

**БЮДЖЕТ И БЮДЖЕТНА ПОЛИТИКА НА ОБЩИНА СВИЩОВ
ПО ВРЕМЕ НА УПРАВЛЕНИЕТО НА КМЕТА
ХРИСТО ТЕОДОРОВ (1887–1893)**

**BUDGET AND BUDGETARY POLICY OF THE MUNICIPALITY
OF SVISHTOV DURING THE ADMINISTRATION OF MAYOR
HRISTO THEODOROV (1887–1893)**

**Маргарита МАРИНОВА
Margarita MARINOVA**

DOI: 10.61836/QCRO4365

Received: 15.08.2023
Available online: 21.11.2023

***Abstract:** The article analyzes the budget policy of the municipality of Svishtov during the administration of the mayor Hristo Teodorov (1887-1893). The new Municipalities Act of 1886 writes down the municipal income and expenditure precisely, and so it is made easier to make budgets. It tracks down what principles the revenues are formed of and what difficulties there are in collecting them. It is concluded that the highest revenues are collected from the measurement and hauling of goods and that the most serious resource is allocated for the construction of municipal administration and infrastructure projects – mainly for the repair and construction of new streets to connect the city with the port in order to ensure trade. The violations committed by the mayor in the management of expenses are also revealed. In conclusion, it is stated that through various projects and activities, Teodorov managed to change the appearance of the city and to ensure its economic and social stability. Along with that, he also leaves a considerable municipal debt. It is the result of the impossible issue to repay both the loans taken out and the development program deployed with the available revenues.*

Keywords: Svishtov, municipality, budget, income, expenses, loans, municipal debt, violations of the law

JEL: H72, N93

Въведение

Настоящата статия е част от изследване на проблема за финансите на община Свищов след Освобождението и представлява продължение на проучване по тази тема за периода 1879–1886 г., представено на конференцията на Центъра

за стопанско-исторически изследвания през 2022 г. В него бяха посочени трудностите при съставянето и изпълнението на бюджетите като следствие от законните несъвършенства и силния държавен контрол, а също и от честата смяна на кметовете. В новия Закон за градските общини от юли 1886 г. общинското самоуправление е уредено според модерните тогава европейски принципи, надзорът върху общинските дела е смекчен, а на регламентирането на местните бюджети е обърнато сериозно внимание. Това дава възможност за по-голяма инициативност и самостоятелност в работата на градските управления, в това число и в бюджетната сфера (Kolev, 2006, pp. 167–176).

Целта на предлаганата разработка е да се анализира бюджетната политика на Свищовското градско общинско управление по време на кметуването на Христо Н. Теодоров (1887–1893), което ще позволи да се види как се прилага Законът на практика и какви недостатъци показва. Изследователските задачи включват изясняване на основните стъпки от бюджетната процедура: съставяне, приемане и отчитане на бюджетите; планиране и обезпечаване на приходна част; разпределение на разходната част; постигнати резултати; контрол върху бюджета и допуснати закононарушения. Фокусирането върху тези въпроси хвърля нова светлина върху стопанската политика на Свищовската община през същия период, която вече е разглеждана в литературата (Vacheva, 2020). Проучването се базира изцяло на информация от протоколните книги на градския съвет от 80-90-те години на XIX в. (с изключение на тази от 1891 г., която за сега не е налична¹), съхранявани в Държавен архив – В. Търново, а в допълнение и на материали от пресата. Използвани са и някои публикации от началото на XX в., посветени на общинските бюджети, тема, към която за съжаление, днешната наука – и историческа и икономическа, не проявява специален интерес.

Основната теза на автора е, че в периода 1887–1893 г. чрез политиката по бюджета Свищовското общинско управление се стреми да осигури социално-икономическата стабилност на града, от която той се нуждае. Планираните приходи са съобразени с възможностите на местното стопанство. Кметът и екипът му обаче не успяват да обединят елита на града за тяхното пълно обезпечаване поради някои незрели управленски решения и съпротивата на болшинството търговци срещу поведението на общината по определени данъчни въпроси. Общата сума на разходите се разпределя по пера според важността на нуждите, но през годините непрекъснато възникват нови непредвидени такива, за които не са заделени предварително суми от бюджета и това създава напрежение при обезпечаването ми. В условията на занижен контрол от надлежните органи се стига до нарушения при разплащанията и при харченето на парите от общинската каса. Изградените обекти и предлаганите нови услуги подобряват в не малка степен живота на

¹ По тази причина за сега не разполагаме с бюджета за 1892 г. и той не е включен в анализа (бюджетът се приема през октомври предходната година с протокол на съвета).

гражданите, а недобрите практики и кризата в управлението на бюджета от края на 1893 г. представляват негативен опит, от който следващите управления могат да извлекат поуки.

Управленски мандати на Хр. Теодоров и състав на общинското управление

За първи път Христо Н. Теодоров е назначен за кмет в началото на май 1887 г. на мястото на починалия Николай Д. Станчов, според изискванията на Закона за общините от 1882 г.² След изборите през октомври 1887 г., вече по Закона за градските общини от 1886 г., новият общински съвет избира Хр. Теодоров за кмет с помощници Атанас Татаров и Тома Пантелеев³. Кметът и двамата му помощници съставляват общинското управление. След общинските избори през септември 1890 г. съветът отново посочва Теодоров за кмет с помощници Атанас Татаров и Христо Бръчков⁴, а през май 1891 г. той е разтурен от вътрешното министерство, тъй като болшинството негови членове подават оставки и „не желаят вече да служат“⁵. След извънредния общински вот от 23 юни 1891 г. Теодоров отново заема кметския пост⁶, с помощници Атанас Татаров и Андрей Г. Анев. През юли 1893 г., два месеца преди редовните общински избори, Теодоров е вече народен представител в Седмото обикновено народно събрание⁷. За нов кмет е избран Владимир Ив. Божинов.

За сега не разполагаме с информация за семейната среда и образование на Хр. Теодоров. Известно е, че към 1887 г. той е млад човек⁸, занимаващ се с търговия и строително предприемачество⁹. Привърженик е на либералите стамболовисти и е избран от техните среди за народен представител в Третото Велико народно събрание през октомври 1886 г.¹⁰ През 1890 г. е сред учредителите на местното бюро на Народнолибералната партия¹¹. За Тома Пантелеев и Христо Бръчков се знае, че се занимават с търговия и са участници в революционните борби пред 60–70-те години на XIX в., а за Андрей Г. Анев, че е наследник на богата търговска фамилия, но без активна кариера и също с революционно минало (Nikolova, 2008, pp. 238, 255–256, 367–368). Управленският опит, който имат повечето от тях – Татаров е помощник на кмета Александър Шишманов

² Държавен архив – Велико Търново, Ф. 661К, оп. 1, а.е. 25, л. 19; Народна гордост, II, 42, 8 май 1887, с. 1.

³ Държавен вестник, IX, 130, 17 ноември 1887, с. 76.

⁴ Държавен вестник, XII, 237, 30 октомври 1890, с. 6.

⁵ Държавен вестник, XIII, 125, 12 юни 1891, с. 3–4.

⁶ Държавен вестник, XIII, 174, 13 август 1891, с. 2.

⁷ Държавен вестник, XV, 169, 9 август 1893, с. 9.

⁸ Народна гордост II, 78, 15 септември 1887, с. 1

⁹ ДА – Велико Търново, Ф. 661К, оп. 1, а.е. 22, л. 18.

¹⁰ Славянин, VIII, 8, 4 октомври 1886, с. 3.

¹¹ Народна мисъл, I, 11, 14 юни 1890, с. 1.

(1883–1885 г.)¹², Пантелеев е околийски началник в Самоков (1880–1883 г.), след което е назначен за касиер на Русенския клон на Българската народна банка¹³, а Теодоров от 1885 е сред почетните членове на градския съвет¹⁴ и познаването на общинските проблеми е добра предпоставка за ползотворна работа. В съвета доминират представители на търговското съсловие. По редица въпроси с вещина изпъкват двамата адвокати – Тодор А. Божинов, завършил по сведение на негови близки, юридическо образование във Виена¹⁵, който е и активен деец на Народно-либералната партия, и Атанас Гр. Каракашев (Nikolova, 2008, p 306).

Избирането от Хр. Теодоров за кмет слага край на периода, в който от 1877 г. нататък тази длъжност се заема от стари възрожденски търговци или техни наследници, не малка част от които са консерватори. В местната власт навлизат хора от по-младото поколение търговци, предприемачи и адвокати, последователи на либералите-стамболовисти, които по волята на избирателите, движат общинските дела заедно с уважавани революционни дейци и търговци от възрожденското време с често колебаещи се политически възгледи. Икономическата и политическата среда за управление е благоприятна. Свищовската търговия излиза от периода на застой (1884–1886 г.) и бележи тенденция към нарастване, градът продължава да е на първо място в износната и на второ във вносната търговия по р. Дунав, оживяват се и някои занаяти, което е добро условие за увеличаване на общинските приходи. Острите политически противопоставяния от предишните години стихват и общественият живот постепенно се нормализира. Партийната принадлежност на кмета улеснява контактите с окръжния управител и с министри от кабинета на Стефан Стамболов (1887–1894 г.), което е в полза на някои действия по управление на бюджета.

Съставяне, приемане и отчитане на бюджетите

Изискванията по съставянето и приемането на бюджетите са разписани в чл. чл. 101,102,103,104 от Законът за градските общини. Бюджетът се съставя от кмета, който го внася за разглеждане в Общинския съвет на редовна сесия през октомври; бюджети с приходи до 100 000 лв. се утвърждават от окръжния управител, а ако са над тази сума – от Министъра на вътрешните работи; изпълнението на бюджетите се възлага на кмета и бирника. Отчитането на приходите и разходите в края на бюджетното упражнение – 31 март следващата година, се прави от кмета, който е задължен да изготви главен отчет за тяхното състояние (чл. чл.100, 128)¹⁶.

¹² ДА – Велико Търново, Ф. 661К, оп. 1, а.е. 22, л. 35.

¹³ Държавен вестник, I, 135, 15 декември 1883, с. 1246.

¹⁴ ДА – Велико Търново, Ф. 661К, оп. 1, а.е. 27, л. 2.

¹⁵ ДА – Велико Търново, Ф. 1036К – справка за фондообразователя.

¹⁶ Държавен вестник, VIII, 69, 19 юли 1886, с. 11, 13.

Бюджетите на Свищовското градско общинско управление са съставени, приети и одобрени според законната процедура. При разработването им до 1891 г. Хр. Теодоров спазва правилото за съответствие между приходи и разходи без това да е изрично записано в Закона. В бюджетите за 1891 и 1893 г. вече е заложен дефицит съответно от 160 000 лв. и 500 000 лв., (има данни, че дефицит от 250 000 лв. е заложен и за 1892 г.) като е предвидено той да се покрие със средства от заеми. Тъй като такива не се сключват, този дефицит не се отчита и не се споменава изобщо и в отчетите в края на бюджетното упражнение. Към този краен срок българските общини често отбелязват повече приходи и повече разходи (Vasiliev, 1912, р. 7). За Свищовската община разликата между общата сума на приходите и разходите при приемането на бюджетите и в края на март следващата година варира по години, грубо казано, от 20 000 до 90 000 лв. Приходите в повече идват от излишък от предходни години, от събрани недобори, от отпуснати заеми. Всички бюджети завършват с излишък, който се генерира главно от по-късно постъпили вноски по приходите – в размер от 1200 лв. до 8700 лв. Дефицит от 1976 лв. е отчетен само за периода януари-октомври 1893 г. (последните месеци от управлението на Теодоров)¹⁷. От постъпилите суми в повече се гласуват допълнителни кредити, разрешени от Правилника за счетоводството и деловодството на градските общини от декември 1887 г. (Regulations, 1887, pp. 3-4), които се добавят към различни разходни пера. За 1887 г. общата сума на допълнителните кредити възлиза на 12 166 лв.; за 1888 г. – 18 091 лв.; за 1889 г. – 28 943 лв.; за 1890 г. – 90 387 лв.; за 1891 г. – 14 000 лв. и за 1893 г. – 13 000 лв.

Приходна част – планиране и събираемост

С оглед последващия анализ е важно да се направи следното уточнение, а именно, че той е изготвен според данните по утвърдените в началото на годината бюджети. Българската държава ги приема за меродавни, именно тях публикува в „Държавен вестник“ от 1893 г. нататък и по тях съди за финансовото положение на общините (Vasiliev, 1912, р. 7).

Според Закона приходите са два вида – редовни, уредени в чл. 109 и чл. 110 и извънредни – в чл. 112. Редовните приходи са 28 на брой, като размерът на 13 от тях се определя от общинските съвети. В Свищов общината не събира налозите от отстъпване на гробове, от бричките и файтоните и от корабите и параходите, които спират в пристанището (те се прибират от други институции), а облагането върху луксозните кучета не се прилага поради липса на такива в града. Данъкът откроя се въвежда през 1890 г., някои такси са обединени в едно перо (таксите от табла, домино, билиард и други игри се групират заедно с налога за печат върху картите за игра.) Извънредните приходи са 4 на брой.

¹⁷ ДА – Велико Търново, Ф. 661К, оп. 1, а.е. л. 36, 93–94, 172–173, 205–206, 216–217; а.е. 37, л. 8–9, 23–24, 32–33.

Таблиците 1 и 2 показват от какво произлизат доходите на общината. В тях е представен прихода на всяко перо в лева и като относителен дял в проценти в общия приход¹⁸. Те са подредени не в последователност, както в Закона, а в зависимост от тяхното значение за бюджета. На същия принцип са съставените и таблиците за разходите.

Таблица 1.

Приходни пера, които осигуряват малко над две трети от приходната част на бюджетите за 1887-1891 и 1893 г. – в лева и като относителен дял в проценти¹⁹

Приход	1887	1888	1889	1890	1891	1893
Обща сума на приходната част	86 162	109 525	112 823	167 555	191 316	213230
От общински движими и недвижими имоти	13000 15,08%	18500 16,89%	26089 23,12%	28000 16,71%	36620 19,14%	37330 17,50
От мерене до 2 ст. на всяка крина (цариградско киле) – кринина	20 000 23,21%	20000 18,26%	20000 17,72%	26000 15,51%	36000 18,81%	45000 21,09
От право на теглене на стоките – кантарина	16 000 18,56%	20905 19,08%	20905 18,52%	20905 12,47%	20905 10,92%	24000 11,25%
От бариера – такса за влизане в града на коли и животни с товари	12 000 13,93%	15221 13,89%	15221 1,49%	19000 11,33%	22305 11,65%	20000 9,37%
От октроа – налог върху влизаци в града предмети за потребление				30000 23,87%	35000 18,29%	40000 18,75
% от общия приход	70,79%	68,13%	72,87%	79,91%	78,83%	78,00%

Анализът на данните от тази таблица показва, че общата сума на приходите постепенно нараства. Най-висок процентен дял осигуряват двете даждия – кринина и кантарина (в проучванията те винаги се отчитат заедно), следват приходите от наемите от движими и недвижими общински имоти като след 1890 г. тяхното второ място се оспорва от приходите, които осигурява данъка октроа. Таксата от бариера представлява един добър доходен източник, не твърде голям, но важен. Значимостта на приходите според тази подредба напълно отговаря на търговския характер на града и оставя добро впечатление за стопанисването на общинските имоти.

¹⁸ Изчисленията в проценти са направени от автора. Тъй като в разчетите по приходите и разходи за някои години са допуснати неточности и отбелязана обща сума не винаги съвпада със сбора на сумите от отделните пера, в изчисленията някъде се появяват леки отклонения от нормата.

¹⁹ Разделението в Таблица 1 и Таблица 2 е направено с оглед по-ясно да се илюстрират основните приходи на общината.

Таблица 2.

Приходни пера, които осигуряват около една трета от приходната част на бюджетите за 1887-1891 и 1893 г. – в лева и като относителен дял в проценти

Приход	1887	1888	1889	1890	1891	1893
От градско право – до 25% от сумата на патентите за упражняване на занятие и за отваряне на заведения	6000 6,96%	5000 4,56%	6000 5,31%	6000 3,58%	6000 3,13%	7500 3,51%
От такса за преминаване по мостове и реки		4611 4,20%	4611 4,08%	4500 2,68%	4761 2,48%	3000 1,28%
От такса за препис документи	1500 1,74%	3500 3,19%	3500 3,10%	3500 2,08%	3500 1,82%	3000 1,28%
От налог върху недвижимите имоти (емляк) – до 25% от налога, плащан на държавата			5500 4,87%		3500 1,82%	3000 1,28%
От клане на добитък	1000 1,16%	2000 1,82%	2000 1,77%	1500 0,89%	3050 1,59%	4000 1,84%
От продажба на добитък	1000 1,16%	1599 1,45%	1599 1,41%	2000 1,19%	2401 1,25%	2000 0,98%
От глоби	300 0,34%	1500 1,36%	1500 1,32%	1500 0,89%	2000 1,04%	2000 0,93%
От възнаграждение за събрани недобори и данъци	500 0,58%	1500 1,46%	500 0,44%	1500 0,89%	1500 0,78%	2000 0,93%
От налог върху търгове		100 0,09%	100 0,08%	100 0,05%	100 0,05%	50 0,02%
От дъмга (белег) върху мерките и теглилките	800 0,94%	850.50 0,77%	850.50 0,75%	600 0,35%	1001 0,52%	1000 0,46%
От печат върху карти за игра и др. игри		367.50 0,33%	367.50 0,32%	300 0,17%	421 0,22%	721 0,33%
От такса за надписи върху заведения и др.		200 0,18%	200 0,17%	100 0,05%	100 0,05%	1500 0,70%
От позволителни билети за строеж на частни здания	300 0,34%	700 0,63%	1000 0,88%	1500 0,89%	1500 0,78%	3000 1,28%
От налог върху публични домове	300 0,34%	700 0,63%	700 0,62%	700 0,41%	700 0,36%	600 0,24%
От налог върху керемедчиници, тухларници и варници	500 0,58%	671 0,61%	671 0,59%	600 0,35%	702 0,36%	700 0,28%
От луксозни коне		150 0,13%	50 0,04%	50 0,02%	50 0,02%	50 0,02%

От места в града, дадени под наем за продаване на стоки–сергии		400 0,36%	400 0,35%	500 0,29%	500 0,26%	500 0,23%
От такси за театрални представления	200 0,23%	50 0,04%	50 0,04%	200 0,11%	200 0,10%	200 0,08%
Недобори и др. разход не според по изискванията на Закона (само за 1887 г.)	12 762 14,71%					
Извънредни приходи						
От добавъчни стотинки в размер не повече от 10% от сумите на преките данъци за държавата				5500 3,28%	5000 2,61%	6000 2,81%
От стойността на продадени недвижими имоти		10000 9,13%		2000 1,19%	2000 1,04%	5000 2,34%
От заеми						
От случайни приходи		1000 0,91%	1000 0,88%	1000 0,79%	1000 0,52%	1000 0,46%
% от общия приход	29,20%	31,86%	27,12%	20,08%	20,90%	21,78%

Източник за Таблица 1 и 2: Обобщена информация от протоколите Свищовския градски съвет при гласуването на бюджетите за 1887–1891 и 1893 г. (приходна част) – ДА – Велико Търново, ф. 661К, оп.1, а.е. 25, л. 96–97; а.е. 27, л. 66–69; а.е. 28, л. 8–94; а.е. 29, л. 182–187; а.е. 30, л. 184–187; а.е. 31, л. 129–132.

В тази група първото място по дял в проценти заемат приходите от градско-то право, следват приходите от таксите за препис на документи, за преминаване през общински мостове и превоз през брод по р. Дунав (гечит) и от налога върху недвижимите имоти. Приходите под 1% се генерират от такси за упражняване на различни видове дейности. През 1890 г. във връзка с нуждата от средства за благоустройство общината въвежда извънредния данък от добавъчните стотинки и той осигурява среден стабилен приход. Съветът разчита и на друг извънреден приход – от заеми. Те не са вписани в приходната част, тъй като са изтеглени сред приемане на бюджетите, а и на този етап законодателят не е разписал точни правила как да става тяхното отразяване в тях (Vasiliev, 1912, р. 12). Сключените заеми са за неотложни нужди, които не могат да се покрият с редовни общински приходи: за купуване са сграда за училище (от местната Сирашка каса през 1887 г. на стойност от 6000 лв.)²⁰; за поправка на два банара, за изплащане обезщетения за отчуждени имоти във връзка прокарване на нова улица, за довършване строежа на банята (от БНБ през 1889 г. за 68 000 лв.)²¹; за довършване строежа на две

²⁰ ДА – Велико Търново, Ф. 661К, оп. 1, а.е. 26, л. 44.

²¹ ДА – Велико Търново, Ф. 661К, оп. 1, а.е. 28, л. 1–6; а.е. 29, л. 59.

училищни сгради (от „I-вото Свищовско Спестовно Акционерно дружество“ – 10 000 лв., от Ефорията на Търговската гимназия също 10 000 лв.²², от Застрахователно дружество „България“ – 12 0000 лв. през 1891–1892 г.)²³. През 1891–1893 г. увлечението по теглене на заеми без достатъчно грижа как те ще се изплащат, което е обща болест за всички български общини, продължава като през 1893 г. се влиза в преговори чрез посредници с частни банкерски къщи от Париж, Лондон и Виена за отпускане на кредит в размер от 500 000 лв., но до положителен развой не се стига.

Как се планират приходите и с какви трудности се сблъсква тяхното събиране? Приходната част не се определя произволно. Прогнозната сума на отделните източници се формира като се отчита състоянието на градската икономика²⁴. След провеждане на търгове (за срок от една до три години) събирането на приходите се отдава на предприемач. Ако общината не е съгласна с предложената цена, тя поема това задължение. Изпълнението на разходната част се затруднява от различни по характер причини, като три, според нас, са най-важните: промени в държавните разпоредби по събиране на отделни такси, което води до искания за промени в сключени вече контракти; съпротивата на търговци и наематели на приходи срещу някои данъци и техния размер; противоречивото поведение на съвета в опит да лавира между компромиса и твърдото поведение пред техните искания. Примерите в подкрепа на този извод не са малко, но най-ярките сред тях са тези, свързани с организацията и събирането на данъка откроа, кринина и гечит. Въпреки че през 1889-1890 г. съветът прави сериозен компромис като приема ултимативните искания на търговците за начина на въвеждане на октроа (Vacheva, 2020, pp. 344–345), в продължение на три години разногласията между двете страни по въпросите за правилника, списъка и таксите на облаганите стоки не стихват. Общината понася репутационни щети и финансови загуби, тъй като някои търговци просто спират да плащат, а други – като вносителите на сол, са подкрепени в искането си от Министерството на финансите солта да не се облага²⁵. През 1892 г. наемателят на октроа е даден под съд за неиздължена сума в размер на 12 485 лв.

В другите два случая общината прилага по-твърд подход, но той се оказва небалансиран и също носи загуби. След като съветът налага по-високи норми при изчисляването на цариградското киле в литри и децилитри, което се изисква според законово решение от 1888 г. и не постига договореност с търговците житари, предприемачи бойкотират търга за събиране на кринината, а през 1890 г.

²² ДА – Велико Търново, Ф. 661К, оп. 1, а.е. 31, л. 8, 11–15.

²³ ДА – Велико Търново, Ф. 661К, оп. 1, а.е. 32, л. 20.

²⁴ ДА – Велико Търново, Ф. 661К, оп. 1, а.е. 28, л. 6.

²⁵ ДА – Велико Търново, Ф. 661К, оп. 1, а.е. 29, л. 173–181; а.е. 30, л. 7–9, 45–53, 70–78, 84–91; а.е. 32, л. 1–9, 27–28, 160–164.

общината е принудена да върне надвзетите суми на търговците в размер общо на 4900 лв.²⁶. Наемателят на гечит спира да плаща след отказа на съвета да промени условията на контракта поради намаляващия пътничкопоток, за което е даден на съд през 1892 г. за неизплатените 4726 лв.²⁷. Срещат се случаи на нередовни наематели на по-малки приходни обекти – шатри, общинската кръчма²⁸, бостани, тухларници²⁹. Трябва да се отбележи, че освен лични интереси, в поведението на търговците срещу аспекти от данъчната политика на съвета прозират и политически мотиви с цел дискредитиране на градското управление. Голяма част от тях са противници на правителството и твърдението в някои печатни издания, че именно търговците избират през 1893 г. новия кмет, звучат логично³⁰.

Разходна част -разпределение

Разходите, също като приходите, са два вида – редовни и извънредни. Редовните (чл. 113) са 21 на брой. За два от посочените Свищовското градско общинско управление не отделя средства – за доставяне в градския хамбар запаси от храни за предотвратяване бедствия от глад, защото няма необходимост от това и за разходи по специални закони, тъй като такива не се гласуват в разглеждания период.

Таблицы 3 и 4 показват как се разпределя разходната част на бюджетите по отделните статии в зависимост от размера на сумите и относителния им дял в проценти.

Таблица 3.

Разходи, за които се предвиждат около две трети от общата сума на разходната част на бюджетите за 1887-1891 и 1893 г. – в лева и като относителен дял в проценти³¹

Разход	1887	1888	1889	1890	1891	1893
Обща сума на разходната част	86162	109 525	112 832	167 555	191316	213230
Издържка служители на общината	30490 35,38%	37724 34,44%	37000 32,79%	40900 24,40%	60940 31,85%	56828 26,65%
Поправка и поддържане пътища, мостове, улици, водопроводи и градини	12000 13,92%	14685 13,40%	18482 16,38%	30000 17,90%	18011 9,41%	22278 10,44%

²⁶ ДА – Велико Търново, Ф. 661К, оп. 1, а.е. 28, л. 124; а.е. 29, л. 164; а.е.30, л. 27–37, 31, 55–56.

²⁷ ДА – Велико Търново, Ф. 661К, оп. 1, а.е. 31, л. 30, 59; а.е. 32, л. 27–28.

²⁸ ДА – Велико Търново, Ф. 661К, оп. 1, а.е. 28, л. 128–129.

²⁹ ДА – Велико Търново, Ф. 661К, оп. 1, а.е. 27, л. 3.

³⁰ Черно море, II, 96, 12 март 1894, с. 2.

³¹ По подобие на Таблицы 1 и 2 разделението на в Таблица 3 и 4 е направено с цел по-ясно разграничаване на основните разходи на общината.

Помощ на училищата	12000 13,92%	15000 13,69%	13000 11,52%	22500 13,42%	25000 13,06%	23000 10,78%
Осветление градски улици	10000 11,60%	9000 8,21%	9000 7,97%	12000 7,16%	12000 6,27%	18000 8,44%
% от общия разход	74,84%	69,76%	68,67%	62,90%	60,60%	56,32%

Анализът на данните от Таблица 3 показва, че най-много средства в общата структура на разходите се отделят за дейности и проекти в четири основни направления: изграждане на общинска администрация със стабилизирани щатен състав; поправка на стари и строеж на нови улици; помощ за училищата (грижа, възложена на общините от държавата), осигуряване на надеждно осветление в центъра и махалите. Големите суми за поддържане на администрация не са увлечение към бюрократичен лукс, а стремеж градът да разполага с професионални кадри – лекар, инженер, архитект, ветеринарен доктор, пожарен командир, а също и с длъжностни лица за охрана на собствеността и безопасността на жителите. Поправката на стари и изграждането на нови улици има важно значение най-вече с оглед на това да се осигури връзката на града със скелета, за да не се убие основния поминък – търговията и ако се вземат предвид целите на някои от заемите и на голяма част от гласуваните през годините допълнителни кредити, можем да заключим, че съвкупно за целия период средствата по този параграф са повече от тези за общинската администрация.

Таблица 4.

Разходи, за които се предвиждат около една трета от общата сума на разходната част на бюджетите за 1887-1891 и 1893 г. – в лева и като относителен дял в проценти

Разход	1887	1888	1889	1890	1891	1893
Изплащане лихви и амортизации от дългове на общината		600 0,54%	5500 4,87%	13940 8,31%	13940 7,28%	30000 14,06%
Отчуждаване места при планиране на града	3000 3,48%	3000 2,73%	7000 6,20%	16108 9,61%	10000 5,22%	20000 9,37%
Издръжка и поддръжка на пожарна команда	1000 1,16%	4100 3,74%	3000 2,65%	3000 1,79%	6050 3,16%	4500 2,11%
Поддържане общински приюти, пенсии за служители, помощи за бедни, болни, деца в нужда и за др. благотворителни цели	2000 2,32%	2000 1,82%	3000 2,65%	3000 1,79%	3000 1,56%	4200 1,96%

Канцеларски разходи	2000 2,32%	2000 1,82%	2800 2,48%	1800 1,07%	2000 1,04%	2000 0,93%
За тържества по случай празници	1500 1,74%	2000 1,82%	1000 0,88%	2500 1,49%	2500 1,30%	2000 0,93%
Осветление, отопление и др. на общинското управление	400 0,46%	1000 0,91%	1400 1,24%	1500 0,89%	1500 0,78%	800 0,37%
Данъци за недвижими общински имоти	500 0,58%	500 0,45%	200 0,17%	400 0,23%	400 0,20%	1000 0,46%
Поддръжка читалище и общинска библиотека					500 0,26%	1000 0,46%
Поддръжка гробове от войната -1877 г.		100 0,09%	100 0,08%	100 0,05%	100 0,05%	50 0,02%
Застраховка общински здания	325 0,47%	400 0,36%	600 0,53%	750 0,44%	800 0,41%	800 0,37%
Издържка архитект, инженер, стражари, агенти, пъдари	3000 3,48%	3000 2,73%	2040 1,80%	7680 4,58%		
Наем за общински здания	3000 3,48%	7000 6,39%	1000 0,88%	1000 0,59%		
Поддръжка лекар и градска болница със служителите ѝ		1000 0,91%	1000 0,88%	1000 0,59%	1000 0,52%	1000 0,46%
Непредвидени разходи	1000 1,16%	1000 0,91%	1000 0,88%	1000 0,59%	1000 0,52%	1000 0,46%
Запасен фонд	3747 4,34%	5476 4,99%	5651 5%	8377 4,99%	9565 5,05%	10661 5,99%
Не по предвидени по Закона пера по бюджета					26500 13,85%	6500 3,04%
% от общия разход	24,92%	30,29%	31,27%	37,09%	41,21%	40,10%

Източник за Таблица 3 и 4: Обобщена информация от протоколите Свищовския градски съвет при гласуването на бюджетите за 1887–1891 и 1893 г. (разходна част) – ДА – Велико Търново, ф. 661К, оп.1, а.е. а.е. 25, л. 98–100; а.е. 27, л. 67–72; а.е. 28, л. 94–98; а.е. 29, л. 187–191; а.е. 30, л. 188–192; а.е. 31, л. 132–139.

Данните от тази таблица показват, че вноските по лихвите и амортизиациите на дълговете на общината, както и изплащането на отчуждени имоти във връзка с регулиране на уличната инфраструктура, поглъщат солиден ресурс. С останалите разходи, чиито относителен дял е между 1 и 2 процента общината се опитва да обезпечи както своите, така и социалните и културните нужди на града. Към тези сфери се насочват и суми по линия на допълнителните кредити: за купуване на канцеларски книги при въвеждане на Правилника за деловодството и счетовод-

ството; за ваксинация против шарка; за посещения на княз Фердинанд през 1887 и 1893 г. – предимно да се ремонтират улиците, по които ще премине и др. За поддръжка на сградния фонд на общината са предвидени разходи под 1%. От 1891 г. заплатите на инженер, архитект и др. вече се изплащат от заделените за администрацията средства. А по параграфа за издръжка на лекар и болница, общината плаща само определените ѝ годишни вноски за строеж на окръжна болница, а лекарят и медицинските лица се числят към общинската администрация и получават заплати като нейни служители. Непредвидените разходи по закон са до 1000 лв., а запасният фонд – до 5% от общата сума на разхода. Средствата от тях отиват за непланирани нужди, например през 1888 г. – за довършване строителството на пиацата³²; през 1893 г. – за подаръци на княгиня Мария Луиза във връзка с нейно посещение³³.

През 1891 и 1893 г. Теодоров, с мълчаливото съгласие на съвета, отделя средства за разходи, непредвидени в Закона и това при по-късната проверка е отчетено като сериозно нарушение.

Извънредните разходи според Закона са тези, които са необходими при строеж на пътища, мостове, водопроводи и др., които не се предвиждат редовно в бюджета всяка година. Такива разходи са включени в бюджетите за 1891 г. – 160 000 лв. за строеж на училищни сгради и за водоснабдяване³⁴ и през 1893 г. – за водоснабдяване, за засаждане на гора, за строеж на нови улици, салхана, склад за леснозапалими материали, публичен дом и за общинска сграда в размер на 500 000 лв.³⁵ По тези проекти не се работи, тъй като, както вече се посочи, не се осигуряват нужните за това средства от заеми.

Постигнати резултати

При разработването на бюджетите Хр. Теодоров се ръководи от една цел – да се обезпечи социално-икономическата стабилност на града и успява да осъществи редица проекти за нейното изпълнение. Към 1893 г. Свищов вече е с подобрен облик и с разширен кръг от услуги: функционира общинска администрация, обособена в 7 отделения; изграден е 2 км. участък от шосето Свищов-Севлиево; поправени са два банара (те са укрепени и са иззидани отводнителни канали, за не се срутят и да затворят пътя към скелята), построени са две нови улици пак във връзка достъпа до пристанището, урегулирани са 3 площада, издигнати са подпорни стени и др., положен е калдъръм и са поправени над 15 улици и е разширена градската градина; построена е пиаца с 40 дъсчени шатри, две салхани, две училищни сгради, довършена е новата баня; проучени са съседни водоизточници и са построени две нови

³² ДА – Велико Търново, Ф. 661К, оп. 1, а.е. 28, л. 10.

³³ ДА – Велико Търново, Ф. 661К, оп. 1, а.е. 32, л. 45.

³⁴ ДА – Велико Търново, Ф. 661К, оп. 1, а.е. 30, л. 193–195.

³⁵ ДА – Велико Търново, Ф. 661К, оп. 1, а.е. 31, л. 138–138.

чешми; обновено е оборудването на пожарната команда; поддържа се амбулатория за здравни грижи и общински приют за бедни; започната е работата по промени в градоустройствения план, съобразени с местния терен и особености. Наред с това обаче кметството натрупва дълг, който към есента на 1893 г. възлиза на 160 000 лв. Той се състои от два компонента: заеми (78 908 лв.) и платежи за разни извършени дейности (85 719 лв.). От изтеглените заеми изцяло е изплатен този към Сирашката каса. Сумите по лихвите и амортизациите на дълга към БНБ са внесени само за 1890 и 1891 г., (общо две осми), плащанията към другите кредитни институции са просрочвани и отлагани³⁶. По същество дългът е следствие на това, че съветът не обръща достатъчно внимание на въпроса дали със заложените приходи ще могат да се посрещнат годишните плащания по заемите (лихви, погашения и др.) и в същото време да се изпълняват другите проекти по благоустройството на града при появяващи се вече проблеми със събираемостта на приходите. Дефицитът в знанията по финансови въпроси сред повечето от членовете на съвета и амбициите на кмета да направи за града повече от възможното също допринасят за това. След приспадане на получените в края на годината приходи, чистият дълг остава 120 000 лв. Трябва обаче дебело да се подчертае, че за разлика от много други градове, които също трупат дългове от заеми, но сумите са прахосани (Vasiliev, 1908), то в Свищов средствата са използвани успешно по предназначение.

С поведението си в края на мандата Теодоров предизвиква и криза в управлението на бюджета тъй като той, вече депутат и при осигурена му правителствена защита, бави предаване на документите по сметките за 1893 г. и новият кмет не може да състави разчета за приходите и разходите за 1894 г. Въпросът се урежда изключително трудно като през март 1894 г. вътрешното министерство дава разрешение за сключване на заем от БНБ лв. за изплащане на дълга³⁷.

Контролът върху изпълнението на бюджета и допуснати закононарушения

През 1895 г. комисията за проверка сметките на Свищовското градско общинско управление за времето на кметуването на Хр. Теодоров представя подробен отчет за всички констатирани, според формулировката на заключенията, „закононарушения и нередовности“. Прегледът на отчетите за всяка една бюджетна година³⁸ позволява нарушенията да се обособят в няколко насоки. При разплащанията кметът отпуска в аванс на помощник кметовете и секретаря на съвета платежни заповеди за определени суми, без всички те да са оправдани с редовни разплащателни документи; заверява разписки на служители в общината за суми

³⁶ ДА – Велико Търново, Ф. 661К, оп. 1, а.е. 33, л. 3–4.

³⁷ ДА – Велико Търново, Ф. 661К, оп. 1, а.е. 33, л. 15–16, 62–72, 109–115.

³⁸ ДА – Велико Търново, Ф. 661К, оп. 1, а.е. 36, л. 94–101, 174–192, 207–215, 218–231; а.е. 37, л. 9–18, 24–31, 33–42.

срещу извършена работа, които не са оправдани с нужните документи, както и на неграмотни лица, без да е спазена процедурата. Заедно с това кметът прехвърля средства от един параграф от разходната част на бюджета към друг, което е забранено от Закона; задържа средствата от помощи за Червения кръст, не ги внася по предназначение и ги използва за други общински цели, като същото е сторено и с парите от държавната помощ от 10 000 лв. за училищата; раздава от касата парични помощи на местния манастир и на вакъфското настоятелство без общината да има това право. Допуснато е някои такси да се събират не от бирника, а от помощник кмета Татаров без те да се завеждат навреме като приход. Сериозно нарушение е и неспазването на процедурата по влизане в сила на редица решения, в това чисто и за допълнителните кредити, за което се изисква одобрение на окръжния управител на база заключения на окръжната постоянна комисия. При все, че в града за тези нарушения се знае, не откриваме сведения окръжният управител Георги Иванов да е назначавал ревизии, каквото право има.

Използваните от кмета незаконни практики демонстрират чувство за безнаказаност и всепопозволеност. След 1890 г. Теодоров, при гарантирано партийно-политическо покровителство, все по-често нарушава административната дисциплина. Трябва обаче да се каже, че част от тези негови действия са в името да се подсигурят навреме средствата за текущи дейности и че не става дума за груба злоупотреба със средства, макар че винаги в такива случаи има и облагодетелствани на дребно лица. Относно предложението на комисията Теодоров да бъде подведен под отговорност за нарушения на членове от Закона и от Правилника, в някои случаи заедно с бирника, няма данни за съдопроизводство в следващите години. Новият общински съвет със сътрудничеството на вече бившия кмет урежда начина за възстановяване на изразходваните от него не по предназначение суми и за оправдаване на разходите³⁹.

В заключение

Първите години от прилагането в Свищов на Закона за градските общини от 1886 г. ясно сочат, че и чрез него не се постига нужното съответствие между многобройните задължения на общините и тяхната финансова обезпеченост, както и че на местно ниво липсва нужния административен капацитет и бюджетна дисциплина. От 1894 г. чрез промени в Закон и в други данъчни разпоредби държавата се опитва да увеличи приходите на общините и да въведе по-ефективни механизми за контрол върху тяхното използване. Управлението на Хр. Теодоров е нагледен пример и за това, че когато местната и централната власт се заемат от една и съща политическа сила, общините получават по-лесно финансова помощ от държавата, но стават по-безконтролна при разходването на средства.

³⁹ ДА – Велико Търново, Ф. 661К, оп. 1, а.е. 38, л. 183–184.

REFERENCES:

- Kolev, V. 2006. *Municipalities in Bulgaria (1860s–1880s)*. Sofia: IF-94. [Колев, В. 2006, *Общините в България (60-те – 80-те години на XIX век)*. София, ИФ-94].
- Nikolova, Yu. 2008. *Svishtov in the 19th and the first decade of the 20th century. Persons, events, facts*. Sofia: Ivray. [Николова, Ю. 2008. *Достойно естъ. Свищов през XIX и първото десетилетие на XX в. Личности, събития, факти*. София: Иврай].
- Regulations for the accounting and record-keeping of city municipal administrations. 1887*. Sofia: Darzhavna Pechatnitsa [Правилник за счетоводството и деловодството на градските общински управления. 1887. София: Държавна печатница].
- Vasiliev, T. 1908. Municipal loans. *Journal of the Bulgarian Economic Society*, vol. 12, no. 5–6, pp. 287–291. [Васильов, Т. 1908. Общинските заеми. *Списание на Българското икономическо дружество*, год. 12, бр. 5–6, с. 287–291].
- Vasiliev, T. 1912. The budgets of the city municipalities for 1911. *Journal of the Bulgarian Economic Society*, vol. 16, no. 1, pp. 7–19. [Васильов, Т. 1912. Бюджетите на градските общини за 1911 г., *Списание на Българското икономическо дружество*, год. 16, бр. 1, с. 7–19.]
- Vacheva, E. 2020. The Economic Policy of Svishtov Municipality during the Rule of Mayor Hristo Teodorov (1877–1893). *Proceeding of Centre for Economic History Research*, vol. 5, pp. 333–347. [Вачева, Е. 2020. Икономическа политика на Свищовска община по време на управлението на кмета Христо Теодоров (1877-1893). *Известия на Центъра за стопанско-исторически изследвания*, т. 5, с. 333–347].

Correspondence address:

Margarita Marinova – Associate Professor, PhD

International Business School – Botevgrad

14, Gurko Str., 2140, Botevgrad

Tel: (+ 359) 887 506487

E-mail: mar_stemar@abv.bg

SCOPUS Researcher ID: 57415596800

Web of Science Researcher ID: AAR-4454-2020

<https://orcid.org/0000-0003-3550-6602>