



Твоята община те очаква  
ОНЛАЙН

# Мониторинг на финансовата отчетност онлайн на 27-те най-големи общини в България Пилотно издание 2017 г.



**Институт за икономическа политика**  
**Economic Policy Institute**

**© 2017 Институт за икономическа политика**

**Автори:** Мариана Трифонова и Драгомир Белчев

**Научен редактор:** Ясен Георгиев

**ISBN 978-954-9359-66-4**

Настоящият Мониторинг на финансовата отчетност онлайн на 27-те най-големи общини в България е изготвен в рамките на проект „Твоята община те очаква онл@йн“, осъществяван от Институт за икономическа политика с подкрепата на Посолството на Съединените американски щати в България. В него са поместени заключения въз основа на преглед на годишните финансови отчети, достъпни в електронен вид, на изследваните градове (областни центрове). Мониторингът допълва Индекса за дигитално управление, изготвян от 2015 г. насам по методологията на авторите на доклада „Дигитално управление в общините в световен мащаб“ (Digital Governance in Municipalities Worldwide) – Института за електронно управление към Училището по публична администрация Рътгърс, Щатски университет на Ню Джърси.

Допълнителна информация може да бъде получена на [www.epi-bg.org](http://www.epi-bg.org) или при запитване до Институт за икономическа политика, като екипът по проекта приветства всички коментари, които настоящата публикация може да предизвика.

Цялата отговорност за съдържанието на настоящата публикация се носи от авторския екип и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Посолството на Съединените американски щати в България.

**Декември 2017 г.**

---

**Институт за икономическа политика**

**Ул. „Хан Аспарух 2“, ет. 3**

**1463 София**

**Тел./Факс: (+359 2) 952 29 47;**

**Ел. поща: [epi@epi-bg.org](mailto:epi@epi-bg.org)**

**[www.epi-bg.org](http://www.epi-bg.org)**

## **Съдържание**

<b>Въведение .....</b>	<b>1</b>
<b>Профил на общинските финанси за 2016 г. ....</b>	<b>3</b>
<b>Регионални сравнения – данни за 2016 г. ....</b>	<b>8</b>
<b>Темпорален анализ (2014 – 2016 г.) .....</b>	<b>15</b>
<b>Изводи и препоръки.....</b>	<b>19</b>
<b>Заключение .....</b>	<b>23</b>

## Въведение

През годините Институт за икономическа политика (ИИП) работи по множество инициативи и проекти за отстояване на принципите на добро и прозрачно управление, на централно и на местно ниво, както и за насърчаване на гражданското участие в процеса на вземане на решения и формиране на политики.

С оглед на бързия ход в развитието на технологиите през последните години и увеличаващото се значение на интернет както в ежедневието на хората, така и в дейността на различни публични и частни структури, настъпва трансформация в стандартите за добро управление и очакванията на гражданите за методите им на комуникация с институциите. Все по-голямо значение добиват концепции като е-правителство и е-управление; цифровизация и дигитална трансформация.

Именно затова през 2014 г. ИИП инициира проекта „Твоята община те очаква онл@йн“, който вече три поредни години включва преглед на интернет страниците на 27-те най-големи общини в България (областни центрове) с цел изготвянето на доклад и Индекс за дигитално управление.

### Цели на мониторинга

Макар в компонент „Съдържание“ Индексът да третира наличието на общинския бюджет и годишен

финансов отчет на интернет страницата на съответната администрация, един по-задълбочен **фокус върху финансовото управление** на общините би насърчил прозрачността и отчетността пред гражданите. Натрупаните впечатления в периода 2015 – 2017 г. дават основание да се твърди, че **въпреки формалното изпълнение на изискването за публикуването на финансова информация от страна на местните власти, често формата на поднасяне е неудобна, трудно разбираема и твърде абстрактна за обикновения гражданин.** Затова през 2017 г. към проекта бе добавен нов елемент – **Мониторинг на финансовата отчетност онлайн на 27-те най-големи общини в България.**

**Целта на тази нова инициатива е да бъде събрана, анализирана и визуализирана по разбираем начин публично достъпна финансова информация (в електронен вид).** Това ще допринесе за по-лесната ориентация на гражданите в общинските финанси и за по-информираната оценка за дейността на местната администрация в сферата на финансовото управление.

Екипът на ИИП пристъпва към изпълнение на пилотното издание на този Мониторинг с убеждението, че **достъпът до качествена и подходящо поднесена информация е важно условие за упражняване правото на ефективен граждански контрол върху дейността на институциите.**

Същевременно, **сравнителният анализ на финансовите параметри и подходите на отчитането им** в 27-те областни центъра има за цел да:

- повиши осъзнатостта на самите местни власти за необходимостта ефективно да комуникират с гражданите своята финансова информация в електронен вид;
- спомогне за разпространението на добри практики на финансова отчетност онлайн.

### **Методология**

Пилотното издание на Мониторинга обхваща 27-те най-големи общини, включени и в Индекса за дигитално управление. Той представлява преглед, анализ и визуализация на публично достъпна информация от годишните финансови отчети на съответните общини за тригодишен период (2014 – 2016 г.).

В контекста на усилията за подобряване финансовата отчетност онлайн на избраните местни администрации, мониторингът се ограничава до следните **източници, позволяващи достъп до информация ексклузивно в електронен вид:**

- Годишни финансови отчети (ГФО), публикувани на официалната интернет страница на съответната община;
- Справки по електронна поща на основание разпоредбите на Закона за достъп до обществена информация.

В случаите когато местните власти не предоставят възможност този вид справка по ЗДОИ да бъде поискана и получена в електронен формат, аналогично заявление е отправено към Дирекция „Финанси на общините“, Министерство на финансите.

## Профил на общинските финанси за 2016 г.

Първата стъпка от анализа на данните, извлечени от електронните версии на годишните финансови отчети, представлява изготвянето на **профил на общинските финанси в България през 2016 г.** Той позволява да се открият основни тенденции във финансовото управление на местно равнище и е **отправна точка за по-нататъшни сравнения между показателите в разглежданите 27 общини спрямо референтна средна стойност.**

За да се предотврати изкривяване на резултатите в следствие на различната численост на населението във всеки един от 27-те областни центъра, профилът е изготвен не на база абсолютни, а относителни стойности, т.е. процентен дял на отделните компоненти спрямо общия размер на приходите/разходите. Следва да се има предвид, че за целите на изследването са ползвани агрегирани финансови данни без разграничение между разходите за държавни дейности; за делегирани държавни дейности, финансирани с местни приходи, или за собствени местни дейности.

### Приходи

Прави впечатление, че въпреки дългогодишните опити за децентрализация и повишаване автономността на общините, те все още остават до голяма степен **финансово зависими от централния бюджет.**

На Графика 1 е представен конструиранят осреднен профил на общинските приходи, от който е видно, че **64,2% от всички приходи** на практика съставляват **трансфери от държавата. Собствените приходи** на общините средно възлизат едва на **35,8%**, от които 14,8% имат данъчен, а 21% - неданъчен произход.

**Местните данъци**, допринасящи към дела на собствените приходи в общинския бюджет, основно спадат към три категории:

- Данъци върху доходите на физическите лица: окончателен годишен *патентен данък*;
- Имуществени и други местни данъци: върху *недвижима собственост*; *превозни средства*; *наследство*, *дарения*, както и *туристически данък*;
- Други данъци.

Структурата на **неданъчните приходи** е обобщена във Фигура 2. Най-значимият източник на собствени неданъчни приходи са **общинските такси**, които формират средно 65%.

Втори по значение са *приходите и доходите от собственост* (16%). В тази графа се записват вноските от приходите на общинските дружества; от продажбата на услуги, стоки и продукция; от наемите на земя и общинско имущество; от дивиденди; от лихви по текущи банкови сметки и срочни депозити.

Средно по 7% носят приходите от *глоби, санкции и наказателни лихви*. Това е съизмеримо със значението на *постъпленията от продажба на нефинансови активи*, т.е. на нематериални дълготрайни активи, транспортни средства, сгради и земя.

Традиционно *помощите и даренията от страната и чужбина* имат много слабо значение за общия обем на приходи, затова в настоящия анализ са обединени в една категория, която не надвишава 1% от всички неданъчни приходи.

Обичайно процедурите по отдаване на концесия на общинска собственост са чувствителна тема, предизвикваща

активен обществен интерес. Затова в настоящото изследване те са отделени в самостоятелна категория, но реално *концесиите* също имат маргинално значение за местните приходи – средно до 1%.

Последната секция, визуализирана на Графика 2, е озаглавена „Други неданъчни приходи“. Тя е с отрицателен знак (-3% среден дял за 2016 г.), тъй като от нея се приспадат сумите от внесени ДДС и данък върху приходите от стопанска дейност на бюджетните предприятия. В тази категория също влизат реализираните курсови разлики от валутни операции и различни *застрахователни обезщетения*.

**Графика 1. Профил на общинските приходи (2016 г.)**



Графика 2. Профил на неданъчните приходи (2016 г.)



## Разходи

Макар приходната част на бюджета често да е обект на дискусия, най-вече по повод размера и събираемостта на местните данъци и такси (МДТ), именно разходната част е тази, която изисква специален мониторинг от страна на гражданското общество и местните икономическите агенти. В качеството си на данъкоплатци гражданите и бизнесът имат правото да изискват прозрачност и да следят за отчетността на общинските власти.

В повечето случаи годишните финансови отчети на общините представят разходната част на бюджета в детайлна разбивка по дейности. В

настоящият мониторинг обаче разходите са агрегирани и разгледани по функции, тъй като това позволява улавянето на макро тенденции във финансовото управление на местно равнище и предоставя по-широко поле за сравнение между отделните общини. Функционалното групиране е извършено на база Единната бюджетна класификация, предоставяна ежегодно от Министерство на финансите.

В осреднения профил на общинските разходи безспорно най-големият дял се пада на **функция 3 „Образование“ (40,8%)**. Най-общо там се включват средствата за възнаграждения на служителите, издръжката, материалното обезпечаване и други разходи за детски



градини и училища на територията на всяка община.

Второто по размер перо **(20,8%)** в разходната част е свързано с изпълнение на дейностите по *функция 6*, която включва **„Жилищно строителство, благоустройство, комунално стопанство и опазване на околната среда“**. В тази голяма група влизат дейности като водоснабдяване и канализация, улично осветление, поддръжка на уличната мрежа, озеленяване, дейности по чистотата и управление на отпадъците.

На трето място се нарежда *функция 1* **„Общи държавни служби“ (9%)**, която на практика отразява финансирането на общинските администрации и общински съвети, както и дейностите, свързани с провеждането на избори. С приблизително същата тежест **(8,8%)** са и разходите по *функция 7* **„Почивно дело, култура и религиозни дейности“**. Тази категория обхваща дейности като:

- подкрепа за масовия спорт и поддръжка на спортни съоръжения;
- оркестри и ансамбли;
- театри;
- читалища;
- музеи, художествени галерии, паметници на културата, етнографски комплекси с национално и регионално значение;
- радиотранслационни възли;
- обредни домове;
- библиотеки с национален и регионален характер и др.

За чувствителната *функция 5* **„Социално осигуряване, подпомагане**

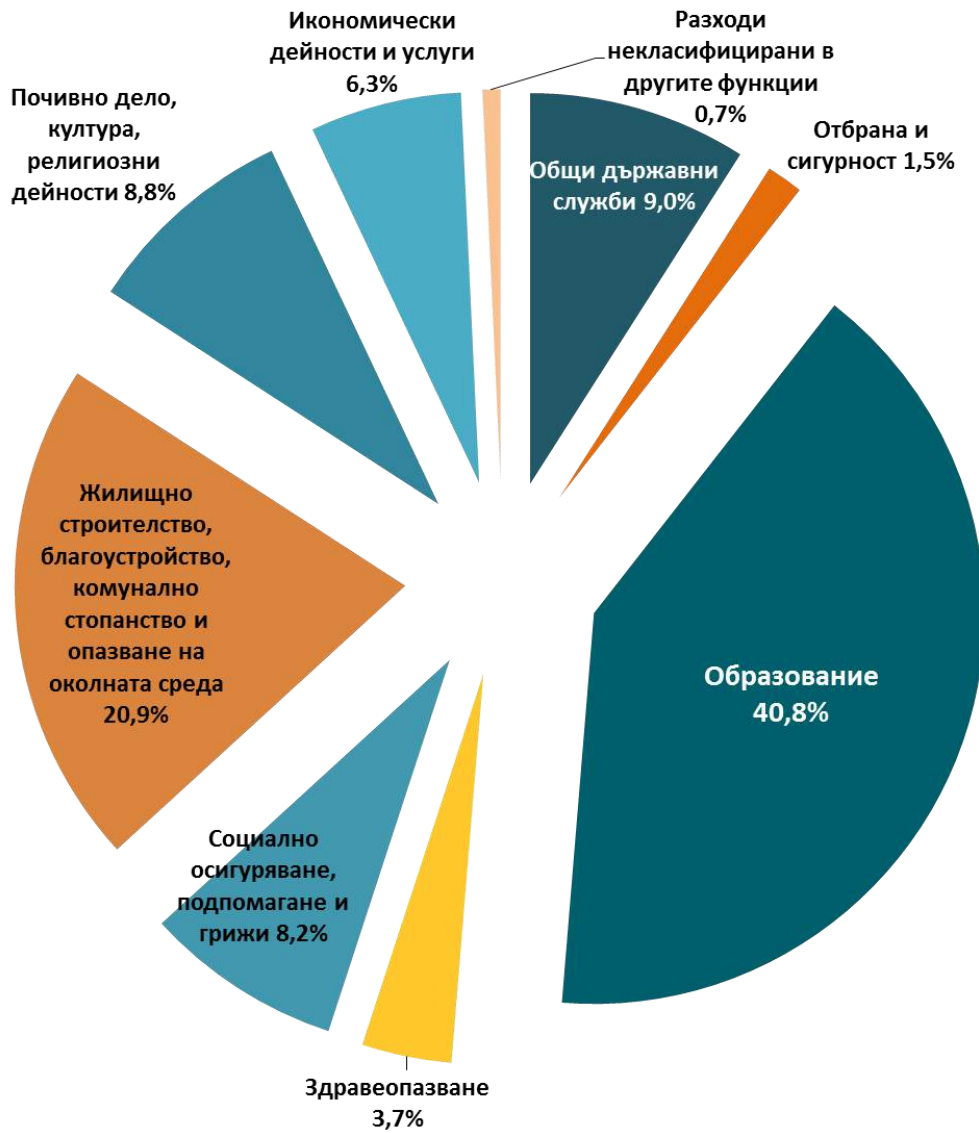
**и грижи“** се отделят средно **8,2%**. Разходите по това перо се асоциират с дейности по домашен социален патронаж и с функционирането на редица центрове и домове за деца, възрастни хора, и хора с увреждания; с изпълнението на програми за временна заетост и др.

**6,3%** пък се падат на *функция 8* **„Икономически дейности и услуги“**, като всъщност тук влизат различни служби, отговарящи за поддръжката, ремонта и изграждането на пътища; за дейности по транспорта, пътищата, пощите и далекосъобщенията; за приюти за безстопанствени животни и др.

Едва **3,7%** от общинските разходи отиват за *функция 4* **„Здравеопазване“**, тъй като в тази сфера финансирането минава основно по линия на НЗОК. В ресора на общините обаче попадат детските ясли и кухни, както и здравните кабинети в детските градини и училища.

Още по-скромен е делът на разходите по *функция 2* **„Сигурност и отбрана“ – 1,5%**. Това до известна степен е очаквано, тъй като прерогатив в тази област има Министерство на вътрешните работи, но все пак общините имат ангажимент за осъществяване на превантивни дейности за намаляване на вредните последствия или ликвидирането на такива от стихийни бедствия и производствени аварии.

Графика 3. Профил на общинските разходи по функции (2016 г.)



## Регионални сравнения – данни за 2016 г.

След запознаването с основните тенденции в управлението на общинските финанси следва да бъде приложен сравнителен анализ, който да открие местните специфики. Използвайки отново като референция осреднените стойности за 27-те най-големи общини в България, тази секция представя областните центрове с най-високи и най-ниски параметри по основните пера в приходната и разходната част на бюджета.

Представеното сравнение няма за цел задълбочено изследване на причините, довели до тези регионални различия, а по-скоро се стреми да привлече вниманието както на местните управи, така и на гражданското общество по местата с най-голямо отклонение от медианните стойности. Наборът от сравнителни инфографики, предложени от авторите на Мониторинга, може да подпомогне на гражданите и бизнеса в оценката им за финансовото управление на тяхната община. В някои случаи отклоненията от средните стойности за страната могат да са резултат от обективни местни

особености, но в други да породят съмнение за неефективно или дори неправомерно боравене с публични средства. Последното трябва да бъде съпроводено с активен граждански контрол, искане за повишаване на прозрачността и подобряване качеството на управление в разглежданите администрации.

При изготвянето на инфографиките с регионални сравнения са използвани както относителни стойности (процентно съотношение), така и изчисления за стойностите на глава от населението. Именно последните правят общинските финанси по-достъпни, конкретни и разбираеми за обикновения гражданин. Например, инфографика 1 илюстрира какъв размер местни данъци и такси е заплатил един средностатистически жител на град областен център; каква сума държавата е превела за него под формата на трансфер от централния бюджет, както и какви са били общите разходи на общината за обслужване на този гражданин през 2016 г.

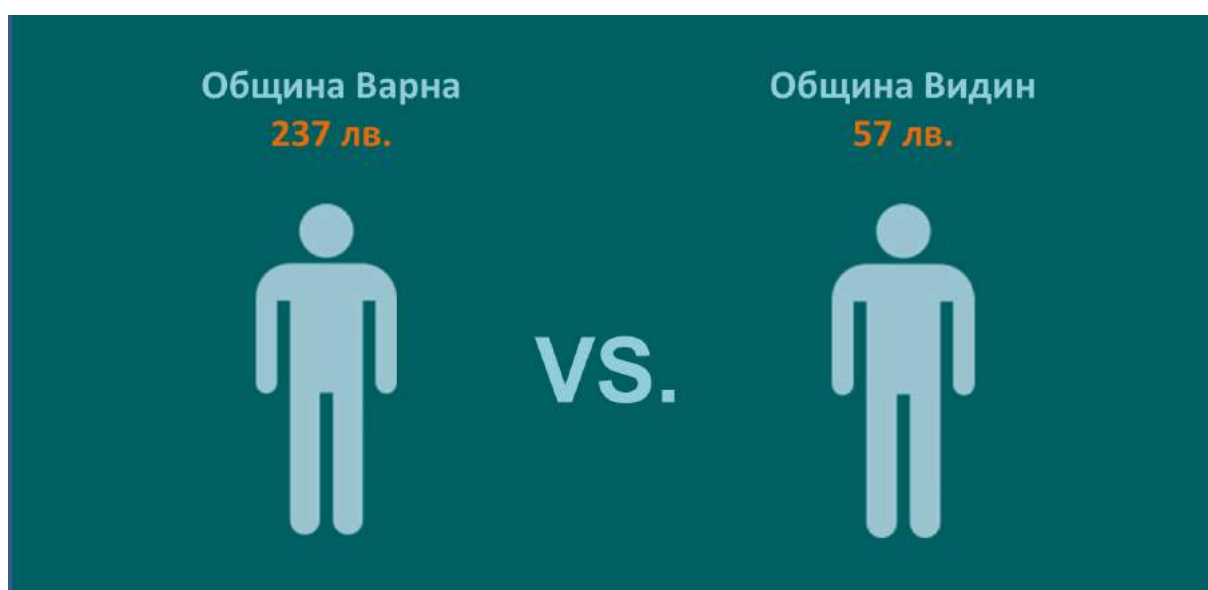
### Инфографика 1. Профил на общинските приходи и разходи на глава от населението (2016 г.)



На база Инфографика 2 става ясно, че през 2016 г. Община Варна е събрала най-много местни данъци на глава от населението – 237 лв., докато на противоположния полюс стои Община Видин с едва 57 лв. на жител. Това обаче не бива автоматично да се тълкува като доказателство, че гражданите на морската столица са

обременени с най-високите данъчни ставки. По-високата икономическа активност във Варна би могла да бъде обяснение за двойно по-голямата събрана сума на глава от населението спрямо средната референтна стойност, докато резултатите във Видин вероятно са следствие от слабото икономическо развитие на региона.

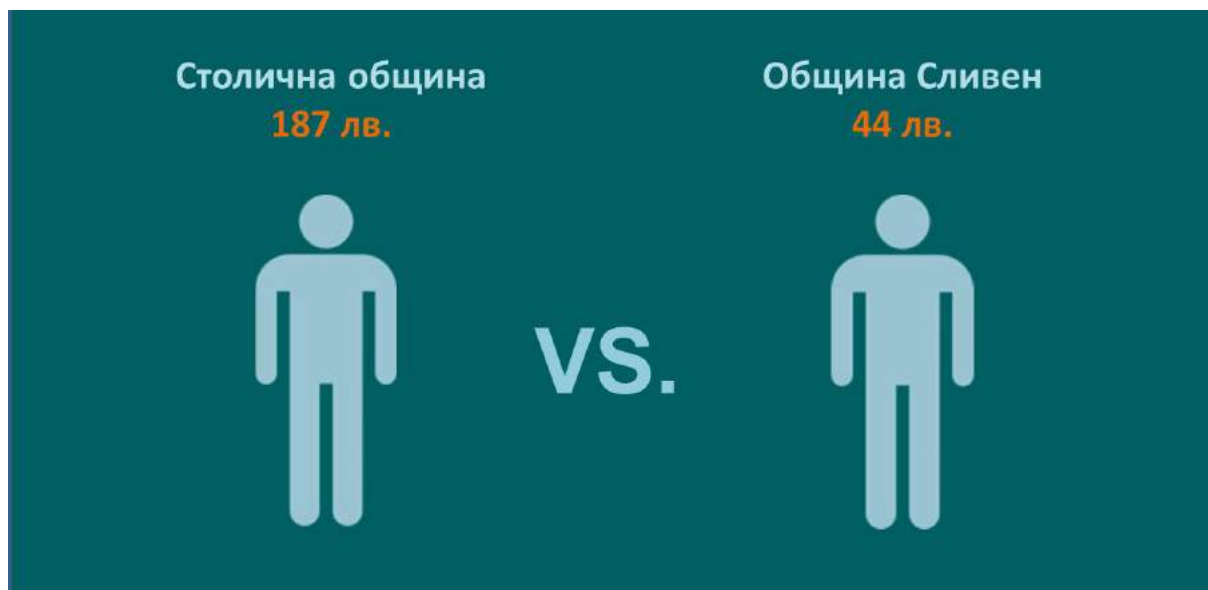
### Инфографика 2. Регионално сравнение: местни данъци на един жител (2016 г.)



Преминавайки към неданъчните собствени приходи, през 2016 г. най-много общински такси на глава от населението е събрала столицата (187 лв.), докато средностатистическият гражданин на Сливен е заплатил на общината си такси в размер на 44 лв.

През 2016 г. глобите, санкциите и наказателните лихви, заплатени от средностатистическия жител на София и Варна възлизат на 18 лв., докато в Силистра на глава от населението те са в размер едва на 5 лв.

**Инфографика 3. Регионално сравнение: общински такси на един жител (2016 г.)**



**Инфографика 4. Регионално сравнение: платени глоби, санкции и наказателни лихви на един жител (2016 г.)**



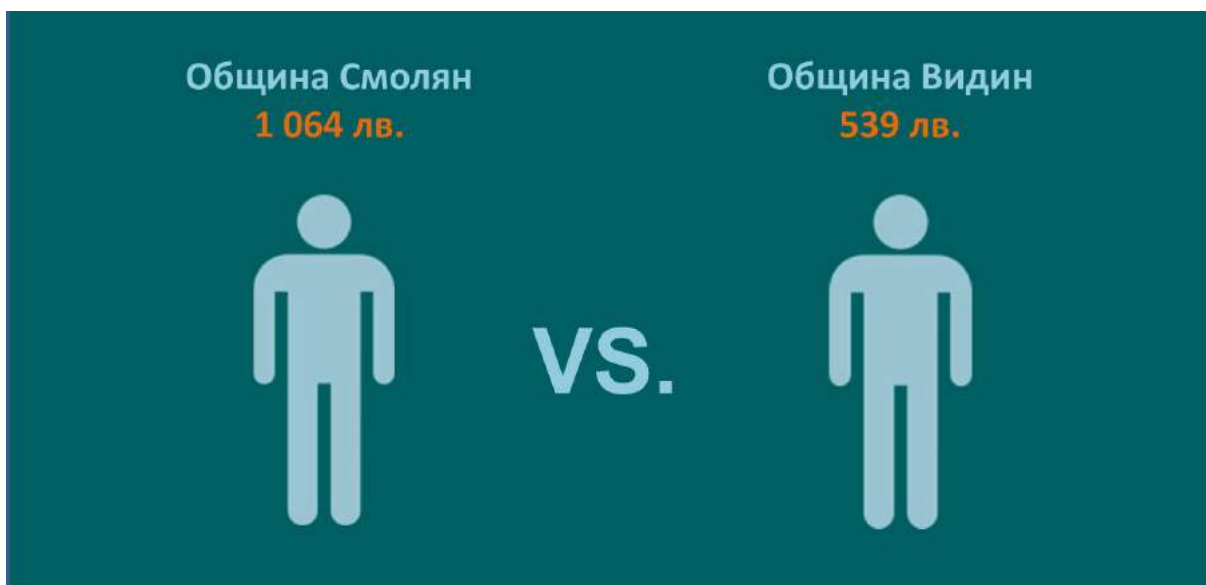
Обръщайки поглед към най-значимия дял от общите приходи на българските общини, а именно трансферите от държавния бюджет, е видно, че, измерени през показателя глава от населението, те са най-значими в Община Смолян (737 лв.). Най-малка е държавната субсидия за един гражданин на столицата – 311 лв.

Интересно е да се отбележи, че Смолян е и градът с най-високи общи разходи за един свой гражданин – 1064 лв., докато Община Видин разходва най-малко средства на глава от населението сред 27-те разглеждани областни центъра – 539 лв.

**Инфографика 5. Регионално сравнение: получени трансфери от държавния бюджет за един жител (2016 г.)**



**Инфографика 6. Регионално сравнение: общо направени разходи за един жител (2016 г.)**



По-подробен регионален сравнителен анализ на разходите по функции е представен в Таблица 1. Той е на база минималните и максимални относителни стойности по разходни функции. Макар да е невъзможно изследването на причините за отклоненията в двата полюса по всяко от деветте разходни пера, целесъобразно е да се привлече вниманието на обществеността и на местните администрации към част от резултатите.

Така например, добре е да се потърси отговорът на въпроса защо Община Кърджали харчи двойно повече за администрация от средния дял за 27-те разглеждани общини. 18,4% биха могли от части да се оправдаят с необходимостта от по-мощна организация на изборните процеси в пограничния район, но същевременно това може да е индикация и за потенциалната нужда от оптимизация на административния апарат на местно равнище.

За „Отбрана и сигурност“ морската столица на България отделя 4,4% при средно 1,5% за страната. Вероятно това е породено от необходимостта да се извършват по-сериозни превантивни мерки за намаляване евентуални последствия от стихийни бедствия предвид крайбрежното разположение на общината. На другия полюс са градове като Добрич, Разград и Търговище, чиите разходи за функция 2 не надхвърлят половин процент от общите разходи. Препоръчително е гражданското общество и

заинтересованите страни да окажат контрол с цел установяване дали този бюджет не е неоправдано нисък, поставяйки под съмнение готовността на тези общини да реагират адекватно при бедствия и аварии.

Както бе споменато, осреднените данни за 27-те общини отреждат най-голяма тежест в общинските бюджети на функция „Образование“ с 40,8%, но в Смолян този дял е едва 28,2%, докато в Община Ямбол разходите в тази сфера формират над половината от общите разходи.

При функция „Здравеопазване“ най-високият дял е в Шумен (6,1%), а най-ниският в Пазарджик (0,8%).

Социалното осигуряване в Бургас (4,1%) коства на общината два пъти по-малко от средния относителен дял за страната, докато в Силистра то поглъща 14,7% от общинските средства.

Пазарджик пък е градът, който харчи най-много за благоустройство (32%), а за сравнение в Шумен и Враца това разходно перо съставлява 8,1%.

При средно 8,8% разход за почивно дело и култура в 27-те областни центъра, относителният дял в Габрово е почти двойно по-висок: 16,8%. Това вероятно е свързано с ангажимента по поддържането на Архитектурно-етнографския комплекс „Етъра“, който има национално значение, надхвърлящо пределите на 60-хилядния град. Същевременно, на пръв поглед ниският относителен дял (3,4%) за култура в разходите на столицата, въпреки наличието на множество

обекти с регионално и национално значение, се обяснява с активната икономическа дейност в София и голямата абсолютна стойност на общинския бюджет, преминаваща прага от 1 млрд. лв.

В потвърждение на горепосоченото, София е и градът с най-висок

относителен дял на функция „Икономически дейности“ – 18,9% при средно 6,3% за таргет-групата.

В последната функция, събираща разходите, неклассифицирани на друго място, Видин има най-голям относителен дял от 1,9% при средно 0,7% за 27-те.

**Таблица 1. Регионално сравнение: разходи по функции (2016 г.)**

Разходна функция	Средно за 27-те	Най-нисък разход	Най-висок разход
1. Общи държ. служби	9,0%	Видин 3,2%	Кърджали 18,4%
2. Отбрана и сигурност	1,5%	Добрич, Разград, Търговище 0,5%	Варна 4,4%
3. Образование	40,8%	Смолян 28,2%	Ямбол 50,3%
4. Здравеопазване	3,7%	Пазарджик 0,8%	Шумен 6,1%
5. Соц. осигуряване	8,2%	Бургас 4,1%	Силистра 14,7%
6. Жил. строит. и БКС	20,9%	Враца, Шумен 8,1%	Пазарджик 32%
7. Почивно дело, култура	8,8%	София 3,4%	Габрово 16,8%
8. Иконом. дейности	6,3%	Кърджали 1,6%	София 18,9%
9. Други	0,7%	Благоевград 0%	Видин 1,9%

Последният компонент в регионалния сравнителен анализ на данните за 2016 г. представлява визуализация (виж Инфографика 7), маркираща принадлежността на всяка една от 27-те общини към една от

категиите: бюджетен дефицит или излишък.

Общо шест са местните администрации, приключили 2016 г. на дефицит: Благоевград, Габрово, Перник, Сливен, Смолян и София-град.



Инфографика 7. Регионално сравнение: дефицит/излишък (2016 г.)



## Темпорален анализ (2014 – 2016 г.)

Осредненият профил на общинските финанси и регионалният анализ по данни от 2016 г. позволяват демистифицирането на финансовата информация и представянето ѝ в по-разбираем вид, достъпен за жителите на българските общини. Информацията от тези инфографики и визуализации обаче е само моментна снимка на състоянието на общинските финанси, позволяваща единствено статичен анализ.

Затова настоящата секция на Мониторинга включва преглед на информацията от годишните финансови отчети за тригодишен период: от 2014 до 2016 г. Това позволява да се открият устойчивите във времето тенденции, както и да се наблюдава динамиката на по-волатилните такива.

Трябва да се има предвид, че добавената стойност от прилагането на темпоралния анализ ще нараства всяка година с разширяването на времевия хоризонт, тъй като три години са относително къс период. Изборът му обаче е продиктуван от естествени ограничения, свързани с липсата на пълна и изчерпателна информация в електронен вид за финансите на общините от по-ранни периоди. Причините за това са както технически – миграцията от една интернет страница към друга при част от общините, така и регулативни. През последните години общините получиха много по-еднозначни ангажименти по отношение на своята финансова отчетност.

Следвайки подхода от предходните секции на Мониторинга, и тук използваните серии от данни са трансформирани в относителни стойности или в сума на глава от населението, за да се преодолее различието в размера на таргетираните 27 града.

### Приходи

Разглеждането на приходната част на общинските бюджети за тригодишния период показва устойчивост в размера на собствените приходи – с данъчен и неданъчен произход, но при трансформацията в относителни дялове е налице съществено еднократно отклонение от наложените параметри поради промяна в размера на държавната субсидия за някои общини през 2015 г. Силно редуцираните трансфери от централния бюджет през въпросната година рефлектират в ад хок увеличение в относителния дял на собствените общински приходи. През 2016 г. обаче всички засегнати общини се връщат към обичайната пропорция между приходните пера. Редукцията в предоставената субсидия през 2015 г. е резултат от комплекс от фактори, част от които е необходимостта от корекция в статистиката за броя на реалните жители по общини.

При данъчните приходи ясно се очертава тенденцията в големите градове те да увеличават своя относителен дял в общия обем приходи. Този тренд се дължи на по-

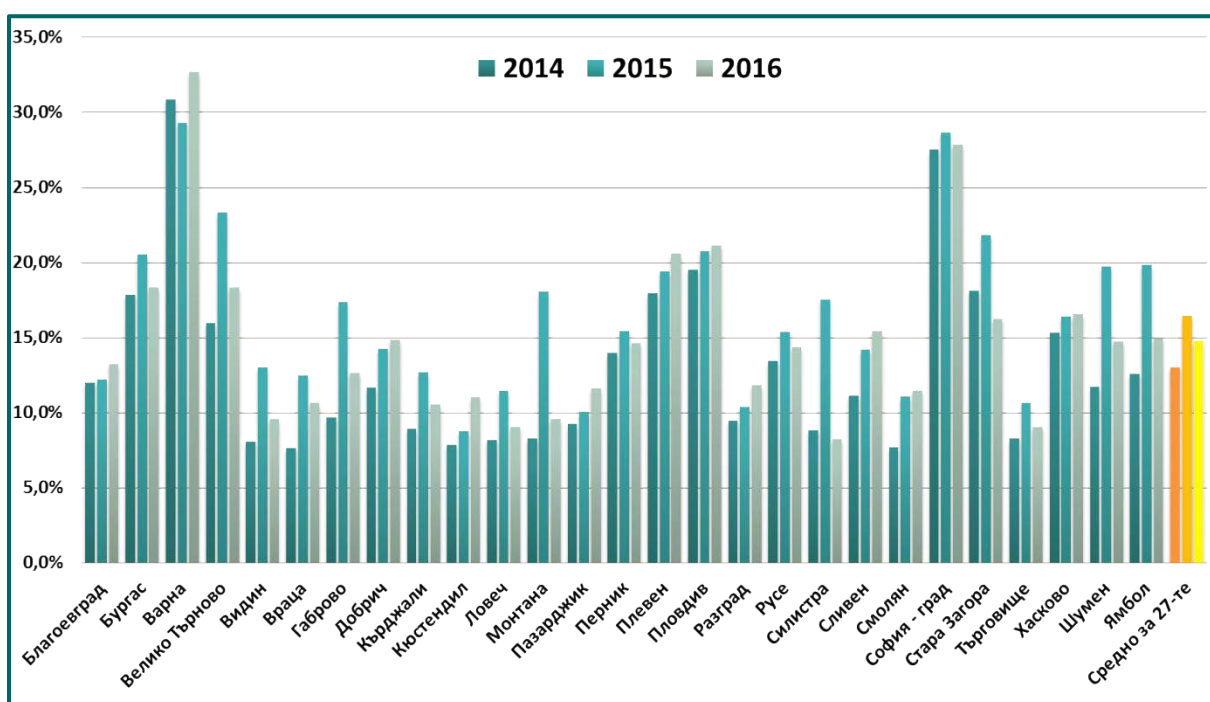
голямата автономност, която общините получиха през последните години при определяне размера на местните данъци и такси, както и по-лесната събираемост в основните икономически центрове в страната. По настоящем постъпленията от местни данъци имат най-голямо значение за приходната част на бюджета в Община Варна, където относителният им дял минава 30%. За София-град данъците формират около 28% от разполагаемия финансов ресурс; а в диапазона между 15 и 20% са още Бургас, Велико Търново, Плевен, Пловдив, Стара Загора и Хасково (виж Фиг. 4).

При неданъчните приходи отново развитите градски центрове отбелязват по-голям относителен дял на този финансов източник: в столицата около 33%, в Бургас между 25 и 30%. Изключения правят само Габрово, Монтана и Силистра заради

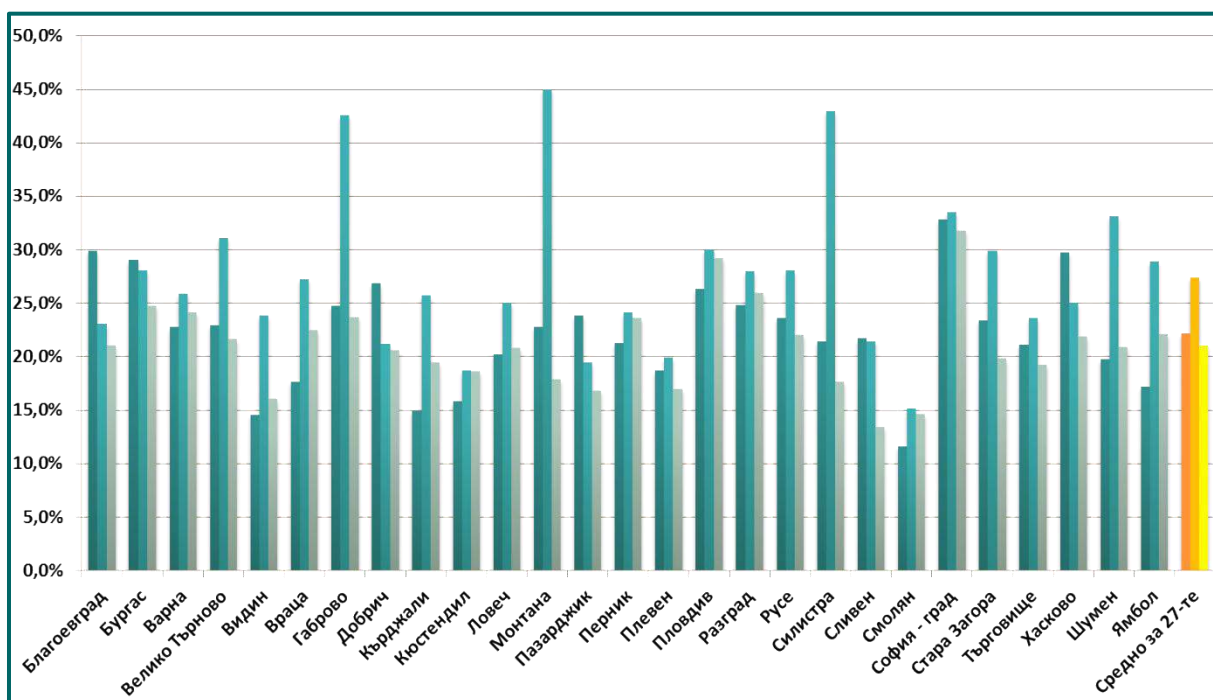
споменатата трансферна редукция през 2015 г., когато неданъчните приходи скачат до над 40% от общия размер (виж Фиг. 5).

Абстрахирайки се от казуса с държавната субсидия през въпросната година, визуализацията на трансферните данни за тригодишния период красноречиво разкрива зависимостта на голяма част от общините от централно финансиране (виж Фиг. 6). Само Варна и София не разчитат на държавата за формиране на повече от половината от годишните си приходи, докато в слаборазвити общини като Видин, Кюстендил и Смолян е надхвърлена 70-процентната психологическа бариера. Това поставя под съмнение успеха на усилията за децентрализация на общинските финанси в България.

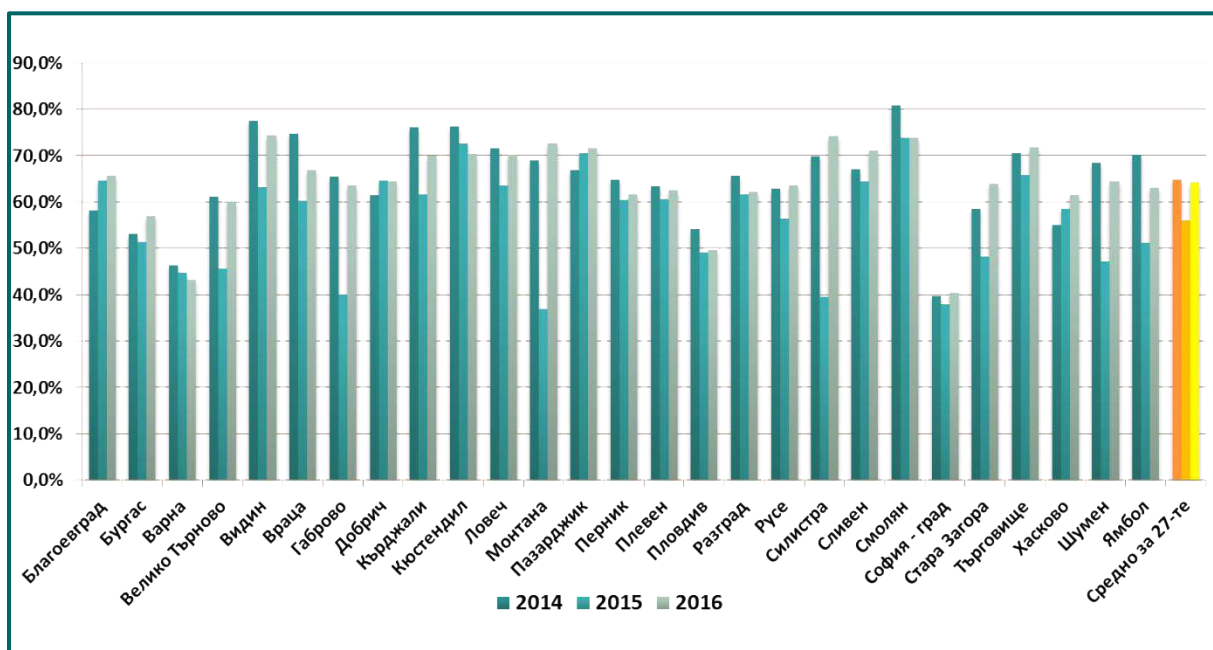
**Фигура 4: Темпорален анализ (2014 – 2016 г.): данъчни приходи като относителен дял**



**Фигура 5: Темпорален анализ (2014 – 2016 г.): неданъчни приходи  
като относителен дял**



**Фигура 6: Темпорален анализ (2014 – 2016 г.): трансфери от държавния бюджет  
като относителен дял**



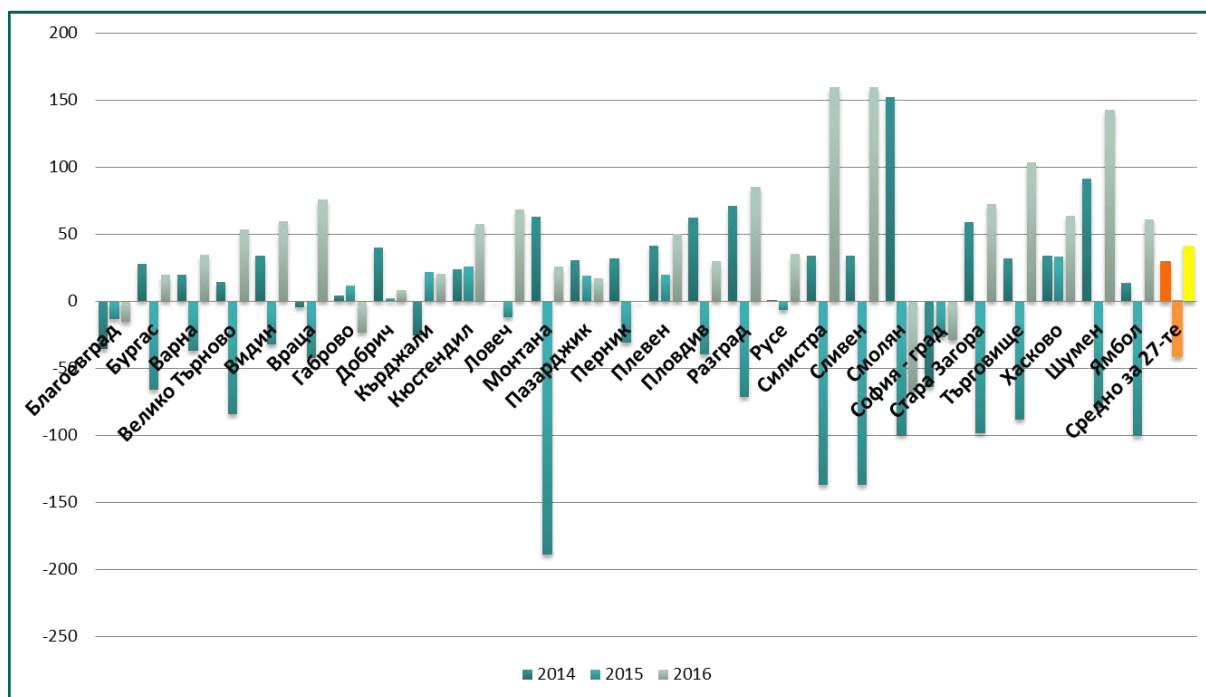
## Бюджетно салдо

След моментната снимка в предходната секция, класифицираща общините на такива с бюджетен дефицит или излишък през 2016 г., следва да проследим в перспектива представянето на 27-те по същия показател. Този път наличието на дефицит/излишък е остойностено в лева на глава от населението (Фиг. 7).

Извън очакваните констатации за сериозен дефицит през 2015 г., реално

само две общини регистрират невъзможност да балансират приходната и разходната си част и през трите изследвани години – Благоевград и София. Община Смолян пък преминава от излишък в размер на 152 лв. на глава от населението през 2014 г. към дефицит: съответно с -100 и -68 лв. на жител през 2015 и 2016 г. От групата на общините с излишък, размерът му на глава от населението е най-висок през 2016 г. в Силистра и Сливен (по +159 лв.), в Шумен (+143 лв.), в Шумен (+143 лв.).

**Фигура 7: Темпорален анализ (2014 – 2016 г.): дефицит/излишък в лева, на глава от населението**



## Изводи и препоръки

В анализа на публично достъпната информация за финансовото управление на 27-те най-големи общини в България се открояват няколко устойчиви извода.

### Тенденции във финансовото управление на местно ниво

Местните данъци и такси ще играят все по-голяма роля при формиране на приходната част на общинските бюджети, особено в големите градове.

В тази връзка постепенно се оформя разделителна линия между силните икономически центрове и по-малките слабо развити градове в страната, където зависимостта от държавните трансфери остава относително висока – над 60%, а на места и 70%.

### Практики за финансова отчетност онлайн

Като цяло всички общини изпълняват нормативното си задължение да публикуват на сайта си одобрения бюджет и годишен финансов отчет, често придружен и от одитно становище. Това е особено вярно за ГФО 2016 г., като за по-ранни периоди не винаги е лесно да се намерят съответните финансови документи поради миграцията към нова интернет страница. Най-често финансовата информация е качена в специална секция, посветена на общинския

бюджет, което спестява време на потребителя за ориентация в структурата на сайта.

Номиналното изпълнение на законоустановените задължения за публикуване обаче не води автоматично до по-прозрачни и отчетни местни власти, както и до по-активното включване на гражданите в контрола върху финансовото управление на общинската администрация. За да могат гражданите да участват пълноценно в процеса на взимане на решения, формиране на политики и мониторинг на финансовото им обезпечаване, е необходимо публично достъпната финансова информация да бъде приведена в удобна за работа форма, позволяваща по-лесната ориентация на обикновения човек.

Към момента на провеждане на изследването екипът на ИИП констатира **два основни подхода (Активен и Пасивен)** към финансовата отчетност онлайн сред 27-те разглеждани общини. Всеки от тях може да бъде условно разделен на още **два подтипа: Минимум и Максимум**. Подробна класификация на забелязаните финансовоотчетни практики и описания на подходите са налични в Таблица 2.

При позиционирането на отделните общини приоритетно е взет предвид подходът към последния актуален ГФО, в случая за 2016 г.

**Таблица 2. Подходи на финансова отчетност онлайн сред 27-те най-големи общини**

Подход	Изпълнение	Описание	Общини
<b>Пасивен</b>	Минимум	Финансовата отчетност в електронен формат се свежда до публикуване на откъси от сканирани документи, доказващи, че ГФО е одитиран и заверен. Потребителят няма достъп до целия документ, а и форматът не позволява аналитична обработка на данните. Често е налице проблем с качеството на резолюцията при сканиране, правещ документа трудно четивен.	(5) Благоевград, Монтана, Плевен, Сливен, София-град
	Максимум	Публикува се пълният ГФО под формата на сканиран PDF с ниска резолюция. Потребителят има достъп до целия обем от финансова информация, но документът е трудно четивен и не позволява последващо боравене с данните.	(6) Русе, Шумен, Стара Загора, Варна, Велико Търново, Ямбол
<b>Активен</b>	Минимум	Цялата финансовоотчетна информация е достъпна в табличен вид (Excel файл), който дава възможност на потребителя за лесна обработка и анализ на данните съобразно специфичните му нужди. Обикновено таблицата е аналогична на формуляра, подаван от общините към Министерство на финансите съобразно Единната бюджетна класификация.	(12) Добрич, Хасково, Кърджали, Кюстендил, Ловеч, Пазарджик, Перник, Пловдив, Смолян, Търговище, Видин, Враца
	Максимум	Наред с пълния набор от финансова информация в удобен за повторна обработка вид е публикувана допълнително и съкратена версия/обяснителна бележка/презентация към ГФО, насочена към гражданите. Тя често включва визуализации на данните, спомагащи за по-лесното възприемане от страна на широката публика.	(4) Бургас, Габрово, Разград, Силистра

### Препоръки и добри практики

Наличието само на минимални изисквания за формата и съдържанието на публикуваната онлайн финансовоотчетна информация създава предпоставка за оформянето на различни подходи, както е видно от класификацията в Таблица 2. Макар това разнообразие да е необходимо условие за възникването на добри практики и находчиви решения, то също

така позволява на общините свободата да пристъпят към по-скоро номинално изпълнение на изискуемото публикуване, без да е разработена цялостна концепция за повишаване на прозрачността и отчетността пред гражданите.

По отношение на съдържанието на електронно достъпните отчети, се забелязва различна класификация на капиталовите разходи. В някои случаи те са обособени в самостоятелна



категория и са дисагрегирани по функции или дейности, докато други общини имплицитно ги включват към разходите в съответната функционална категория. Този дисонанс в класификационните практики затруднява сравнението между общините.

Що се отнася до формата на представяне, при добро желание от страна на общинската администрация, а в някои случаи и просто на ресорния служител, лесно и бързо биха могли да се осъществят малки стъпки към подобряване на отчетната култура и практика на местните власти в електронна среда. Пример за такава лека корекция е внимателната подготовка и съхранение на оригиналните документи, подлежащи на сканиране и качване на сайта в PDF формат. Това ще предотврати появата на електронни документи с нечетивно съдържание поради намачкване или перфориране при архивиране. Също така, ако по една или друга причина общината е избрала да представи финансовата информация под формата на сканиран документ, то следва шрифтовото оформление на оригинала да е съобразено с резолюцията на копиране.

Всички тези мерки обаче все още са в полето на пасивния подход към финансовата отчетност онлайн. Авторският екип на Мониторинга препоръчва преориентация към активен подход, който има приобщаващ характер: възможността финансовите данни да бъдат представени в удобен за вторична обработка и употреба вид увеличава шанса за ангажиране на гражданското общество в процеса на вземане на решения.

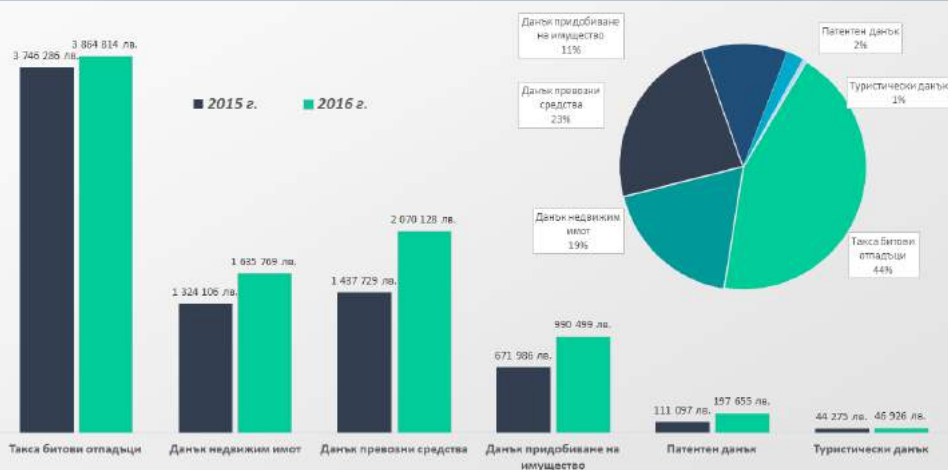
Още по-доброто решение би било самата общинска администрация да бъде проактивната страна и да предостави наред със стандартния формат на ГФО съкратена версия или презентация на достъпен език. Демистифицирането на общинските финанси в очите на гражданите може да бъде от полза и за местната управа, която би могла да представи по красноречив начин акценти от програмата си за финансово управление, да открие постигнати резултати и да аргументира поставени бъдещи приоритети. За тази цел особено подходяща е употребата на визуализации, които да подпомогнат когнитивния процес.



# На фокус: добри практики



## БЮДЖЕТ 2016 - ПРИХОДИ ОТ ДАЊЦИ И ТАКСИ



## Бюджет 2016 АКЦЕНТИ

### ИНТЕГРИРАН ГРАДСКИ ТРАНСПОРТ

„Развитие на устойчив градски транспорт на град Габрово“, ОП „Региони в растеж“ 2014 – 2020 г.

- преустройство на съществуваща автобусна спирка в „джоб“
- реконструкция на пълно кръстовище и предгаров площад
- възстановяване, ремонт и модернизация на 2 бр. пешеходни подлеза
- подобряване на организацията на движението на 5 бр. от най-натоварените кръстовища в гр. Габрово
- закупуване на 14 бр. нови автобуси

Стойност: 13 430 540.61 лв., (9 млн. лв. БФП)



## Заклучение

Третото годишно изследване на интернет страниците на 27-те най-големи общини в България за първи път включи два самостоятелни, но и взаимнодопълващи се елемента – Индекса за дигитално управление и Мониторинга на финансовата отчетност онлайн. Настоящата публикация представя именно резултатите от Мониторинга, който включва следните дейности:

- събиране и обработка на данни от годишните финансови отчети на общините, достъпни ексклузивно в дигитална форма на техните интернет страници или получени чрез електронна справка по силата на ЗДОИ;
- анализ на данните и подходящото им визуализиране с цел скъсяване на дистанцията между гражданите и финансовото управление на общините;
- преглед и класификация на съществуващите практики за финансова отчетност онлайн, както и изготвяне на препоръки за разпространение на добри практики.

На база извършените изследователски дейности бе конструиран осреднен профил на общинските финанси за 2016 г. като референтна точка за оценка на индивидуалните финансови показатели на таргетираните общини.

При регионалното сравнение по статични данни от 2016 г. бе обърнато специално внимание на визуализацията на информацията по начин, който интуитивно може да бъде разбран от обикновения гражданин.

Последващият темпорален анализ на финансова информация от периода 2014 – 2016 г. пък позволи проследяването на динамиката в изменението на показателите. Добавената стойност от тази секция на Мониторинга се очаква да се увеличава експоненциално с разширяването на времевия хоризонт през всяка средваща година.

Не на последно място, класификацията на съществуващите практики за финансова отчетност онлайн сред 27-те разглеждани общини и изведените препоръки са замислени като помагало за местните администрации. Те позволяват „сверяване на часовниците“ и насърчават разпространението на добри практики.

Предоставяйки свободен достъп до настоящото издание на всички заинтересовани страни, екипът на ИИП се надява да допринесе за подобряване на финансовоотчетната практика и култура в дигитална среда на местно управленско равнище.

| Твоята община те очаква  
| ОНЛАЙН



Твоята община те очаква  
ОНЛАЙН  
[www.epi-bg.org](http://www.epi-bg.org)