

**ФЛАГ – Финансов инструмент за  
преход към чиста енергия**

**по Програма LIFE на Европейския  
съюз**

**Споразумение № 101076662 -- LIFE21-  
CET-PDA-FLAG FICET -- LIFE-2021-CET**



## **ДОКЛАД ЗА МЕТОДОЛОГИЯТА НА ФОНД ФЛАГ ЕАД ЗА ОЦЕНКА НА КРЕДИТОСПОСОБНОСТТА НА ОБЩИНИТЕ**



**Съфинансирано от  
Европейския съюз**

ФИНАНСИРАНО ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ. ИЗРАZENИТЕ ВЪЗГЛЕДИ И МНЕНИЯ СА САМО НА АВТОРИТЕ И НЕ ОТРАЗЯВАТ НЕПРЕМЕННО ТЕЗИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ИЛИ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНА АГЕНЦИЯ ЗА КЛИМАТ, ИНФРАСТРУКТУРА И ОКОЛНА СРЕДА НА ЕС (CINEA), В КАЧЕСТВОТО НА ПРЕДОСТАВЯЩ ОРГАН. НИТО ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ, НИТО ПРЕДОСТАВЯЩИЯТ ОРГАН МОГАТ ДА БЪДАТ ДЪРЖАНИ ОТГОВОРНИ ЗА ТЯХ.

## СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ .....	3
1. МЕТОДОЛОГИЯ НА ФОНД ФЛАГ ЗА ОЦЕНКА НА КРЕДИТОСПОСОБНОСТТА НА ОБЩИНИТЕ НА ФОНД ФЛАГ .....	4
1.1. Бюджетни показатели за финансовото състояние на общините.....	6
1.2. Показатели за вземания и задължения на общините .....	9
1.3. Показатели за текуща дългова експозиция и общите разходи за обслужване на дълга .....	9
1.4. Дългосрочна прогноза за бъдещите текущи приходи и разходи за местни дейности.....	10
1.5. Класификация на финансовото състояние на общините .....	10
1.6. Практическо прилагане на методологията за оценка на финансовото състояние на общините .....	11
2. МЕТОДОЛОГИЯ НА ТЪРГОВСКИТЕ БАНКИ ЗА ОЦЕНКА НА КРЕДИТОСПОСОБНОСТТА НА ОБЩИНИТЕ .....	13
2.1. Анализ на държавния риск .....	13
2.2. Анализ на правната рамка на местното самоуправление .....	13
2.3. Качествена оценка за дейността на общината .....	13
2.4. Финансово състояние на общината и финансови прогнози.....	14
2.5. Кредитна история на общината и текущи кредитни задължения.....	17
2.6. Анализ на свързаните лица на общината.....	17
2.7. Анализ на пазарната среда .....	18
3. СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ МЕЖДУ ПОДХОДИТЕ НА ФОНД ФЛАГ И ТЪРГОВСКИТЕ БАНКИ ЗА ОЦЕНКА НА КРЕДИТОСПОСОБНОСТТА НА ОБЩИНИТЕ .....	19
4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	21

## ВЪВЕДЕНИЕ

Докладът е разработен в изпълнение на Задача Т.2.5. Разработване на методология за оценка на зелени проекти и подобряване на методологията за оценка на кредитоспособността на общините в България, Работен пакет 2 Анализ на предлагането и търсенето на финансиране за проекти за преход към чиста енергия на Проект LIFE „ФЛАГ – Финансов инструмент за преход към чиста енергия“, 101076662 -- LIFE21-CET-PDA-FLAG FICET -- LIFE-2021-CET.

Целта на настоящия доклад е да се изготви предложение за допълването на методологията на Фонд ФЛАГ за оценка на кредитоспособността на общините за целите на бъдещата реализация на иновативния финансов инструмент, който ще бъде създаден по Проект LIFE „ФЛАГ – Финансов инструмент за преход към чиста енергия“, 101076662 -- LIFE21-CET-PDA-FLAG FICET -- LIFE-2021-CET.

Посочената цел е постигната чрез изпълнението на следните изследователски задачи:

- Анализ методологията за оценка на кредитоспособността на общините в България, която ФЛАГ понастоящем използва при реализацията на четирите си финансови инструмента.
- Анализ на методологиите на избрани търговски банки за оценка на кредитоспособността на общини-потенциални кредитополучатели.
- Съпоставка на анализирани методологии по избрани критерии и извеждане на параметрите, които могат да бъдат допълнени.

Анализът е изготвен въз основа на кабинетно проучване на документи и интервюта с експерти на Фонд ФЛАГ ЕАД и от търговски банки, извършващи оценка на кредитоспособността на общините.

## 1. МЕТОДОЛОГИЯ НА ФОНД ФЛАГ ЗА ОЦЕНКА НА КРЕДИТОСПОСОБНОСТТА НА ОБЩИНИТЕ НА ФОНД ФЛАГ

Понастоящем Фонд ФЛАГ ЕАД администрира четири финансови инструмента:

- Финансов инструмент ФЛАГ - подкрепа на проекти на общини, финансирани със средства от оперативните програми на ЕС
- Финансов инструмент JESSICA
- Финансов инструмент Фонд за устойчиви градове
- Българска инвестиционна и координационна платформа за градско развитие

Процедурата по оценка на кредитоспособността на кредитоискателите по всеки един от посочените четири финансови инструмента зависи от това дали Фонд ФЛАГ ЕАД отпуска и обслужва кредити чрез управляваща банка или чрез друга търговска банка, с която/които фондът има подписани споразумения.

При *финансов инструмент ФЛАГ - подкрепа на проекти на общини, финансирани със средства от оперативните програми на ЕС* се извършва оценка на кредитоспособността на общините-кредитополучатели както от страна на Фонд ФЛАГ ЕАД, така и от управляващата банка. Фонд ФЛАГ ЕАД използва собствена методология базирана на Вътрешните правила за определяне на финансовото състояние на общините – кредитоискатели на Фонд ФЛАГ ЕАД.

При *финансов инструмент JESSICA* кредитополучатели са само общински или държавни дружества и няма общини-кредитополучатели. Оценката на кредитоспособността на кредитополучателите се извършва само от управляващата банка.

При *финансов инструмент Фонд за устойчиви градове* оценката на кредитоспособността на общините-кредитоискатели се извършва от банката партньор – ОББ. При този финансов инструмент Фонд ФЛАГ ЕАД не извършва оценка на кредитоспособността.

При *Българската инвестиционна и координационна платформа за градско развитие* няма управляваща банка. Оценката на кредитоспособността на общините – кредитополучатели се извършва само от Фонд ФЛАГ ЕАД. Подобно на *финансов инструмент ФЛАГ - подкрепа на проекти на общини, финансирани със средства от оперативните програми на ЕС* оценката на кредитоспособността се извършва чрез прилагането на собствената методология базирана на Вътрешните правила за определяне на финансовото състояние на общините – кредитоискатели на Фонд ФЛАГ ЕАД.

В рамките на Задача Т.2.1. Анализ на дейността на Фонд ФЛАГ ЕАД при изпълнението на

финансови инструменти, Работен пакет 2 от настоящия проект бе изготвена сравнителна оценка на избрани ключови елементи на отделните финансови инструменти. Въз основа на тази оценка се препоръчва модела на Българската инвестиционна и координационна платформа за градско развитие като най-подходящия, върху който да се изгради иновативния финансов инструмент за преход към чиста енергия. Предвид, че понастоящем в рамките на Платформата Фонд ФЛАГ ЕАД самостоятелно оценява кредитоспособността на общините по собствена методология, се очаква той да извършва това и при новия финансов инструмент.

Подходът на Фонд ФЛАГ ЕАД при оценката е основан на по-широко разбиране за кредитоспособността на общините. Освен като способност на общината, след финансиране на текущите разходи по предоставянето на местните публични услуги, да генерира и достатъчно парични потоци за погасяване на бъдещи кредити (само тясно фискални, финансови и дългови параметри), методологията на ФЛАГ разглежда кредитоспособността на общината и като отражение на: социално-икономическото ѝ развитие; правната и институционалната рамка и управленския модел в конкретната община; ефективност на предоставяне на публичните услуги на местно ниво и други.

Оценката на кредитоспособността на общините – кредитоискатели на Фонд ФЛАГ ЕАД се извършва въз основа на *Вътрешните правила за определяне на финансовото състояние на общините – кредитоискатели на Фонд ФЛАГ ЕАД*. Този документ е разработен въз основа на документа *Критерии за допустимост на общините до финансово подпомагане от ФЛАГ*, разработен през м. октомври 2008 г. в рамките на Проект „Консултантски услуги за подпомагане администрирането на ФОНД ФЛАГ“. Вътрешните правила са разработени в съответствие с Правилника за дейността на ФЛАГ и Методологията за оценка и управление на риска в дейността на ФЛАГ.

Оценката на финансовото състояние на общините включва избрани ключови аспекти, като съгласно правилата тя се изготвя за последните три приключили бюджетни години. Оценяваните аспекти са както следва:

- Темпове на изменение на собствените текущи приходи и на текущите разходи за местни дейности
- Дял на собствените приходи в общия бюджет на общината
- Дял на държавните трансфери към общо приходи на общината.
- Просрочени вземания, вкл. недобори от минали години и задължения, отчетени към последния завършен месечен отчет на общината
- Заведени съдебни дела – обем и размери
- Липса/наличие на задължения към НАП
- Редовно обслужване на кредити и недопускане на просрочия по тях (чрез справка в Централния кредитен регистър - ЦКР)

- Определяне на текущото дългово финансиране на общината и общите годишни разходи за обслужване на дълга
- Дългосрочна прогноза за периода на кредита за бъдещите текущи приходи и разходи за местни дейности
- Други показатели (с информативен характер), чийто анализ влияе при определянето на риска

Изискванията на Правилата по тези аспекти са групирани в няколко блока, които са разгледани подробно по-долу в т.1.1-1.5. В т.1.6 е разгледано практическото прилагане на методологията.

### 1.1. Бюджетни показатели за финансовото състояние на общините

Съгласно Правилата, бюджетните показатели за оценка на финансовото състояние на общините включват:

- Темпове на изменение на собствените текущи приходи и на текущите разходи за местни дейности
- Дял на собствените приходи в общия бюджет на общината

Първата стъпка при оценката е определянето на собствените текущи приходи и текущите разходи на общината.

Правилата дефинират текущите приходи на общините като „онези собствени приходи на общината, които се повтарят ежегодно“ и съставните им компоненти като: патентен данък, имуществени данъци, други данъци, приходи от собственост, приходи от общински такси, глоби и санкции, други неданъчни приходи, приходи от концесии, дарения от страната и чужбина. Към тях се добавят и приходите от общата изравнителна субсидия на общината.

Съгласно финансовия модел на ФЛАГ, по който се оценява кредитоспособността, посочените компоненти на текущите приходи, включват следните елементи, представени и с параграфите им по Единната бюджетна класификация (ЕБК):

- Данъчни приходи в т.ч.: данък върху доходите на физическите лица – патентен данък (пар.01-00); местни данъци – (пар.13-00); други данъци (пар.20-00).
- Неданъчни приходи (без приходи от продажба на общинска собственост) в т.ч.: приходи и доходи от собственост (пар.24-00); общински такси (пар.27-00); глоби, санкции и наказателни лихви (пар.28-00); други приходи (пар.36-00); внесено ДДС и други данъци от продажби - нето (пар.37-00); приходи от концесии (пар.41-00); приходи от лицензии за ползване на общински активи (пар.42-00); помощи и дарения от страната (пар.45-00); помощи и дарения от чужбина (пар.46-00).

- Приходи от обща изравнителна субсидия и трансфери за зимно поддържане и снегочистване (пар.31-12).

В собствените текущи приходи не се включват приходи с еднократен характер като приходи от продажба на нефинансови активи (пар.40-00). Това са приходите от продажба на общинска собственост, които не са регулярни и включването им изкривява общата оценка за бъдещи периоди. Приходите от продажба на нефинансови активи, също така могат да бъдат използвани от общината само за капиталови разходи, а не за текущи разходи за местни дейности.

Текущите разходи за местни дейности включват следните групи разходи от бюджетите за местни дейности на общините:

- Разходи за възнаграждения и осигуровки в т.ч.: заплати и възнаграждения на персонала, нает по трудови и служебни правоотношения (пар.01-00); други възнаграждения и плащания за персонала (02-00); задължителни осигурителни вноски от работодателя (пар.05-00); вноски за доброволно осигуряване (пар.08-00).
- Разходи за текуща издръжка (пар.10-00)
- Разходи за лихви (пар.21-00, пар. 22-00, пар.25-00, пар.26-00, пар.27-00, пар.28-00, пар.29-00)
- Възстановено ДДС (в случай на отрицателна стойност на пар.19-01. При положителни стойности на пар.19-01, целият пар.19-00 се калкулира в следващата група - други разходи).
- Други разходи в т.ч.: платени такси, данъци и административни санкции (пар.19-00); здравно-осигурителни плащания (пар.39-00); стипендии (пар.40-00); пенсии (пар.41-00); текущи трансфери, обезщетения и помощи за домакинства (пар.42-00); субсидии и други текущи трансфери за финансови институции (пар.44-00); субсидии и други текущи трансфери за нефинансови предприятия (пар.43-00); субсидии и други текущи трансфери за юридически лица с нестопанска цел (пар. 45-00); разходи за членски внос и участие в нетърговски организации (пар.46-00); предоставени текущи и капиталови трансфери за чужбина (пар. 49-00).

Стойността на текущите разходи за местни дейности може да се изчисли и като разлика на всички разходи за местни дейности от общинските бюджети и сумата на капиталовите разходи за местни дейности (параграфи 51-00, 52-00, 53-00, 54-00 и 55-00).

Важен момент при изчисляването на текущите разходи е включването на разходите за делегирани дейности за сметка на местните приходи. Това са разходи за публични услуги, които са в компетенциите на държавата, тя ги е делегирала на общините за предоставяне, но не им е осигурила съответните приходи и общините са принудени да ги финансират със собствени приходи. Това реално намалява кредитоспособността на общините, защото вместо да насочват тези средства за самостоятелно финансиране на

инвестиции или за погасяване на потенциални заеми, те ги ползват да финансират текущи разходи, които са в прерогативите на държавата. Размерът на разходите за делегирани дейности за сметка на местните приходи се изчислява като разлика на общия размер на разходите за дофинансиране от отчета на общинския бюджет и размера на капиталовите разходи от дофинансирането.

Отчитането на тези разходи не е включено в Правилата, тъй като „на книга“ държавата трябва да осигурява средства за финансиране на тези разходи. Тъй като често в практиката това не се случва, ФЛАГ включва този важен параметър в практическата оценка. Включването на т.нар. „unfunded mandates“ при оценката на кредитоспособността на общините е ключов параметър в методологиите за присъждане на кредитен рейтинг на общини на международните агенции Moody's, Standard & Poor's и Fitch.

Втората стъпка при оценката е изчисляването на нетния оперативен остатък като разлика между собствените текущи приходи и текущите разходи. Този показател е ключов за оценката, тъй като показва дали и колко средства общината може да отдели за погасяване на потенциален кредит след като е осигурила на населението и бизнеса на своята територия публичните услуги, които има ангажимент да предоставя. Начинът, по който методологията на ФЛАГ определя нетния оперативен остатък, съответства на всички теоретични изисквания и международната практика.

Третата стъпка е изчисляването на набор от показатели за оценка на финансовото състояние на общините, както следва:

- Оперативен остатък от местни дейности към собствени приходи
- Общински дълг към общо приходи
- Разходи по обслужване на дълга към собствени приходи и обща изравнителна субсидия
- Просрочени задължения към собствени местни приходи и обща изравнителна субсидия
- Собствени приходи към общо приходни постъпления
- Държавни трансфери към общо приходи

Посочените показатели:

- са структурирани като процентни отношения и по този начин се избягва условността на показатели в абсолютна стойност; в допълнение към това, показатели като стойности на 1 жител не са подходящи за целите на анализа на финансовото състояние на общините
- обхващат всички параметри на общинските бюджети и дават ясна картина за цялостното финансово състояние на общините.

## 1.2. Показатели за вземания и задължения на общините

Съгласно Правилата тази група включва показатели, които нямат касово отражение в отчетите за приходите и разходите на общините, но могат да окажат значително въздействие върху кредитоспособността на общините. В тази група се включват:

- Просрочените вземания и задължения, отчетени към последния заверен годишен отчет на общината
- Недобори от минали години, определени като събираеми, трудно събираеми и несъбираеми
- Заведени дела срещу общината
- Заведени дела от общината срещу други лица

Съгласно Правилата, анализът на просрочените вземания и задължения се извършва въз основа на информацията от форма 15Б от последния заверен месечен отчет за изпълнение на бюджета на общината.

Просрочените вземания включват основно вземания от концесии и наеми, и вземания от клиенти и публични общински вземания. Специфичен елемент в тази група са т.нар. недобори от минали години – начислени местни данъци и такси в плана на бюджета за съответната година, но несъбрани.

Просрочените задължения са разходи, които общината е направила, но не е разплатила – основно към доставчици.

При кандидатстване за заем, общината-кредитоискател декларира в специална декларация липсата/наличието на съдебни дела, възлизаци на над 1% от общинския бюджет. При наличие на такива се описват основанията, сумите и историята на делата. При оценката на риска се взима предвид дали срещу общината има образувано изпълнително дело и запори по сметките. Очертават се тенденции и се правят допускания за бъдещи плащания и разходи или приходи за общината.

## 1.3. Показатели за текуща дългова експозиция и общите разходи за обслужване на дълга

Съгласно Правилата, общината-кредитоискател декларира в специална декларация всички дългове от финансови и нефинансови институции, активни към момента на подаването на искането за кредит. На базата на това се изчисляват общите годишни плащания по дълга на общината и се изчислява ограничението съгласно разпоредбите на Закона за общинския дълг (ЗОД). Съгласно това ограничение плащанията на главници и лихви по поети кредити не трябва да надхвърлят 15% от средногодишния размер на отчетените собствени приходи и общата изравнителна субсидия за последните три години на община. Собствените текущи приходи на общината за изчисляване на 15%-то

ограничение включват и приходите от продажба на общински активи (пар.40-00) за разлика от изчисляването на нетния оперативен остатък по т.1.1. където те не се включват при изчисляването на показателя.

#### **1.4. Дългосрочна прогноза за бъдещите текущи приходи и разходи за местни дейности**

Съгласно Правилата, при искане за дългосрочно финансиране, което ще бъде погасявано със собствени средства на общината, трябва да се изготви прогноза за бъдещите собствени текущи приходи и разходи за местни дейности. Целта на тези прогнози е да се проследи бъдещото развитие на приходите и разходите и дали и до колко общината ще може да обслужва искания кредит. Основното допускане при анализа на тенденциите съгласно Правилата е, че бъдещият годишен темп на растеж на приходите е равен на отчетения за минали периоди.

Прогнози също така се правят и при краткосрочни кредити до 12 месеца, които се погасяват със средства от БФП. Прогнозите се правят за периода на кредита.

Това е максимално консервативен подход, който съгласно самите Правила не претендира за прецизност и изчерпателност, а по-скоро очертава тенденциите за развитие на текущите приходи и разходи. Прогнозирането на бъдещи парични потоци въз основа на исторически тенденции е един от двата най-често използвани подходи за прогнозиране. Другият възможен подход е да се използва прогнозен темп на растеж на БВП, препоръчан в официални документи. Този подход се прилага от ОПОС при оценката на инвестиционни проекти в сферата на околната среда през програмните периоди 2007-2013 г. и 2014-2020 г. Управляващият орган препоръчваше екстраполацията да се извършва с прогнозния темп на растеж на БВП от Конвергентната програма на Министерството на финансите. Програмата се изготвя ежегодно от Министерството на финансите и се представя за оценка на Европейската комисия най-късно до края на месец април всяка година. Програмата публикува прогнозен темп на растеж на БВП за страната за следващите 3 години, като в прогнозите по ОПОС използват прогнозния темп на растеж на БВП за трите години, а темпът за всяка следваща година до края на референтния период на проекта (обичайно за екологични проекти този период е 25-30 г.) е равен на темпа от последната прогнозна година от Конвергентната програма.

Предвид големите условности при прогнозирането на парични потоци за дълги периоди, каквито обичайно са инвестиционните кредити, не може да се даде категорична оценка кой от тези подходи е с по-голяма точност.

#### **1.5. Класификация на финансовото състояние на общините**

Съгласно Правилата, финансовото състояние, определено на базата на горепосочените показатели, се класифицира от ФЛАГ по следната скала:

- *Нестабилно финансово състояние* – при наличие на отрицателен оперативен остатък за разглеждания период; просрочените задължения са на/над размера на собствените приходи; заведените дела срещу общината са над 1% от бюджета на общината; наличие на голям обем просрочени вземания.
- *Средно ниво на финансово състояние* – при наличие на минимален отрицателен оперативен остатък и тенденция за подобряването му (приближаващ се до нула) за разглеждания период; размера на просрочените задължения да не надвишава 50% от размера на собствените приходи; заведените дела да не са в размер, който да влияе значително на финансовата стабилност на общината; малък обем на просрочени вземания.
- *Добро финансово състояние* – при наличие на положителен оперативен остатък и тенденция за подобряване; размерът на просрочените задължения да не надвишава 30% от собствените приходи; малък обем на просрочени вземания и липса на заведени дела за над 1% от общинския бюджет.
- *Финансова стабилност* – при наличие на положителен оперативен остатък и тенденция към подобряване; минимален размер на просрочените задължения; малък размер на просрочени вземания и липса на заведени дела за над 1% от общинския бюджет.

## 1.6. Практическо прилагане на методологията за оценка на финансовото състояние на общините

Анализът на практическото прилагане на методологията показва, че ФЛАГ отчита и редица други характеристики на общината, които не са изрично упоменати в Правилата като напр.: брой на населението, брой на населените места, социално-икономически профил, безработица и др. Подобен подход при оценката на кредитоспособността на общините имат както агенциите за кредитен рейтинг, така и търговските банки.

За практическото прилагане на методологията за оценката на финансовото състояние на общините е разработен финансов модел, който се състои от две части:

- Файл-модел, който: „прихваща“ първичните данни от отчетите за изпълнението на общинските бюджети по ЕБК за последните 3 отчетни години; групира ги по групи приходи/разходи – напр. за държавни/местни дейности, трансфери, заеми и т.н., което дава по-ясна картина как се балансира общинския бюджет. Този файл на практика осигурява агрегираната информация, която ще се използва за оценката на финансовото състояние на общините.
- Файл-модел, който: изчислява бюджетните показатели по т.1.1. и моделира „свободния ресурс“, който общината може да поеме като бъдещ дълг. Като информация, моделът използва агрегираните данни от предходния файл и допълнително въведена информация за текущата дългова експозиция на

общината-кредитоискател. В отделни работни таблици е въведена информацията за погасителните планове на всеки отделен заем, който дадената община има към момента. Отделна работна таблица обобщава информацията и изчислява дали дължимите плащания за дадената година (главници и лихви) превишават ограничението от 15%.

Анализът на финансовите модели показва, че информацията и изчисленията са организирани по правилен и логичен начин, за достигане на коректна оценка и вземане на аргументирани управленски решения. Възможните области за подобрене на моделите са: обединяване на двата модела; допълнително автоматизиране на изчисленията с цел намаляване на рисковете за допускане на изчислителни грешки.

Анализът на практическото прилагане на методологията разкрива един сериозен проблем, който затруднява работата на екипа на ФЛАГ дава сериозно отражение върху оценката на финансовото състояние. Както бе описано по-горе в т.1.1., единият от основните бюджетни показатели за оценката на финансовото състояние на общините е нетния оперативен остатък от местни дейности, който се изчислява като разлика между текущите приходи и текущите разходи от/за местни дейности.

Поради изисквания на ЕБК и счетоводната практика на различните общини, много често възниква ситуация, при която средства, получени по линия на еднократни целеви трансфери – пар. 60-00 до 69-00, се отчитат като разходи в рамките на текущите местни разходи (най-често за материална издръжка). В резултат на това, размерът на текущите разходи за местни дейности нараства, а размерът на текущите приходи за местни дейности остава непроменен, тъй като трансферите по пар. 60-00 до 69-00 не се включват в тях. При равни други условия това води до по-ниски положителни или директно до отрицателни стойности на нетния оперативен остатък, съответно до по-неблагоприятна стойност на общата финансова оценка на общината. При констатиране на такива несъответствия, екипът на ФЛАГ в оперативен порядък се налага да уточнява с финансистите на съответната община какъв е размерът на текущите разходи, финансиран с трансфери, и да коригира изчисленията. Този проблем става все по-сериозен със засилването на влиянието на ad hoc трансферите през последните години. Анализът показва, че проблемът е системен и е породен от фактори извън възможностите на въздействие на ФЛАГ. Известна възможност за контрол и улесняване на работата е в пакета с документи за кандидатстване, наред с декларациите за наличие/липса на съдебни дела, да се предвиди и декларация, в която общините да предоставят информация за счетоводното отчитане на бюджетните трансфери. Тази мярка обаче няма да изцяло ефективна и няма да елиминира последващата комуникация на ФЛАГ с екипите на общините за допълнителни уточнявания.

При прегледа на текстовете на финансовите анализи на конкретните общини прави впечатление, че се цитират стойности на редица показатели като те се определят като „големи“, „малки“, „значителни“ и т.н., като те не се съпоставят с някакви еталонни стойности (benchmarks) за общини от подобен мащаб, както и средните за страната.

Възможност за подобряване на анализа е изчисляването на средни стойности за различните показатели за различните групи общини. Групирането е възможно да бъде по брой население, приходна база (собствени приходи на 1 жител и т.н.).

## **2. МЕТОДОЛОГИЯ НА ТЪРГОВСКИТЕ БАНКИ ЗА ОЦЕНКА НА КРЕДИТОСПОСОБНОСТТА НА ОБЩИНИТЕ**

Преобладаващата практика в банките при финансов анализ и оценка на кредитоспособността на общините е те да разглеждат общините като „институционален кредитоискател – Община“. При останалите институционални клиенти (общински и държавни дружества, болници, медицински центрове, образователни училища, университети, детски градини, доставчици на комунални услуги и др.) обичайната практика е да се прилага методика за анализ и оценка на кредитоспособността на корпоративни клиенти.

При оценката на кредитоспособността на общините, банките анализират следните аспекти на дейността на общините:

### **2.1. Анализ на държавния риск**

Тази група анализи разглеждат политическата и макроикономическата стабилност. Необходимостта от това се обуславя от факта, че общините получават финансиране под формата на трансфери от централното правителство, както и възможностите чрез бюджетните механизми законово да се ограничава гъвкавостта на общинското управление по отношение на приходната или разходната част на бюджета. Взаимодействието на местните пазари на стоки, услуги, труд, капитал и др. с тези на държавата прави общините зависими от макроикономическата обстановка. В допълнение се анализират макроикономически индикатори като безработица, инфлация, производителност и други на национално ниво, оказващи влияние върху съответната община.

### **2.2. Анализ на правната рамка на местното самоуправление**

Целта на анализа на правната рамка е да създаде обобщена картина на средата и условията, в които функционират общините в страната. Оценява се общия системен риск, присъщ за дейността на общините. Този риск е изцяло следствие от влиянието на външната среда, т.е. нивото му не зависи от фактори, характерни за конкретна община или от процеси, протичащи вътре в общинските структури.

### **2.3. Качествена оценка за дейността на общината**

Оценката се извършва на базата на качествени показатели, свързани с управлението на дейността на общината. Анализират се следните управленски аспекти:

- *Структура на управление.* Проучва се квалификацията и опитът на управленския персонал, в т.ч. кмет, заместник кметове, главен финансист, главен счетоводител и друг ключов персонал. Предимство е притежаването на подходяща квалификация и опит както на ръководния персонал, така и на финансовите експерти на общината, от които до голяма степен зависи съставянето на бюджета, както и управлението на общинските финанси. Проучването дава информация за ефективността в процеса на вземане на решения, в т.ч. поемането на нов дълг и избор на финансираща институция.
- *Опит на общината в реализацията на инвестиционни проекти.* Изграждането на достатъчен административен капацитет за реализация на инвестиционни проекти представлява сложен процес и изисква участието на разнообразни високо квалифицирани и опитни специалисти от различни области (инженери, юристи, финансисти, икономисти, строителни специалисти), създаване на добра организация между всички тях, както и създаване на действащи механизми за контрол. За целта се анализират следните показатели:
  - съотношение цена/качество на изпълнените проекти
  - успешно приключване в първоначално предвидените срокове на инвестиционни проекти и липса или забавяния по тях. Такива могат да се получат поради допуснати грешки в проектния цикъл
  - наличие или липса на забавяния по обявените обществени поръчки, вследствие на чести обжалвания
  - наличие или липса на финансови корекции при изпълнение на проекти, при които е ползвана безвъзмездна финансова помощ
  - наличие или липса на констатирани допуснати нарушения по изпълняваните инвестиционни проекти в ежегодните доклади на Сметната палата
  - оценка от страна на различни неправителствени организации и/или от местната общност относно качеството на изпълнение на инвестиционните проекти.

## 2.4. Финансово състояние на общината и финансови прогнози

Целта на анализа на финансовото състояние на общинна е банката да: определи реалните възможности на общината да покрива разходите си за местни дейности със събраните собствени приходи и трансфери от централния бюджет за местни дейности; да установи степента на зависимост на общината от доставчици и кредитори; да сравни ефективността на управление на общинските финанси с останалите общини в страната; да определи тенденциите по отношение на управлението на общинските финанси.

Информацията, въз основа на която банките оценяват финансовото състояние на

общината, включват: отчети за касовото изпълнение на бюджета – обичайно се анализират последните три пълни финансови години, както и последния текущ период (месец на текущата година); счетоводни баланси – обичайно се анализират последните три пълни финансови години, както и последното приключило тримесечие; други счетоводни документи, като напр. справка за просрочените вземания и задължения, отчет за капиталовите разходи, обяснителни записки за изпълнението на бюджета и др.

Анализират се следните финансови показатели:

- Показатели за финансова самостоятелност - отразяват способността на общината да се справи самостоятелно с възложените ѝ местни отговорности и включват:
  - динамика на собствените приходи в номинално изражение - търси се положителна динамика и ежегоден ръст на собствените приходи
  - структура на собствените приходи – анализират се данъчните и неданъчните приходи и относителният им дял в собствените приходи
  - относителен дял на собствените приходи към общите постъпления на общината. Този показател отчита потенциала на общината да генерира и събира собствени приходи, за да обезпечава бюджетната си автономност. Общини с над 50% относителен дял на собствените приходи принципно постигат висока степен на финансова независимост, а тези с 30% - относително ниво на самостоятелност.
  - покритие на разходи за местни дейности със собствени приходи и обща изравнителна субсидия. Този показател отразява доколко общината може да покрие разходите за местни дейности от собствени приходи и нецелеви субсидии, като останалата част се финансира от собствени парични средства, натрупани през предходни периоди, посредством трансфери или заеми.
- Показатели за задлъжнялост и финансова устойчивост - показват до каква степен бюджетът на общината е балансиран, както и степента на задлъжнялост и управлението на общинския дълг и включват:
  - номинален размер, структура и динамика на задълженията към банки и финансови институции. Анализира се информация за размера на привлечените ресурси по кредитори, вид на финансирането (оборотно или за инвестиционни цели, относителен дял на мостовото финансиране, матуритет и информация за качеството на обслужване на задълженията (измерени чрез относителен дял на просрочените кредити и дял на предоговорените/реструктурирани кредити).
  - структура на задълженията на Общината към нефинансови контрагенти – текущи, просрочени и съдебни задължения. Нисък размер и нисък

относителен дял на просрочените задължения индикира добро управление на задлъжнялостта.

- относителен дял на просрочените задължения от собствените приходи, намалени с размера на еднократните трансфери и общата изравнителна субсидия. Този показател отразява способността на общината да покрива просрочените си задължения в рамките на текущата година. Нисък дял на просрочените задължения показва възможността на общината да ги управлява по ефективен начин.
  - изменение на бюджетното салдо спрямо общите постъпления по отчет. Показателят проследява разликата между приходите и разходите в рамките на бюджетния период, отнесена към общите постъпления на общината и показва дали ще се формира бюджетен излишък или бюджетен дефицит. Отчитането на системен бюджетен дефицит показва ниско ниво на финансова устойчивост.
  - относителен дял на дълга спрямо собствените приходи, намалени с еднократните трансфери и дарения и общата изравнителна бюджетна субсидия. Показателят показва до каква степен общината разчита на привлечен ресурс от своята дейност. Поддържането на дълга в умерени граници (до 50%) показва добър контрол върху задлъжнялостта, настоящата и бъдеща способност на общината да покрива задълженията си, като постига финансова устойчивост.
- Показатели за ефективност. Тази група показатели не е базирана на непосредствени резултати от дейността, а представлява количествени характеристики, резултат от ефективното управление на ресурсите на общината. Анализират се следните показатели:
    - население на един общински служител - отразява капацитета за оптимизиране на административен персонал. Данните се сравняват със средните за сродни общини и със средното ниво за страната
    - относителен дял на разходите за заплати и осигуровки в общите разходи – нисък относителен дял показва ефективно административно управление
    - събираемост на данъка върху недвижимите имоти и данъка върху превозните средства - показателят отчита ефективността от събиране на дължимите вземания и формирането на собствени приходи на общината
  - Показатели за разходната политика на общината, включващи:
    - дял на текущите разходи в общите бюджетни разходи на общината
    - инвестиционната активност, измерен чрез относителния дял на капиталовите разходи в общите разходи на общината. Показателят

отразява способността и степента на създаване на местни икономически ресурси и акумулирането на капитал.

В зависимост от спецификата им, представените групи показатели се анализират в няколко разреза:

- Хоризонтален (трендови) анализ – анализират се тенденциите за последните три или четири приключили финансови години, както и за текущия период
- Вертикален (структурен) анализ – анализира се структурата на агрегирани показатели и как се изменят относителните дялове на отделните компоненти
- Сравнителен анализ – прави се съпоставка на стойности на даден показател спрямо средни за страната или средна за общини със сходен мащаб.

## 2.5. Кредитна история на общината и текущи кредитни задължения

Това е един от съществените моменти при анализа от страна на търговските банки, като наличието на добра кредитна история и редовно обслужване на кредитните задължения е индикация за добра финансова дисциплина и коректно обслужване на поетите задължения. Обратно, наличието на просрочени задължения по съществуващи или минали кредитни задължения води до влошаване на рисковия профил на общината-кредитоискател.

В допълнение, общините-кредитополучатели, обслужващи редовно задълженията си, при определени обстоятелства могат да получат банково финансиране при по-изгодни лихвени нива. Банката разглежда кредитополучателите, които са допускали просрочия по свои кредитни задължения като рискови и последващи искания за финансиране е възможно да бъдат отхвърлени.

В тази аналитична група се включва и анализа на досегашните бизнес взаимоотношения между общината и кредитиращата институция, в случай че има такива, в т.ч. и ползвани от общината заеми, предоставени от финансиращата институция и др.

## 2.6. Анализ на свързаните лица на общината

Свързаните лица на общината са дружествата, в които тя упражнява контрол. Анализът включва разглеждане на кредитната задължнялост на тези дружества, наличието или липсата на неблагоприятни факти и обстоятелства, свързани с управлението им и/или с финансовото им състояние.

Наличието на просрочени задължения по действащи кредити на свързани дружества представлява хипотетичен риск в бъдеще общината да е принудена да оказва финансова подкрепа, особено ако същите са с висока социална значимост, което пък би се отразило неблагоприятно на нейното финансово състояние и на възможността ѝ да обслужва задълженията си.

Риск представлява и влошено финансово състояние на свързано дружество, което също

би могло да породи необходимост от осигуряване на финансова подкрепа от страна на общината.

## 2.7. Анализ на пазарната среда

В рамките на тази група се анализира икономическата конюнктура, нормативната уредба в и развитието на съответния сектор.

Анализът на икономическата конюнктура включва редица фактори и икономически показатели, които следва да бъдат съобразени и взети под внимание при планиране и реализация на инвестиционни проекти, като напр.: текущата фаза на икономическия цикъл (фазата на икономически растеж е благоприятен период за реализация на инвестиционни проекти, а при рецесия следва да се подхожда по-внимателно); инфлацията и ценовото равнище на материалите, суровините и компонентите, необходими за реализация на проекта; нивото на безработицата; равнището на лихвените проценти; очакванията за развитието на икономиката.

Пример за сферите на анализ на нормативната уредба и развитието на определен сектор е даден със сектора на производство на енергия от възобновяеми енергийни източници.

Действащата в България нормативна уредба създава сравнително висока административна тежест по отношение реализацията на проекти за изграждане на соларни централи, като някои от процедурите са тромави и тежки, изискват се множество документи от различни институции, което води до разтегляне на сроковете за реализацията на подобни проекти. Очакванията са през 2023 г. в Народното събрание да бъдат внесени за разглеждане промени в Закона за енергията от възобновяеми източници, с цел транспониране на изискванията на Директива ЕС 2018/2001 за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници, което би подобрило действащата законова уредба. При изграждането на проекти за изпълнение на мерки за повишаване на енергийната ефективност административната тежест е по-ниска.

Анализът на текущото състояние и на очакваното развитие на енергийния сектор, в т.ч. на текущия дял на електроенергията добивана от възобновяеми източници и на очакваните промени включва напр. анализ на настоящите ценови равнища на електроенергията и на факторите от които се определят те, както и на очакваните тенденции относно цената на електрическата енергия за срока на кредита. Разглеждат се и рисковете по отношение развитието на сектора.

### 3. СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ МЕЖДУ ПОДХОДИТЕ НА ФОНД ФЛАГ И ТЪРГОВСКИТЕ БАНКИ ЗА ОЦЕНКА НА КРЕДИТОСПОСОБНОСТТА НА ОБЩИНИТЕ

В следващата таблица е представен сравнителен анализ на подходите на ФОНД ФЛАГ и на търговските банки за оценка на кредитоспособността на общините.

Групи показатели	ФЛАГ	Търг. банки	Бележка
Анализ на държавния риск	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Не е елемент на от Вътрешните правила за определяне на финансовото състояние на общините – кредитоискатели на Фонд ФЛАГ ЕАД, но фондът анализира държавния риск в ежедневната си дейност.
Анализ на правната рамка на местното самоуправление	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Не е елемент на от Вътрешните правила за определяне на финансовото състояние на общините – кредитоискатели на Фонд ФЛАГ ЕАД, но ФЛАГ е на пазара на общинското кредитиране от 2007 г. и ежедневната му работа е свързана с анализ на правната рамка на местното самоуправление. В допълнение към това Фондът е заинтересована страна в областта на местното самоуправление и като такъв участва във всички работни групи, работещи по предложения, свързани с нормативната рамка.
Качествена оценка за дейността на общината	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Не е елемент на от Вътрешните правила за определяне на финансовото състояние на общините – кредитоискатели на Фонд ФЛАГ ЕАД, но пакетът от документи за кандидатстване за кредитиране включва документи, съдържащи информация, свързана с дейността на общината. В допълнение към това до момента ФЛАГ е предоставял кредити на над 240 общини в страната. С много от тях ФЛАГ е

Групи показатели	ФЛАГ	Търг. банки	Бележка
			работил многократно. Дирекциите на Фонда, работещи пряко с общините, са структурирани така, че всеки експерт работи с набор от общини и по този начин се обезпечава комуникацията и доброто познаване на спецификата на съответната община.
Финансово състояние на общината и финансови прогнози	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Елемент от Вътрешните правила за определяне на финансовото състояние на общините – кредитоискатели на Фонд ФЛАГ ЕАД. Методологическият подход и използваните показатели са сходни с тези, прилагани на търговските банки.
Кредитна история на общината и текущи кредитни задължения	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Елемент от Вътрешните правила за определяне на финансовото състояние на общините – кредитоискатели на Фонд ФЛАГ ЕАД. Методологическият подход и използваните показатели са сходни с тези, прилагани на търговските банки.
Анализ на свързаните лица на общината	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Не е елемент на от Вътрешните правила за определяне на финансовото състояние на общините – кредитоискатели на Фонд ФЛАГ ЕАД, но пакетът от документи за кандидатстване за кредитиране включва документи, съдържащи информация за свързаните лица на общината.
Анализ на пазарната среда	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Не е елемент на от Вътрешните правила за определяне на финансовото състояние на общините – кредитоискатели на Фонд ФЛАГ ЕАД. Към настоящия момент ФЛАГ 14 години кредитира общините във всички области на местните публични услуги и извършва

Групи показатели	ФЛАГ	Търг. банки	Бележка
			такъв анализ като част от кредитната процедура.

#### 4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въз основа на анализа може да се направи заключението, че методологическият подход на Фонд ФЛАГ ЕАД за оценка на кредитоспособността на общините се покрива с този на търговските банки, и като цяло включва анализ и оценка съгласно всички теоретични изисквания и международната практика.

Поради вменената по силата на нормативен акт роля на Фонда като инструмент на държавната политика за регионално развитие и произтичащата специфика на дейността, ФЛАГ извършва в ежедневната си работа част от анализите и оценките, залегнали в методологията на банките, и те съответно не са включени като изисквания във Вътрешните правила за определяне на финансовото състояние на общините – кредитоискатели на Фонд ФЛАГ ЕАД. Актуализиране на Вътрешните правила в тази насока не е наложително.

Практическата реализация на методологията за оценка на кредитоспособността се извършва посредством финансов модел в среда MS Excel. Анализът на финансовия модел показва, че информацията и изчисленията са организирани по правилен и логичен начин, за достигане на коректна оценка и вземане на аргументирани управленски решения. Моделът е разработен от екипа на ФЛАГ в резултат от практическото прилагане на методологията за оценка на кредитоспособността, като се актуализира непрекъснато при промени в бюджетната рамка. Финансовият модел на ФЛАГ в този му вид може да се прилага без модификации за целите на оценката на кредитоспособността на общините по линия на иновативния финансов инструмент, който ще бъде реализиран с Проект LIFE „ФЛАГ – Финансов инструмент за преход към чиста енергия“, 101076662 -- LIFE21-CET-PDA-FLAG FICET -- LIFE-2021-CET. Трябва да специално да се отбележи, че ако в хода на разработване на иновативния финансов инструмент и оценката на проектите, се установи необходимост от промяна на методологията за оценка на кредитоспособността, прилагана от Фонда, то такава ще бъде направена съобразно констатираните нужди.