

МЕХАНИЗЪМ НА ФИНАНСИРАНЕ НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ
(делегирана държавна и/или местна дейност) чрез конкурси
по реда на Закона за социално подпомагане и
Правилника за неговото прилагане

Кирил Терзиев
експерт по публични финанси

Финансовото осигуряване на социалните услуги в България се осъществява по два основни начина: централизиран и децентрализиран. Това поражда определена система на разпределение и преразпределение на финансовите ресурси в публичния сектор. Източниците на финансиране на социалните услуги са посочени в глава седма на Закона за социалното подпомагане и това са: републиканския бюджет, общинските бюджети, национални и международни програми, дарения от местни и чуждестранни физически и юридически лица, средства от фонд “Социално подпомагане” и други източници

I. Финансиране на делегираните държавни дейности:

Механизъм на предоставяне на средства от централния бюджет към местните бюджети за делегирани държавни дейности в социалната сфера

Делегираните от държавата на общините социални дейности се финансират със средства от републиканския бюджет, което се осъществява по централизиран модел, регламентиран в редица закони като: Закона за устройството на държавния бюджет, ежегодния Закон за държавния бюджет, Закона за местните данъци и такси и редица подзаконовни актове. Средствата са съобразени с потребностите на отделните общини и са свързани с Решенията на Министерския съвет, с които се определят делегираните от държавата дейности

Размерът на средства, които ще се изразходват за социални услуги се определят при спазването на определена процедура, като при изготвянето на проекта на закона за държавния бюджет за всяка година, Националното сдружение на общините в Република България прави мотивирано предложение за общия размер на взаимоотношенията на общинските бюджети с централния бюджет и ги представя в Министерството на финансите.

Предоставянето на средства за общинските бюджети от републиканския бюджет за делегирани от държавата дейности в социалната сфера се осъществява под формата на трансфери от централния бюджет, които включват:

- споделени данъци – държавата финансира възложените на общините държавни разходни отговорности чрез система от споделени данъци и такси. С това се осигурява сравнително постоянен размер от

средства при равномерно разпределение, ритмични постъпления и динамика. На практика това е решено с проекта за бюджет 2005 като преотстъпване изцяло в полза на общините на събираният от тях данък върху доходите на физическите лица, който те трябва да изразходват за финансиране на делегираните от държавата дейности. Това означава, че данъка върху доходите на физическите лица се събира от териториалните данъчни служби. Те превеждат събраната сума в централния бюджет и от там средствата се връщат към всяка една община под формата на трансфери, в зависимост от приноса и към формирането на общата сума.

- държавни субсидии – допълват недостига от финансови средства получавани от споделените данъци и държани такси и се явяват фактор, осигуряващ пълна хоризонтална равнопоставеност по отношение на възложените държавни разходни отговорности. Принципите за тяхното формиране се включват в постоянното законодателство и целят яснота, простота и прозрачност на взаимоотношенията.

Държавата финансира делегираните на общините държавни дейности с преотстъпени държавни данъци и с обща допълваща субсидия. Съгласно направените в законодателството промени общините се лишават от приходи от корпоративния данък върху печалбата за сметка на сто на сто от постъпленията от данъка върху доходите на физическите лица. Общата допълваща субсидия се формира като разлика между размера на бюджетните кредити за делегираните от държавата дейности, и размера на приходите от преотстъпените държавни данъци.

Общата допълваща субсидия се превежда на общините в размер 90 на сто от определените им суми, като останалите 10 на сто се предоставят в случай, че не се превиши утвърденият бюджетен дефицит. Държавният трансфер на преотстъпения данък и общата изравнителна субсидия се предоставят 100 на сто.

Видът и размерът на бюджетните взаимоотношения между централния бюджет и общинските бюджети се определят със закона за държавния бюджет на Република България за съответната година.

Трансферите на общините за делегираните от държавата дейности се предоставят ежемесечно до 5-о число на текущия месец в размер 1/3 от тримесечното разпределение на съответните разходи. Тримесечното разпределение на годишния трансфер се определя със закона за държавния бюджет на Република България за съответната година. При провеждането на конкурс за предоставяне на делегирана държавна дейност начина на финансиране на спечелилия доставчик на услугата се описва в сключения договор, като ***не може да бъде по различен от начина по който се финансира самата община от републиканския бюджет при извършването на делегираната от държавата дейност.***

Когато по време на изпълнението на общинския бюджет се появи временен недостиг на средства за финансиране на делегираните от държавата дейности, министърът на финансите превежда авансова сума от одобрената субсидия със закона за държавния бюджет на Република България за съответната година. Недостигът може да се появи при изплащането на средства или поемане на разходи от общините за бъдещ период.¹

Определяне на размера на средствата за делегирани държавни дейности

Държавният трансфер на преотстъпените данъци за съответната община е в размер на данъчната прогноза за приходите от данъците по Закона за облагане доходите на физическите лица, събирани на територията на съответната община, но не повече от сумата на разходите за делегираните на общината от държавата дейности. Това означава, че държавата финансира изцяло делегираните от нея дейности и допълва финансирането на общинските дейности, там където събираемостта на местни данъци и такси е по-малка от средната за страната сума. Финансирането на общинските дейности като правило е грижа на местната власт.

Общият размер на средствата за финансиране на делегираните от държавата дейности и разпределението им по общини се определя в ежегодния закон за държавния бюджет, в отделно приложение.

Водещото във финансирането на разходите за делегираните от държавата дейности е тяхната сума, изчислена на базата на приетите стандарти. Ако приходите от данъка върху доходите на физическите лица на дадена община са по-малки от размера на разходите за делегираните от държавата дейности, тя получава допълваща субсидия до размера на разликата. Ако те надвишават размера на тези разходи, общината получава процент от данъка до размера на разходите и не получава допълваща субсидия, тогава се формира вноска в централния бюджет. С цел да се въведат гаранции за защита интереса на централния бюджет и заздравяване на финансовата дисциплина отчисленията от данък общ доход за съответната община се намалят с размера на определената вноска.

Общинският съвет има правото да допълва финансирането на делегираните държавни дейности за сметка на общинските приходи от местните данъци и такси и други не данъчни приходи. Това означава, че при преизпълнение на собствените приходи и наличието на свободен финансов ресурс, той може да бъде насочван при необходимост с решение на общинския съвет за решаване на определени проблеми в сферата на делегираните от държавата социалните услуги.

На практика се дава право на общините да отделят средства събирани от собствени приходоизточници за развитие и усъвършенстване на делегираните от държавата социални дейности.

¹ Такъв пример е излизането на учителите в платен годишен отпуск през лятната ваканция и получаване на аванс срещу него.

При разработването на общинските бюджети и приемането на същите от общинските съвети средствата за финансиране на делегираните от държавата дейности се определят по функции, групи, дейности и параграфи съгласно Единната бюджетна класификация в размери не по-малко от предвидените.

Годишният размер на държавния трансфер за общините се разпределя по тримесечия, както следва:

- първо тримесечие - 30 на сто;
- второ тримесечие - 20 на сто;
- трето тримесечие - 25 на сто;
- четвърто тримесечие - 25 на сто.

Около 70 на сто от услугите, предлагани от общините са делегирани от държавата. Разходите за делегираните от държавата дейности се изчисляват по стандарти, които включват броя на персонала, размера на заплатите и осигуровките и размера на издръжката. Държавата поема отговорността да осигурява необходимите финансови ресурси за тази група дейности.

Делегираните от държавата социални услуги и стандартите за стойностната, количествената и качествената им оценка се определят съвместно от съответния министър, Националното сдружение на общините в Република България и министъра на финансите и се приемат от Министерския съвет под формата на решения. Такова е решение № 1045 от 2004 г., което определя размера на стандартите за 2005г. .

Стандартите за издръжка служат за определяне на общия размер на средствата за финансиране на делегираните от държавата социални услуги и за разпределението им по общини. Размерът на средствата по общини се определя със закона за държавния бюджет за съответната година.

С решение на общинския съвет делегираните от държавата социални услуги могат да се финансират допълнително и със средства от собствените приходи на общините и от изравнителната субсидия.

Разходване на средствата за делегирани държавни дейности

Правомощията на местната власт намират израз в правото на общинските съвети да приемат бюджет, с който се определят и осигуряват парични средства, с които се финансират местните и делегираните от държавата социални услуги. Конкретно за социалните услуги финансирането на нови дейности става с решение на общинските съвети, което трябва да бъде одобрено от Агенцията за социално подпомагане и след това от министерството на финансите се включва в бюджета за следващата година.

Финансирането на местните и делегираните от държавата дейности се извършва от общината в интерес на местната общност и при спазване принципите на законосъобразност, целесъобразност, ефективност, ефикасност и публичност. Финансирането на местните и делегирани от държавата дейности се осъществява под формата на бюджетни кредити отразени разходната част на общинския бюджет.

При изготвяне бюджета на общината се отчита разделението на дейностите на местни и делегирани от държавата, финансирани чрез общинските бюджети; стандартите за делегираните от държавата дейности както и предложенията на съответните министерства за структурни промени в делегираните от държавата дейности при запазване самостоятелността на общинския бюджет.

Друго правомощие на органите на местното самоуправление е възможността в общинския бюджет да се предвиди резерв за неотложни и непредвидени разходи за делегираните от държавата дейности - в размер до 10 на сто от одобрените средства със закона за държавния бюджет.

Във връзка с оптимизирането на бюджетните разходи и реалните потребности на местната общност в течение на бюджетната година общинският съвет има правото да открива, закрива или реструктурира бюджетни звена в общината, финансирани със собствени приходи в рамките на своята компетентност, както и да предлага вземането на съответни решения от компетентните държавни органи в областта на възложените от държавата дейности и отговорности.

При приемането на бюджета на общината или в процеса на неговото изпълнение общинският съвет може да гласува правомощия на кмета на общината, с които при възникването на неотложни и доказани потребности през бюджетната година и при спазване на общия размер на бюджета, да

1. изменя размера на бюджетните кредити за различните видове разходи в обема на общите разходи на една бюджетна дейност, без средствата за заплати, осигурителни вноски и стипендии в частта за делегираните от държавата дейности;
2. прехвърля бюджетни кредити за различни видове разходи в една дейност или от една дейност в друга в границите на една бюджетна група, без да изменя общия ѝ размер в частта за местните дейности;
3. се разпорежда с резервния бюджетен кредит, определен като резерв за неотложни и непредвидени разходи, свързани с делегираните от държавата и местни дейности.

Предоставяне на средствата по договор след проведен конкурс

За финансирането на сключения договор със спечелилия конкурс кандидат² от значение е това дали е договорирана делегирана държавна дейност или местна услуга. В първия случай средствата ще се получават като трансфер в общинския

² По реда на Правилника за прилагане на закона за социално подпомагане.

бюджет от републиканския и след това ще се превеждат на спечелилия конкурса кандидат по определена схема описана в договора. Когато се предоставят местни социални услуги на определени доставчици, тогава финансовите средства се осигуряват изцяло от общинските бюджети, набрани от собствени приходоизточници.

Договорът между кметът на общината и спечелилия конкурса доставчик на социална услуга може да бъде сключен и за период по-дълъг от една година. В договора трябва да има клаузи уточняващи конкретно финансирането на доставчика, т.е. да е посочена цена на договора. Необходимо е обвързване на финансирането на доставчика на социалната услуга с годишното приключване на бюджетната година за общината. Средствата необходими за следващия бюджетен период трябва да се планират в общинския бюджет от предходната година.

В договора трябва да бъде уреден въпросът с плащането на таксите за предоставените социални услуги и подаването на молбите за ползването им. Общината следва да има правото да осъществява контрол върху начина на използване на представеното финансиране.

Социалните услуги в бюджета за 2005г.

Размерът на средствата от данъците по Закона за облагане доходите на физическите лица, които се преотстъпват и предоставят като държавен трансфер по бюджетите на общините за финансиране на делегираните от държавата социални услуги е 762 036,4 хил. лв.

Бюджетните взаимоотношения между централния бюджет и бюджетите на общините за 2005 г. изразени под формата на субсидии, по видове са: обща допълваща субсидия за финансиране на делегираните от държавата дейности – 327 782,2 хил.лв., трансфери за местни дейности, в т. ч. обща изравнителна субсидия – 70 000 хил. лв. и трансфер за компенсиране на приходите от отменения пътен данък – 43 734,7 хил. лв., целева субсидия за капиталови разходи – 85 000,0 хил. лв. в т. ч. за екологични обекти – 32 000,0 хил. лв.

II. Финансиране на местните дейности:

Механизъм на финансиране на дейности в социалната сфера, местна отговорност

В съществуващата система на общински финанси финансирането на услугите, предоставяни по местен избор, става от местните приходоизточници. В последните години приходите от местни източници бележат известен растеж, но приходната основа на местните данъци остава доста ограничена. Редица общини не разполагат с достатъчно собствени приходи за финансиране на услугите, които предоставят по собствен избор.

Постъпленията от местни приходи по общинските бюджети за 2005 се предвиждат в съответствие с предложенията, направени от общините за тези

постъпления. За 2005 г. се очакват постъпления от данъчни приходи (имуществени данъци) по общинските бюджети в размер на 177,3 млн.лв. Връзката между местните приходи и социалните услуги е правопрпорционална. Увеличаване на постъпленията от местни приходи води до увеличаване на средствата, които общините могат да изразходват за социална дейност, тъй като тези средства са един от основните източници за финансиране на социалните услуги

От неданъчни приходи по общинските бюджети се очакват постъпления за 2005 г. в размер на 513,7 млн. лв., при одобрени със ЗДБРБ за 2004 г. 474,9 млн. лв., или с 38,8 млн. лв. в повече. От общите постъпления от неданъчни приходи с най-голям относителен дял са приходите от такси - 306,5 млн.лв. за 2005 г. Приходите и доходите от собственост в размер на 80,1 млн. лв. за 2005 г. са на второ място в общия размер на неданъчните приходи. Постъпленията от същите нарастват спрямо тези по закон за 2004 г. с 5,9 млн.лв. С най-голям относителен дял са приходите от наеми на имущество.

За 2005 година се предвижда щатната численост на персонала, зает в местните дейности, финансирани по общинските бюджети, да се запази на нивото на числеността на персонала, утвърдена със Закона за държавния бюджет на РБългария за 2004 г. Разчетена е в повече издръжката за местните дейности за 2005 г. с 56,1 млн.лв. спрямо тази разчетена със закона за държавния бюджет за 2004 г.

Определяне на размерна на средствата за местни дейности

Стандарти за издръжка на местните дейности няма. Общините имат правото в зависимост от задачите, които решават в областта на социалните услуги и финансовият ресурс с който разполагат, събиран от местни приходоизточници да определят средствата с които ще финансират местните социални дейности.

Средствата за финансиране на местни дейности се залагат в проекта за общински бюджет на основата на приетите от общинския съвет:

- стратегия, прогнози за развитие на общината и общинския план за развитие;
- бюджетната прогноза в съответствие с общо икономическите изисквания, очертаваща параметрите на общинските приходи за следващите три години;
- предложенията на местната общност чрез консултации, срещи и публични обсъждания;
- предложенията на кметовете, на кметствата и районите, кметските наместници и ръководителите на бюджетните звена;
- разделението на дейностите на местни и делегирани от държавата, финансирани чрез общинските бюджети;
- стандартите за делегираните от държавата дейности;
- предложенията на съответните министерства за структурни промени в делегираните от държавата дейности при запазване самостоятелността на общинския бюджет;

- информацията от Министерството на финансите за очакваните постъпления от държавните трансфери от централния бюджет;

С решение на общинския съвет за сметка на местните данъци и такси и други приходи с общински характер и общата изравнителна субсидия могат да се завишат нормативно определените разходи за издръжка на делегираните от държавата дейности. Нормативно не е позволено и се счита за нарушение прехвърлянето на финансови средства определени за делегирани от държавата дейност към местните дейности. На практика може да се обобщи, че общините могат с местни приходи да дофинансират делегирани от държавата дейности, но обратното не е законосъобразно.

Финансов отчет и контрол на средствата изразходвани за социални услуги

Приключването и отчитането на средствата изразходвани за делегирани от държавата дейности и извършване на местни услуги се извършва в общинския бюджет по реда и в сроковете за приключване и отчитане на държавния бюджет.

Годишният отчет за изпълнението на бюджета се разглежда и приема от общинския съвет в съответствие с единната бюджетна класификация. Приетият и заверен от Сметната палата годишен отчет за изпълнението на общинския бюджет се представя за сведение в Министерството на финансите. Кметът е отговорен за изграждането и функционирането на системите за финансово управление и контрол.

Финансовият контрол върху разходите, които общините извършват за социални услуги, независимо дали те са делегирани от държавата дейности или местни услуги, условно може да бъде структуриран в три нива. Първото ниво - това е системата за финансово управление и контрол на самата община, включваща предварителен контрол при поемането на задължения и извършването на разходи и двойният подпис. Второто ниво – това е контролът извършван от органите на Агенцията за държавен финансов контрол осъществяван под формата на последващ контрол от делегираните одитори и различни тематични проверки за правилното и целесъобразно изразходване на средствата отиващи за социално подпомагане. Третото ниво контрол се явява одитът на Сметната палата, като външен и независим орган, който проверява не само законосъобразното, икономично, ефективно и ефикасно изразходване на средствата за социални услуги, но и това как функционират контролните системи на първите две нива. Тези форми на упражняване контрол върху изразходване финансовите ресурси на общините се прилагат и при контрола върху средствата отделяни като бюджетни кредити за обезпечаване на дейностите, предоставени чрез конкурси на външни доставчици на социални услуги по реда на Правилника за прилагане на закона за социално подпомагане.

С оглед постигане на още по-ясно очертаване отговорностите на централната и местната власт, през 2005 г. е предвидено да се създаде система за мониторинг на разходите на местната власт, в това число и на средствата изразходвани за социални услуги. Тези ангажименти фигурират в Меморандума за икономическа и финансова политика от 23 юли 2004 г., подписан с Международния валутен фонд.