

Анализ на механизмите за разпределение на държавните трансфери по общини

**ПРОДУКТ НА НАЦИОНАЛНО СДРУЖЕНИЕ НА
ОБЩИНТЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

Съдържание

Увод.....	2
I. Обща характеристика на държавните трансфери за общините.....	3
1. <i>Обща субсидия за делегираните от държавата дейности</i>	<i>4</i>
2. <i>Обща изравнителна субсидия за местни дейности</i>	<i>5</i>
3. <i>Целева субсидия за капиталови разходи</i>	<i>5</i>
4. <i>Трансфер за зимно поддържане и снегопочистване на общинските пътища</i>	<i>6</i>
II. Фискално значение на държавните трансфери	7
1. <i>Дял на държавните трансфери.....</i>	<i>7</i>
2. <i>Изменения в размера и структурата на държавните трансфери за общините за периода 2003-2021 г.</i>	<i>9</i>
III. Условия за определяне на общия размер на държавните трансфери в СБП и ЗДБРБ	12
IV. Изменения в методиките за разпределение на субсидиите	16
1. <i>Целева субсидия за капиталови разходи</i>	<i>16</i>
2. <i>Обща изравнителна субсидия.....</i>	<i>19</i>
Заклучение.....	24
Приложения:	289

Увод

Настоящият анализ има за цел да изследва развитието на механизмите за разпределение на основните бюджетни взаимоотношения на общинските бюджети и централния бюджет под формата на субсидии и трансфери и да проследи степента на отражение и ефектите от промените в методиките за разпределение на средствата по общини. На базата на резултатите от анализа, са изведени някои дефицити на прилаганите модели и са формулирани конкретни предложения за бъдещи действия на НСОРБ, вкл. и за нормативни промени.

Анализът обхваща периода от началото на процеса по финансова децентрализация в България през 2003 г., когато бяха определени отговорностите и източниците за тяхното финансиране на местното и централното ниво на управление, до 2020 г., а където е приложимо включва и настоящата 2021 г. Изследването на влиянието на отделните трансфери по общини е направено само за периода 2016-2021 г. Направен е хронологичен преглед на основните промени в методиките за разпределение на субсидиите (формулите за разпределение).

Обект на анализа са четирите законовоопределени субсидии за общинските бюджети – обща субсидия за делегираните от държавата дейности (ОСДДД), обща изравнителна субсидия (ОИС), целева субсидия за капиталови разходи (ЦСКР) и трансфер за зимно поддържане и снегочистване. По-обстойно са разгледани трансферите за местни дейности ОИС и ЦСКР.

В настоящия анализ са използвани официални данни, публикувани от НСИ и МФ, както и собствени бази данни на НСОРБ.

I. Обща характеристика на държавните трансфери за общините

С измененията в Конституцията от 2007 г. на практика бяха определени и целите на държавните трансфери към общините, а именно за подпомагане нормалната дейност на общините.

Осигуряването от държавата на средства от бюджета и по друг начин подпомага нормалната дейност на общините и е заложено в Конституцията.

В този смисъл както отменения Закон за общинските бюджети, така и Закона за публичните финанси, ясно дефинират обхвата на трансферите като бюджетни взаимоотношения на общинския бюджет с републиканския бюджет.

На следващата таблица са представени основните трансфери за общините за периода 2003-2021 г.

2003-2014 г.	2014-2021 г.
Преотстъпени държавни данъци (до 2007 г. вкл.)	х
Обща субсидия за финансиране на делегираните от държавата дейности ¹	Обща субсидия за финансиране на делегираните от държавата дейности
Обща изравнителна субсидия за местни дейности	Обща изравнителна субсидия и за зимно поддържане и снегочистване на общински пътища
Целева субсидия за капиталови разходи, включително и в делегираните от държавата дейности	Целева субсидия за капиталови разходи
Целева субсидия за провеждане на държавната политика за развитието на общините и за изпълнение на национални, регионални и международни програми и проекти, и за съфинансиране по програми и проекти на Европейския съюз	Други целеви разходи, включително за местни дейности (от 2017 г.)
Финансови компенсации от държавата	Финансови компенсации от държавата
Субвенции	
Временни безлихвени заеми от централния бюджет при временен недостиг на средства по общинския бюджет	Временни безлихвени заеми
Безлихвени заеми от централния бюджет за финансиране на разходи, в т.ч. за данък върху добавената стойност, до възстановяването им по одобрени проекти и програми, финансирани от Европейския съюз (от 2008 г.)	х

¹ До 2007 г. вкл., общините получават обща допълваща субсидия за финансиране на делегираните от държавата дейности, която допълва недостига за финансиране на делегираните от държавата дейности, осигурено от преотстъпления ДДФЛ.

Няма съществена промяна в основните разпоредби относно предназначението и начинът на определяне на основните трансфери за общините, както следва по видове:

1. Обща субсидия за делегираните от държавата дейности

- Трансфер, с който държавата финансира делегираните на общините държавни дейности за сметка на централния бюджет, както и за сметка на бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет по държавния бюджет, които провеждат съответните области на политики;
- "Делегирани от държавата дейности" са дейностите по предоставяне на държавни публични услуги, до които населението следва да има осигурен равностоен достъп в съответствие с действащото законодателство и които се финансират изцяло или частично от държавния бюджет чрез бюджетите на общините;
- Общата субсидия за финансиране на делегираните от държавата дейности се определя въз основа на приети от Министерския съвет стандарти за финансиране и натурални показатели за съответната дейност;
- Информацията за делегираните от държавата дейности, финансирани от държавния бюджет чрез бюджетите на общините, се представя на министъра на финансите по общини от министрите, отговорни за провеждането на съответната политика;
- Министерският съвет по предложение на министъра на финансите приема стандарти за делегираните от държавата дейности с натурални и стойностни показатели;
- Стандартите служат за определяне на общия размер на средствата за финансиране на делегираните от държавата дейности и за разпределението им по първостепенни разпоредители с бюджет;
- Стандартите за делегираните от държавата дейности се разработват съвместно от съответния министър, Националното сдружение на общините в Република България и министъра на финансите;
- По решение на общинския съвет делегираните от държавата дейности могат да се финансират допълнително със средства от собствените приходи и от изравнителната субсидия на общините;
- Размерът на бюджетните взаимоотношения може да се променя, когато това произтича от закон, от реструктуриране на делегираните от държавата дейности или при промени в натурални и/или стойностни показатели за финансиране на съответната дейност по бюджетите на общините;
- Извън законово установените изисквания (ЗПФ и ЗДБРБ) за определянето, предоставянето и разходването на средствата от общата субсидия за делегираните от държавата дейности, централната власт въвежда и някои

допълнителни изисквания с постановлението за изпълнение на държавния бюджет, като срокове за предоставяне на средствата по структурни звена и др. подобни.

2. Обща изравнителна субсидия за местни дейности

- Субсидия, която е предназначена да осигури минимално равнище на местните услуги в общините;
- "Местни дейности" са дейностите по предоставяне на публични и други услуги, които общините предоставят въз основа на закон и/или решение на общинския съвет и които не се финансират като делегирани от държавата дейности;
- Механизмът за разпределението на общата изравнителна субсидия по общини се определя със закона за държавния бюджет за съответната година, като проектът на механизма се съгласува с Националното сдружение на общините в Република България;
- Размерът на общата изравнителна субсидия не може да бъде по-малък от 10 на сто от отчета на собствените приходи на всички общини по последния годишен отчет за касовото изпълнение на бюджетите им;
- Изравнителната субсидия се разходва самостоятелно и без ограничения от общините, съгласно приетия от общински съвет бюджет.

3. Целева субсидия за капиталови разходи

- Размерът на целевата субсидия за капиталови разходи и механизмът за неговото разпределение по общини се определят със закона за държавния бюджет за съответната година, като проектът на механизъм се съгласува с Националното сдружение на общините в Република България;
- Целевата субсидия за капиталови разходи може да бъде трансформирана в трансфер за други целеви разходи на общината за извършване на неотложни текущи ремонти на общински пътища, на улична мрежа и на сгради, публична общинска собственост;
- Извън законово установените изисквания (ЗПФ и ЗДБРБ) за определянето, предоставянето и разходването на средствата от целевата субсидия за капиталови разходи, централната власт въвежда и някои допълнителни изисквания с постановлението за изпълнение на държавния бюджет. Такива например са забраните за финансиране на разходи за общинската администрация за придобиване на леки автомобили, включително за плащания по договори за лизинг от предходни години, за мобилни телефони и стопански инвентар, допълнителни изисквания и сроковете за предоставяне на средствата по заявки на общините, въвеждане на капиталовите разходи в централизирани информационни системи на МФ и др. подобни;

- Общинските съвети приемат разчетите за финансиране на капиталови разходи, включително разпределението на целевата субсидия за капиталови разходи, по обекти за строителство и основен ремонт, за придобиване на материални и нематериални дълготрайни активи и за проучвателни и проектни работи, включително за съфинансиране и за плащания по заеми за капиталови разходи;
- По решение на общинските съвети, целевата субсидия за капиталови разходи, определена със закона за държавния бюджет за съответната година, може да се разпределя за делегирани от държавата дейности и/или за местни дейности. За сметка на тази субсидия могат да се предвиждат капиталови разходи и за делегираните бюджети.

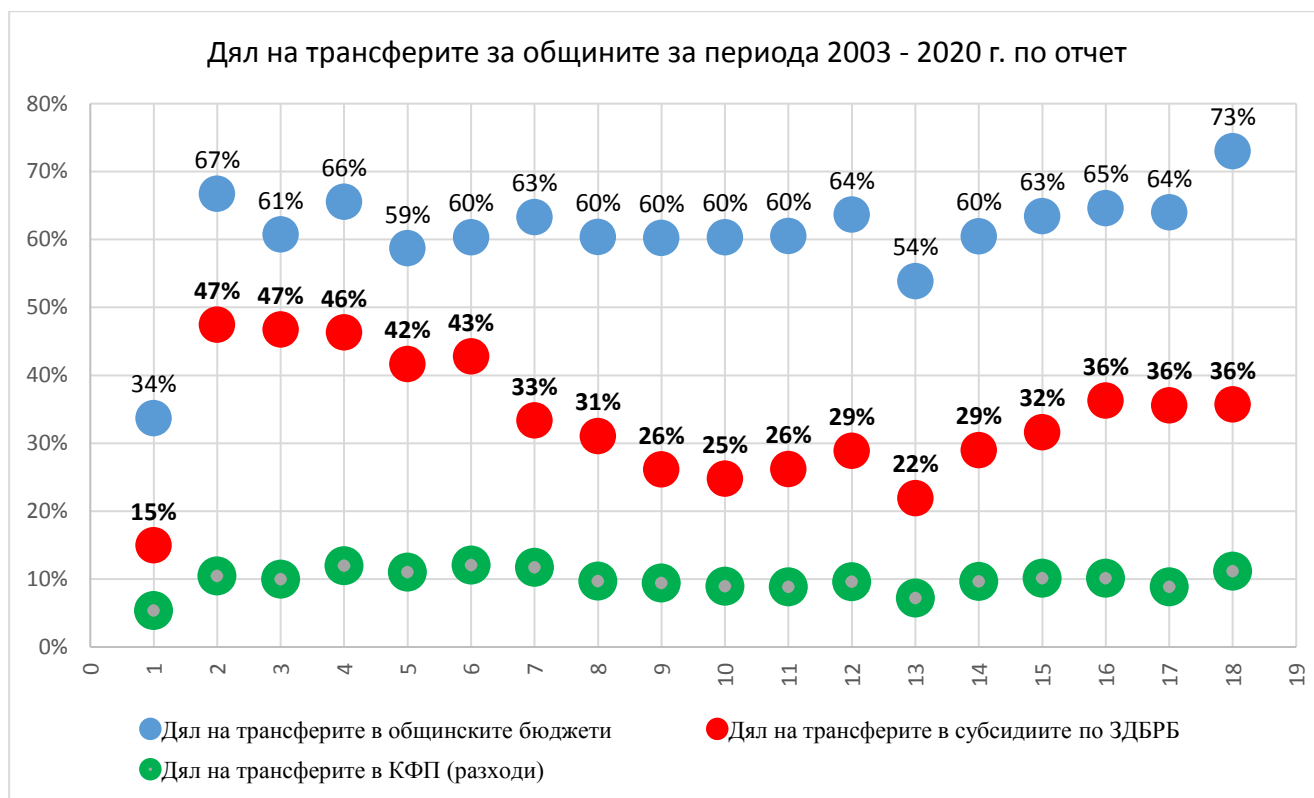
4. Трансфер за зимно поддържане и снегочистване на общинските пътища

- Законът за публичните финанси класифицира този трансфер към трансферите за местни дейности заедно със изравнителната субсидия, т.е. има предназначение да осигури минимално равнище на местните услуги в общините. В ЗПФ и ЗДБРБ липсват специални разпоредби относно начина и реда за определянето му, но въпреки това начина за предоставяне и разпределение на средствата по общини е описан. (чл. 53, ал. 4 от ЗДБРБ и в Механизма за определяне на основните бюджетни взаимоотношения между централния бюджет и бюджетите на общините под формата на субсидии);
- По-подробните условия и ред за предоставяне на трансфера за зимно поддържане и снегочистване на общинските пътища са определени с текстове на Постановлението за изпълнение на държавния бюджет. С тях е установено, че този трансфер всъщност не е общ, а целеви и се предоставя за подпомагане на общините за дейностите за зимно поддържане на общинските пътища, регламентирани с Наредба № РД-02-20-19 от 2012 г. за поддържане и текущ ремонт на пътищата, издадена от министъра на регионалното развитие и благоустройството. Въвеждат се и изисквания за същото целево разходване на неусвоените към края на текущата година средства по бюджетите на общините от трансфери за зимно поддържане и снегочистване на общинските пътища, постъпили през предходните три години 2018 г., 2019 г. и 2020 г., както и за придобиване на дълготрайни материални активи за снегочистване на територията на общината по решения на общинските съвети и за материали за обезопасяване срещу хлъзгане.

II. Фискално значение на държавните трансфери

1. Дял на държавните трансфери

За целите на анализа е изследван дела на държавните трансфери в КФП, в общо предоставяните субсидии по ЗДБРБ и в общинските бюджети. Резултатите за периода 2003 г. – 2021 г. са представени на следващата графика.

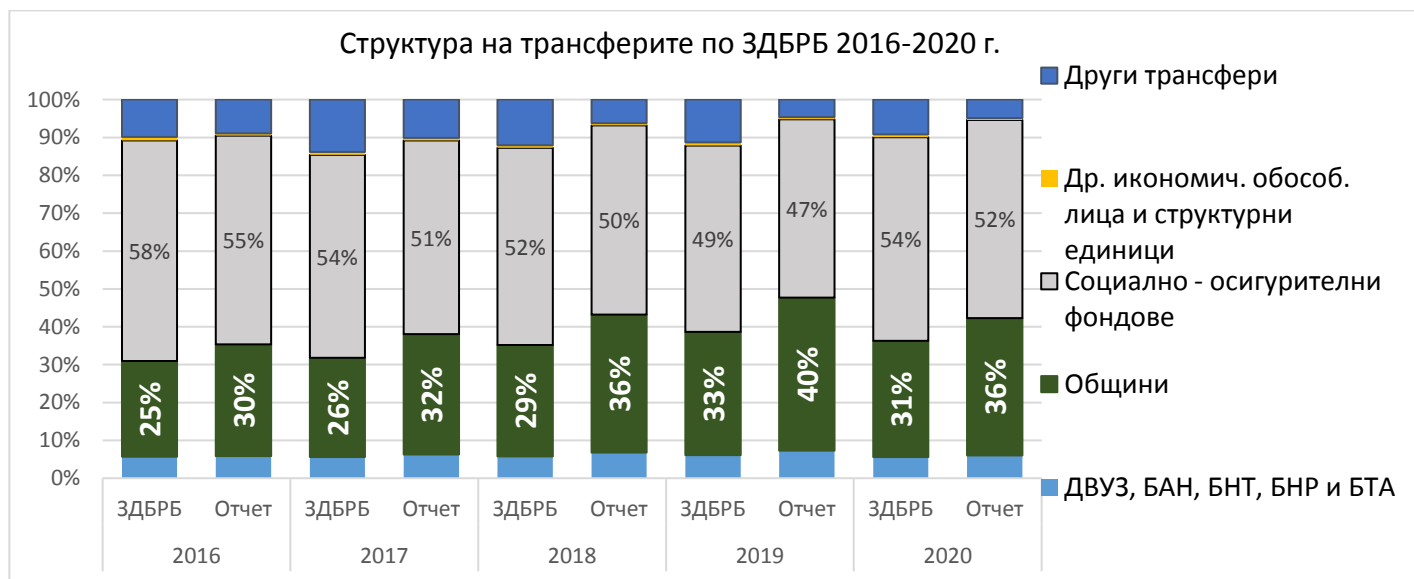


Видно от графиката е, че делът на трансферите от централния бюджет за общините заемат все по-висок дял, като през 2020 г. достигат безпрецедентните 73%. От 2009 г. делът на субсидиите за общините в сумата на предоставяните от централния бюджет общо трансфери намалява с 10 пункта, и през следващите години (след кризисния период) тази тенденция се задълбочава. За изследвания 18 годишен период делът на субсидиите за общините в КФП остава относително нисък – между 9-12% или средно 10%.

Изследвани са данните за изпълнението на ЗДБРБ за периода 2016-2020 г., като резултатите са представени на следващата таблица.

Предоставени трансфери от централния бюджет млн. лв.	2016		2017		2018		2019		2020	
	ЗДБРБ	Отчет	ЗДБРБ	Отчет	ЗДБРБ	Отчет	ЗДБРБ	Отчет	ЗДБРБ	Отчет
ОБЩО	10 526	10 914	10 979	11 160	11 100	11 164	11 505	11 402	13 688	15 105
ДВУЗ, БАН, БНТ, БНР и БТА	595	639	613	695	639	753	697	832	761	903
Общини	2 662	3 220	2 881	3 554	3 264	4 068	3 746	4 604	4 203	5 487
Социално - осигурителни фондове	6 135	6 016	5 882	5 708	5 781	5 579	5 669	5 372	7 360	7 900
Др. икономич. обособ. лица и структурни единици	96	61	84	74	73	68	94	72	110	80
Други трансфери	1 038	978	1 519	1 129	1 343	696	1 299	522	1 255	735
Дял на трансферите в разходите по ЗДБРБ	49%	52%	50%	52%	48%	49%	43%	44%	47%	53%

Като размер на трансферите, общините заемат второ място след Социално – осигурителните фондове. Структурното разпределение на предоставяните по ЗДБРБ трансфери на т.нар. автономни бюджети е представено на следващата графика.



Прави впечатление, че само за общините средствата се „задържат“ в централния бюджет и се предоставят допълнително в процеса на изпълнение на бюджета, за разлика от „комфорта“ на останалите организации да разполагат с необходимите им средства още на етап приемане на ЗДБРБ за съответната година. За

изследвания период сумата на тези „задържани“ в централния бюджет средства е над половин милиард лева, като за 2020 г. достига 1,285 млрд. лв. Използването на подобен подход ограничава възможността общинските съвети самостоятелно да вземат решения за разходването на средствата от субсидии, тъй като допълнителното им предоставяне в процеса на изпълнение на бюджета обичайно е обвързано с редица целеви изисквания и условия. Не на последно място, финансирането на общините с допълнително предоставяните средства от централния бюджет увеличава административното натоварване, свързано с отчетността и контрола на тези публични ресурси.

2. Изменения в размера и структурата на държавните трансфери за общините за периода 2003-2021 г.

За изследвания период се запазват трите основни трансфера – обща субсидия за делегираните от държавата дейности, общата изравнителна субсидия и целевата субсидия за капиталови разходи. На различни етапи общините получават държавен трансфер от преотстъпен ДДФЛ (до 2007 г.²), средства за екологични обекти (до 2011 г.) и целеви трансфер за основен ремонт на общински пътища (от 2007 г. до 2015 г.). От 2005 до 2007 г. получаващ и компенсиращ трансфер за отменения местен пътен данък, който се определяше на базата на теглото на превозните средства, поради въвеждането на винетната система.

Данните по години и по видове трансфери са представени на следващата таблица.

Видове субсидии по ЗДБРБ	За делегирани от държавата дейности		Обща изравнителна субсидия	Компенсиране на отм. пътен данък	За зимно подд. и снегопоч.	Целева субсидия за капиталови разходи		
Година	обща субсидия за ДД	Трансфер за преотстъпен ДДФЛ				Целева субсидия	Екологични обекти	За изгр. и ремонт на общ. пътища
2003	271	100% ³	15			70	30	
2004	309	726	35			27	32	
2005	328	762	70	44		53	32	
2006	479	705	83	58		65	40	
2007	504	790	104	58	10	68	40	45

² Изменения в КРБ и ЗМДТ от 2007 г. относно данъчните правомощия на общините.

³ Средствата от данъците по Закона за облагане доходите на физическите лица, с изключение на данъка върху еднократните парични обезщетения по чл. 237 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България и по чл. 261 от Закона за Министерството на вътрешните работи, се преотстъпват в размер сто на сто по бюджетите на общините

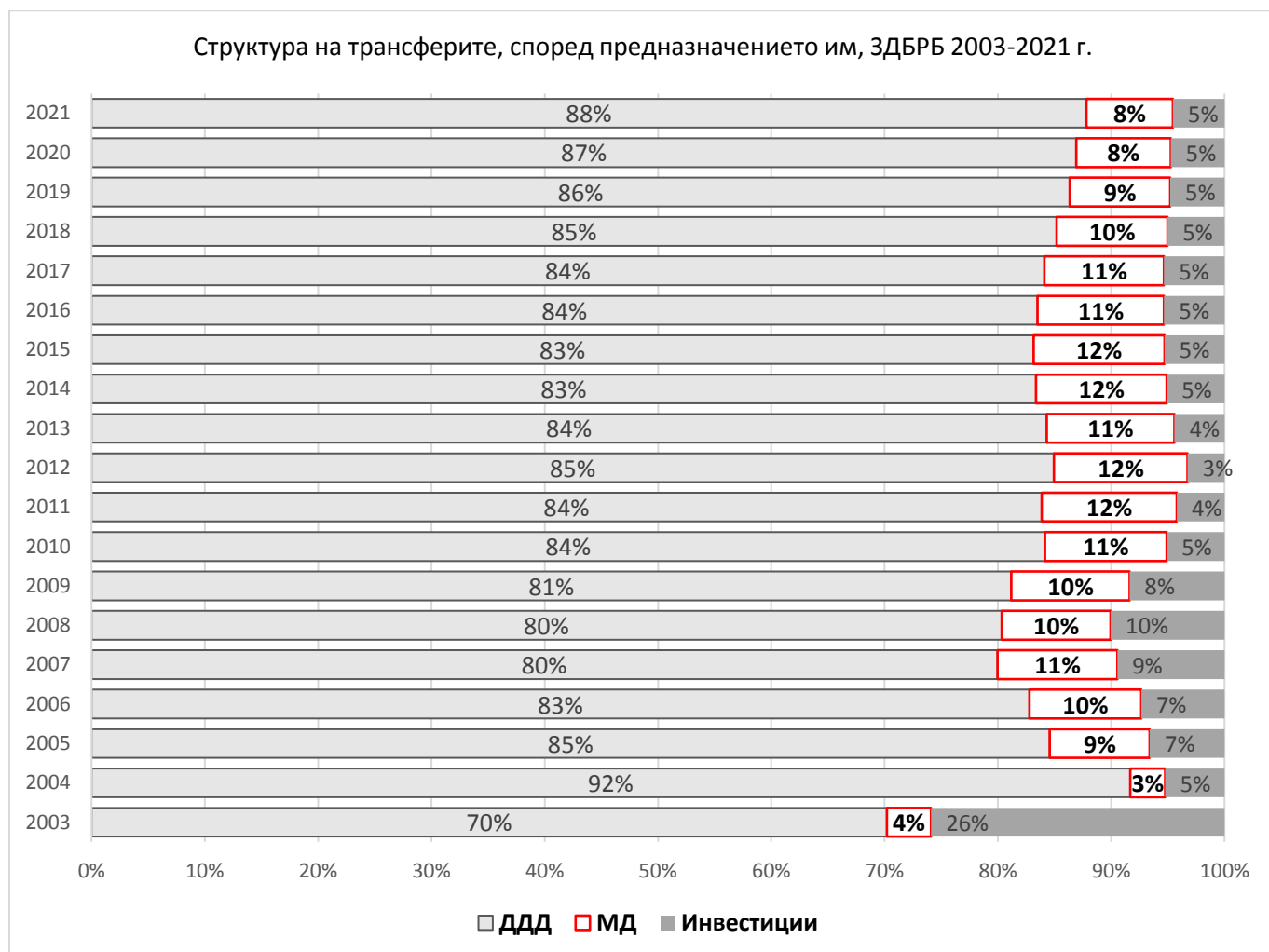
Видове субсидии по ЗДБРБ	За делегирани от държавата дейности		Обща изравнителна субсидия	Компенсирани на отг. пътен данък	За зимно подд. и снегоч.ч.	Целева субсидия за капиталови разходи		
	обща субсидия за ДД	Трансфер за преотстъпен ДДФЛ				Целева субсидия	Екологични обекти	За изгр. и ремонт на общ. пътища
2008	1 531		173		10	69	78	45
2009	1 991		242		14	74	82	50
2010	1 815		218		14	28	40	43
2011	1 792		241		14	28	20	43
2012	1 835		241		14	28		43
2013	1 942		241		19	52		50
2014	1 988		256		19	62		60
2015	2 067		264		23	69		63
2016	2 223		269		28	142		
2017	2 423		274		30	154		
2018	2 781		284		35	164		
2019	3 234		294		38	179		
2020	3 653		307		43	199		
2021	4 332		329		48	224		

Видно от таблицата е, че в след кризисния период след 2009 г. има „задържане“ на ръста на повечето трансфери. От 2014 г. започва постепенно нарастване на всички трансфери, както и консолидиране на отделните видове целеви субсидии. За периода 2003-2020 г. е налице намаляване на броя на трансферите с целеви характер- от 5-6 до 2007 г. (предоставянето на данъчни правомощия на местните власти), до 4 вида трансфери през 2020-2021 г.

Въпреки тази констатация, централната власт увеличава с по-високи темпове трансферите с целеви характер или с нисък размер, каквито са общата субсидия за делегираните от държавата дейности, целевата субсидия за капиталови разходи и трансферът за зимно поддържане и снегочистване. Средният процент на увеличението на тези трансфери от 2014 г. до сега е с 15%, за разлика от нарастването на общата изравнителна субсидия, където този среден процент е едва 4%.

В структурно отношение - според предназначението на трансферите за общините все повече намалява дялът им за финансиране на местните потребности, за сметка на нарастващия дял на ресурса от държавния бюджет за осигуряване на държавните функции чрез делегираните от държавата дейности.

Измененията в дела на различните трансфери е представено на следващата графика.



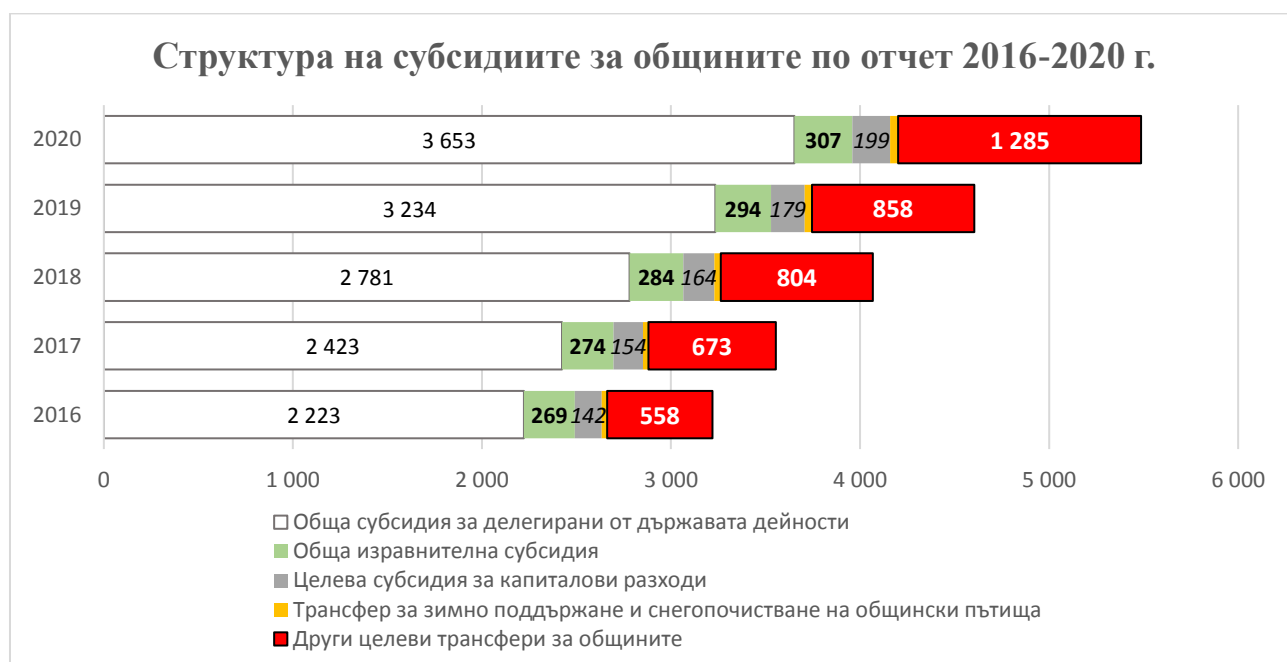
Видно от графиката е, че при старта на финансовата децентрализация през 2003 г. субсидиите за делегирани от държавата дейности, като едни от най-целово разпределяните трансфери са съставлявали 70% от трансферите, докато през 2021 г. те вече формират 88% или с 18 пункта повече. През 2003 г. целевата субсидия за капиталови разходи е 70 млн. лв., които се разпределят самостоятелно по решение на общинските съвети и 30 млн. лв. за екологични обекти на група общини, изброени в ЗДБРБ, т.е. местните власти имат пълни правомощия за самостоятелно разпределение на 22% от държавните трансфери.

През 2008 г., когато на практика за първа година се прилагат конституционните промени относно определянето на размерите на местните данъци в законовоопределените диапазони и на размерите на местните такси, субсидиите за делегирани от държавата дейности вече формират 80 % дял, като намалява дела на самостоятелно разпределяните трансфери – до 13%.

През 2016 г., когато целевите инвестиционни трансфери (вкл. за общинските пътища) са консолидирани в целевата субсидия за капиталови разходи, делът на ресурса за делегираните от държавата дейности вече е 83%, а този на самостоятелно разпределяните от общинските съвети трансфери е 15%.

За съжаление, от 2017 г. до сега ежегодно намалява делът на трансферите, с които местните власти могат да се разпореждат самостоятелно и през 2021 г. той достига 11% (6% ОИС и 5% ЦСКР), а делът на общата субсидия за делегираните от държавата дейности вече формира 88% от общата сума на законовоопределените трансфери за общинските бюджети.

Стойностното изражение на отделните видове трансфери по отчет, при отчитане и влиянието на допълнително предоставените от централния бюджет субсидии е представено на следващата графика.



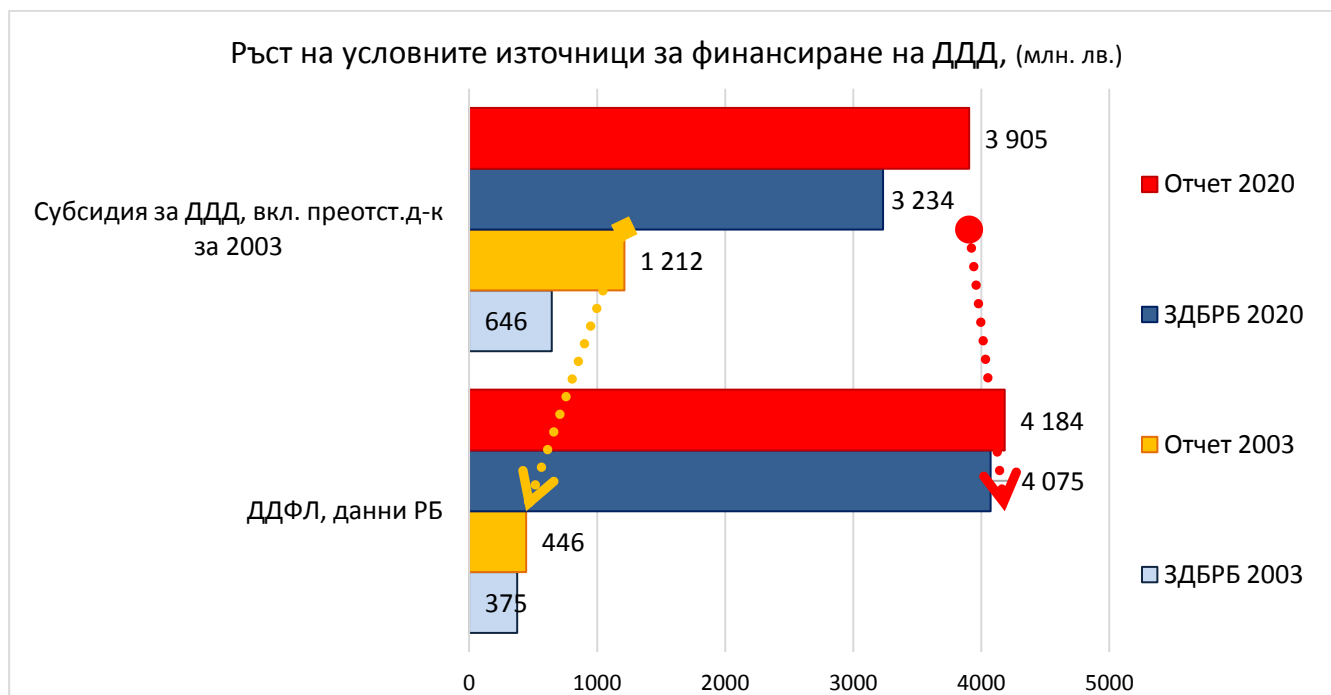
Вижда се, че прилагания подход за предоставяне на допълнителни средства в течение на годината за реализирането на всякакви секторни политики, води до намаление на дела на общата изравнителна субсидия от 8% по план – на 6 % по отчет.

III. Условия за определяне на общия размер на държавните трансфери в СБП и ЗДБРБ

Поради това, че в ЗПФ и/или в секторните закони не е установено правило за определяне на общия размер на общата субсидия за делегираните от държавата дейности, респективно на стандартите за тяхното финансиране, за целите на анализа е съпоставен ръста на този трансфери, спрямо ръста на ДДФЛ, тъй като през 2003 г. (старта на финансовата децентрализация) общините получават 100% от него под формата на преотстъпен данък.

На практика се оказва, че през 2003 г. общините са отчели общо постъпления за финансиране на делегираните от държавата дейности – от субсидия и от преотстъпен данък, надвишаващи близо три пъти постъпленията от ДДФЛ, отчетени по републиканския бюджет. През 2020 г., независимо от сериозното увеличение на ресурса за делегираните дейности, поради увеличаващите се ангажменти на местните власти, субсидията за тях е 93% от сумата на отчетените постъпления от ДДФЛ.

Резултатите от това експериментално сравнение са представени на следващата графика.



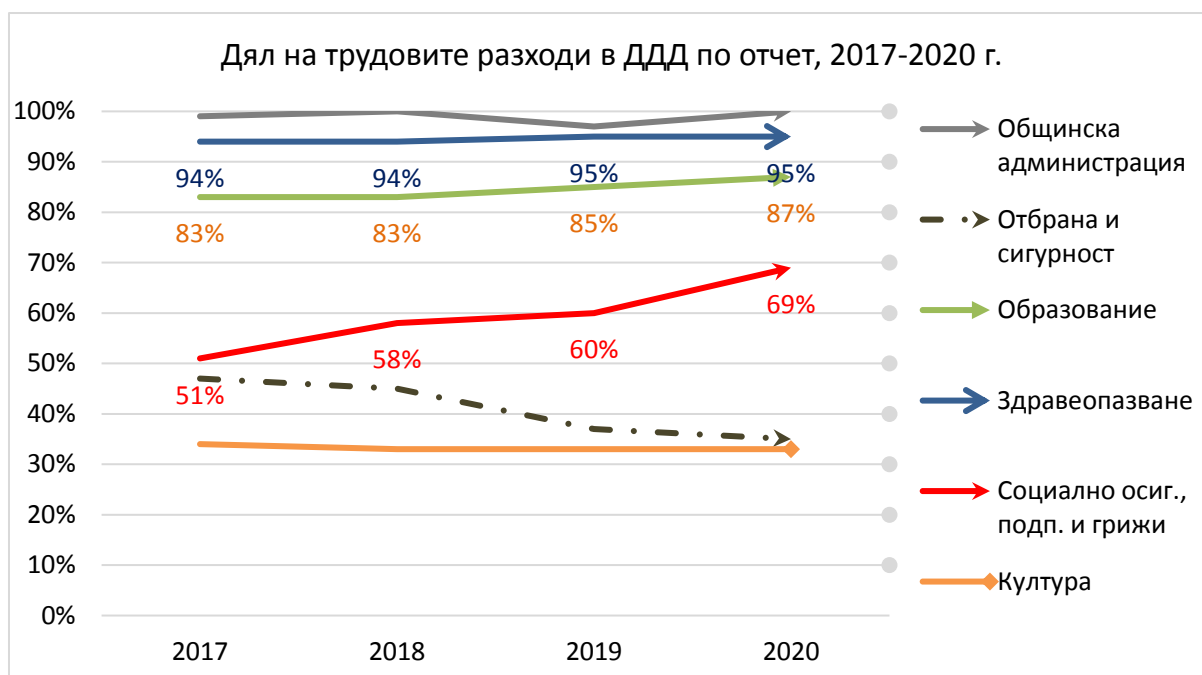
Видно от графиката е, че приходите от ДДФЛ през периода 2003-2020 нарастват 10-11 пъти, докато средствата за субсидиране на делегираните от държавата дейности нарастват едва 5 пъти. Основната причина за това е, че секторните министерства и МФ при планирането на субсидията за делегираните от държавата дейности не са задължени да се съобразяват с потребностите за предоставяне на съответните публични услуги, както и с някакви минимални стандарти и изисквания, а изхождат основно от определените със СБП разходни тавани по функции.

Разликите в мащабите и относителните тегла на разходите по функции на ниво КФП и на ниво община е представена на следващата графика.



Откроява се явна тенденция в секторите, където делът на разходите по стандарти за ДДД е по-висок от този на държавните органи, да има по-ясно изразена заинтересованост от централната власт за подобряване на условията на финансиране. Такъв пример е системата на образованието, чието финансиране заема пето място като дял в КФП, а в общинските бюджети – първо, с най-висок дял (56% от ресурса по КФП се разходва на местно ниво). Докато при ресурсоемки системи като социалното осигуряване, подпомагане и грижи и здравеопазването, където делът им в КФП е съответно 33% и 12% и разходваните на местно средства са едва 2% и 3% от общия ресурс за системата, предложения и решения за същностно подобряване на стандартите се приемат по-трудно на централно ниво.

Политиката по доходите, реализирана на национално ниво „изсмуква“ ресурсите на общините да предоставят по-достъпни и качествени услуги, като подобряват средата и условията за това. На следващата графика са представени тенденциите за дела на трудовите разходи в общо разходите за делегирани от държавата дейности по функции.

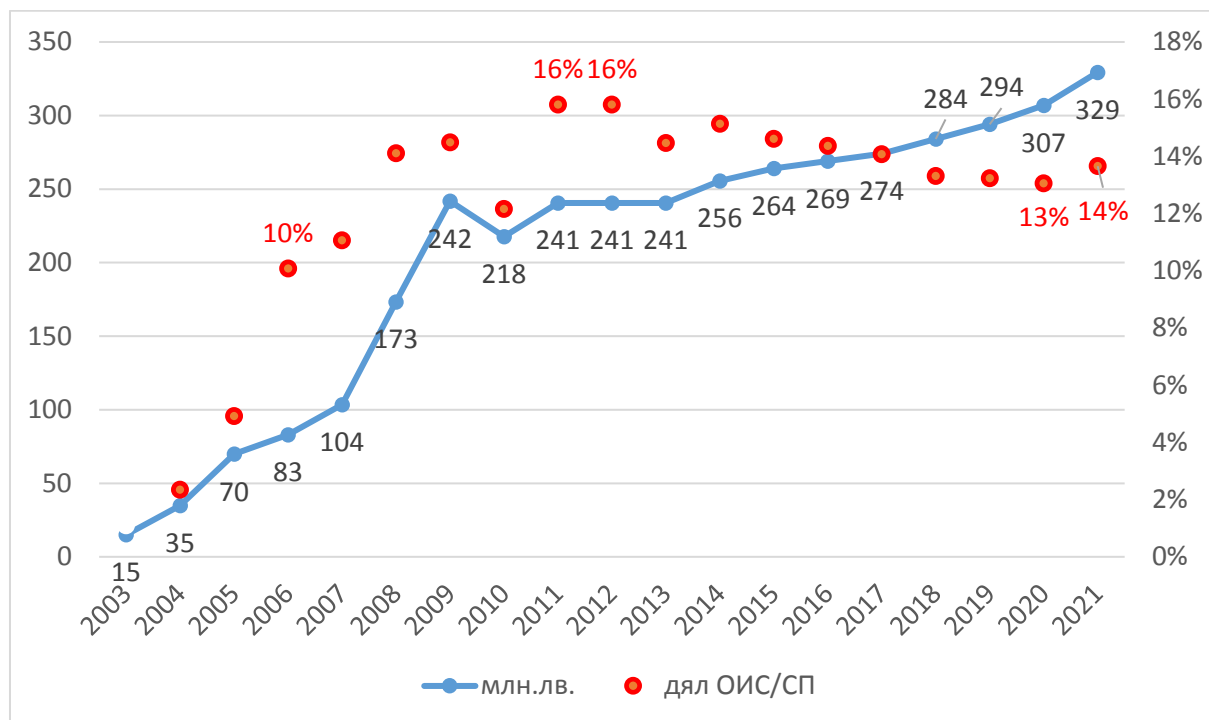


Откроява се тенденция за увеличаване дела на разходите за персонал в делегираните от държавата дейности в най-чувствителните за обществото системи – образование, здравеопазване и социални услуги. Отделяните средства за дофинансиране от собствени приходи на общините и статистиката за броя на заетите лица потвърждават усещането, че в делегираните дейности, секторните министерства все повече се стремят да управляват на ръчен режим и че националните политики по доходите са трайно недофинансирани със средства по стандартите.

Другите две субсидии, за които не е регламентиран общ ред за определяне на минималния размер, който може да бъде разчетен със ЗДБРБ за съответната година са целевата субсидия за капиталови разходи и трансферът за зимно поддържане и снегочистване. Повечето от гражданите ежедневно „усещат“ дефицитите в инвестиционния капацитет на местно ниво – като качество на пътната и улична мрежа, като състояние и функционалност на публичната инфраструктура, като устройство на територията и публичните пространства. Същевременно местните власти сумарно (собствени приходи и субсидии) разполагат с по-малко от половината ресурс, заложен в републиканския бюджет за същата цел. Също така делът на инвестиционните разходи в общинските бюджети през последните години намалява до 11% (нивото от 2003 г.), за разлика от дела на тези разходи в републиканския бюджет, който варира от 7 до 17%. При изследването на дела на общинските капиталови разходи в капиталовите разходи по КФП (с вкл. евросредства), общините реализират над 50 от всички публични инвестиции, а в пикови години – края на програмни периоди и над 70%.

За разлика от гореизброените, ЗПФ регламентира ясно правило, размерът на общата изравнителна субсидия да не може да бъде по-малък от 10 на сто от отчета на собствените приходи на всички общини по последния годишен отчет за

касовото изпълнение на бюджетите им. На следващата графика е представено изпълнението на това условие.



От графиката е видно, че след 2006 г. изискването на ЗПФ е изпълнено изцяло, като дори се наблюдават пикови години – 2011 и 2012 г., когато общият размер на общата изравнителна субсидия е 16% от собствените приходи, което на онзи етап се обяснява със следкризисното възстановяване и компенсирането на общините за намалените по тази причина постъпления от предходните години. За съжаление след тези пикови години, се отчита постепенен спад до 13% през 2020 г. За 2021 г. този показател е 14%, чието нарастване следва да бъде водеща цел в работата на НСОРБ.

IV. Изменения в методиките за разпределение на субсидиите

1. Целева субсидия за капиталови разходи

По-важните промени в механизма за разпределение на целевата субсидия за капиталови разходи за изследвания период (2003-2021 г.) като размери могат да се видят по-горе в таблицата по т. II, т. 2, а измененията в показателите са както следва:

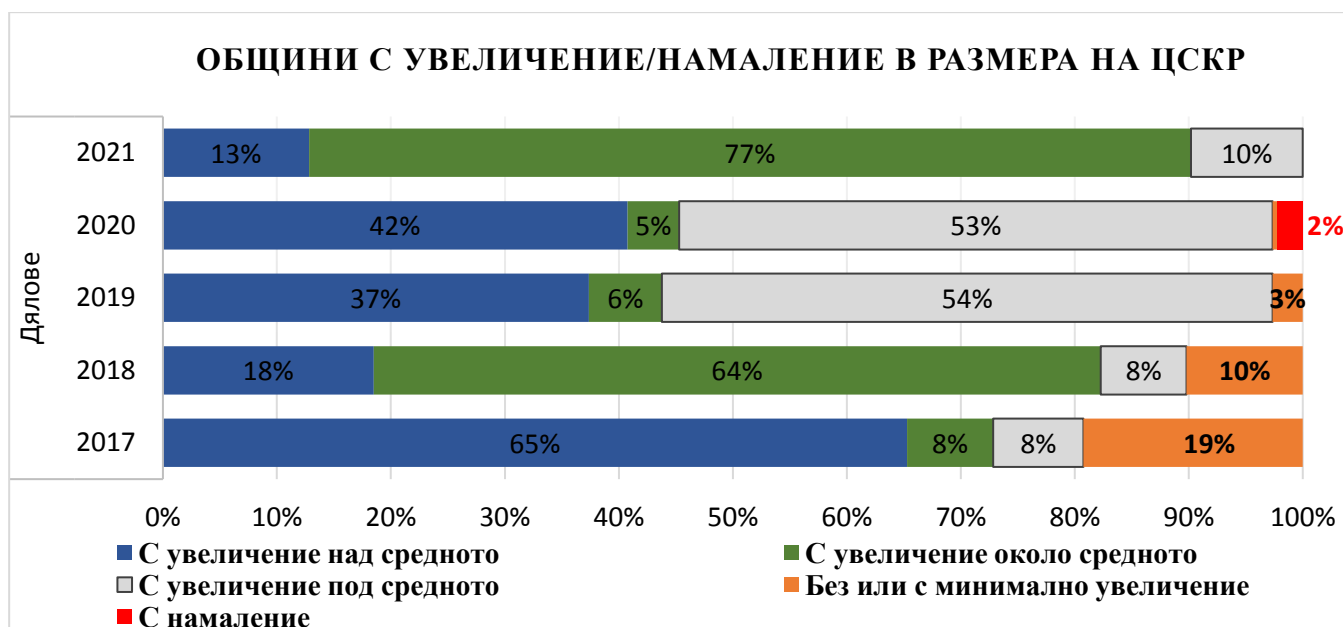
- до 2005 г. вкл. капиталовите трансфери се разпределят по общини без трайно уреден механизъм и обективни, измерими и прозрачни показатели;
- през 2006 г. за пръв път са въведени показатели за разпределение на целевата субсидия за капиталови разходи, като: брой ученици в общежитие, брой

- население, брой населени места на територията на общината, територия на общината в квадратни километри, брой жилища на територията на общината.
- от 2007 г. за първи път се въвежда три компонентна методика за финансово осигуряване на: екологичните обекти (на база утвърдени поименни списъци), капиталовите разходи на общините (разпределени на база критерии с относителни тегла: население (40%), брой населени места (40%) и територия (20%)) и за изграждане и основен ремонт на общински пътища (разпределени на база дължината на пътната мрежа);
 - от 2012 г. от субсидията отпада екологичния компонент и по тази причина средствата за някои общини от този вид трансфер са намалени;
 - за 2015 г., която е последната с диференцирано разпределение на ресурса за капиталови разходи и за пътища, 52,2% от общата сума се разпределят по показателите: население – с тегло 40 %; брой населени места – с тегло 40 %; територия – с тегло 20 %. Останалите 47,8% - са за изграждане и основен ремонт на общински пътища се разпределят на база дължина на пътната мрежа;
 - със ЗДБРБ за 2016 г. са извършени първите съществени промени в механизма за разпределение на ЦСКР, като ресурсите са консолидирани в общ пул. С механизма за разпределение на целевата субсидия за капиталови разходи се дава приоритет на подкрепата за изграждане и поддържане на общинските пътища. Критериите и максималните съотношения за разпределение на средствата са: брой населени места, с изключване на местата без население и с население до 10 души – 45 %; дължина на общинските пътища – 25 %; брой население по данни на НСИ – 25 %; размер на територията – 5 %;
 - до 2018 г. вкл. се прилага общ принцип на изравняване в размер не по-малък от предходната година;
 - от 2020 г. отпадат изравняващите спрямо размера на субсидията от предходната година компоненти на механизмите за разпределение на целевата субсидия за капиталови разходи и на трансфера за зимно поддържане и снегочистиване. Тази промяна засяга малко на брой общини, при които според официалните данни на МРРБ до въвеждането ѝ, показателите за дължината на общинските пътища са включвали и дължината на др. видове пътища.

Стойностното разпределение по отделните критерии за разпределение на целевата субсидия за капиталови разходи от 2017 г. до 2020 г. по самостоятелни изчисления на НСОРБ е представено в следващата таблица.

Година	Общо ЦСКР	Основен компонент с относителни тегла на показателите:				Компонент за подпомагане на общините от 4-та и 5-та категория от ЕКАТТЕ
		Брой населени места (45%)	Дължина на общинските пътища (25%)	Брой население (25%)	Размер на територията (5%)	
2017	154 090	69 341	38 523	38 523	7 705	Не се прилага
2018	164 110	73 850	41 028	41 028	8 206	
2019	179 110	без данни				3 275
2020	199 110	86 652	48 140	48 140	9 628	6 550
2021	224 110	97 313	54 063	54 063	10 813	7 860

На следващата графика е представено групирането на общините, съобразно степента на изменение на размера на целевата субсидия за капиталови разходи за периода от 2017 до 2021 г.



На практика промените в механизма за разпределение на целевата субсидия за капиталови разходи осигуряват увеличение на субсидията през 2021 г. около средния ръст на трансфера за преобладаващата част от общините (77%), над средното – за 13 % и под средното – за 10%, като се елиминира хипотезата за намаление, спрямо предходна година. Различната степен на нарастване на този

трансфери по общини се дължи на изменения в прилаганите критерии, като например намаляващо или увеличаващо се население или бр. населени места.

2. Обща изравнителна субсидия

За изследвания период механизмът за разпределение на общата изравнителна субсидия е най-често променяния. По-съществените изменения от 2003 г. до сега са както следва:

- от 2003 г. обща изравнителна субсидия (въведена за пръв път) получават общините, чиито постъпления от местни данъци по отчет (без Столична община) са под средното за страната на глава от населението. Изравняването на постъпленията от местни данъци на глава от населението за всяка община е до средното за страната. Новият подход цели облекчаване на прилагания през предходните години общ механизъм за разпределение на бюджетните взаимоотношения, включващ множество показатели и условности;
- през следващите години, до 2006 г. вкл. се прилага общ показател за изравняване да постъпленията от местни данъци на всички общини, като от 2005 г. се въвежда корекционен коефициент за допълване до общия размер на отпусната субсидия;
- от 2007 г. се правят съществени промени в механизма, а именно въвежда се двукомпонентно изравняване - по приходен и по разходен капацитет;
- от 2008 г. пък се въвежда пълен или ограничен достъп на отделните общини до съответните компоненти на субсидията в зависимост от конкретните им показатели. В резултат на тази съществена промяна във формулата, са включени и 15 -те общини, които през предходните години (2003 - 2007 г.) не получават изравнителна субсидия (Бургас, Несебър, Поморие, Приморско, Созопол, Царево, Аврен, Бяла (Вн), Варна, Девня, Балчик, Каварна, Шабла, Чепеларе и Столична община). На практика с тази промяна всички общини в страната имат достъп до общата изравнителна субсидия;
- за периода 2008-2018 г. се прилагат следните компоненти с леки модификации през годините:

- **Достъп и изравняване по разходен капацитет.**

Определя се според дела на текущите разходи на жител спрямо средното за страната. Пълен достъп - 100 % до тази част от субсидията имат общините, чиито текущи разходи за местните дейности на един жител са по-ниски от средното за страната, а останалите имат ограничен достъп - до 50%. По този компонент на формулата се разпределят средства на дете до 5 г. (по стандарт за издръжка на едно дете в детско заведение в размер на 400 лв., умножен по осигурения обхват за достъп до услугата - 43 % за съответната община) и за обслужвано лице в домашен социален патронаж (по стандарт в размер на 555 лв., умножен по осигурения обхват за достъп до услугата - 3 % от възрастните на и над 65 години на територията на съответната община). Основен проблем

на механизма в тази му част е, че т.нар. стандарти за местни дейности за целия 10 годишен период запазват размера си непроменен. При равни други условия разпределяемата сума по този компонент през 2008 г. напр. е била в размер на около 87 млн. лв. или 50% от 173,4 млн. лв. ОИС, при 81,3 млн. лв. за 2018 г. или 29% от 284 млн. лв.

Другият дефицит на този модел за разпределение на общата изравнителна субсидия са процентите за осигурен обхват до съответната услуга. През 2008 г., когато е въведена формулата, децата, обхванати в публични услуги са формирали 43%, но към 2018 г., в резултат на усилията за по-пълно обхващане на децата в образователната система този обхват в услугите на образованието и здравеопазването (детски кухни и ясли) е над 78%. Сходна е ситуацията и при възрастните хора, където в резултат на модернизиранието на системата на домашния социален патронаж и на разширяването на услугите за възрастни и самотно живеещи хора също се отчита повишение в процента на обхват.

○ **Достъп и изравняване по приходен капацитет.**

По този компонент достъп имат общините, чиито данъчни постъпления на жител (патентен данък, имуществени и други данъци) са под тези на национално ниво. Изравняването през годините е в различен процент, като през 2008 г. достига 85,8 % от средното равнище за страната на жител, като с получената величина се коригира т.нар. „данъчно усилие” (редуцира с 25 % разликата между максималното данъчно усилие и това на съответната община). При изчислението на „данъчното усилие” се използват осреднените съотношения на ставката на данъка върху недвижимите имоти и данъка при придобиване на имущество по възмезден начин на конкретната община към законово определената максимална ставка на съответния данък.

Т.нар. „данъчно усилие“ е въведено от 2011 г., като възможност да бъдат стимулирани допълнително активните и финансово отговорни общини. Този тип стимулиране не помага съществено на „най-бедните общини“, тъй като поради редица други проблеми (бедност, безработица, застаряващо население и т.н.) и за да има все пак събираемост, в тези общини не са определени високи размери на данъчните ставки. Т.е. финансово слаби общини не получават очакваното увеличение на ОИС при този модел за изравняване по приходите, тъй като по формулата се прилага допълнителна редукция чрез т.нар. „данъчно усилие“. Важно е да се отбележи също и че т.нар. „богати“ общини - туристически и с развита икономика не получават финансиране по този компонент.

През годините намалява степента на изравняване по приходен капацитет, определено като процент във формулата и редуциран с коефициента за данъчно усилие на всяка една община – от 87,3% за 2011 г. до 85,8% за 2018 г.

- допълнителен компонент, който осигурява ръст на общата изравнителна субсидия с размера на прогнозната инфлация (2008 и 2009 г.).

- допълнителен компонент за компенсиране на отрицателната разлика между очакваните постъпления от патентен данък и компенсацията за приходите от отменения пътен данък (2008-2009 г.);
- допълнителен компонент за допълване на приходите на общините до размера на ОИС през предходната година (от 2010 г.). Общините с отрицателна разлика и с данъчен капацитет на един жител по-нисък от средното за страната имат 100% достъп до този компонент. Останалите общини с отрицателна разлика и данъчен капацитет над средния на жител получават до 89,7% достъп до компонента;
- редуциране с коефициент за „данъчно усилие“ (от 2011 г.) - осреднено съотношение между размерите на ставките на данъка върху недвижимите имоти и данъка при придобиване на имущество по възмезден начин на конкретната община към съответните максимални ставки, определени със Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ). Показателите, измерващи данъчното усилие не отчитат обективните условия в съответните общини и предприетите мерки за събиране на старите вземания. Така например, там където почти не се реализират сделки, но ОБС е приел размер на ставката за този данък „на тавана“ се получават по-благоприятни стойности на осредненото съотношение, спрямо останалите общини;
- допълнителен компонент, който се разпределя само за общините, които са отчели събираемост на постъпленията от данъка върху недвижимите имоти над средната събираемост (само през 2016).

От 2019 г. механизмът за разпределение на ОИС изцяло е променен (без съгласуване с НСОРБ). Въвежда се условие за достъп - само общините, с данъчни постъпления на жител по-ниски от 120 на сто от равнището им за страната. Разпределението на средствата за общините с право на достъп е по три основни и два допълнителни компонента:

- *Първият компонент се формира на база приходния капацитет на общината да генерира данъчни приходи.*

Право да получават тази част от субсидията имат общините с посочения достъп в зависимост от постоянните данъчни постъпления на един жител, като изравняването е в размер на разликата между 120 % от равнището за страната и постоянните данъчни постъпления на един жител за конкретната община, умножена по броя на жителите ѝ.

През 2021 г. за пръв път в ЗДБРБ и СБП е посочена и конкретна числова информация за размера на постоянните данъчни постъпления на един жител за страната.

- *Вторият компонент се формира въз основа на разходните потребности на конкретната община с достъп, измерени на база натурални показатели: брой деца до 5 г.; брой деца от 6-14 г., брой възрастни на и над 65 г., територия, дължина на общински пътища и население, като теглото на всеки*

от показателите се определя в зависимост от структурата на разходите за местни дейности на национално ниво.

На всяка община се определя дял на всеки от натуралните показатели от общата сума на показателя за страната, като всеки дял се умножава с теглото за показателя (%). Сумата от така получените дялове формира съответния дял разходни потребности на конкретната община;

- *Третият компонент е за общините, които по отчетни данни са с много нисък приходен капацитет, т.е. по-малък от 25 на сто.*

Разпределението на тази част от субсидията е на база относителния дял на разликата между 25 % и полученото съотношение на приходи към общи постъпления за конкретната община с достъп;

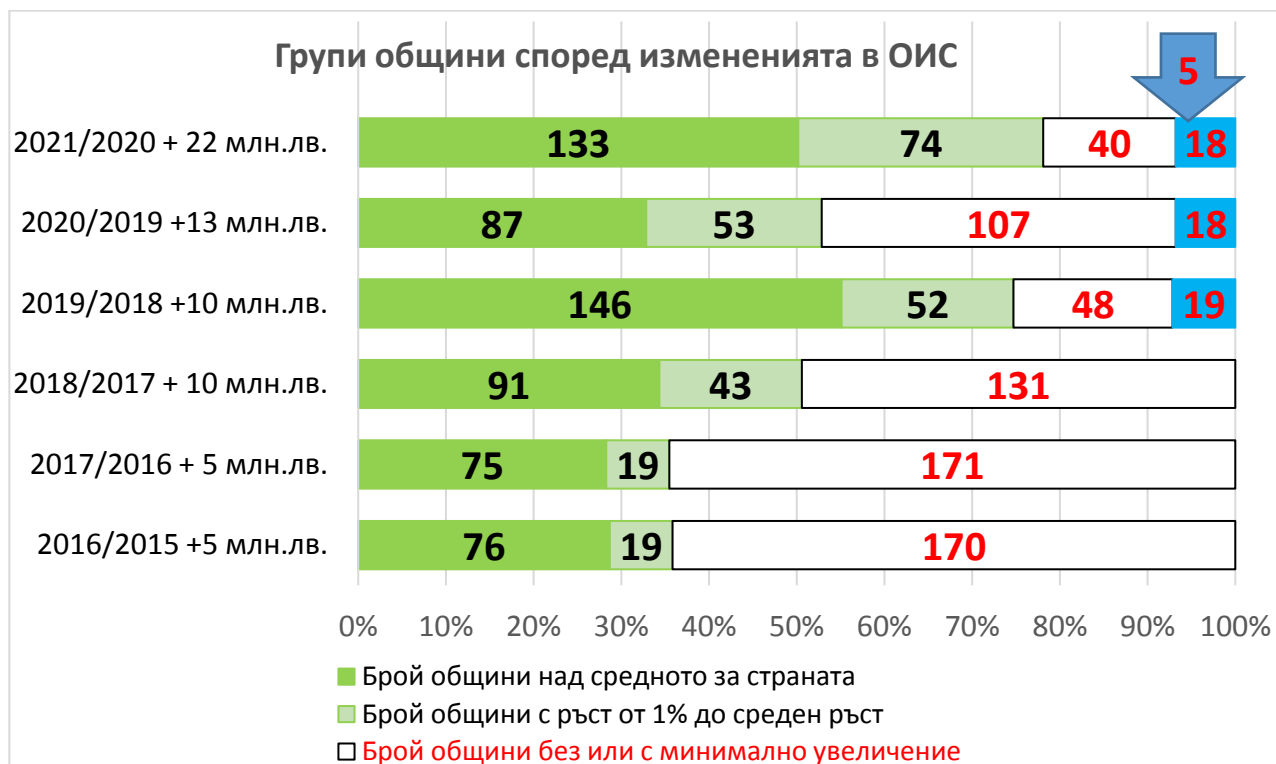
- *Първият допълнителен компонент осигурява размера на общата изравнителна субсидия, определен в Закона за държавния бюджет на Република България за предходната година за общините с достъп;*
- *Вторият допълнителен компонент е за общините с достъп, които имат данъчно усилие над средното за страната. Данъчното усилие се измерва с размера на ставките за данъка върху недвижимите имоти, данъка при придобиване на имущество по възмезден начин, данъка върху превозните средства - за леки автомобили над 74 kW до 110 kW и данъка върху превозните средства – за товарни автомобили до 12 т на конкретната община към съответните средни стойности за страната за всеки от изброените данъци.*

До голяма степен изравнителния механизъм и разпределението между общините зависят от общата разпределяема сума и вътрешното разпределение по отделните компоненти на формулата.

В тази връзка на следващата таблица са представени данните за основните промени по компоненти на субсидията за 2016 и 2021 г., т.е. при прилагането на двата основни подхода – със или без изключване на т.нар. богати общини.

Компонент	2016		2021	
	%	Сума (хил. лв.)	%	Сума (хил. лв.)
	100%	269 000	100%	329 426
Приходен компонент	58,6%	157 741	73,1%	240 810
Разходен компонент	28,4%	76 345	20,2%	66 544
Компонент, осигуряващ размера от предходната година	12,8%	34 327	2,7%	8 895
Компонент за общините с дял на приходите в общите постъпления по-малък от 25%	Не се прилага		3,8%	12 518
Компонент "данъчно усилие"	0,2%	586	0,2%	659

На следващата графика е представено влиянието на прилаганите механизми за разпределение на общата изравнителна субсидия върху общините, като същите са групирани съобразно измененията в нейния размер.



Видно от графиката е, че за разлика от периода 2015-2018 г., когато половината и над половината общини са без или с минимално увеличение на размера на общата изравнителна субсидия, то през следващите години този дял намалява. Благодарение на по-високите ръстове на общия размер на субсидията, през 2021 г. 78% от общините има увеличение.

Проблемът с невъзможността за нарастването на този трансфер е за една немалка група общини. За 2021 г. това са 40 общини, при които въпреки прилагането на компенсиращия компонент (до субсидията от предходната година), за тях не може да бъде „допълнена“ адекватно загубата на приходи от отпадането на пътния данък.

Остават открит и въпроса с достъпа на 18 –те т.нар. „богати общини“, реализиращи по-високи стойности на показателя постоянни данъчни приходи на жител. Преобладаващата част от тези общини са туристически, т.е. при тях прилагания показател жител по данни на НСИ е значително по-нисък от потребителите на публични услуги в пиковите туристически периоди. В същото време в тези общини се реализират 50,5% от собствените приходи на всички общини в страната, а са получавали между 5 и 7% от общата сума на субсидията по предходния механизъм, действащ до 2018 г.

Независимо от различията в прилаганите през последните 5 г. механизми, компонентът, изравняващ по приходен капацитет формира съществен дял в общата разпределяема сума на изравнителната субсидия - от близо 60 % през 2016 г. до над 73% през 2021 г. Механизмът все още не може да предложи решение на проблема с потребностите от разходи и осигуряването на минимални нива на обществени услуги. Не се вземат предвид и обстоятелствата, че са налице редица собствени приходи с постоянен характер, като рентни и др. плащания, които дават възможност за посрещане на разходните потребности в общините, които ги реализират.

Все още е недостатъчен и общият ръст на общата сума на субсидията, така че тя да има по-осезаем принос в местните бюджети.

Заклучение

Конституционните норми относно подкрепата от държавата за общините съответстват на установените с Европейската харта за местното самоуправление основни принципи за тяхното финансиране, а именно:

- Поне част от финансовите средства на органите на местно самоуправление трябва да се получава от местни такси и данъци, чиито размери те имат право да определят в рамките на закона;
- Финансовите механизми, осигуряващи средствата, с които разполагат органите на местно самоуправление трябва да бъдат достатъчно

разнообразни и подлежащи на развитие, за да им позволят да следват, доколкото това е възможно на практика, естественото нарастване на разходите за упражняване на техните правомощия;

- Защитата на финансово по-слабите местни общности налага установяването на финансови процедури за равномерно разпределяне на средствата или на равностойни мерки, насочени към коригиране на последиците от неравномерното разпределение на потенциалните източници за финансиране, както и на разноските, които те трябва да понесат. Тези процедури или мерки не трябва да ограничават свободата на избор на органите на местно самоуправление в тяхната собствена сфера на отговорност;
- Мнението на органите на местно самоуправление за начините, по които да им бъдат предоставени преразпределените средства, трябва да се вземе по подходящ начин;
- Доколкото е възможно, субсидиите, предоставяни на местните общности, не трябва да бъдат предназначени за финансиране на специфични проекти. Отпускането на субсидии не трябва да засяга основната свобода на органите на местно самоуправление да определят политиката си в пределите на своите правомощия.

В тази връзка и на базата на прилагани от Световна банка и редица изследователи критерии за оценка на ефективността на системата от държавни трансфери е направено изследване за съответствие на субсидиите за общините с тях. Критериите са следните:

- Адекватност на приходите: субнационалните власти трябва да разполагат с достатъчно ресурси, с трансфери, за да реализират определените им отговорности;
- Местни данъчни усилия и контрол на разходите: осигуряване на достатъчно данъчни усилия от местните власти. Формулите не трябва да насърчават фискален дефицит;
- Справедливост: трансферът трябва да варира пряко в зависимост от местните фискални нужди и обратно в зависимост от местния фискален капацитет;
- Прозрачност и стабилност: формулите трябва да бъдат обявени и всяка община трябва да бъде в състояние да прогнозира собствените си общи приходи (включително трансфери), за да подготви своя бюджет. Формулите трябва да са стабилни поне няколко години (3-5 години), за да позволят дългосрочно планиране на местно ниво.

В тази връзка в Приложение е представена Таблица 1, съдържаща обща информация относно нормативно установените в страната условия за предоставяните на местните власти трансфери. Въз основа на данните в нея е направена експериментална оценка на системата от държавни трансфери в страната, представена в Приложение – Таблица 2 и допълнителните графики.

Като цяло е необходимо цялостно преосмисляне на прилаганата система от държавни трансфери за общините и данъчна реформа, които да гарантират равнопоставен достъп до обществени услуги за населението на страната и същевременно да осигурят изпълнение на нормативните и общоевропейските принципи.

В България около 94% от публичния ресурс – субсидии за общините - се определя и разпределя от държавата по по-скоро неефективен начин и механизъм, а едва 6% от публичния ресурс се определя и разпределя по по-скоро ефективен начин и механизъм. Отклонението между планираните съгласно годишния закон за държавния бюджет средства и отчетените в края на годината се дължи на допълнително предоставяните целеви субсидии в процеса на изпълнение на бюджета на отделни общини, които за 2020 г. са 1,285 млрд. лв., а за предходните няколко години – от 500 млн.лв. до 900 млн. лв. годишно.

Прилаганите в страната подходи и практики за определяне и разпределение на държавните трансфери за общините задълбочават централизацията и зависимостта на местната власт от централната и ограничават възможностите за развитие на местната демокрация и самоуправление. На практика общините за по-голямата част от своите ангажименти са в позиция на „пряко ръчно управление“ от централната власт. Решенията на местната общност, изискващи по-сериозни ресурси почти е невъзможно да бъдат реализирани без одобрението и подкрепата на централната власт.

- Изравнителните механизми и разпределението на трансферите по общини зависят от общата разпределяема сума, колкото по-голям е ресурсът, толкова по-малки ще бъдат дисбалансите. Необходимо е бъде определен ясен и прозрачен ред за вътрешното разпределение на сумите по отделните компоненти на формулата за разпределение на общата изравнителна субсидия, с цел по-голяма предвидимост.

Въз основа на изследването и с цел преодоляване на установените проблеми се формулират и следните препоръки:

- Преминаване от годишно бюджетно регулиране на субсидиите към средно- и дългосрочно планиране с цел перспективност, предвидимост и ефективност на местната финансова политика, осигуряваща визията за развитие;
- Трайно определяне на механизма за оценка на разходните потребности и минимума, осигуряван от държавата под формата на трансфери с цел перспективност, предвидимост и ефективност при разходването на средствата от държавния бюджет;
- Значително увеличаване на дела на общите трансфери, за сметка на целевите и „забрана“ за бъдещо въвеждане на допълнителни ограничения за разходването на субсидиите;
- Намаляване на държавния контрол, като се премине само към независима оценка единствено на ефективността от изпълнението на ресурсно

осигурените държавни политики. В този смисъл е подходящо и увеличаването на гражданското участие и контрол, като ясно се определят механизмите и инструментите за този контрол;

- Ограничаване на „безконтролното“ прехвърляне на ресурсно неосигурени ангажименти на местните власти и общо повишаване финансовата самостоятелност на общините;
- Реформиране на данъчната система, чрез преотстъпване на данъци, по-пълно обхващане в данъчното облагане на различни имуществата и лица и по този начин осигуряване на значително по-високи ръстове и ползи за КФП, без да се налага непрекъснато увеличаване на размерите на държавните трансфери.

Приложения:

Таблица 1.Обща информация относно нормативно установените в страната условия за предоставяните на местните власти трансфери

Вид	ОСДД	ОИС	ЦСКР	Зимно
Какво е предназначението	ЗПФ	ЗПФ, ЗМСМА	ЗПФ	ЗПФ
Как се мери потребността от този трансфер (т.е. кои са преките потребители)	Видове услуги ДДД, брой места/потребители/ползватели, разходни потребности	Приходен капацитет и разходни потребности	Потребности от инвестиции/недостатък на инвестиционен капацитет	Потребности от осигуряване на финансиране / дължина на пътната мрежа
Как се определя	Няма регламент за механизма за изчисление/определяне на общия размер или на отделните показатели, има механизъм за подготовка на предложенията по стандартите	Не по малко от 10% от СП по отчет	Няма регламент за механизма за изчисление/определяне на общия размер или на отделните показатели, няма механизъм за преговори със секторното министерство	Няма регламент за механизма за изчисление/определяне на общия размер или на отделните показатели, няма механизъм за преговори със секторното министерство
Как се разпределя по общини	Ежегодно приемане на общите размери по функции със ЗДБРБ / РМС	Ежегодно, по механизъм/методика в ЗДБРБ	Ежегодно, по механизъм/методика в ЗДБРБ	Ежегодно, по механизъм/методика в ЗДБРБ
Има ли специални правила за разходването му	Да, целево дейност по дейност, по функция	Не, по решение на ОБС	Да за определената цел, но при въвеждане на допълнителни ограничения с нормативната уредба, а от 2021 и софтуерно	Да, за целта за която са предоставени
Кой проверява начина на разходването му	Одитни органи, МФ, секторни министерства	Не подлежи на проверка	Одитни органи, МФ	Одитни органи, МФ

Таблица 2. Експериментална оценка на системата от държавни трансфери в България

Еталон за ефективни трансфери за общинските бюджети от републиканския бюджет	Обща субсидия за делегирани от държавата дейности	Обща изравнител на субсидия	Целева субсидия за капиталови разходи	Трансфер за зимно поддържане и снегочистване на общински пътища	Други целеви трансфери за общините
Предназначението на трансфера е дефинирано в Закона	Да	Да	Частично	Частично	Не
Оценка	1	1	2	2	3
Регламентиран е начинът на определяне на общия размер за съответната година, позволяващ средно- и дългосрочно прогнозиране на национално ниво	Не	Да	Не	Не	Не
Оценка	3	1	3	3	3
Трансферът е обвързан с необходимите разходи за предоставяне на услуги от общините	Частично	Не	Не	Не	Частично
Оценка	2	3	3	3	2
Установен е траен механизъм за разпределението на трансферите по	Частично, само за 1 бюджетна година	Частично, само за 1 бюджетна година	Частично, само за 1 бюджетна година	Частично, само за 1 бюджетна година	Не

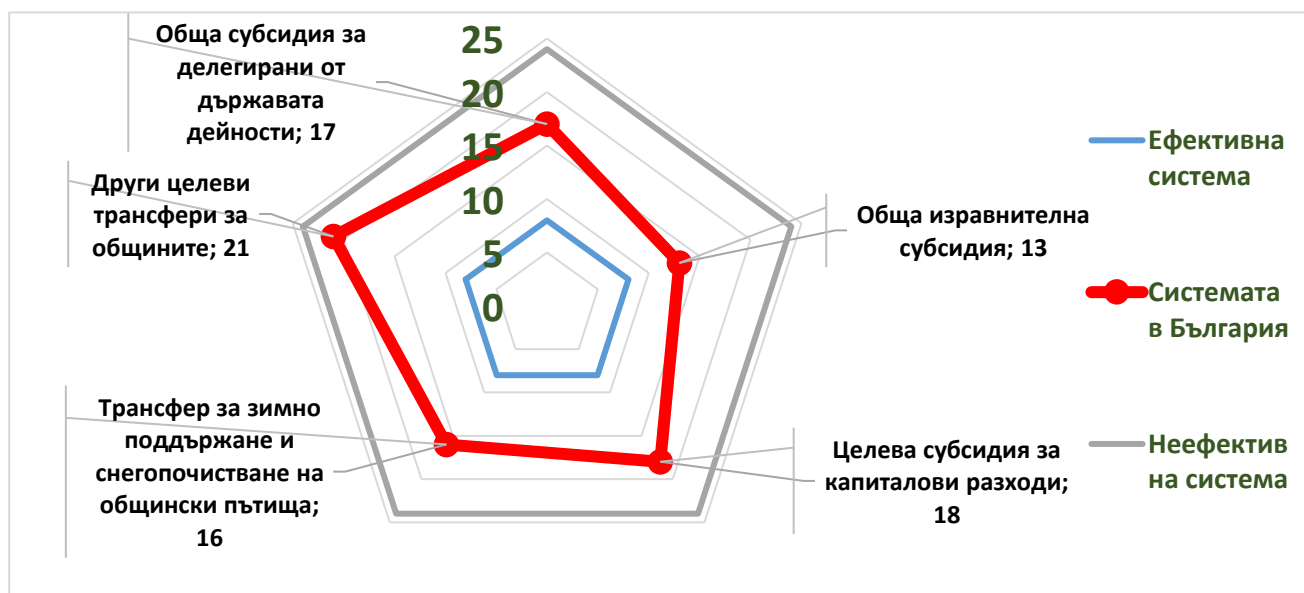
Еталон за ефективни трансфери за общинските бюджети от републиканския бюджет	Обща субсидия за делегирани от държавата дейности	Обща изравнител на субсидия	Целева субсидия за капиталови разходи	Трансфер за зимно поддържане и снегочистване на общински пътища	Други целеви трансфери за общините
общини, позволяващ средно- и дългосрочно прогнозиране на местно ниво					
Оценка	2	2	2	2	3
Трансферът се разпределя по обективни, измерими и прозрачни критерии и показатели	Частично	Да	Да	Да	Не
Оценка	2	1	1	1	3
Местните власти участват в процеса на определяне размерите на трансферите	Частично	Частично	Частично	Частично	Не
Оценка	2	2	2	2	3
Местните власти участват в процеса на разпределение на трансферите по общини	Частично	Частично	Частично	Частично	Не
Оценка	2	2	2	2	3
Законът не въвежда допълнителни	Не	Да	Не	Да	Да

Еталон за ефективни трансфери за общинските бюджети от републиканския бюджет	Обща субсидия за делегирани от държавата дейности	Обща изравнителна субсидия	Целева субсидия за капиталови разходи	Трансфер за зимно поддържане и снеготопене на общински пътища	Други целеви трансфери за общините
ограничителни условия за разходване на трансферите					
Оценка	3	1	3	1	1

Въз основа на данните в горните таблици е направена оценка по всеки един от показателите за ефективност на държавните трансфери по скала от 1 – ефективна до 3 – неефективна.

Резултатите от експерименталното проиграване са представени на следващите графики и потвърждават централизирания модел на определяне и разпределение на държавните трансфери за общините в България.

Оценка по видове държавни трансфери за общините



Средно аритметична оценка по видове държавни трансфери за общините

