздейства.** Този принцип на финансиране на разходите за делегираните държавни дейности беше въведен в началото на 2003 г. с реформата към фискална децентрализация и продължава да действа и към момента. **В резултат на това през всяка от годините след 2003 г. Столична община получава само част (процент) от ДДФЛ, събиран на нейната територия** като в подобно положение са и други общини в България. Типични представители на тази група са по-малките общини, на чиито територии има големи промишлени предприятия като Девня, Пирдоп, Козлодуй, Белослав, Челопеч, Мирково, Раднево, Гълъбово, както и много от големите общини-областни центрове – Русе, Пловдив, Варна, Стара Загора, Плевен и т.н.

Чувствителното нарастване на приходите за местни дейности на Столична община през периода 2003-2007 г. доведе и до значителни промени в структурата на консолидираните ѝ бюджетни приходи. През 2003 г. съотношението на приходите за делегирани държавни дейности към приходите за местни дейности е съответно **47,53% : 52,47%**. За четирите години на управление това съотношение се променя непрекъснато в полза на местните приходи, като през 2007 г. дялът на приходите за местни дейности достига **74,23%** при дял от **25,77%** на приходите за делегирани държавни дейности. През 2008 г. съотношението остава почти същото като това от

2007 г. – **73,9%** за местните дейности и **26,1%** за приходите от делегирани държавни дейности. **За София са характерни както най-високите стойности на относителния дял на приходите за местни дейности, така и най-високият процентен прираст на този дял в сравнение със средното за страната и следващите три най-големи общини.** (Таблица 3). Тази тенденция към нарастване дела на приходите за местни дейности в периода 2003-2007 г. е характерна и за всички общини в страната.

**Таблица 3. Структура на приходите на Столична община, следващите три най-големи общини и средно за всички общини в България през периода 2003-2007 г.**

	Относителен дял на приходите за делегирани държавни дейности (%)					Относителен дял на приходите за местни дейности (%)				
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007
София	47.5	41.4	30.7	29.9	25,8	52.5	58.6	69.3	70.1	74,2
Средно за страната	59.2	55.2	47.5	45.9	38,9	40.8	44.8	52.5	54.1	61,1
Пловдив	46.4	44.8	48.4	41.5	32,9	53.6	55.2	51.6	58.5	67,1
Варна	52	51.8	40.7	37.8	29,8	48	48.2	59.3	62.2	70,2
Бургас	47.5	41.4	30.7	29.9	41,4	43.9	45.8	47.7	53.2	58,6

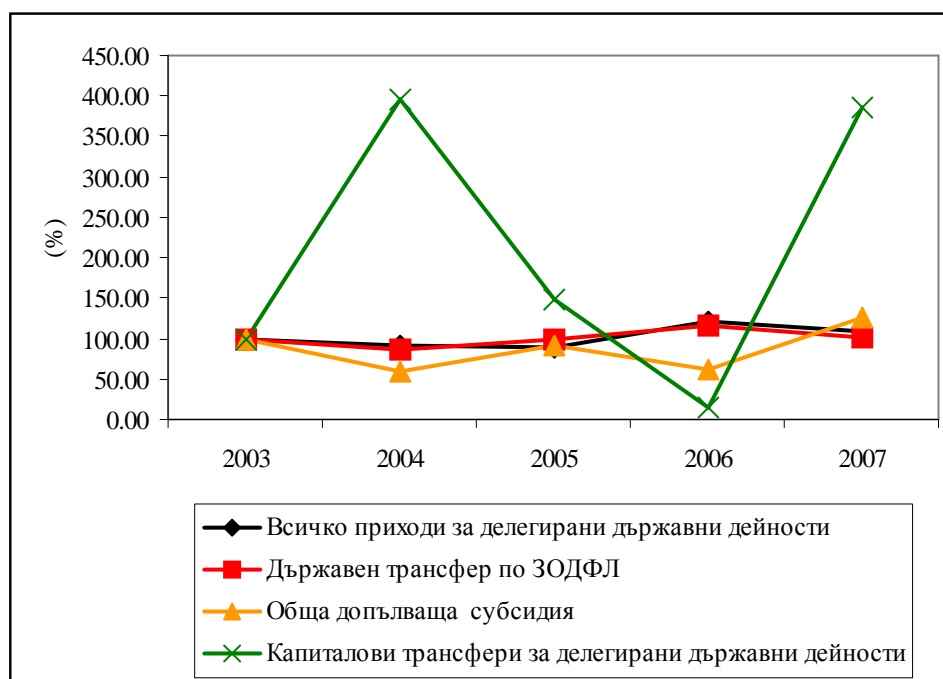
### **1.2. Приходи за делегирани държавни дейности**

През анализирания период приходите за делегирани държавни дейности бележат спад през 2004 и 2005 г., последвано от значителен ръст през 2006 и 2007 г. Въпреки това, равнището им през 2006 г. едва успява да достигне това от 2003 г. През 2007 г. равнището на приходите за делегирани държавни дейности е само с 8.8% по-високо от това през 2003 г. **Основната причина е, че на София се разпределя малка част от данъка върху доходите на физическите лица, който реално се събира на нейната територия – например в плана на бюджета за 2007 г. са заложили 23,8% от прогнозните постъпления от ДДФЛ.** Средствата за капиталови трансфери за делегирани държавни дейности се колебаят както поради субективният начин на тяхното определяне, така и поради правото на местната власт да разпределя общата сума на целевата субсидия за инвестиции между делегираните държавни и местни дейности.

**Таблица 4. Динамика на приходите за делегирани държавни дейности на Столична община за периода 2003-2007 г.**

	Базов индекс (% , 2003 г.=100)					Верижен индекс (% , предходна година=100)				
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007
Всичко приходи за делегирани държавни дейности	100	91.7	82.6	99.4	108.8	100	91.7	90.1	120.3	109.5
Държавен трансфер по ЗОДФЛ	100	87.8	86.3	99.5	101.6	100	87.8	98.4	115.3	102.1
Обща допълваща субсидия	100	59.5	54.9	34	42.6	100	59.5	92.4	61.9	125.5
Целева субсидия за капиталовложения в делегирани държавни дейности	100	396.5	587.7	87.8	338.4	100	396.5	148.2	14.9	385.3

**Фигура 2. Динамика на приходите за делегирани държавни дейности на Столична община за периода 2003-2007 г.**



Определящото значение на постъпленията от данък върху доходите на физическите лица за приходите за делегирани държавни дейности на Столична община се илюстрира ясно и от структурата на последните. (Таблица 5). През целия анализиран период относителният дял на приходите от данъка върху доходите на физическите лица се запазва на равнище средно от около 80%. За сравнение средните стойности на този показател за страната са 56,75%, за Пловдив – 77,8%, Варна – 89,3%, Бургас – 83,9%. **Това е още едно потвърждение на вече направената констатация, че както София, така и други общини в България (напр. следващите три по големина общини) финансират разходите си за делегирани държавни дейности изключително с постъпления от ДДФЛ.**

**Таблица 5. Структура на приходите за делегирани държавни дейности на Столична община през периода 2003-2007 г. (%)**

	2003	2004	2005	2006	2007
Държавен трансфер по ЗОДФЛ	81.4	77.8	85	81.4	75.9
Обща допълваща субсидия	17.7	11.5	11.8	6.1	6.9
Капиталови трансфери за делегирани държавни дейности	0.2	0.8	1.3	0.2	0.6
Други	0.7	9.9	1.9	12.3	16.6
Всичко приходи за делегирани държавни дейности	100	100	100	100	100

### 1.3. Приходи за местни дейности

През периода 2003-2008 г. приходите за местни дейности нарастват близо три и половина пъти. (Таблица 6). Растеж се наблюдава при всички компоненти на тези приходи. **До 2007 г. най-голям е растежът при приходите от продажба на имущество (4,5 пъти) и заемите от банки – (2,3 пъти)<sup>7</sup>.** Най-нисък е ръстът на местните такси и приходите и доходите от собственост<sup>8</sup> (главно наеми). Динамиката на всеки един от компонентите на местните приходи през годините е неравномерна поради различните фактори, които ги детерминират. Приходите от продажба на общинско имущество и от заеми имат еднократен характер и зависят от съответното решение на Общинския съвет да се продаде собственост или да се вземе кредит. Приходите от целева субсидия за местни дейности също зависят от субективното определяне на размера на средствата на национално равнище и от решението за разпределение на тези средства между делегираните държавни и местни дейности

<sup>7</sup> Индексът за 2007 г. при заемите е отрицателна величина поради нетния характер на този разходен параграф, показващ разликата между получените през годината приходи от заеми и плащанията по тях – съответно през 2007 г. размерът на плащанията е бил по-голям от размера на получените заеми от банки в страната и чужбина.

<sup>8</sup> Включват приходи от: наеми на имущество, наеми на земя, дивиденди, лихви, и т.н.

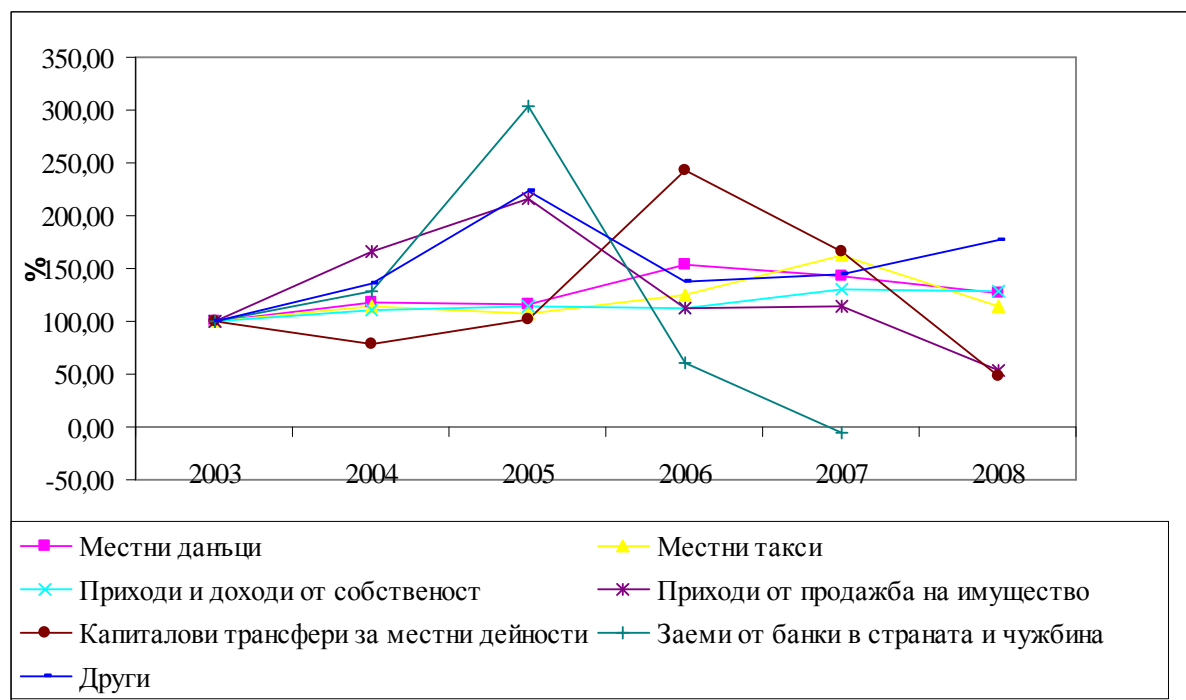
на общинско ниво. При приходите с “повтарящ се във времето характер” като местните данъци и местните такси се наблюдава по-нисък темп на прираст през първите години на изследвания период. **Към 2008 г. с най-голям прираст са постъпленията от местни данъци. Ръстът им през 2006, 2007 и 2008 г. спрямо предходните години е съответно - 50%, 43% и 26%. Основната причина за това нарастване е увеличението на данъчните оценки на имотите през две от годините средно с по 20%. През 2008 г. се наблюдава забавяне на прираста при всички компоненти на местните приходи в сравнение с предходните години, видно от верижния индекс, като това забавяне е най-очевидно при приходите от продажба на имущество и целевата субсидия за инвестиции.**

**Таблица 6. Динамика на приходите за местни дейности на Столична община за периода 2003-2008 г.**

	Базов индекс (% , 2003 г.=100)						Верижен индекс (% , предходна година=100)					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Местни данъци	100	117.2	136.3	209.7	300.1	380,4	100	117.2	116.3	153.8	143.1	126,8
Местни такси	100	114.9	123.7	154	250.7	287,7	100	114.9	107.6	124.5	162.8	114,8
Приходи и доходи от собственост	100	110.9	127.3	142.3	185.8	238,2	100	110.9	114.8	111.8	130.6	128,2
Приходи от продажба на имущество	100	166.1	358.2	403.3	461.1	248,1	100	166.1	215.8	112.6	114.3	53,8
Целева субсидия за инвестиции в местни дейности	100	77.7	78.6	190.8	317.5	154,5	100	77.7	101.1	242.9	166.4	48,7
Заеми от банки в страната и чужбина (нето)	100	127.8	388.2	234.3	- 12.3	196,8	100	127.8	303.7	60.4	- 5.3	-1600,2 <sup>9</sup>
Други	100	135.2	302.7	418.2	602.5	1069,2	100	135.2	223.9	138.2	144.1	177,4
Всичко приходи за местни дейности	100	117.8	169	211	284	344,7	100	117.8	143.4	124.9	134.6	121,4

<sup>9</sup> Високата стойност на верижния индекс през 2008 г. при заемите от банки се обяснява с факта, че през 2007 г. погашенията по заемите са надвишавали постъпленията по тях, а през 2008 г. ситуацията е била противоположна.

**Фигура 3. Динамика на приходите за местни дейности на Столична община за периода 2003-2008 г. (предходна година=100)**



Картината на динамиката на различните компоненти на местните приходи на Столична община може да се обогати чрез сравняването и с динамиката на тези компоненти средно за страната и за следващите по големина три общини (Таблица 7). Данните показват, че високият прираст общо за всички местни приходи е характерен и за останалите сравнявани териториални единици, а констатираните по отношение на София тенденции при постъпленията от местни такси и от продажби на общинска собственост се наблюдават и при другите общини.

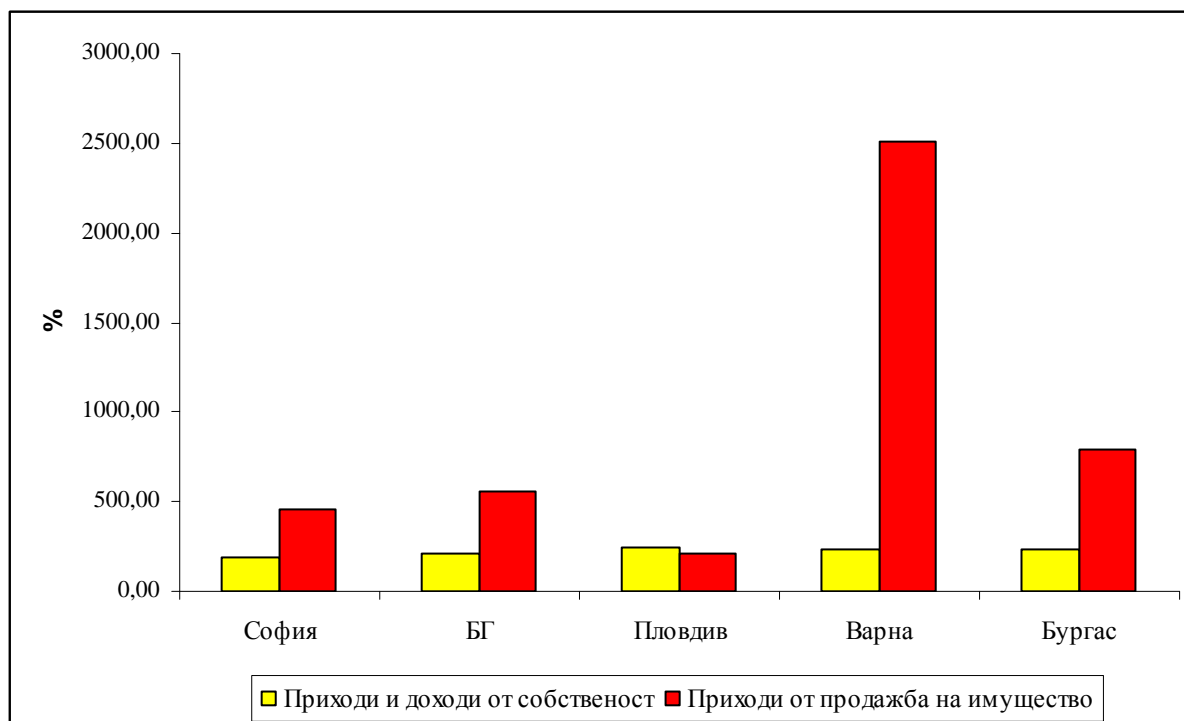
**Това, което отличава София от средното за страната, Пловдив, Варна и Бургас е по-високият ръст на постъпленията от заеми и по-ниският прираст на приходите и доходите от собственост<sup>10</sup>.**

<sup>10</sup> Изводът за ръста на постъпленията от заеми е валиден независимо от отрицателните стойности в Таблица 7. Причината за тях е нетния характер на отчитането на заемите като отрицателните стойности се появяват в случаите, когато погашенията (отчитани със знак „минус“) надвишават постъпленията от заемите, какъвто е случая със София през съответната година).

**Таблица 7. Прираст на местните приходи в Столична община, следващите три най- големи общини и средно за всички общини в България през 2007 г. спрямо 2003 г. (%)**

	София	Средно за България	Пловдив	Варна	Бургас
Всичко приходи за местни дейности	284	308,1	256,4	367	271,9
Местни данъци	300,1	247,9	213	258,99	292,6
Местни такси	250,7	206,2	140,1	224,1	200,2
Приходи и доходи от собственост	185,8	212,3	250,3	237,5	236,7
Приходи от продажба на имущество	461,1	555,4	216,6	2510,3	786,8
Обща изравнителна субсидия	3323,9	667,4	335,7	917,9	802,1
Капиталови трансфери за местни дейности	317,5	329,6	466,2	571,3	71,9
Заеми от банки в страната и чужбина	-12,3	327,8	0	0	143,5

**Фигура 4. Прираст на някои компоненти на местните приходи в Столична община, следващите три най- големи общини и средно за всички общини в България през 2007 г. спрямо 2003 г. (%)**





В структурно отношение относителният дял на приходите от местни данъци в Столична община се запазва сравнително стабилен през периода 2003-2007 г. (около 28%). Устойчив е и делът на приходите и доходите от собственост (около 6-7%). Относителните дялове на приходите от целеви субсидии за инвестиции и приходите от заеми се колебаят през различните години поради субективния характер на тяхното определяне – първите между 3,6-8,7%, а вторите между 6,8-15,7%. Устойчиви тенденции на изменение се наблюдават при приходите от продажба на общинско имущество и приходите от местни такси. Относителният дял на приходите от продажба на имущество нараства от 6,19% през 2003 г. на 13,13% през 2005 г., като през следващите две години се запазва на равнища 11,84% през 2006 г., 10% през 2007 г. От друга страна относителният дял на приходите от местни такси намалява от 35,49% през 2003 г. на 25,9% през 2006 г., а през 2007 г. отново нараства до равнище от 31,3%.

През 2008 г. не се наблюдават съществени различия в структурата на местните приходи на Столична община в сравнение с периода 2003-2007 г. Относителният дял на местните данъци се запазва отново най-висок в общата структура на местните приходи – 32%. Приходите от местни такси съставляват 30% от приходите за местни дейности. Намалява делът на приходите от продажба на общинско имущество (4,5%), което се обуславя от техния спад през 2008 г. Делът на приходите и доходите от собственост (5,5%) е отново в диапазона, наблюдаван в периода 2003-2007 г.

Структурата на местните приходи на Столична община се различава от средното за страната и другите три най-големи общини. Относителният дял на постъпленията от местни такси на София е по-висок от този на всички сравнявани териториални единици. Същото е валидно и за относителния дял на постъпленията от местни данъци, като единствено делът на Бургас е по-висок от този на Столична община.

**София има значително по-високо равнище на местни приходи на 1 жител в сравнение с другите анализирани териториални единици. Най-големи са различията при приходите от местни данъци, местни такси и средствата от заеми. Същевременно: приходите от продажби на имущество през 2007 г. на 1 ж. на София са по-ниски от средното за страната, Пловдив и Варна; приходите и доходите от собственост на 1 ж. на София през 2007 г. са по-високи от средното за страната и Бургас, но по-ниски от тези на Пловдив и Варна** (Таблица 8).

**Таблица 8. Равнище и структура на местните приходи в Столична община, следващите три най- големи общини и средно за всички общини в България през 2007 г.**

	На 1 жител (лв.)					Структура (%)				
	София	Средно за България	Пловдив	Варна	Бургас	София	Средно за България	Пловдив	Варна	Бургас
Местни данъци	150,07	66,83	79,38	127,44	113,92	30,6	18	17	27,8	34,5
Местни такси	153,86	73,16	87,78	76,25	95,69	31,3	19,6	18,8	16,6	29
Приходи и доходи от собственост	25,43	19,05	27,35	30,88	24,60	5,9	5,1	5,8	6,8	7,5
Приходи от продажба на имущество	49,37	63,10	83,90	100,36	43,46	10,1	17	18	21,9	13,2
Обща изравнителна субсидия	10,41	22,63	12,35	8,83	9,56	2,1	6,1	2,6	1,9	2,9
Целеви субсидии за инвестиции в местни дейности	42,90	38,47	47,91	35,52	4,89	8,7	10,4	10,3	7,8	1,5
Заеми от банки в страната и чужбина	-1,46	12,89	0,00	48,32	9,30	-0,3	3,5	0	10,5	2,8
Други	60,55	75,33	128,25	30,58	28,48	12,2	20,3	27,5	6,7	8,6
Всичко приходи за местни дейности	491,13	371,47	466,93	458,18	329,90	100	100	100	100	100

**Данните показват (Таблица 8), че София има най-високи приходи от местни данъци на 1 жител<sup>11</sup> в сравнение със средното за страната и другите най-големи общини в България.** През 2007 г. на София се падат 36,5% от общите постъпления от местни данъци реализирани общо в България. **В София се наблюдават и най-високи приходи на 1 жител от местни такси в сравнение с останалите анализирани териториални единици.** Това важи също така и за приходите от такса смет, които нарастват от 51,86 лв./1 ж. през 2003 г. до 81,51 лв./1 ж. през 2006 г. и 100,3 лв/1 ж. през 2007 г. **София е и със значително по-високи приходи на 1 ж. от такса за ползване на технически услуги в сравнение със средното за страната и другите три най-големи общини. Структурата на местните такси на Столична община се запазва относително стабилна през целия изследван период, но тя също е силно повлияна от**

<sup>11</sup> Изчисленията са направени при брой на населението на Столична община от 1 240 788 жители към 31.12.2007 г.

**такса смет, чийто относителен дял в общите постъпления от такси през 2007 г. е 65,2%** (Таблица 9).

**Таблица 9. Равнище и структура на местните такси в Столична община, следващите три най- големи общини и средно за всички общини в България през 2007 г.**

	На 1 жител (лв.)					Структура (%)				
	София	Средно за България	Пловдив	Варна	Бургас	София	Средно за България	Пловдив	Варна	Бургас
Такса за ползване на детски градини	5,81	4,29	3,73	5,55	5,31	3,8	5,9	4,3	7,3	5,5
Такса смет	100,30	44,31	61,15	50,08	62,46	65,2	60,6	69,7	65,7	65,3
Такса за ползване на техн. слуги	35,24	10,49	3,38	1,01	8,22	22,9	14,3	3,8	1,3	8,6
Такса за ползване на админ.услуги	4,98	4,32	5,42	6,42	4,31	3,2	5,9	6,1	8,4	4,5
Други	7,52	9,75	14,09	13,20	15,39	4,9	13,3	16,1	17,3	16,1
Всичко местни такси	153,86	73,16	87,78	76,25	95,69	100	100	100	100	100

## **2. Бюджетни разходи през периода 2004-2008 г.**

### **2.1. Общи тенденции в консолидираните бюджетни разходи**

**До 2006 г. включително София се характеризира с най-високи бюджетни разходи на 1 жител** в сравнение със средното за страната и следващите по големина три общини, като стойността на показателя нараства през целия изследван период. През 2007 г. отново се наблюдава нарастване на равнището на бюджетните разходи на Столична община на 1 ж., като то продължава да е над средното за страната, но Столицата вече е изпреварена от Пловдив и Варна (Таблица 10).

**Таблица 10. Общи бюджетни разходи в лева на 1 жител в Столична община, следващите три най-големи общини и средно за всички общини в България през периода 2003-2007 г.**

	2003	2004	2005	2006	2007
София	322.46	344.40	407.47	470.00	554,29
Средно за страната	277.77	297.34	343.40	427.55	533,64
Пловдив	331.00	316.97	357.77	401.51	572,06
Варна	260.79	269.22	309.11	437.19	622,40
Бургас	264.08	315.00	343.56	422.37	511,33

До 2006 г. включително общите бюджетни разходи на Столична община се характеризират с ръст, който е съизмерим със средното за страната и другите три най-големи общини. Това важи, както общо за целия период, така и за всяка една от анализиранияте години. През 2007 г. темпът на прираст на бюджетните разходи на столицата се забавя на фона на сравнително високия прираст, наблюдаван средно за страната и при другите три най-големи общини (Таблица 11).

**Таблица 11. Динамика на консолидираните бюджетни разходи на Столична община, следващите три най- големи общини и средно за всички общини в България през периода 2003-2007 г.**

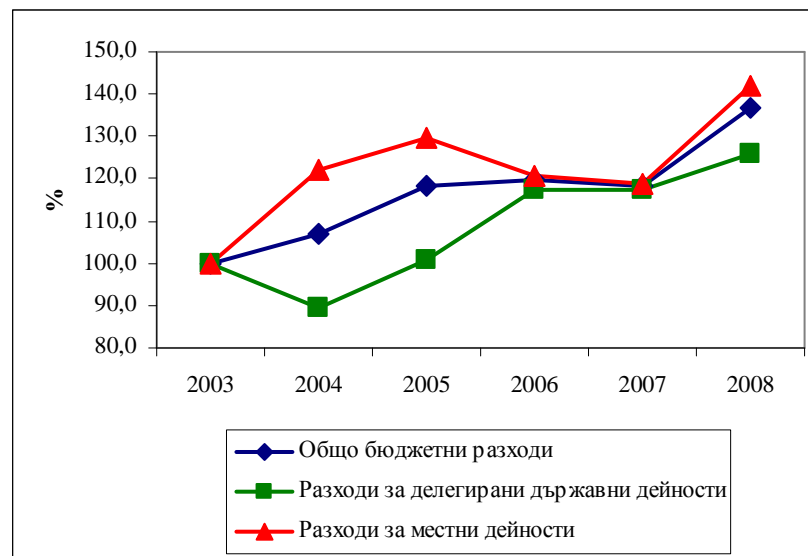
	Базов индекс (% , 2003 г.=100)					Верижен индекс (% , предходна година=100)				
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007
София	100	106.8	126.4	151.1	178,6	100	106.8	118.3	119.6	118,2
Средно за страната	100	107.0	123.6	150.7	187,1	100	107.0	115.5	121.9	124,2
Пловдив	100	95.8	108.1	122.4	175,3	100	95.8	112.9	113.3	143,1
Варна	100	103.2	118.5	166.8	239,4	100	103.2	114.8	140.7	143,5
Бургас	100	119.3	130.1	157.0	188,7	100	119.3	109.1	120.7	120,2

**През 2005 г. темповете на растеж на бюджетните разходи на Столична община започват да се забавят и се стабилизират на равнище от около 18%, като тенденцията продължава до 2007 г.** Това е най-добре илюстрирано с верижния индекс в Таблица 12 и на Фигура 5. Основна причина за това е забавеният прираст на разходите за местни дейности. **През 2008 г. темпът на растеж на консолидираните бюджетни разходи се увеличава, като причина за това са отново нарастналите разходи за местни дейности.**

**Таблица 12. Динамика на консолидираните бюджетни разходи на Столична община за периода 2003-2008 г.**

	Базов индекс (% , 2003 г.=100)						Верижен индекс (% , предходна година=100)					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Общо бюджетни разходи (консолидиран бюджет)	100	106.8	126.4	151.1	178.6	244,3	100	106.8	118.3	119.6	118.2	136,8
Разходи за делегирани държавни дейности	100	89.5	90.3	106.0	124.5	156,9	100	89.5	100.9	117.4	117.4	126,1
Разходи за местни дейности	100	122	158.0	190.6	226.1	321,0	100	122	129.5	120.6	118.6	142

**Фигура 5. Динамика на консолидираните бюджетни разходи на Столична община за периода 2003-2008 г.**



Общите бюджетни разходи на Столична община през периода 2003-2007 г. се характеризират с доминиращ и непрекъснато нарастващ относителен дял на разходите за местни дейности. През целия период този дял се запазва най-висок в сравнение със средното за страната и следващите три най-големи общини в България. (Таблица 13).

**Таблица 13. Структура на разходите на Столична община, следващите три най- големи общини и средно за всички общини в България през периода 2003-2007 г.**

	Относителен дял на разходите за делегирани държавни дейности (%)					Относителен дял на разходите за местни дейности (%)				
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007
София	46.7	39.2	33.4	32.8	32,6	53.3	60.8	66.6	67.2	67,4
Средно за страната	60.3	55.7	50.8	48.8	44,3	39.7	44.2	49.2	51.2	55,7
Пловдив	51.4	47.2	51.2	48.4	41,0	48.6	52.8	48.8	51.6	59,0
Варна	53.5	53.4	50.2	42	35,2	46.5	46.6	49.8	57.9	64,8
Бургас	57.9	53.3	52.8	48.9	44,9	42	46.7	47.2	51	55,1

## **2.2. Общи тенденции в разходите по икономически елементи**

Анализът на разходите по икономически елементи на Столична община през изследвания период разкрива **високия и непрекъснато нарастващ относителен дял на капиталовите разходи**. За 3 години той нараства три пъти от 8,39% през 2003 г. на 21% през 2006 г. и 24,7% през 2007 г. До 2006 г. включително относителният дял на капиталовите разходи в общите бюджетни разходи на столицата е по-висок в сравнение със средния за страната и следващите три най-големи общини в България. През 2007 г. обаче, с изключение на Бургас, останалите анализирани териториални единици вече изпреварват София по този показател. През 2007 г. относителният дял на капиталовите разходи в общите бюджетни разходи на Столична община е по-нисък и от средния за страната. В исторически план в Столична община се е натрупало сериозно изоставане в поддръжката и изграждането на общинската инфраструктура, дължащо се основно на изключително ниските равнища на общинските инвестиции в миналото. Например в периода 2001-2007 г. има години (2001, 2002, 2003г.), когато относителният дял на инвестициите в бюджета на Столична община е доста под 20%, което е общоприето за "нормален" относителен дял. Изчисляването на размера на средствата, необходим за достигане на този относителен дял през съответната година, коригирането на стойностите с инфлацията и сумирането им за целия период показва, че за този период в София е

натрупано изоставане в поддръжката и изграждането на инфраструктурата в размер на около 240 млн. лв.

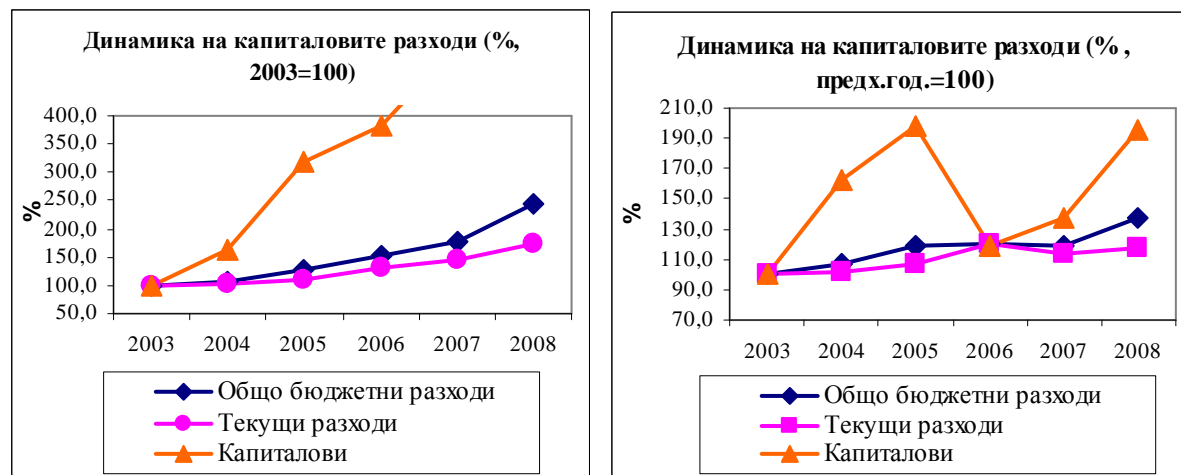
**До 2006 г. включително равнището на капиталовите разходи на 1 жител при Столична община също надвишава средното за страната и тези на останалите три най-големи общини** (Таблица 14). През 2007 г. равнището им отново се увеличава съществено, но вече средните за страната стойности, както и тези за Пловдив и Варна са по-високи от тези на София.

**Таблица 14. Равнище и относителен дял на капиталовите разходи на Столична община, следващите три най- големи общини и средно за всички общини в България през периода 2003-2007 г.**

	На 1 жител (лв.)					Относителен дял в общите бюджетни разходи (%)				
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007
София	27.1	43.8	86.6	99.8	136,9	8.4	12.7	21.3	21.3	24,7
Средно за страната	30.7	34.1	61.5	89.6	144,7	11.1	11.5	17.9	20.9	27,1
Пловдив	39.9	30.8	54.3	81.4	150,5	12.1	9.7	15.2	20.3	26,3
Варна	29.1	12.5	21.0	84.5	192,5	11.2	4.6	6.8	19.3	30,9
Бургас	9.2	6.0	19.1	40.5	48,0	3.5	1.9	5.6	9.6	9,4

Високото равнище и относителен дял на капиталовите разходи при Столична община са резултат от непрекъснатия им растеж през целия период 2003-2007 г. За първите три години от изминалия мандат те нарастват близо 4 пъти – от 32,2 млн. лв. през 2003 г. на 123,6 млн.лв. през 2006 г. През 2007 г. те са вече над 5 пъти по-високи в сравнение с тези от 2003 г. Темповете на прираст на капиталовите разходи се колебаят през различните години, като в някои от тях (напр. 2005 и 2008 г.) те почти се удвояват спрямо предходната година. (Фигура 6).

**Фигура 6. Динамика на капиталовите разходи на Столична община през периода 2003-2008 г.**



### Финансиране на капиталовите разходи

През първите три години от изминалия мандат София разчита главно на собствени и привлечени средства за финансиране на капиталните си вложения. Относителният дял на собствените и привлечените средства в източниците за финансиране на инвестиции е по-висок от този на останалите анализирани териториални единици. За сравнение при 85,25% дял на тези средства за София през 2005 г., средната за страната стойност през 2005 г. е 72,8%, за Пловдив – 74%, Варна – 70% и Бургас – 77,5%. През 2007 г. относителният дял на целевата субсидия във финансирането на капиталовите разходи на Столична община нараства значително като доближава стойностите от 2003 г. и се дължи главно на причини от субективен характер. Потвърждение за тази субективност е положението през 2008 г., когато делът на целевата субсидия във финансирането на капиталовите разходи е минимален – само 8% (Таблица 15).

**Таблица 15. Източници за финансиране на капиталовите разходи (%)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Целева субсидия за инвестиции	52.9	27.6	14.7	26.1	45.9	8,1
Собствени и привлечени средства	47.1	72.4	85.3	73.9	54.1	91,9
Капиталови разходи	100	100	100	100	100	100,0

### 2.3. Общи тенденции в разходите по функции

Високото равнище на бюджетните разходи на Столична община се детерминира главно от две функции – **благоустройство и комунално стопанство** (включваща всички дейности по управлението на отпадъците и чистотата, улично осветление, озеленяване, водоснабдяване и канализация и др.), и **икономическите дейности** (поддържане, ремонт и изграждане на пътища, безплатните карти за градски транспорт на определени групи от населението и т.н.). **Разходите на 1 ж. на София във функция благоустройство и комунално стопанство са между 1,5-2 пъти по-високи от средните за страната и следващите три най-големи общини. Разходите на 1 ж. на София във функция икономически дейности са по-високи в сравнение със средните за страната, но съизмерими с тези за Варна и Бургас (Таблица 16).**

Относителният дял на функция БКС за София също е по-висок в сравнение със средния за страната и тези на останалите три най-големи общини. Относителният дял на функция икономически дейности за София е по-висок от средния за страната, но съизмерим с тези на другите три най-големи общини.



При функция БКС относителният дял на разходите нараства от 27,14% през 2003 г. на 41,3% през 2006 г. и намалява (36,9%) през 2007 г., докато делът на икономическите дейности се запазва относително стабилен през целия изследван период.

**Разходите за образование, култура и спорт в Столична община са на по-ниско равнище (в лв./1 ж.<sup>12</sup>) и с по-малки относителни дялове в общата структура на разходите в сравнение със средното за страната, Пловдив, Варна и Бургас.**

**Разходите за здравеопазване са малко над средните за страната (в лв./1 ж и като относителен дял в общата структура на разходите), но са значително по-ниски от тези в Пловдив, Варна и Бургас.**

**Разходите за социално подпомагане (в лв./1 ж и като относителен дял в общата структура на разходите) са по-високи от тези в Бургас, но са значително по-ниски от средното за страната и по-ниски от тези в Пловдив и Варна.**

В допълнение към това при образованието и здравеопазването се наблюдава спад в относителните дялове през целия изследван период – образование от 33,36% на 25,05%, здравеопазване – от 12,51% през 2003 г. на 4,24% през 2007 г. Ниската приоритетност на разходите със социална насоченост се доказва и от по-ниските инвестиции в тези дейности в сравнение с останалите (напр. строителство на улична инфраструктура). Недостатъчните инвестиции в тази насока доведоха до ситуация, в която при 11 933 деца родени в София през 2005<sup>13</sup> г. в детските градини в общината има 7 000 места за децата от този набор<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> При изчисляването на показателя са използвани данни за населението от НСИ. Ако се използват някои от “спряганите” в медиите стойности на броя на населението в София (които са значително по-високи от тези на официалната статистика), ниското равнище на разходите със социална насоченост в бюджета на Столична община ще се очертае още по-ясно.

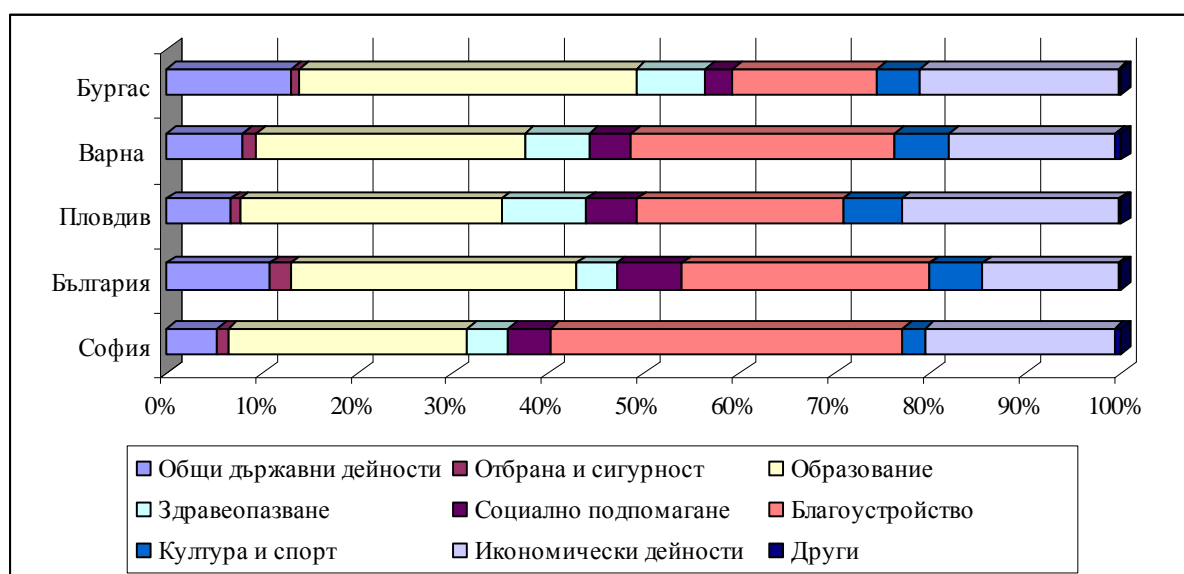
<sup>13</sup> по данни на НСИ

<sup>14</sup> по данни от интернет страницата [www.kg.sofia.bg](http://www.kg.sofia.bg) към м.02/2008 г.

**Таблица 16. Равнище и структура на разходите по функции в Столична община, следващите три най-големи общини и средно за всички общини в България през 2007 г.**

	На 1 жител (лв.)					Структура -%				
	София	Средно за страна Та	Пловдив	Варна	Бургас	София	Средно за страна та	Пловдив	Варна	Бургас
Общи държавни дейности	29,33	58,08	38,38	49,44	67,07	5,3	10,9	6,7	7,9	13,1
Отбрана и сигурност	6,70	11,43	5,50	9,32	3,95	1,2	2,3	0,9	1,5	0,8
Образование	138,86	159,46	157,01	175,06	180,44	25,1	29,9	27,5	28,1	35,3
Здравеопазване	23,53	22,35	50,91	41,78	37,19	4,2	4,2	8,9	6,7	7,3
Социално подпомагане	24,49	36,95	30,42	27,06	14,39	4,4	6,8	5,3	4,4	2,7
Благоустройство и комунално стопанство	204,40	138,10	123,00	172,32	77,46	36,9	25,8	21,5	27,7	15,4
Култура и спорт	13,07	29,69	34,92	35,49	23,34	2,4	5,6	6,1	5,7	4,5
Икономически дейности	109,88	75,94	130,54	108,29	105,80	19,8	14,2	22,8	17,4	20,6
Други	4,04	1,64	1,37	3,65	1,69	0,7	0,3	0,3	0,6	0,3
<b>Всичко</b>	<b>554,29</b>	<b>533,64</b>	<b>572,06</b>	<b>622,40</b>	<b>511,33</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Фигура 7. Структура на разходите по функции в Столична община, следващите три най-големи общини и средно за всички общини в България през 2007 г. (%)**



**Разширеният анализ на инвестициите в различните разходни функции на Столична община разкрива допълнителни доказателства за ниската приоритетност на разходите със социална насоченост. (Таблица 17). София инвестира по-малко в сфери като образование, социални дейности, култура и почивно дело и здравеопазване в сравнение с останалите сравнявани териториални единици.** Единствената сфера, в която Столична община заема водещи позиции по инвестиции, е благоустройството. Следва да се отбележи обаче, че тази бюджетна политика бе променена през 2007 и 2008 г., като Столична община насочи значителни инвестиции в сферата на образованието и социалните дейности.

**Таблица 17. Относителен дял на инвестициите в разходите по различни функции в бюджетите на Столична община, следващите три най-големи общини и средно за всички общини в България (%)**

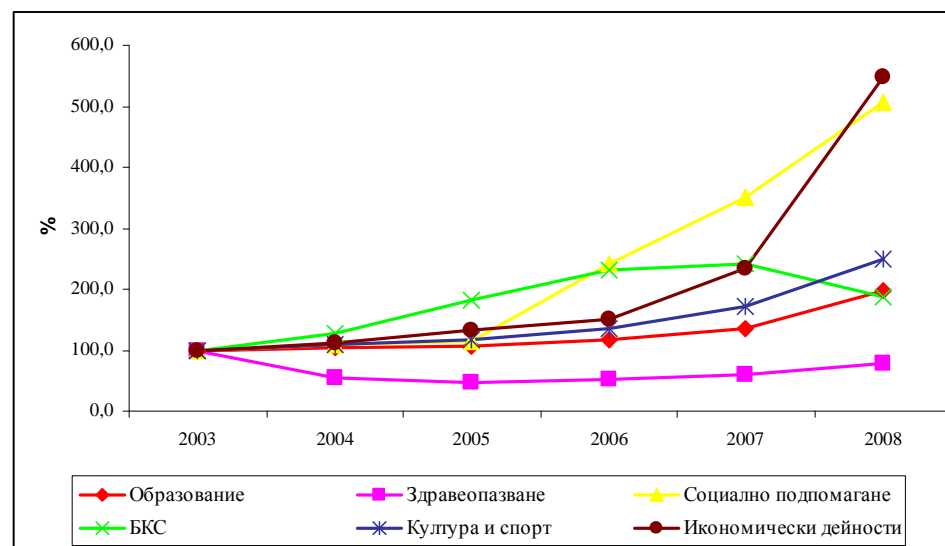
<b>2006 г.</b>					
	Образовани е	Социални дейности	Култура, почивно дело и спорт	Здравеопазва не	БКС
София	0.8	0.2	3.2	0.4	50.2
България	4	3.4	17.8	2.5	51.8
Пловдив	1.9	0.8	32.1	6.9	52.3
Варна	6.2	2.1	6.4	18.4	29.4
Бургас	2.9	1.1	5.8	13.6	18
<b>2005 г.</b>					
	Образовани е	Социални дейности	Култура, почивно дело и спорт	Здравеопазва не	БКС
София	2.2	0.2	1.6	0.2	50.2
България	4.4	3.6	14.2	7.2	48.8
Пловдив	3.3	2.8	20.5	0.9	37.4
Варна	2.1	7.4	3.8	9.2	15.3
Бургас	1.9	0	0.9	6.9	17.1

До 2007 г. динамиката на разходите по функции на Столична община показва най-голям ръст на разходите за икономически дейности и БКС и най-малък ръст на разходите за здравеопазване, образование, култура и спорт. През 2008 г. обаче, динамиката на разходите показва намаляване на разходите за БКС и значително увеличение на разходите за образование и култура и спорт. Разходите за икономически дейности бележат нов значителен ръст, докато разходите за здравеопазване продължават да нарастват незначително.

**Таблица 18. Динамика на разходите по функции на Столична община през периода 2003-2008 г.**

	Базов индекс (% , 2003 г.=100)						Верижен индекс (% , предходна година=100)					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Общи държавни дейности	100	107.7	130.3	145.1	176,3	245,9	100	107.7	121	111.4	121,45	139,5
Отбрана и сигурност	100	143.5	168.9	167.5	128,4	177,1	100	143.5	117.7	99.2	76,64	137,9
Образование	100.	104.9	106.9	116.6	134,1	197,8	100	104.9	101.9	108.9	115,16	147,4
Здравеопазване	100	53.9	46.3	52.3	60,6	76,8	100	53.9	85.8	112.9	115,95	126,7
Социално подпомагане	100	109.1	113.7	241.9	351,5	507,8	100	109.1	104.3	212.7	145,32	144,5
Благоустройство и комунално стопанство	100	126.7	181.1	229.9	242,6	187,7	100	126.7	142.9	126.9	105,54	77,4
Култура и спорт	100	109.6	116.8	135.6	171,1	250,1	100	109.6	106.6	116.1	126,22	146,5
Икономически дейности	100	112.6	132.1	151.2	234,8	549,2	100	112.6	117.2	114.5	155,24	233,9
Други	100	217.1	354.8	708.2	818,6	785,3	100	217.1	163.4	199.6	115,59	95,9
Всичко	100	106.8	126.4	151.1	178,6	244,3	100	106.8	118.3	119.6	118,21	136,8

**Фигура 8. Динамика на разходите по функции на Столична община през периода 2003-2008 г. (% , 2003=100)**



### 3. Управление на дълга

Нарастващите инвестиционни разходи на Столична община изискват привличането на значителен обем кредитни ресурси. Към настоящия момент общината обслужва 5 инвестиционни заема, средствата от които се насочват в различни сфери – строителството на метрото, ремонт на улици, строителство на жилища за социално слаби граждани от ромски произход и обновяване на автобусния парк. Погасителните периоди на тези заеми са представени в Таблица 19.

**Таблица 19. Погасителни периоди за банковите заеми на Столична община**

Заеми от:	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Японска банка за международно сътрудничество (строителство на метрото)							→ До 2031 г.	
Европейска банка за възстановяване и развитие (обновяване на автобусния парк)								
Райфайзенбанк (подобряване на градската инфраструктура)								
HVB Биохим (подобряване на градската инфраструктура)								
Банка за развитие на Съвета на Европа (проект за строителство на жилища за социално слаби граждани от ромски произход)								

Източник: Годишен доклад по дълга към 31.12.2007 г.

С оглед нарастващото използване на кредитни ресурси ръководството на общината разработи Стратегия за управление на дълга на Столична община за периода 2007-2009 г. От 2007 г. общината започна да публикува и годишен доклад за състоянието на дълга в съответствие с изискванията на Закона за общинския дълг (ЗОД).

Спазва се изискването на ЗОД годишните разходи по обслужването на дълга да бъдат по-ниски от 25% от сумата на собствените приходи и общата изравнителна субсидия.

Въпреки че прогнозните изчисления в Стратегията сочат запазване на сравнително ниски нива на съотношението годишни разходи по обслужване на дълга/оперативни разходи, съществуват известни рискове, свързани с:

- констатирания по-горе сравнително нисък темп на прираст на общите бюджетни приходи през 2006 и 2007 г. на Столична община, повлиян от приходите за местни дейности.

- нарастващият дял на постъпленията от продажба на общинско имущество в собствените приходи на общината.

Запазването на тези тенденции в бъдеще би внесло известни затруднения в обслужването на кредитите, особено след 2010 г., когато започва обслужването на главницата по заема от Японската банка за международно сътрудничество, а същевременно общината ще трябва да обслужва още 2 други заема.

#### **4. ИЗВОДИ**

Въз основа на направения анализ на състоянието и тенденциите в бюджета на Столична община през периода 2003-2008 г. могат да се формулират следните по-важни изводи:

##### **По отношение на бюджетните приходи:**

- Общият прираст на Столична община за 2007 г. спрямо 2003 г. е по-нисък от средния за страната, Варна и Бургас;
- За София са характерни, както най-високите стойности на относителния дял на приходите за местни дейности, така и най-високият процентен прираст на този дял в сравнение със средното за страната и следващите три най-големи общини. През 2008 г. съотношението между приходи за местни дейности и приходи за делегирани държавни дейности на Столична община е 73,9 % към 26,1 %;
- През 2007 г. структурата на местните приходи на Столична община се различава от средните стойности за страната със значително по-високите относителни дялове на местните данъци и местните такси. Делът на местните данъци в структурата на местните приходи на Столична община е по-висок и от този на Пловдив и Варна, но е по-нисък от този на Бургас. Делът на местните такси в структурата на местните приходи на Столична община е по-висок, както от средния за страната, така и в сравнение с Пловдив, Варна и Бургас;
- До 2007 г. най-висок растеж на приходите за местни дейности на столицата се наблюдава при приходите с т.нар. „еднократен характер“ – постъпления от продажба на имущество и от банкови заеми. През 2008 г. с най-голям прираст са постъпленията от местни данъци, което се дължи основно на увеличението на данъчните оценки на имотите;
- Най-нисък растеж на приходите за местни дейности се наблюдава при приходите и доходите от собственост;
- София има по-високо равнище на местни приходи на един жител в сравнение със средното за страната, Пловдив, Варна и Бургас. Това е особено ярко открито

при приходите от местни данъци, местни такси и средства от банкови заеми. София има най-високи приходи от местни данъци на един жител (2.2 пъти по-високи от средното за страната), като през 2007 г. на столицата се падат 36,5 % от общите постъпления от местни данъци, реализирани в България. София има най-високи приходи от местни такси на един жител, което се дължи основно на такса смет, чийто относителен дял в общите постъпления от такси през 2007 г. е 65,2 %. София е и със значително по-високи приходи на един жител от такса за ползване на технически услуги, в сравнение със средното за страната и другите три най-големи общини;

- Постъпленията от данък върху доходите на физическите лица са от определящо значение за финансиране на делегираните държавни дейности в столицата, подобно на другите три големи общини – Пловдив, Варна и Бургас;
- В сравнение с 2003 г. приходите от ДДФЛ за София намаляват през 2004 г. и 2005 г. и се увеличават значително след това. Въпреки това равнището им през 2006 г. едва успява да достигне това от 2003 г., а през 2008 г. е само с 8,8 % по-високо от това през 2003 г.;
- Столична община няма възможност да влияе върху динамиката на приходите за делегирани държавни дейности, защото не може обективно да въздейства при формирането на разходните стандарти за тях.

#### **По отношение на бюджетните разходи:**

- До 2006 г. София е с най-високи бюджетни разходи на един жител в сравнение със средното за страната и следващите три най-големи общини. През 2008 г. равнището на бюджетните разходи на Столична община на един жител продължава да е над средното за страната, но столицата вече е изпреварена от Пловдив и Варна по този показател;
- Ръстът на бюджетните разходи на Столична община е съизмерим със средното за страната и другите три най-големи общини. През 2005 г. темповете на растеж на бюджетните разходи на Столична община започват да се забавят и се стабилизират на равнище от около 18 %. През 2008 г. темпът на растеж на консолидираните бюджетни разходи се увеличава, като основна причина за това са нарастналите разходи за бюджетни дейности;
- През целия анализиран период делът на разходите за местни дейности в Столична община е най-високият в сравнение със средното за страната и следващите три най-големи общини в България;

- Висок и непрекъснато нарастващ е и дялът на капиталовите разходи. През 2005 и 2006 г. дялът на капиталовите разходи в общите бюджетни разходи на Столична община е най-висок от средния за страната и следващите три най-големи общини. През 2007 г. обаче, относителният дял на капиталовите разходи на Столична община е по-нисък от средния за страната и другите анализирани териториални единици, с изключение на Бургас. През 2005 и 2006 г. капиталовите разходи на Столична община на един жител са по-високи от средните за страната, Пловдив, Варна и Бургас. През 2007 г. капиталовите разходи на Столична община на един жител са по-ниски от средните за страната и другите анализирани териториални единици, с изключение на Бургас;
- В сравнение със средното за страната и трите най-големи общини, столицата финансира в най-голяма степен капиталовите си разходи със собствени и привлечени средства;
- Разходите на един жител на София за функция БКС са между 1,5-2 пъти по-високи от средните за страната и следващите три най-големи общини. Разходите на един жител на София във функция икономически дейности са по-високи от средните за страната, но съизмерими с тези за Варна и Бургас;
- Относителният дял на функция БКС за София също е по-висок в сравнение със средния за страната и този на останалите три най-големи общини. Относителният дял на функция икономически дейности е по-висок от средния за страната, но съизмерим с този на другите три най-големи общини;
- Разходите за образование, култура и спорт в Столична община са на по-ниско равнище (в лв./1 ж.<sup>15</sup>) и с по-малки относителни дялове в общата структура на разходите, в сравнение със средното за страната, Пловдив, Варна и Бургас.
- Разходите за здравеопазване са малко над средните за страната (в лв./1 ж и като относителен дял в общата структура на разходите), но са значително по-ниски от тези в Пловдив, Варна и Бургас;
- Разходите за социално подпомагане (в лв./1 ж и като относителен дял в общата структура на разходите) са по-високи от тези в Бургас, но са значително по-ниски от средното за страната и по-ниски от тези в Пловдив и Варна;
- До 2007 г. динамиката на разходите по функции на Столична община показва най-голям ръст на разходите за икономически дейности и БКС и най-малък ръст на разходите за здравеопазване, образование, култура и спорт. През 2008 г.

<sup>15</sup> При изчисляването на показателя са използвани данни за населението от НСИ. Ако се използват някои от "спряганите" в медиите стойности на броя на населението в София (които са значително по-



обаче, динамиката на разходите показва намаляване на разходите за БКС и значително увеличение на разходите за образование и култура и спорт. Разходите за икономически дейности бележат нов значителен ръст, докато разходите за здравеопазване продължават да нарастват незначително.

- Капиталовите разходи на Столична община за 2005 и 2006 г. като относителен дял от разходите в сферата на образованието, социалните дейности, културата, здравеопазването, почивното дело и спорта са в пъти по-малки от средните за страната и трите най-големи общини. Единствено сравними са относителните дялове на капиталовите разходи във функция БКС. През 2007 и 2008 г. Столична община промени тази бюджетна политика като насочи значителни инвестиции в сферата на образованието и социалните дейности.

#### **По отношение на управлението на дълга:**

- По отношение на управлението на общинския дълг следва да се отбележи, че това, което отличава София от средното за страната, Пловдив, Варна и Бургас, е повишият ръст на постъпленията от заеми;
- Столицата е разработила Стратегия за управление на дълга и публикува годишни доклади за състоянието на дълга в съответствие с изискванията на Закона за общинския дълг /ЗОД/;
- Спазва се изискването на ЗОД годишните разходи по обслужването на дълга да бъдат по-ниски от 25 % от сумата на собствените приходи и общата изравнителна субсидия;
- Натрупването на погашенията по 3 заема, от 2010 г. и след това, и евентуалното запазване на тенденцията на забавен темп на прираст на общите бюджетни приходи, повлияна от приходите за местни дейности, може да породи затруднения в обслужването на дълга.

---

високи от тези на официалната статистика), ниското равнище на разходите със социална насоченост на столицата ще се влоши допълнително.

## 5. ПРИЛОЖЕНИЯ

**Таблица на използваните съкращения**

БКС	Благоустройство и комунално стопанство
ЗМСМА	Закон за местното самоуправление и местната администрация
ЗОБ	Закон за общинските бюджети
ЗОД	Закон за общинския дълг
ДДФЛ	Данък върху доходите на физическите лица
ЗОДФЛ	Закон за облагане доходите на физическите лица
ГД ГРАО	Главна дирекция "Гражданска регистрация и административно обслужване"

**Таблица на основните понятия**

<b>Делегирани държавни дейности</b>	Дейности, ползите от които се разпростират извън пределите на дадената община и осигуряването им е в интерес на цялото общество. Те се делегират на общините от държавата, като тя поема ангажимент да обезпечи финансирането им на базово равнище определено чрез държавни разходни стандарти. Държавата дефинира количествените и качествените параметри на делегираните държавни дейности. Общината отговаря за физическото им предоставяне.
<b>Местни дейности</b>	Дейности, ползите от които се разпростират само в рамките на територията на съответната община. Общините са свободни да решават дали да предоставят такива услуги и на какво равнище да го правят като финансират и организират физическото предоставяне на съответната услуга.
<b>Бюджет за делегирани държавни дейности</b>	Представя приходите и разходите на общините за делегирани държавни дейности.
<b>Бюджет за местни дейности</b>	Представя приходите и разходите на общините за местни дейности.
<b>Консолидиран бюджет на община</b>	Общият бюджет на общината, обединяващ бюджета за делегирани държавни дейности и бюджета за местни дейности.
<b>Консолидирани бюджетни приходи</b>	Общите приходи в бюджета на общините представляващи сумата на приходите за делегирани държавни дейности и приходите за местни дейности.
<b>Консолидирани бюджетни разходи</b>	Общите разходи в бюджета на общините представляващи сумата на разходите за делегирани държавни дейности и разходите за местни дейности.
<b>Разходи по икономически елементи</b>	Една от възможните форми за представяне на разходите в бюджета на дадена публична институция (вкл. и община). Разходите се представят в следните бюджетни пера: разходи за възнаграждения, осигурителни плащания; материална издръжка (храна, медикаменти, постелен инвентар, учебни пособия, материали, горива, електроенергия, вода, командировки, текущи ремонти и т.н.), обезщетения, помощи, стипендии и капиталови разходи. За аналитични цели разходите по икономически

	елементи често се групират в 2 големи групи – оперативни и капиталови разходи.
<b>Разходи по функции</b>	Друга възможна форма за представяне на разходите в бюджета на дадена публична институция (вкл. и община). Разходите се представят в агрегирани функции като напр. общи държавни служби, охрана и сигурност, здравеопазване, образование, култура, социално подпомагане и грижи, благоустройство и комунално стопанство, икономически дейности и други. В рамките на всяка функция разходите се представят по дейности напр. във функция "Образование" - полудневни детски градини, целодневни детски градини и ОДЗ, общообразователни училища, специални училища, професионални училища, извънучилищни дейности, столове, общежития и т.н
<b>Оперативни (текущи) разходи</b>	Включват разходите за изпълнение на текущата дейност на общините - разходи за възнаграждения, осигурителни плащания; материална издръжка (храна, медикаменти, постелен инвентар, учебни пособия, материали, горива, електроенергия, вода, командировки, текущи ремонти и т.н.), обезщетения, помощи и стипендии.
<b>Капиталови разходи</b>	Включват разходи с инвестиционна насоченост свързани с: придобиване на дълготрайни материални активи; придобиване на земя, основен ремонт на дълготрайни материални активи; придобиване на нематериални дълготрайни активи; капиталови трансфери към НПО, предприятия и капиталови разходи за стихийни бедствия и аварии.
<b>Държавни разходни стандарти</b>	Осигуряват базово равнище на предоставяне на съответната публична услуга – напр. "колко лева струва 1 ученик в общообразователно училище, в специализирано училище, и т.н.". Държавата осигурява финансиране на съответната делегирана дейност до размера на разходите определени по стандартите. Ако общините желаят да повишат качеството на дадената услуга, те могат да дофинансират това с местни приходи. Стойностите на държавните разходни стандарти се определят ежегодно с Решение на Министерския съвет.

## **Заклучение**

Докладът е опит да се постави дискусията за управлението на общинските финанси, на основата на обективните количествени индикатори, като се проследи тяхната динамика във времето и в сравнителен план спрямо следващите три най-големи български общини. Основната цел на авторите е преди всичко да демонстрират подход за анализ на бюджетни данни за целите на общинското управление. Авторите съзнават, че този подход може да бъде допълнително обогатен в методологично отношение и с други индикатори и изследователски техники. Например - процесът на фискална децентрализация би могъл да се оцени чрез прилагане на индикаторите, приети от Съвета по децентрализация към Министерски съвет, като показателите за Столична община се сравнят с тези на следващите три най-големи общини и със средните показатели на страната. Така би се дала още по-ясна представа докъде е Столична община в процеса на децентрализация в сравнение с другите най-големи общини и отговор на въпроса дали се централизират или децентрализират общинските финанси.

Събраните и анализирани бюджетни данни са добра основа за провеждането на секторен анализ, който свързва бюджета с постигнатия резултат в определен сектор - например общинският транспорт. Това би дало отговор на основния въпрос на финансовото управление – за ефективността и ефикасността на управлението на услугите, които бюджетът финансира. Изработването на такива секторни анализи за най-важните общински политики, би следвало да се основава и на събирането и анализирането на анкетни данни за удовлетвореността на потребителите на публични услуги.

При анализирането на приходната и на разходната част на общинския бюджет могат да бъдат използвани и допълнителни индикатори - например индикатори за ефективността и ефикасността на администрирането на местните данъци и такси. Това би дало допълнителни познавателни възможности и отговори на редица практически въпроси, свързани с финансовото управление, например - отговор на въпроса дали администрирането на местните данъци и такси от местната власт е повишило степента на тяхната събираемост.

Анализът и направените въз основа на него изводи са солидна база за допълнително изследване на причините и предпоставките за актуалното състояние на бюджетната политика на Столична община, респективно за формулирането на препоръки за оптимизиране на бюджетната политика. Успех би било ако този анализ провокира в заинтересованите страни точно такъв интерес – професионален и политически дебат за парите на София.