

МЕТОДОЛОГИЯ ЗА ПРИСЪЖДАНЕ НА КРЕДИТЕН РЕЙТИНГ НА ОБЩИНА

УВОД

Кредитният рейтинг на община е безпристрастна оценка за нейната кредитоспособност. Той изразява външно, обективно и независимо мнение, относно възможностите на общината да обслужва задълженията си точно и навреме.

Подходът на БАКР за присъждане на кредитен рейтинг на община се базира на анализ на набор от качествени и количествени показатели, разпределени в няколко секции: държавен риск; правна рамка и тенденции в развитието на общините в страната; демографски характеристики на оценяваната община; икономическо състояние и структура на общината; финансов анализ; анализ на разходната политика; сравнителен анализ на оценяваната община; финансова прогноза. С изключение на първата секция (държавен риск) останалите рейтингови фактори се използват за определянето на „базов рейтинг“ на общината, който я позиционира спрямо самата себе си във времето и спрямо други общини в държавата.

Представителна извадка от разглежданите фактори заедно със стандартните им тежести представляват рейтинговия модел за общини на БАКР и са представени в **Приложение А** в края на този документ. По необходимост факторите са представени в най-общи щрихи с цел моделът да е приложим за различни общини в различни държави. Моделът е единствено инструмент, използван с цел подобряване на прозрачността и сравнимостта на рейтингите във времето и спрямо другите общини. Присъденият рейтинг обаче би могъл да се различава значително от този по модел, поради специфичните особености на дадената държава или община, които биха могли да доведат до редица важни нови фактори, елиминирането на стандартни такива, промяна в теглата на анализирания фактори или експертни промени в оценката на тези фактори.

ПРИСЪЖДАНЕ НА КРЕДИТЕН РЕЙТИНГ И НА РЕЙТИНГ ПО НАЦИОНАЛНА СКАЛА

Рейтинговите фактори, специфични за общината, т.е. тези, свързани с демографските характеристики на оценяваната община, икономическо ѝ състояние и структура, финансов анализ, анализ на разходната политика, сравнителен анализ спрямо други общини, финансова прогноза за дейността ѝ и управлението и административната ѝ структура, се използват в началото на рейтинговия процес, за да се определи сравнителната позиция на общината спрямо самата себе си във времето и спрямо други общини в държавата. Веднъж така позиционирана в сравнителен план, общината следва да бъде поставена на фона на правната среда и институционалните условия, подпомагащи или ограничаващи дейността до някаква степен всички общини на територията на страната. Рейтинговите фактори, които се вземат предвид на този етап, са групирани в секцията „Правна рамка“. По този начин се сформира един вид базов рейтинг на общината, който бива сравнен с максималния допустим общински рейтинг, който БАКР е определила за реалистичен на територията на дадената страна, в дадения период от

време – до настъпването на каквито и да е съществени промени в общината или конюнктурата¹. Този максимален допустим общински рейтинг в страната играе ролята на един вид таван, над който общини могат да бъдат оценявани само по изключение. За определянето на тавана е важен както общият държавен риск в страната, в която се намира общината, така и до колко общините като цяло са податливи на този риск, освен в аспектите вече взети под внимание в секцията „Правна рамка“. Базовият рейтинг на общината е идентичен с нейния окончателен кредитен рейтинг тогава, когато таванът не е достигнат, т.е. ако таванът е по-висок от базовия рейтинг. В останалите случаи кредитният рейтинг на общината е ограничен на нивото на тавана. Изключения се допускат до толкова, до колкото за дадена община са налице специфични фактори, обуславящи нейната уникална автономност и имунитет от държавен риск, и в тези случаи е възможно кредитният ѝ рейтинг да надвишава дори тавана с една или повече стъпки.

$$\text{Кредитен рейтинг} = \begin{cases} \text{таван,} & \text{ако таван} < \text{базов рейтинг} \\ \text{базов рейтинг,} & \text{ако таван} \geq \text{базов рейтинг} \end{cases}$$

Кредитен рейтинг на община се присъжда съгласно публикуваната Глобална скала на БАКР (вж. <https://www.bcra-bg.com/bg/rating-scales>).

БАКР би могла да присъди и рейтинг по национална скала (вж. <https://www.bcra-bg.com/bg/rating-scales>). Този рейтинг е сравнителен спрямо останалите оценявани лица в страната, без да се отчита влиянието на общия риск, въздействащ върху тях, а само специфичният за лицата риск. Тоест, рейтингът по националната скала не представлява абсолютна оценка на кредитоспособността в международен план, а единствено сравнителна оценка в рамките на една и съща държава. Поради това не може да се прави никакво сравнение между рейтингите по национална скала на емитенти или емисии от различни страни и рейтингът по национална скала никога не трябва да се използва като някаква индикация за *абсолютната* вероятност от неизпълнение/дифолт на общината (вж. **Приложение Б** за по-точна дефиниция). БАКР присъжда рейтинги по национална скала тогава, когато е налице достатъчно голяма извадка на оценявани лица в дадена държава, позволяваща да се прави сравнение между тях.

¹ Общинските рейтинг се преразглеждат минимум всеки 6 месеца, но се наблюдават на текуща база.

РЕЙТИНГОВИ ФАКТОРИ ПРИ ПРИСЪЖДАНЕТО НА КРЕДИТЕН РЕЙТИНГ НА ОБЩИНА

В рейтинговия процес на БАКР се анализират голям брой качествени и количествени рейтингови фактори за дадената община, организирани в следните секции и разгледани в по-голям детайл по-долу:

- държавен риск;
- правна рамка;
- демографски характеристики на оценяваната община;
- икономическо състояние и структура на общината;
- финансов анализ;
- анализ на разходната политика;
- сравнителен анализ на оценяваната община;
- финансова прогноза.

АНАЛИЗ „ДЪРЖАВЕН РИСК“

Анализът на държавния риск и ефектът му в сформиранието на общинския кредитен рейтинг е аналогичен за повечето общини в една държава, но би могъл да се различава в различните държави. В своята същина оценката на държавния риск се припокрива с анализа, използван при присъждането на държавен рейтинг (вж. Методология за присъждане на държавен рейтинг, <http://www.bcra-bg.com/>). Разглежданите рейтингови фактори и в двата случая могат да бъдат групирани в следните категории: 1) Политическа стабилност, 2) Макроикономическа стабилност, 3) Фискална гъвкавост и 4) Ефективност на монетарната политика. Това вече какви тежести биха получили тези фактори и как точно държавният риск би се отразил на кредитните рейтинги на общините зависи от обстоятелствата в дадената държава в дадения период, а в извънредни ситуации дори и от обстоятелствата на дадената община.

В някои държави общините са политически по-независими, включително от гледна точка на фискалната си политика, а в други – общините са просто придатък на централната власт, напълно зависими от общите тенденции в държавата, било то политически, макроикономически, фискални или монетарни. Най-очевидна е тази зависимост тогава, когато общините разчитат до голяма степен на финансиране от централното правителство, или когато законово е ограничена гъвкавостта на общинското управление по отношение на приходната или разходната част на бюджета. Що се касае до регулаторна рамка, засягаща всички общини в държавата, анализът донякъде се припокрива с този в първата секция от рейтинговата методология – Правна рамка и тенденции в развитието на общините в страната.

По-индиректна, но не по-малко важна е макроикономическата зависимост на общините, породена от взаимодействието на местните пазари на стоки, услуги, труд, капитал и др. с тези на държавата като цяло. Процесите, влияещи върху безработицата, инфлацията, производителността и други подобни макроикономически индикатори в една община са малко или много обвързани с по-обща процеси на национално ниво. Но дори и що се отнася до политически и икономически по-независимите общини, при външните им източници на финансиране би могла да се наблюдава висока степен на уязвимост от местните финансови пазари и банкова система, които пък от своя страна влияят на и се повлияват от фискалната и монетарната политика на централното правителство. Възможно най-независимите общини са тези, които имат както максимална политическа и макроикономическа самостоятелност, така и достъп до международни източници на финансиране, или пък имат способността да се финансират със собствени приходи. Такива общини биха били най-слабо повлияни от държавния риск и, при благоприятни други показатели, биха получили сравнително високи кредитни рейтинги.

Дотолкова доколкото държавният риск в страната и уязвимостта или имунитета от него по отношение на общините в държавата е системен признак, БАКР отразява тези зависимости като определя максимален допустим общински рейтинг на територията на държавата в даден период. Но в отделни случаи, когато дадена община има базов рейтинг над този таван, и когато са налице специфични особености, които изолират общината от държавен риск дори в по-голяма степен от останалите общини, е възможно присъденият кредитен рейтинг на такава община да надвиши тавана с една или повече стъпки.

АНАЛИЗ „ПРАВНА РАМКА“

Целта на тази секция от анализа е да създаде обобщена картина на средата и условията, в които функционират общините в страната и да очертае тенденциите в основни количествени показатели. От рейтингова гледна точка следва да се оцени общият 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. Системният риск на общините е функция от:

- Законодателен – риск от евентуална смяна на схемата на финансиране на общините от страна на централния бюджет;
- Политически – риск от смяна на управляващото правителство.

В Република България общината е основна административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление. На местно ниво управителните функции са съсредоточени в общинския съвет, а орган на изпълнителната власт е кметът, който от своя страна за срока на мандата си назначава свои заместници. Дейността на общините е силно регулирана от закони и подзакони актове, както и от редица местни нормативни документи. Разглежда се структурата и динамиката на общинските бюджети:

1. Приходна част:

- Собствени приходи (данъчни, неданъчни – в т.ч. такси, доходи от собственост, приходи от продажба на общинска собственост и др.);
- Трансфери за местни дейности;
- Приходи (трансфери) за делегирани от държавата дейности;

2. Разходна част на общинските бюджети

- Разходи по икономически елементи за местни дейности (заплати, издръжка – в т.ч. материали, външни услуги и др.);
- Разходи за местни дейности по функции;
- Капиталови разходи.

АНАЛИЗ „ДЕМОГРАФСКИ ХАРАКТЕРИСТИКИ“

БАКР оценява демографския профил на общината, тъй като той обуславя определени рискове или благоприятни предпоставки за икономическото развитие.

АНАЛИЗ „ИКОНОМИЧЕСКА СТРУКТУРА“

БАКР анализира икономическото състояние на региона, тъй като то има връзка с финансите на общината. Икономическият просперитет на една община зависи от нейното население,

изградените основни пътно-инфраструктурни връзки, развитие на местния бизнес и потенциал за развитие на местната икономика.

ФИНАНСОВ АНАЛИЗ

Приходи

Анализирането на общинските приходи включва проучване на динамиката и структурата на данъчните, неданъчните приходи и приходите от трансферите за местни дейности. Оценява се също така способността на общината да привлече допълнителни приходи при необходимост, наличие на резерв (генериране на нетен оперативен остатък, разполагаемо имущество, др.).

Разходи

Анализира се структурата и динамиката на текущите разходи, както и факторите, които ги обуславят. Разглеждат се капиталовите разходи, дялът им в общите разходи. В по-голям детайл разходите се разглеждат в следващата секция рейтингови фактори – Анализ “Разходна политика”.

Следва да се обърне внимание на дела на нетния резултат от общия размер на приходите за местни дейности, като един важен показател за рентабилността на оперативната дейност на общината. БАКР оценява нетния паричен поток, представляващ реализирания от общината излишък /дефицит от местни дейности. Необходимо е да се разгледа и неговата структура, т.е. да се оцени влиянието на оперативната и инвестиционната дейност при неговото формиране.

Анализиран се просрочените вземания и задължения, както и условните задължения, ако степента им на значимост го изисква.

Дългово финансиране

Изследва се и се оценява дълговия профил на общината, в т.ч. структура и матуритет на дълга, изменение на стойността на остатъчния дълг, анализ по отделни кредитори и др. Изчисляват се основните дългови съотношения, като например годишни плащания по дълга към собствени приходи, размер на дълга към собствени приходи и др.

АНАЛИЗ „РАЗХОДНА ПОЛИТИКА“

В тази секция се извършва анализ на разходите по функции, който има две основни задачи: информативна (спомага за по-доброто разбиране на разходната политика на общината и дава информация за реализираните проекти) и аналитична (анализира в детайли структурата и динамиката на разходите на общината в исторически план и намеренията на ръководството за разходната политика в краткосрочен план).

Последователно се разглежда динамиката и структурата на всяка функция, специално внимание се обръща на инвестиционните разходи и реализираните с тях проекти в исторически план. Разглеждат се и проектите, по които общината възнамерява да участва в краткосрочен план или такива, заложи в проекто-инвестиционната програма. Следва да се отдели специално внимание на състоянието и основните характеристики на водоснабдителната и канализационната мрежа в общината, на уличната мрежа, и на дейностите по сметосъбиране и сметоизвозване.

Необходимо е да се анализират източниците на финансиране на капиталовата програма – положителен фактор представлява високият дял на привлечените по оперативни програми ресурси, както и собственото финансиране, тъй като последното е индикатор за финансова стабилност на общината.

СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ

За по-добра оценка на общината и нейната конкурентоспособност тя се позиционира в сравнителен план спрямо група общини със сходен брой население и/или икономически профил. Сравнението се извършва по редица показатели. Извършва се анализ на структурата на собствените приходи в сравнителен план – като благоприятен фактор се разглежда високият дял на приходоизточниците с постоянен/регулярен характер (данъци, такси, доходи от собственост).

АНАЛИЗ „МЕНИДЖМЪНТ, АДМИНИСТРАТИВНА СТРУКТУРА“

Качеството на администрацията и управлението могат да има директно влияние върху способността на общината да привлича приходи и върху финансовата ѝ стабилност. Това налага нуждата от анализ на административните процедури, прилагани в управлението на общината, както и интегрирането на информационни технологии и други иновации в администрацията.

Анализът на управлението има за цел да обхване и анализира набор от качествени фактори, свързани с управлението и структурата на общината. Част от показателите, които се разглеждат са:

- Наличие на добре разписани стратегически документи и планове и съответно тяхното изпълнение;
- Оценка на функционирането на звено „Местни данъци и такси“;
- Качество на обслужване на гражданите;
- Активността по отношение на реализирани проекти;
- Качеството на прогнозирането и планирането.

Някои от факторите са субективни и нямат количествен измерител. Въпреки това те имат пряко значение за кредитоспособността на общината.

ФИНАНСОВА ПРОГНОЗА

Финансовата прогноза има за цел да представи прогнозните парични потоци на общината. На примера на добрите практики, прогнозата обхваща три годишен период, като при годишен преглед на кредитния рейтинг на общината, финансовата прогноза се удължава с една година.

Допусканията по прогнозата се правят въз основа на следните документи: финансова прогноза, изготвена от общината, бюджет на общината за текуща/следваща година, междинен отчет (към шестмесечието на текущата година), сключени договори и погасителни планове за поети кредити и други. Освен тези документи при определянето на допусканията се вземат предвид и очаквани промени в нормативната база, които биха оказали влияние върху генерираните от общината приходи или върху разходите. Необходимо е да се отчетат и ефектите на фактори като обща стопанска конюнктура (криза или подем), инвестиционна активност и очаквания, специфични характеристики на конкретната община (например туристически профил или наличие на специфичен вид производство на територията ѝ). Прогнозните парични потоци на общината са формирани като са взети предвид приходите на общината, които могат да се използват за изплащане на задълженията – собствени приходи и ОИС, а разходната част обхваща текущите местни разходи. Основните приходни пера в рамките на данъчните постъпления, таксите и доходите от собственост да се прогнозираят самостоятелно предвид тяхната специфика. Този подход води до по-голяма прецизност в получените резултати.

Разходите за местни дейности се прогнозираят по видове, като за целите на прогнозата се взема предвид средногодишния темп на изменение, външните фактори, очакваното ниво на инфлация, икономическия растеж и др. Прогнозираят се разходите по обслужване на дълга и се

залагат бъдещи усвоявания на средства, когато е необходимо. Прилага се консервативен подход по отношения на прогнозните разходи за лихви.

Изчисленият прогнозен оперативен резултат представлява свободните средства на общината за изплащане на задълженията, формирани след покриване на текущите разходи за местни дейности и дофинансирането на държавни дейности със собствени средства. Във финансовата прогноза не се включва резултат от инвестиционна дейност, тъй като приходите с капиталов характер са целеви и могат да се разходват единствено за реализация на проекта, за който са отпуснати. По отношение на разходваните капиталови средства следва да се има предвид, че при липсата на достатъчно приходи общината най-вероятно няма да предприеме определени инвестиции. Нетният паричен поток се формира като оперативният резултат се нетира с плащанията по дълга.

Влязла в сила от 14.12.2018г.

ПРИЛОЖЕНИЕ А: Ключови показатели за анализ

I. Държавен риск (за по-детайлна информация, вж. Методология за присъждане на държавен рейтинг на <http://www.bcra-bg.com/>)

Рейтингов фактор	Тежест
Политическа стабилност	Висока
Макроикономическа стабилност	Висока
Фискална гъвкавост	Висока
Ефективност на паричната политика	Висока

II. Правна рамка

Рейтингов фактор	Тежест
Правна рамка	Висока

III. Демографски характеристики

Рейтингов фактор	Тежест
Оценка на основните характеристики на общината - местоположение, площ, населени места, природни ресурси	Ниска
Изменение на населението	Средна
Ниво на безработица	Ниска

IV. Икономическа структура

Рейтингов фактор	Тежест
Действащи предприятия на територията на общината от национално и регионално значение	Ниска
Развитие на основните отрасли в общината	Ниска

V. Финансов анализ

Рейтингов фактор	Тежест
Резултат от оперативна дейност	Средна
Дял на собствените приходи в приходите за местни дейности	Ниска
Дял на приходите от продажби на имущество в собствените приходи	Ниска
Дял на капиталовите разходи в общите разходи	Ниска
Оценка на просрочените задължения на общината като съотношение към приходите за местни дейности	Средна

VI. Разходна политика

Рейтингов фактор	Тежест
Инвестиционна активност	Средна

Степен на изграденост и състояние на ВиК мрежата и пречиствателните станции за отпадни води	Средна
Управление на отпадъците	Средна
Структура на финансирането на капиталовите разходи	Средна

VII. Сравнителен анализ

Рейтингов фактор	Тежест
Сравнение по общи приходи на глава от населението	Висока
Дял на собствените приходи от общите постъпления	Средна
Покритие на разходите за местни дейности с приходи	Средна
Просрочени задължения като процент от планираните приходи и изравнителна субсидия	Средна

VIII. Мениджмънт, административна структура

Рейтингов фактор	Тежест
Оценка на е-обслужването	Ниска
Оценка на дейността на звено Местни данъци и такси и постигната събираемост при основните пера за последния отчетен период (важи за средна стойност на събираемост на данък недвижими имоти и данък МПС)	Ниска
Оценка на планирането и прогнозирането	Ниска
Има ли сериозни констатирани проблеми с финансовата отчетност на общината според държавни или независими финансови одити в последните години?	Средна
Оценка на активността на ръководството по отношение на инфраструктурните проекти	Ниска

ПРИЛОЖЕНИЕ Б: Подробна дефиниция за неизпълнение/дифолт на община (категория “D” в Глобалната и Националната скала на БАКР)

Неизпълнение/дифолт към договорно дългово задължение е налице при настъпване на поне едно от следните събития:

- Пропуск или забавяне на плащане по главница и/или лихва (купон) над прага на същественост, включително и в случаите, когато задължението е изпълнено частично, и същевременно общината не разполага с възможности за (временен) използване на допълнителни (резервни) ресурси (извънбюджетни сметки, целеви парични средства, високоликвидни активи). Изключение от това правило се допуска в следните случаи:
 - ако задължението е оспорено от страна на общината по съдебен ред;
 - при информация от страна на общинското ръководство за договорено с кредитора разсрочване (отлагане) на плащането;
 - ако задължението е свързано с търговско взаимоотношение, а не с финансово такова.

Праг на същественост:

1. За сума – 10% от текущата дължима вноска;
2. За срок – 90 дни след определената дата (падежа).

- Задължително реструктуриране на задължение, което е в резултат на сериозни периоди на просрочие – над 90 дни и невъзможност от страна на общината да изпълнява първоначално договорената схема. Извършеното реструктуриране не е компенсирано от по-високи лихви за кредитора и той търпи загуби от забавяне на плащанията, отписване на част или цялата лихва и отписване на част от главницата.
- Обективна невъзможност на общината да извършва дейностите и услугите, които следва да предоставя. Критерий за такава невъзможност е непокриване със собствени приходи и обща изравнителна субсидия на *минимално необходимите разходи* за функциониране, определени по следния начин:
 - разходи за заплати и осигуровки
 - разходи за вода, горива и енергия
 - разходи за лихви и плащания по кредити
 - разходи за външни услуги, материали и текущ ремонт.