**ДИСТАНЦИОННИ ОБУЧЕНИЯ ОБУЧИТЕЛЕН МОДУЛ 1**

**«УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩИНСКИТЕ ФИНАНСИ»**

**ТЕМА 6. БАЛАНСИРАНЕ НА БЮДЖЕТА. КАК ДА ОБВЪРЖЕМ ПОТРЕБНОСТИТЕ С ВЪЗМОЖНОСТИТЕ - ПОУКИТЕ ОТ ПРАКТИКАТА? ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ КМЕТ - ОБЩИНСКИ СЪВЕТ - МЕСТНА ОБЩНОСТ В БЮДЖЕТНИЯ ПРОЦЕС**

**(МАТЕРИАЛИ ЗА САМОПОДГОТОВКА)**

Темата има за цел обучаемите да опреснят и структурират своите практически знания по отношение на балансирането на бюджета и взаимодействието между кмета, общинския съвет и местната общност по време на целия бюджетен процес.

**Съдържание на темата:**

* **Подтема 6.1. Балансиране на бюджета.**
* **Подтема 6.2. Как да обвържем потребностите с възможностите – поуките от практиката.**
* **Подтема 6.3. Взаимодействие кмет - общински съвет - местна общност в бюджетния процес**

Компетенции, които обучаемите ще придобият са практическо осмисляне на ролята на финансистите от общините при балансирането на бюджета и при ежедневната комуникация и взаимодействие между кмета, общинския съвет и местната общност.

**Очаквани резултати от обучението:** Да се повишат знанията и възможностите на всеки от участниците да участват активно при комуникацията с местната общност във всяка от фазите на бюджетния процес.

**Подтема 6.1. Балансиране на бюджета**

Защо е необходимо общинския бюджет да бъде балансиран? – защото е незаконосъобразно бюджета да се съставя и изпълнява с дефицит и защото няма да ни стигнат силите за да изпълним мечтите си (образно казано)!

Какво представлява балансирането - равнение на приходната и разходната част на бюджета или отговор на следните въпроси:

• Как да вместим многообразието от потребности и очаквания в зададената отвън и приетата от общината финансова рамка? и

• Как да насочим най-ефективно и справедливо ограничените ресурси така, че да се гарантира запазване и подобряване на общинските услуги?

Техниката на балансиране на бюджета зависи от финансовото състояние на общината (резултати от предходната година и възможности за текущи ресурси) и от приоритетите и целите за съответната година. Местната политика има задачата да обвърже тези цели и приоритети за развитие на общината с ресурсите и очаквания ефект за гражданите. Най-трудният елемент на тази политика е постигането на баланс между приходите и разходите. Една от основните отговорности при балансиране на бюджета е да се определи минималното равнище на разходите за общинските услуги и размера на ресурсния фонд за разпределение. Това изисква общината да има принципни позиции относно политиката по балансиране на бюджета и те трябва да са съобразени със законовите изисквания и местната специфика и приоритети.

Балансирането на бюджета не е еднократен акт, това е техника, която се прилага поетапно през целия бюджетен процес – съставяне, изпълнение и актуализация.

**Принципни изисквания на етап съставяне на общинския бюджет**

На етап съставяне, балансирането трябва да осигури човешки и финансови ресурси за задължителните плащания и поетите ангажименти. Пренасочването на ресурси с цел балансиране трябва да е съобразено с: пълното покриване на разходите за определени услуги, за които се събират такси и ефективно използване на социалната инфраструктура, съобразено с местните потребности.

Технически, балансирането на бюджета означава равняване на приходите и разходите по проекта на бюджета: плана за местните приходи, трансферите и преходния остатък трябва да се равнят с планираните общи разходи (текущи, инвестиционни и прехвърлени от предходната година). Тази опростена формула обаче изисква много добро познаване на същността на елементите на приходната и разходната част, както и особеностите на обвързване на определени приходи и разходи.

Разпределението на преходния остатък (когато не е с целеви характер) е един от източниците на средства, който обикновено се използва за допълване на потребностите в съответната част на бюджета. Препоръчва се преходния остатък да се разпределя след анализ на произхода на средствата в остатъка и с разпределението му да се търси стимулиращ ефект за структурите, които са положили усилия за икономии или да се насочи за финансирането на конкретен разход за постигане на определена цел.

Трябва да акцентираме върху спазването на следните основни принципи при балансиране на общинския бюджет на етапа на съставянето му:

* Постигане и/или поддържане на нулево или положително салдо, т.е разликата между приходите, помощите и даренията, разходите и бюджетните взаимоотношения е нула или положителна величина. Това гарантира добро финансово състояние на общината;
* Бюджетните разходи са съобразени с годишните приоритети и нито един от тези приоритети не е пропуснат да бъде осигурен със средства за изпълнението му. В противен случай – защо е изведен за приоритет?
* Бюджетът е трайно балансиран, при условие, че оперативните разходи не превишават постоянните оперативни приходи за бюджетната година, и когато еднократните разходи се финансират изцяло от сумата на еднократните приходи и на натрупания оперативен излишък;
* Поемането на нови разходни отговорности да става само след осигуряване на нови приходоизточници или отказване от други разходи и при оценка на влиянието върху фискалните показатели (по чл. 94, ал. 3 и на условията по чл. 130а, ал. 1 от ЗПФ). По-подробно въпроса с фискалните показатели ще бъде разгледан в последната тема 8;
* Планирането на резерви ще осигурят на общината управлението на риска от неизпълнение на приходите или от необходимостта да правят непредвидени разходи;
* Необходимо е целевите приходи да се използват само по предназначение, защото обратното е нарушение на бюджетната дисциплина, което е наказуемо по закон и при одити на Сметна палата или АДФИ общината да бъде глобена и да върне средствата, което ще влоши финансовото състояние на общината допълнително;
* Натрупването на задължения не надхвърля нормалните платежни периоди, защото натрупването на дългосрочно просрочени задължения е показател за влошено финансово състояние на общината;
* Неизменно към дългосрочно кредитиране трябва да се пристъпва само за финансиране на дълготрайни активи, чийто полезен живот е по-голям от периода за възстановяване на заема. В противен случай, първоначалния анализ е неточен и поетия дълг е неефективен;
* И не на последно място е необходимо за взетите решения (по горните въпроси) да бъде даден отговор защо са взети точно тези решения, какви са били условията за това, какъв резултат се очаква. Тази информация експертите трябва да могат да дадат първо на кмета и колегите си от другите дирекции (защото те също са част от бюджета и на всеки етап трябва да си взаимодействаме с тях), след това на общинският съветници и да могат да обяснят на местната общност.

Несъобразяването с някои основни правила при балансирането на бюджета води до затруднения при текущото му изпълнение. Еднакво грешно е, ако се извършва математическо изравняване на приходната и разходната част чрез равно намаляване на всички разходи или да се увеличава с еднакъв процент размера на всички приходи – това е белег най-малкото на неразбиране на естеството на общинския бюджет не само като документ на политиката, а и като инструмент за подобряване живота на хората.

**Принципни изисквания на етап изпълнение на общинския бюджет**

На етап изпълнение, балансирането на приходите и разходите е израз на финансовата дисциплина и законосъобразно използване на публичните ресурси.

Текущото управление на бюджета включва основно дейностите по управление на паричните потоци, организиране на отчетността, текущо наблюдение, анализиране и при необходимост коригиране на изпълнението. Кметът на общината като първостепенен разпоредител с бюджет организира и ръководи изпълнението на общинския бюджет, спазвайки принципите за добро финансово управление. Той организира изпълнението на общинския бюджет чрез кметовете на населени места, кметските наместници и ръководителите на бюджетните звена. На практика той може да делегира част от своите правомощия на второстепенни разпоредители с бюджет, на директори на дирекции или заместник-кметове, секретаря или други длъжности, като изборът е негово право и преценка, но не го освобождава от отговорност. Контролът върху делегираните правомощия е инструмент, с който се гарантира изпълнението на поставените задачи и доброто финансово управление.

Текущият (дори всекидневен) анализ на изпълнението подпомага оперативното управление на бюджета. Затова, много важна и отговорна е работата на финансистите за организиране на отчетността по бюджета, не само за целите на представяне на отчета пред МФ или Сметна палата (не, че това не е важно), а тя трябва да е така организирана и поддържана, че да може да подпомага отчитането на изпълнението на поставените годишни цели. Изключително важна е ролята на всеки финансист при създаването и поддържането на адекватна информационна база за формулиране на изводи и предложения за информирани и гъвкави решения, а при необходимост и за изменения на бюджета. .

Същевременно е необходимо създаването и поддържането на адекватни Системи за финансово управление и контрол, защото това е гаранция за спазване на финансовата дисциплина, законосъобразност, целесъобразност и ефективност на взетите решения и извършените разходи. Оценката на риска и изготвяне на стратегия за неговото управление е също подходящ инструмент за спазване на финансовата дисциплина.

Замислете се, върху въпроса до каква степен резултатите от дейността на общината (отчетите на бюджета), са предоставени на гражданите разбираемо и дали изобщо се предоставят за публично ползване, така, както сме задължени по закон, дали само формално не изпълняваме това задължение?

Когато анализа на изпълнението показва отклонения от планираните цели, е необходимо да бъдат направени и своевременни промени по бюджета – своевременни, т.е. не след осъществяване на проектите (условно) и разплащане на разходите, а преди това да се е случило. Те са необходими за изпълнение на основни законови ангажименти на общините.

**Инструменти за балансиране на бюджета**

На етапа на изпълнение на бюджета, при влошаване събираемостта на приходите или при необходимост от нови разходи, съществуват различни инструменти за балансирането на бюджета, а именно:

* През бюджетната година могат да бъдат разкривани, преструктурирани и закривани звена, финансираните от собствени приходи само след задълбочен анализ и след решение на ОбС;
* В рамките на бюджетната година след решение на ОбС могат да се извършват компенсирани промени между показатели на капиталовите разходи, както между отделни обекти, финансирани със средства от целевата субсидия, така и между отделни обекти, финансирани със собствени приходи или смесено финансиране. Тези компенсирани промени могат да се извършват само в рамките на бюджетната година;
* Не се допуска извършването на разходи, натрупването на нови задължения за разходи и/или поемането на ангажименти за разходи, както и започването на програми или проекти, които не са предвидени в годишния бюджет на общината;
* Временно свободните средства по бюджета на общината могат да се ползват за текущо финансиране на одобрените по бюджета разходи и други плащания, при условие, че не се нарушава своевременното финансиране на делегираните от държавата дейности в определените им размери. В края на годината предназначението на тези средства не трябва да се променя;
* При нарушение на финансовата дисциплина, кметът на общината може да спира или да ограничава финансирането на бюджетни организации, звена и субсидирани дейности по бюджета на общината до преустановяване на нарушението. Това ограничение не може да води до преустановяване дейността на засегната бюджетна организация, звено или субсидирана дейност или до неизпълнение на произтичащи от нормативен акт или от международен договор задължения.

**Балансиране на делегираните от държавата дейности и местните дейности**

Различните приходоизточници за двете групи разходни отговорности предполага отделно балансиране за делегираните от държавата дейности и местните дейности, а окончателното балансиране е съобразено и с размера на разходите за дофинансиране на делегираните дейности.

Вариантите при **балансиране на делегираните от държавата дейности** може условно да се групират, както следва:

- средствата по стандарти да са достатъчни или дори да надвишават достигнатото ниво на текущите разходи за дейностите и няма просрочени разходи. В този случай решенията, които следва да се вземат по-скоро се отнасят до това дали и какъв да бъде размера на резерва за непредвидени и неотложни разходи. Съгласно чл. 95 от ЗПФ той е в размер до 10 на сто от общия размер на разходите по бюджета на общината, като се отчита специфичното изискване за системата на образованието по чл. 282 от ЗПУО - резервът за нерегулярни разходи да бъде определен с формулата и да е в размер до 3 на сто от средствата за съответната дейност. Подходящо е да се определят и по-високи изисквания за качеството на тези т.нар. „ресурсно осигурени” делегирани дейности и/или да се разшири обхватът им.

Със ЗДБРБ за 2017 г. (и до момента), освен възможността с наличните преходни остатъци от икономии в делегираните от държавата дейности да се финансират същите дейности, вкл. и инвестиционни разходи, се определиха по-гъвкави условия за управление на преходните остатъци във функциите „Здравеопазване” и „Социално осигуряване, подпомагане и грижи”. Общините, които са оптимизирали разходите си и са реализирали икономии в края на годината като преходен остатък в здравните и социални услуги ще могат да насочват „спестените” ресурси през следващите години към други дейности с недостиг в рамките на съответната функция, вкл. за инвестиционни разходи.

- Средствата по стандартите не покриват текущите разходи в делегираните от държавата дейности – има просрочени задължения. Не се препоръчват решения на база общ извод, че стандарта е недостатъчен, без да се разработят и предложат варианти за преструктуриране на мрежата при отчитане спецификата на услугата. Всяка община оценява потребностите си от средства за организиране на дейностите спрямо определените по стандартите ресурси и може да приложи подход, който осигурява законовите задължения в съответствие с местната специфика. Погрешен е подходът да се дофинансира недостига на средства като абсолютна разлика между достигнатото ниво на разходи и определените за текущата година по стандартите. Пренасочването на местни приходи следва да се обвързва с ясни ангажименти за повишаване качеството на услугите и реализиране на дейности свързани с оптимизация на мрежата – преди всичко по отношение на финансово неефективните дейности. Дофинансирането на тези дейности от преходния остатък или за сметка на други местни приходи е временно решение. Общината следва да анализира причините за недостига и да предприеме оптимизиране на цялостната организация на услугата с разчети за реално намаляване на разходите, без това да ограничи или влоши самата услуга, или да предвиди приходоизточник, с който да осигури дългосрочно средства за дофинансиране. Такива непопулярни мерки задължително се подлагат на обсъждане с участието на заинтересованите страни, представят се и при публичното обсъждане.

По преценка на местната власт, като дофинансиране могат да се предвидят и допълнителни ресурси от собствените приходи и/или от нецелеви преходни остатъци в местните дейности. Важно е да бъде определено за кои разходи и за какъв тип разширяване на услугите, в зависимост от специфичните потребности, се предоставят допълнителни средства, над разчетените по стандарти. Всяка община следва да оцени дали това дофинансиране с местни приходи да бъде предоставено по бюджета на съответния разпоредител или да бъде организирано и отчетено като местна политика, с фокус върху съответните делегирани дейности. Преценката за това се прави на базата на вида на разхода и структурата и организацията на услугите на ниво община. Например, ако общината има общинска полиция и тя осигурява допълнителна охрана на съответните делегирани от държавата дейности няма пречка разходите за нея да се планират и отчитат по друга бюджетна функция, но е важно данъкоплатците да са наясно колко им струва тази допълнителна охрана на отделните услуги, какъв е ефекта от тази мярка и т.н.

**Балансиране на местните дейности** – източниците за балансиране на разходите са: местните данъчни и неданъчни приходи, изравнителната субсидия, част или целия преходен остатък.

При балансиране на текущите разходи за местните дейности най-общо има следните варианти:

- планираните разходи да са по-малко от обема на собствените приходи – наличност на остатъчни ресурси. При този благоприятен и желан, но не често срещан вариант, общината има възможност за поемане на допълнителни отговорности преди всичко в местните дейности, предвид характера на приходоизточниците. При доказана неотложна необходимост може да се дофинансират и делегираните от държавата дейности, но следва да се предвиди ред за отчитането на резултатите. Насочването на остатъка следва да се прецени според местните потребности: за нови и по-качествени местни услуги, за поевтиняване на предоставените услуги, за нестандартни решения с цел повишаване стандарта на живот в общината. Местната общност трябва да се информира по подходящ начин и да подкрепи инициативите, за да се увери в ефективното разходване на средствата – може да се предложи намаляване размера на таксите, увеличаване на облекченията за определени рискови групи, подобряване достъпа до услугите – изнасяне на обслужването по населени места и др.

- разходите и приходите са приблизително изравнени – достатъчност на общинските ресурси за осигуряване на обхвата и нивото на местните услуги в рамките на потребностите и ресурсните възможности. Този вариант не изключва преразглеждане и преподреждане на годишните приоритети в частта на местните дейности, като анализът може да доведе до по-целесъобразно и по-ефективно разпределение на средствата.

- обемът на разходите надвишава очакваните местни приходи – недостиг, който изисква обективна оценка на планираните приходи и разходи. Общината може да предложи различни механизми за покриване на недостига, но те трябва да се базират на реалната оценка за промените в приходната и разходната част.

По отношение на приходите може да се предложи увеличаване на размера на местните данъци (като се отчете, че срокът за промяна на ставките за следващата година изтича на 31.12), да се преразгледат размерите на таксите и цените на услуги и да се съобразят с достигнатата себестойност, да се намалят или изцяло да се отменят приетите облекчения, приемане на конкретни мерки за ръст в събираемостта, анализ на вземанията и др., но без да се планира „кух обем” в приходната част.

По отношение на разходите, може да се предложат решения за отлагане или разсрочване на някои плащания, да се изключат разходите за определена услуга, да се преструктурират някои дейности и др., но без равномерно намаление на целия план за разходите. Тези действия трябва да се предприемат след оценка на влиянието върху фискалните показатели и по специално за поети задължения и ангажименти. Общините с подобни характеристики следва да активизират работата си за търсене и прилагане на повече форми на съфинансиране на част от разходите чрез публично-частни партньорства, чрез инвестиции в местния капацитет за привличане на средства по проекти и ползване на дългови инструменти.

В процеса на обсъждане на проекта за бюджет трябва да се отдели специално внимание на приложения подход за балансиране на бюджета. Мерките за ограничаване или отлагане на някои разходи, разпределението на преходния остатък, политиката по местните приходи и привличане на допълнителни средства са въпросите, по които трябва да има дискусия и позиция на заинтересованите страни.

**Нарастващите разходи могат да се компенсират чрез някои от следните действия:**

- актуализиране на процедурите за вътрешен и превантивен контрол чрез системите за финансово управление и контрол, с цел повишаване ефективността на управление на бюджетните средства. Особено внимание следва да се отдели на контролирането и управлението на риска;

- активиране на мерките за повишаване на събираемостта на местните приходи с цел последваща актуализация на бюджета;

- разширяване на отговорността по изпълнение на общинските приходи и разходи чрез делегиране на правомощия на по-ниски нива;

- търсене на обществена подкрепа за разрешаване на проблемите с балансирането на бюджета.

За балансиране на **капиталовия бюджет** се използват приходите от продажби на нефинансови активи и приватизация, целева субсидия за капиталови разходи, обща изравнителна субсидия и други местни приходи, ако надвишават разходите за местни дейности. Често големи инвестиционни проекти, които водят до съществено подобряване на качеството на живот на гражданите не могат да бъдат финансирани от бюджета на общината за една година. В този случай е добре да се предвиди многогодишно изпълнение – етапи в изпълнението на проекта или от Оперативните програми и финансови инструменти. Когато и оперативните програми не допускат изпълнението на определен проект, другият източник за финансирането му е поемането на дълг.

Балансирането на бюджета не е механично изравняване на приходната и разходната част, а създаване на условия за добро финансово управление и постигане на заложените цели.

**Подтема 6.2. Как да обвържем потребностите с възможностите – поуките от практиката**

**„Който не знае къде отива – ще върви дълго!“**

Факт е, че всичко може да бъде направено, всяка мечта може да бъде изпълнена и всяко предложение удовлетворено – в подходящата форма и време!

По време на публичните обсъждания и срещите с гражданите и бизнеса, неминуемо постъпват предложения за подобряване на средата за живеене и бизнес, за създаване на нови услуги или подобряване на качеството на съществуващи, за изграждане на нова инфраструктура и др. В по-голямата си част тези предложения представляват нови обекти за включване в поименните списъци за капиталови разходи или текущи ремонти – най-често на общински пътища и улична мрежа, особено в малките населени места.

Напомняме, че планирането на разходите за инвестиции трябва да бъде съобразено и да изпълнява годишните цели и приоритети, наличието на неразплатени инвестиционни разходи и преходни обекти. Още на първоначалния етап на съставяна на списъка с капиталови разходи за съответната година е направена оценка на състоянието на капиталовите активи, анализ на необходимостта от определени инвестиции в инфраструктура и уточняване на приходоизточниците по бюджета за инвестиционни разходи. В тази връзка, при преценката на постъпилите предложения е необходимо да се определи тяхната стойност, ефекта от осъществяване на инвестициите и ефективността на вложените средства, т.е. да се оценят потребностите от средства. Обикновено потребностите са повече от възможностите и балансирането им е труден процес. Той преминава през преглед на поименни списъци на обекти за строителство и основен ремонт, за придобиване на материални и нематериални дълготрайни активи и за проучвателни и проектни работи. Когато сме наясно с целите и приоритетите си можем да го постигнем. Ако е поискано да се придобият дълготрайни материални активи и да изграждаме социална и техническа инфраструктура е необходимо да се оцени потребността от тях – доколко те ще бъдат полезни за гражданите, какъв ще бъде ефекта от изграждането на определена инфраструктура за подобряване на живота и благосъстоянието на гражданите, какъв ще бъде броят на „облагодетелстваните“ граждани, т.е. оценка на ефективността за влагането на определен ресурс за осъществяване на предложения проект.

На следващия етап при анализа на възможностите трябва да се търсят вътрешни резерви и да бъдат оценени:

Състоянието на общинските услуги, ефективността на вложените в тях ресурси – какво е търсенето им, дали определената цена (при услугите с такса/цена) е адекватна на разходите по предоставянето на услугата или на пазарните условия, може ли да се преструктурира и до какво ще доведе това, освен намаляване на разходите, има ли наистина потребност от тази услуга, или я предоставяме само заради самото предоставяне.

Тъй като ресурсите са ограничени, а потребностите не - при приоритизиране на предложенията е добре да се дава предимство на тези, които имат по-висока социална значимост, ефективност и водят до по-съществен ефект върху живота на хората.

**Многогодишното планиране** е подходящ инструмент за удовлетворяване на потребностите от осъществяване на големи проекти, финансирани от общинския бюджет, най-вече чрез етапност на разходите за осъществяването им – първа година се разработва техническия проект, следващата – провежда се обществена поръчка и започва строителство (съответно се предоставя аванс) и на третата, четвъртата година се правят етапни плащания и окончателно плащане по осъществяването на строителството и авторския и строителен надзор.

Тъй като най-често в бюджета няма достатъчно ресурси дори и за многогодишно изпълнение на големи проекти, други източници за тяхното осъществяване са кредити (както вече говорихме в тема 4 за привлечените средства) и европейските средства.

**Поуките от практиката**

Както е известно, на етап на изпълнение на бюджета често възникват проблеми от противоречиви местни политики и практики, от които можем да си извлечем поуки и да се опитаме да не ги повтаряме като:

* Всяка година имаме различни, нови цели и приоритети, защото животът се променя всяка година, още повече, вземете предвид последните 1 – 2 години – те по нищо не си приличат – животът ни е различен от досегашното статукво. Това доведе до нови предизвикателства – нови цели, приоритети, нов начин на живот. Затова и бюджетните решения (защото те са функция на живота) не трябва да повтарят безусловно тези от предходната година, а да са съобразени с новите цели, приоритети, предизвикателства и тенденции;
* Трябва да се правят своевременни структурни промени и неефективните услуги да се преструктурират или закриват, само след анализ за необходимостта, представяне пред местната общност и решение на общинския съвет;
* Да спрем да поемаме нови задължения и ангажименти за разходи без да са ясни източниците на тяхното финансиране;
* Да се прави адекватна промяна в стойностните показатели при промяна на натуралните показатели;
* Инвестиционна програма трябва да бъде обезпечена с реалистични приходи от продажба на собственост или приватизация. Това е гаранция за нейното изпълнение;
* Необходимо е да се отчита ефекта от взети решения на ОбС, които водят до намаляване на приходи – привилегии и облекчения при плащането на услуги, или създаването на услуги с неосигурен приходоизточник.

**Подтема 6.3. Взаимодействие кмет - общински съвет - местна общност в бюджетния процес**

Първото, което трябва да осъзнаят кметът и общинските съветници след изборите е, че изборите вече са приключили! Отношенията от междуличностни се превръщат в институционални – отношения между Иван Петров и Петър Иванов се превръщат в отношения кмет – общински съветник, при които всеки дължи уважение на другия и както и ние – служителите на общинска администрация, в частност финансистите, не трябва да забравяме, че:

Общинските съветници са представители на гражданите, които са избрали кмета и са му дали власт.

Кметът не трябва да го забравя и трябва да се съобразява с това.

Но и общинските съветници не бива да забравят, че също са избрани от гражданите и представляват тях, а не себе си или партийните си ръководства.

Всички трябва да са наясно с функциите, правата и задълженията си. Правата и задълженията на кмета на общината и на общинския съвет са регламентирани в 8 кодекса, над 151 закона и над 500 подзаконови нормативни акта, включително и правата и задълженията им в бюджетния процес.

Затова е необходимо те да ги научат и разбират, като освен, че трябва да гарантират изпълнението им в общинските нормативни документи е необходимо да ги спазват и прилагат. Същото важи и за общинската администрация, която е първия помощник и съветник на кмета и основния изпълнител на решенията на общинския съвет и на кмета. Доброто познаване на основните права и задължения на всички участници – кмет и администрация, общински съветници и местната общност, особено в отделните фази на бюджетния цикъл е гаранция, че общината ще има добре разработен, балансиран, отговарящ на изискванията на законите и обединяващ очакванията на гражданите и бизнеса, изпълним и прозрачен бюджет, който гарантира добро финансово управление на общината в полза на местната общност. Информирането и представянето на достъпна информация и на двете страни е в основата на преодоляването на установяваните на много места противоборства в бюджетния процес.

**Взаимодействия в бюджетния процес**

Както е представено на графиката, отделните страни в бюджетния процес си взаимодействат в отделните етапи на бюджетния цикъл. Особено важно е да отбележим, че представителите на местната общност са тези, за които работи и общинския съвет и кмета на общината, респективно общинската администрация. Затова е важно в интерес на местната общност тя да получава достатъчно по обем и качество информация на всеки етап от бюджетния цикъл.

**Кога и как местната власт задължително публикува информация?**

* 30 дни преди внасянето в ОбС на проекти на нормативни актове същите се публикуват за обществено обсъждане заедно с мотивите;
* След приемането им, актовете на ОбС се разгласяват (ЗМСМА);
* По време на изготвянето на Плана за интегрирано развитие 2021-2027 г. се осигурява участие на гражданите и НПО чрез обсъждания, работни групи, консултации и т.н. По аналогия – и за общинските стратегически документи;
* 7 дни преди публичното обсъждането на бюджета за следващата година се публикува покана и информация за бюджета; Покана и информация се публикуват и за отчета и средносрочната прогноза;
* Преди провеждането на процедури за обществени поръчки - “Профил на купувача”. Публикуват се и последващите решения, договори и плащания;
* Задължителна информация на сайта - в секция ”Достъп до информация” – основни данни за общината

До колко успешни ще са общинските политики до голяма степен зависи от това, доколко ясно и разбираемо за местната общност кмета/администрацията (финансистите) ще представят пред местната общност намеренията и мотивите си и доколко те ще бъдат разбрани, за да бъдат приети. В тази връзка е добре да се замислим, най-вече върху начина, по който администрацията (финансистите) „говорим“ на местната общност. Един от начините е чрез публикуване на задължителна информация на сайта на общината.

Част от изброени задължения за предварително публикуване на информация имат, макар и косвено отражения върху общинския бюджет. От гледна точка на спазването на установената процедура по ЗПФ е важно 7 дни преди публичното обсъждането на бюджета за следващата година да се публикува покана и информация за бюджета. Аналогично, покана и информация се публикуват и за отчета и за тригодишната прогноза.

По отношение на информацията, която задължително подлежи на публикуване, сред повечето експерти от администрацията битува нагласата да се дава неразбираема за гражданите и общинските съветници таблична и обемна информация, при четенето на която обикновения потребител не би могъл да се ориентира за ползите за него, неговия квартал или общност. Необходимо е да се създадат алтернативни канали и нагледно представяне на информацията, по разбираем и достъпен начин за повече потребители. Когато говорим или пишем за неспециалисти, за нас е голямо предизвикателство за обясним с малко думи и няколко таблици и/или графики (при това направени простичко, с по-малко колони и редове с цифри), в пълнота всичко, планирано в общинския бюджет, но труда си заслужава когато всеки гражданин, всяко НПО, всеки бизнес разбере как са защитени неговите интереси с финансовия план на общината. Отговорете си честно на следните въпроси: Доколко информацията, която публикуваме е ясна за хората, които биха я прочели? Достатъчно ясна и „прозрачна“ ли е информацията ни? Как се отчитаме на местната общност?

**Как да обясним на местната общност непопулярните промени?**

Каква е степента на прозрачност в общината? Имаме ли традиции в това да представяме на гражданите не само добрите резултати – проекти, училищни сгради и градинки, а и недобре изпълнените ни задачи – напр. финансов недостиг. Дали може да се изведат конкретни причини за финансовия недостиг – можем ли да обясним защо ни намаляват приходите, или защо определен обект се оказва, че ще струва с 50-60% повече от първоначално планираните средства и др.

Необходимо е много добро познаване на местната общност – граждани, бизнес и НПО, за да се оцени каква е поносимостта им към реформи и доколко биха приели ако се предложат варианти за подобряване качеството и разширяване обхвата на услугите, но с известен ръст на местните данъци, или таксите за предоставяне на съответните услуги. Склонна ли е местната общност да приеме „шоково“ покачване на местните данъци и такси в периода по време или веднага след пандемията?

Както споменахме вече, необходимо е разбираемо и коректно да се представят данните, например: увеличението в % може да е “стряскащо” – 15-20%, спрямо абсолютната стойност например на 1 данъчно задължено лице/имот може да представлява 10 лв. максимум (2 кутии цигари, например). Всеки може да даде и други сравнения и примери.

Може ли ясно да се идентифицира и определи дела на “засегнатите” от промените лица? Отговорът на този въпрос ще ни даде информация за т.нар. целева група, към която може да се подходи в зависимост от нейните характеристики, напр.: за родителите грижа за децата е приоритет и ако успеем да ги убедим, че с повишаване таксата за детски заведения ще гарантираме по-добри условия за децата, идеята ще бъде приета добре и т.н.

Когато се предлагат рестриктивни мерки, предвиждат ли се паралелно въвеждане на административни облекчения?

Планира ли се, как и кога да се направи последващо отчитане на ефекта и подобрените условия за гражданите в резултат на прилагането на предлаганите нови мерки?

**Кога и как местната власт провежда публични обсъждания?**

Общините имат ангажимент за задължително провеждане на публични обсъждания, голяма част, от които са:

* Преди приемането на бюджета, отчета, средносрочната прогноза – организирано обсъждане, на което участниците могат да питат и предлагат (ЗПФ);
* При поемане на дългосрочен дълг (ЗОД);
* Преди вземането на решения по някои инфраструктурни проекти (предимно по ОП);
* Преди заседанията на ОбС – гражданите имат право да отправят питания и предложения (ЗМСМА и ПОДОбС);
* По време на референдум, гражданска инициатива и общо събрание на населението (ЗПУГДВМС);
* При промяна предназначението на мерите и пасищата общинска собственост (ЗСПЗЗ);
* За проекти на плановете за действие за опазване на околната среда и за защита от шума (ЗЗШОС);
* При промяна в предназначението на територията и поземлени имоти, предвидени за озеленяване (ЗУТ).

При провеждане на публични обсъждания трябва да се съобразим:

- на първо място - гражданите не познават в детайлни нашата работа и нормативните ограничения, затова информацията която представяме следва да бъде разбираема за тях. Замислете се защо на хората не им е интересно да идват на нашите публични обсъждания и когато си отговорите – се опитайте да им стане интересно!

- на следващо място – за обсъждането се съставя протокол, който е неразделна част от общинския бюджет. Имайки предвид очакванията за подобряване на инфраструктурата и ограниченията на местните бюджети, почти е невъзможно да се отговори на всички предложения, направени по време на публичното обсъждане. Въпреки това, уважете участниците в обсъждане като ги поканите на следващи срещи за доуточняване на тяхното предложение, а още по-добре при реализирането му. Когато става въпрос за проект с голяма стойност, той може да бъде включен в обсъждания бюджет като подготвителна фаза – изготвяне на технически проект, а в следващите две години да бъде осъществено строителството и въвеждането в експлоатация. По този начин можем да удовлетворим исканията на голяма група хора за подобряване на живота им.

- не на последно място – публичното обсъждане е още една възможност за вас да представите приоритетите си за следващата година и начините, по които ще ги реализирате. Много често гражданите участват в подобни дискусии по социални причини, защото искат да бъдат изслушани или защото искат да се уверят във вашите способности – дайте им тази възможност като уважите всяко изказване с вежлив и адекватен отговор.

**Какви са ползите от публичното обсъждане?**

Когато един процес е отворен към общността, тогава възникват идеи и предложения, които биха довели до качествени подобрения. С други думи, при наличието на прозрачна система, общността придобива по-ясна представа за трудностите, с които се сблъскват кметовете, администрациите и общинските съвети при разработването на бюджета (от къде, колко и за какво, колко и как се харчат парите на данъкоплатците). Факторът на доверие между гражданите и техните общински лидери ще се увеличи, когато гражданите разберат, че местната власт и служителите всъщност не се опитват да скрият нищо от тях, че във всекидневната си работа всеки от нас се стреми да даде своя дял за подобряване на качеството на живот на жителите и гостите на общината ни.

Необходимо е да се обърне внимание върху начина, по който в общините се архивира и използва документалната следа – предложения на гражданите, подписки, протоколи от срещи и др.

Ползите от провеждане на публични обсъждания могат да се определят като: предоставената предварителна информация създава предпоставки и възможности за задаване на писмени въпроси и предложения. Не бива да пренебрегваме възможността да получим по имейл или на определена платформа писмени предложения, още повече в периода на затваряне във връзка с пандемията.

Не трябва да се забравя, че същинското управление на местните финанси започва с приемането на общинския бюджет от ОбС и на всеки етап, с всеки внесен в ОбС отчет (не само годишен), всяко предложение за вътрешни компенсирани промени се представя публично, чрез сайтовете на общините, чрез разглеждане от комисиите и на заседания на ОбС, които се отразяват медийно и др. Своевременното изготвяне и предоставяне в ОбС на информация за изпълнението на бюджета и сметките за средствата от ЕС и публикуването й на интернет-страницата на общината дава допълнителни гаранции за прозрачност, така гражданите имат възможност да се запознаят с отчета. Добре е да се осигурят повече възможности за участие на гражданите – освен публичното обсъждане, вкл. и участие в самото заседание за приемане на отчета. Много е важно администрацията (финансистите) да работи в синхрон с ОбС, така че публичното обсъждане на отчета да не се превръща във формално изпълнение на закона и да се „имитира прозрачност“.

На всеки етап от бюджетния процес е необходимо да се оценява адекватността на общинските наредби, така че да се осигурят гаранции за по-ефективна и прозрачна работа на кмета на общината, ОбС и администрацията. Много е важно да се спазват изискванията на Закона за нормативни актове за публикуване на проектите на нормативни актове за обществена консултация, защото това предотвратява протестите на прокуратурата и гражданските искове срещу наредбите ни.

Съгласно чл.137 от ЗПФ кметът на общината осъществява текущо наблюдение, оценка и контрол на изпълнението на бюджета и сметките за средствата от ЕС, чрез разписани процедури в СФУК и дейността на звеното от вътрешен одит. Тези процедури трябва да включват и обществени консултации и обсъждания на всички етапи от бюджетния процес.