

FRI-2G.404-1-EM2-03

MUNICIPAL BUDGETS 2023-2024 – CHALLENGES AND PERSPECTIVES²⁴

Nora Stoyanova – PhD Student

Department of Economics and International Relations,

Faculty of Business and Management

University of Ruse "Angel Kanchev"

Tel.: +359 887 057 027

E-mail: nstoyanova@uni-ruse.bg

Abstract: *The paper reviews the specifics in the preparation and implementation of municipal budgets. Municipalities are part of the country's budget system, consisting of two main structural elements - state budget and local budgets. The state budget includes the Republican budget and the judicial system's budget, and the local budgets have the municipal and mayoral budgets. In the adopted budget for 2023, a key proposal for the municipalities was approved, whereby the transitional residuals available in the municipal budgets for the activities delegated by the state from previous years will be centralized in the state budget at the end of the year. The 2023 budget also provides for a new transfer for other targeted spending on local activities. Its amount is BGN 50 million, intended to reach the minimum wage for all local activities in the municipalities.*

Keywords: *Budget, Transfers, Additional Funds, Challenges, Perspectives*

JEL Codes: *L10, L11*

ВЪВЕДЕНИЕ

Общините са бюджетни предприятия, които осъществяват дейността си, чрез финансиране с бюджетни средства, като извършват законосъобразна дейност, в резултат на което се осъществяват разходи, реализират се приходи, изготвят се финансови отчети и се получават средства под формата на бюджетни финансираия. Особеностите на дейността и начина на финансиране на предприятията от публичния сектор, определят спецификата на тяхната отчетност: те не създават, а потребяват национален доход; финансово зависими са от външни източници; усвояването на държавни средства изисква прилагане на специфични правила за тяхното отчитане; планирането и усвояването на средства е строго регламентирано; въведена е единна система, чрез която се осъществява отчитането на бюджетни средства – единна сметка. Общините са част от бюджетната система на страната, състояща се от два основни структурни елемента – държавен бюджет и местни бюджети. В държавния бюджет се включват републиканският бюджет и бюджетът на съдебната система, а към местните бюджети се отнасят общинските и кметските бюджети (Попова-Йосифова, 2018).

ИЗЛОЖЕНИЕ

Специфика на общинските бюджети

Местните бюджети осигуряват финансова самостоятелност на общините и кметствата, като териториални органи за управление на страната. За осъществяване на дейността си, общините изготвят бюджет, който представлява финансов план за една година, включващ всички постъпления и плащания за дейността на общината, с изключение на постъпленията от средства от фондовете на Европейския съюз и операциите с чужди средства, за които са обособени отделни сметки. Основните показатели на бюджета на общините са (Донкова, 2019):

²⁴ Настоящият доклад е в изпълнение на проект на Факултет "Бизнес и мениджмънт" 2023-ВМ-01 на тема "Изследване на възможностите за преход към зелена и кръгова икономика", финансиран от Фонд "Научни изследвания" на Русенски университет „Ангел Кънчев“.

- Приходи – постъпления от данъци, такси, глоби, санкции и др., които произтичат от дейността ѝ. Приходите се набират от физически и юридически лица, на база изисквания на нормативни актове.
- Помощи и дарения – средствата от Европейския съюз, които се предоставят на общината по различни програми и проекти и които следва да бъдат разходвани, според определени предварително условия.
- Разходи – плащанията за бюджетната година за персонал, доставки на активи, услуги, лихви и др.
- Бюджетни взаимоотношения – включват трансферите и временните безлихвени заеми. Трансферите са безвъзмездно прехвърляне на средства от централния бюджет към бюджета на общината, за финансиране на конкретни дейности и услуги. Временните безлихвени заеми са отпуснати средства, които общината следва да възстанови на централния бюджет.
- Бюджетно салдо – разликата между приходите, помощите и даренията и разходите и бюджетните взаимоотношения. При положително бюджетно салдо, общините формират излишък и респективно при отрицателно – дефицит.
- Финансиране на бюджетното салдо – включва всички постъпления и плащания, които произтичат от поемане и погасяване на дълг, операции с чужди средства, придобиване на финансови активи и пасиви, изменение на наличността по паричните средства, преоценки и др. Финансирането на бюджетното салдо е равно на бюджетното салдо с противоположен знак.

Показателите на бюджета на общините се групират на база Единната бюджетна класификация, по основни съставни елементи, групирани на база признаци, определени от Министъра на финансите. Всеки общински съвет разработва наредба, чрез която определят условията и реда по които съответната община изготвя бюджетната си прогноза за местните дейности за предстоящ период от три години. Разработването на общинския бюджет се извършва от кмета на общината. Изготвените общински бюджети се приемат от съответните общински съвети. При необходимост, промени по бюджетите на общините могат да се извършват в размера на бюджетните взаимоотношения на общината с държавния бюджет. При изпълнение на бюджета, Законът за публичните финанси не допуска „извършването на разходи, натрупването на нови задължения за разходи и/или поемането на ангажменти за разходи, както и започването на програми или проекти, които не са предвидени в годишния бюджет на общината“ (Закон за публичните финанси, чл. 128).

Бюджет 2023 и запазване на преходни остатъци за делегираните от държавата дейности от предходни години

В приетият бюджет за 2023 г. е одобрено „ключово за общините предложение, чрез което наличните в бюджетите на общините преходни остатъци за делегираните от държавата дейности от предходни години да не бъдат централизирани в държавния бюджет до края на годината“ (Парламентът прие бюджета за 2023 г., НСОРБ, 2023). Като основна причина за приемане запазването на преходните остатъци за делегираните от държавата дейности от предходни години, според Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) се посочва натрупването на над 11 млрд. лв. по сметките на общините и то само в делегираните от държавата дейности. Делегираните от държавата дейности се включват в разходната част на общинския бюджет, заедно с разходите за местни дейности. Извършваните разходи от общините са до размера на постъпленията в него, като общината не може да извършва разходи и да поема задължения за разходи, които надвишават общия размер на утвърдените разходи по бюджета. Разходите в бюджета на общините включват (Донкова, 2019):

- разходи за работни заплати и осигуровки – до определените в нормативните актове размери;

- средства за социално-битово и културно обслужване на персонала в общината – в размер до 3% от утвърдените разходи за работни заплати на лицата, които са назначени по трудов договор;
- представителни разходи – на общинския съвет, при спазване нормативните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за съответната година;
- разходи за пътуване – в границите на населеното място, когато това произтича от характера на трудовата им дейност; както и от местоживеенето до местоработата и обратно, в определени случаи;
- капиталови разходи – в размери, утвърдени в Закона за държавния бюджет на Република България за съответната година. Общините нямат право да финансират разходи за общинската администрация за леки автомобили, включително за плащания по договори за лизинг от предходни години, мобилни телефони и стопански инвентар, със средства, които са от целеви субсидии за капиталови разходи. Разчетите за финансиране на капиталовите разходи на общините, се одобряват с решение на общинския съвет.

Интерес представлява факта, че в Бюджет 2023 г. е въведен законов срок до 20 декември наличните по бюджетите на общините преходни остатъци за делегираните от държавата дейности от предходни години да не бъдат централизирани в държавния бюджет. Посоченият срок според НСОББ довежда до ограничаване правомощията на общинските съвети за свободно и оперативно разпореждане с общата субсидия за делегираните от държавата дейности, което е в противоречие с Европейската харта за местно самоуправление. Наличието на големи по размер преходни остатъци за последните три години се определя от факта, че по време на пандемията, причинена от COVID-19, голяма част от делегираните от държавата услуги се осъществяват при ограничителни условия, а за част от средствата по други услуги са поети ангажменти за инвестиции. Следва да се има в предвид и възможността да се извършва разплащане с преходни остатъци от минали години през настоящата година, поради технологичното време за реализиране на различни обществени поръчки (Парламентът прие бюджета за 2023 г., НСОББ, 2023).

Увеличаване на средствата за общините и целевата субсидия за капиталови разходи

Държавните трансфери към общините се формират от получаваната субсидия за финансиране на делегираните от държавата дейности, както и от целевата субсидия за капиталови разходи, общата изравнителна субсидия, финансови компенсции от държавата, както и от получаваните трансфери за зимно снегочистване и поддържане на пътищата. Общините формират привлечени средства от банкови заеми, безлихвени заеми по реда на Закона за публичните финанси, облигационни заеми, финансов лизинг и др. В зависимост от формата, чрез която се акумулират, общинските приходи са бюджетни и извънбюджетни (Ималова, 2012).

В Държавния бюджет за 2023 г. са увеличени размерите на основните бюджетни взаимоотношения между бюджетите на общините и централния бюджет. Общото увеличение, спрямо Бюджет 2022 г., е с 1,4 млрд. лв. Предвиденото увеличение се разпределя както следва:

- От общата субсидия за делегираните от държавата дейности, 6087,8 млн. лв., са за „Общинска администрация“, като увеличението спрямо предходната година е с 140,5 млн. лв.
- Общата изравнителна субсидия е в размер на 404 млн. лв.
- Трансферът за зимно поддържане и снегочистване на общинските пътища е в размер на 48,2 млн. лв.

- Целевата субсидия за капиталови разходи е 426,3 млн. лв.

Бюджет 2023 предвижда и нов трансфер, който е за други целеви разходи за местни дейности. Размерът му е 50 млн. лв., като е предназначен за достигане на минималната работна заплата за всички местни дейности в общините. Самото разпределяне на трансфера към общините се осъществява не фактическо, а на база относителният дял на извършваните разходи за работни заплати и възнаграждения, в съответната функция за местни дейности, спрямо „общия им размер във функцията и съобразно теглото на всяка функция, определено чрез относителния дял на броя персонал на минимална работна заплата за всяка функция в местни дейности спрямо общия брой персонал на минимална работна заплата в местни дейности за 2022 г.“ (Средствата за общините в одобрения Държавен бюджет за 2023 г., НСОРБ).

Други промени в Бюджет 2023 г., свързани с общинските бюджети са:

- Допълнителни средства в размер на 203,8 млн. лв. за секторни политики, които се изпълняват от общините.
- Променена е разпоредбата, отнасяща се до възможността на трансформиране на целевата субсидия за капиталови разходи в трансфер за други разходи. През 2023 г. общините могат да използват целевата субсидия освен за извършване на разходи, свързани с неотложни текущи ремонти (на общински пътища, сгради, улична мрежа и др.) и за почистване на речни корита, както и за осигуряване на проводимост в урбанизираните територии.
- Отпада предоставяната възможност размерът на неразплатените задължения на общини, които са бенефициенти по различни програми на Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за развитие, за наложени финансови корекции да се намалява еднократно с 80%.
- Предвижда се възможност общините да могат да финансират проекти, чрез които да се подобри качеството на атмосферния въздух.

В Бюджет 2023 са запазени без промяна разпоредбите, свързани с начина и сроковете за предоставяне на основни бюджетни субсидии. Запазена е и възможността средствата, които са неусвоени по бюджетите на общините от трансфери, с изключение на трансферите по функция „Образование“, да могат да се изразходват за всички функции на делегираните от държавата дейности, включително за капиталови разходи. Всички общини следва да възстановяват в държавния бюджет целевите остатъци, които са от предходни години по чл. 283, ал. 12 от Закона за предучилищното и училищното образование, както и целевите остатъци за инвестиции, които са отпуснати с актове на Министерски съвет (Средствата за общините в одобрения Държавен бюджет за 2023 г., НСОРБ).

Финансиране на общински инвестиционни проекти с бюджет 2023

В Бюджет 2023 са без промяна разпоредбите за финансиране на разходи с ДДС на общини, които са по одобрени проекти по Програмата за развитие на селските райони 2014-2020, Програмата за морско дело и рибарство 2014-2020 и Програмата за развитие на земеделието и селските райони 2023-2027. Общинските проекти, които се изпълняват чрез финансиране от бюджета на Министерството на регионалното развитие и благоустройството, се предвижда да бъдат дофинансирани. Предстои обсъждане за създаване на общински фонд, който да се използва единствено за инвестиции, но в рамките на Бюджет 2024 г. Основна цел на създаване на подобен фонд е увеличаване възможностите за финансиране на различни дейности, които се изпълняват в областта на спорта и културата, за предоставяне на достъп до допълнително финансиране.

Перспективи за увеличаване трансферите през 2024 г. на общините (за капиталови разходи, за зимно поддържане и за обща изравнителна субсидия)

Въпреки увеличаването на средствата за общините в Бюджет 2023 г. те не позволяват постигане на развитие. В Бюджет 2023 г. са запазени нивата на разходите, които са достигнати в бюджета от предходната година, но при предоставяне правомощията на общините да разполагат с всички източници на финансиране.

Бюджетната процедура за 2024 г. предвижда до 10.10.2023 г. Министерството на финансите да разработи законопроекта за държавния бюджет, както и проекта за актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2024-2026 г. Министерството на финансите следва да проведе консултации с НСОРБ по проекта на бюджета в частта му за общините, включително и по отношение на общия размер на взаимоотношенията на централния бюджет с общините (Срокове по бюджетната процедура за 2024 г., НСОРБ). Постигнатите увеличения в трансферите на общините от приетия бюджет за 2023 г. се считат за валидни от началото на годината, въпреки по-късното приемане на бюджета. За бюджет 2024 г. НСОРБ настоява за увеличаване трансферите на капиталовите разходи, както и на разходите за зимно поддържане и за общата изравнителна субсидия. Друго предложение е предвиждане на средства от бюджета за дофинансиране на инвестиционни проекти, за които вече са сключени споразумения и предвиждането на средства за компенсация на увеличените цени в строителството (Общинските бюджети 2023 – 2024 – стари и нови предизвикателства, НСОРБ). НСОРБ настоява и за законодателни промени в Закона за местното самоуправление и местната администрация по отношение на възстановяване на основните постановки от Европейската харта за местно самоуправление, на база които се определя централното място на общините по отношение на административно-териториалните единици и местното самоуправление.

Очакваното увеличаване на трансферите към общините през 2024 г. има за цел осигуряване на финансиране на капиталови разходи в условията на продължаващо увеличаване цените на основните материали, чрез което да се позволи реализиране на приоритетни дейности, свързани със социалната и техническа инфраструктура. Увеличаването на допълнителни средства, предвидени за служителите в администрацията ще позволи увеличаване на получаваните възнаграждения на работещите в общинската администрация, медицинските специалисти в детските градини и училищата, както и персонала в общинските библиотеки.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Кметът на общината е отговорен за изготвянето и изпълнението на общинския бюджет, в съответствие с действащата нормативна уредба, както и за функционирането на изградената система за вътрешен контрол, която е необходима за изготвянето на финансовите отчети. Задължително подлежат на одит от Сметната палата годишните финансови отчети на общините. При осъществения одит се изразява независимо одиторско мнение доколко финансовия отчет на одитираното предприятие изразява пълно и честно финансовото му състояние в съответствие с приложимата нормативна уредба и прилаганите счетоводни стандарти. Основна задача на Сметната палата е да контролира надеждността и достоверността на финансовите отчети на бюджетните организации. С бюджет 2023 г. се увеличават размерите на основните бюджетни взаимоотношения между централния бюджет и бюджетите на общините.

REFERENCES

Deadlines for the budget procedure for 2024. The National Association of Municipalities in the Republic of Bulgaria. (*Оригинално заглавие: Срокове по бюджетната процедура за 2024 г. Националното сдружение на общините в Република България*). URL:

<https://www.namrb.org/bg/aktualno/srokovе-po-byudzhethnata-protsedura-za-2024-g> (Accessed on 29.08.2023).

Donkova, V. (2019). Budget of a budgetary organization. *Practical manual of the budget enterprise*. Sofia, Raabe, section B.1, p. 4 (**Оригинално заглавие:** Донкова, В. 2019. Бюджет на бюджетна организация. Практически наръчник на бюджетното предприятие. София, Раабе, раздел Б.1, с. 4)

Funds for municipalities in the approved State Budget for 2023. The National Association of Municipalities in the Republic of Bulgaria (**Оригинално заглавие:** Средствата за общините в одобрения Държавен бюджет за 2023 г. Националното сдружение на общините в Република България). URL: <https://www.namrb.org/bg/aktualno/sredstvata-za-obshtinite-odobreniya-darzhaven-byudzheta-za-2023-g> (Accessed on 29.08.2023).

Imalova, D. (2012). Theoretical and practical aspects of the accounting policy of public sector enterprises. Svishtov, SA "D. A. Tsenov", p. 48 (**Оригинално заглавие:** Ималова, Д. 2012. Теоретични и практико-приложни аспекти на счетоводната политика на предприятията от публичния сектор. Свищов, СА „Д. А. Ценов“, с. 48)

Law on Public Finances (Promulgation, SG No. 15 of 2013, last amended and supplemented, No. 98 of 2020 (**Оригинално заглавие:** Закон за публичните финанси (Обн., ДВ, бр. 15 от 2013, посл. изм. и доп., бр. 98/2020).

Municipal budgets 2023 – 2024 – old and new challenges. The National Association of Municipalities in the Republic of Bulgaria. (**Оригинално заглавие:** Общинските бюджети 2023 – 2024 – стари и нови предизвикателства). URL: <https://www.namrb.org/bg/aktualno/obshtinskite-byudzheta-2023-2024-stari-i-novi-predizvikatelstva> (Accessed on 29.08.2023).

Popova-Yosifova, N. (2018). Peculiarities in accounting for capital in enterprise budgets. *Economics and Computer Science*. No. 2, 49 (**Оригинално заглавие:** Попова-Йосифова, Н. 2018. Особености при отчитане на капитала в бюджетите предприятия. Икономика и компютърни науки. Бр. 2, с. 49)

The parliament adopted the budget for 2023. At the proposal of NSORB, the municipalities will keep the resource from the transitional residuals. The National Association of Municipalities in the Republic of Bulgaria (**Оригинално заглавие:** Парламентът прие бюджета за 2023 г. По предложение на НСОРБ общините ще запазят ресурса от преходните остатъци. Националното сдружение на общините в Република България). URL: <https://www.namrb.org/bg/aktualno/parlamentat-prie-byudzheta-za-2023-g-po-predlozhenie-na-nsorb-obshtinite-shte-zapazyat-resursa-ot-prehodnite-ostatatsi> (Accessed on 29.08.2023).