

гл. ас ДЕСИСЛАВА СТОИЛОВА

ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ "НЕОФИТ РИЛСКИ", гр. БЛАГОЕВГРАД

**ФИНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ: ПОСТИЖЕНИЯ, ПРОБЛЕМИ,
ПЕРСПЕКТИВИ**

**FINANCIAL DECENTRALIZATION IN BULGARIA: ACHIEVEMENTS, PROBLEMS,
PERSPECTIVES**

Chief Ass. Prof. DESISLAVA STOILOVA

SOUTHWESTERN UNIVERSITY "NEOFIT RILSKI", BLAGOEVGRAD

*Разработката е част от научно-изследователски проект на тема
"Финансиране на общините чрез емитиране на облигации",
финансиран от Национален фонд "Научни изследвания" при МОН на
РБ.*

Abstract: The paper is intended to study the relationship between the fiscal decentralization in Bulgaria and the current financial position of local governments. The main purpose is to present the status, tendencies, and fundamental problems of the municipal budgets as a base for further analysis, conclusions, Assessments, and recommendations.

Key words: fiscal decentralization, local budgets, municipal creditworthiness

**Финансова децентрализация -
основни количествени параметри**

Децентрализацията обикновено се дефинира като процес, при който държавата прехвърля на местната власт права и отговорности за изпълнение на определени функции, свързани с предлагането на публичните стоки и услуги, чието потребление е пространствено ограничено на територията под местна юрисдикция. Обхватът на предоставените компетенции определя равнището на децентрализация, което разглежда от позициите на общините, изпълва със съдържание понятието местно самоуправление.

Политиката на фискална децентрализация придоби съществено значение за съвременните държави в началото на 90-те години на миналия век. Смята се, че децентрализацията в публичния сектор на икономиката има за резултат значителни ползи, водещи до повишаване на ефективността при

предоставяне на публичните стоки и услуги и по-пълното удовлетворяване на предпочитанията и нуждите на местното население. Реализирането на посочените позитиви обаче, е свързано с изпълнението на редица предварителни изисквания, като фундаментална предпоставка е съответствието между отговорности и ресурси на местната власт.

Въпреки че фискалната област в местното самоуправление е тясно специализирана във всяка страна, в зависимост от нейното историческо развитие, държавно устройство и административно деление, националните особености, нужди и законова рамка, с оглед предстоящата интеграция на България към единното европейско пространство, е целесъобразно да се направи опит за анализ и сравнение на финансовите параметри на взаимоотношенията централна - местна власт, с цел рационално използване на европейския

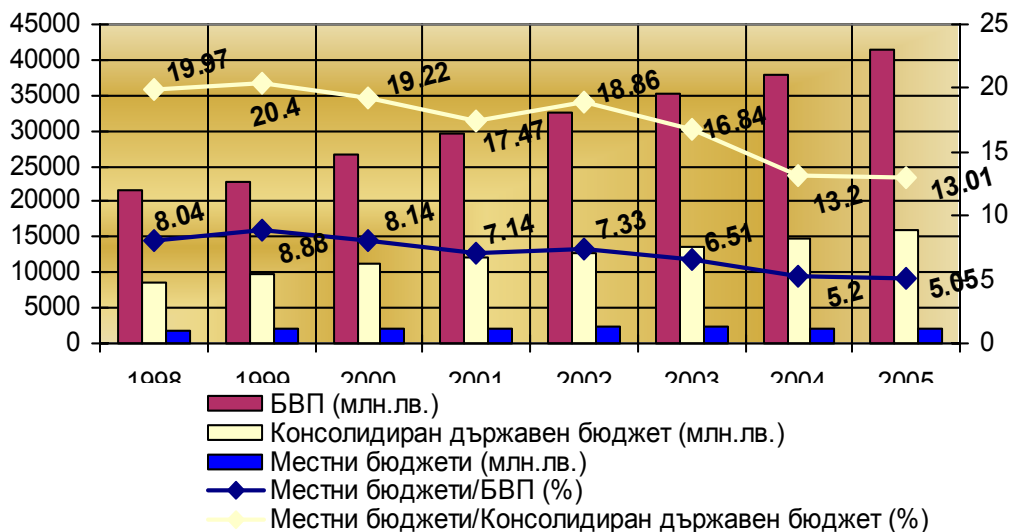
опит за нуждите на финансовата децентрализация у нас. Същевременно е важно да се отчете обстоятелството, че не съществува унифициран “модел” на фискалните взаимоотношения между отделните равнища на управление, поради което е невъзможно формулирането и прилагането на еднозначно правило за “благоприятна” степен на финансова децентрализация.

Равнището на фискална децентрализация в държавите, ратифицирали Европейската харта за местно самоуправление (ЕХМС) се проследява в специални доклади на Съвета на Европа и ОИСР, които представят данни за разпределението на ресурсите в публичния сектор. Като основни количествени параметри, характеризиращи финансовата децентрализация обикновено се посочват коефициента на централизация и свързаните с него показатели: дял на общинските бюджети в КДБ и БВП на страната. Тези показатели измерват както разпределението на функциите по

предлагането на публичните блага, така и на свързаните с тях финансови потоци, като разкриват пропорцията, в която ресурсите на публичния сектор се поделят между централната и местна власт.

Коефициентът на централизация за България възлиза на над 80% от бюджетните ресурси на публичния сектор. Понастоящем делът на общинските разходи в консолидираните разходи се движи в границите 13-14%, а посредством общинските бюджети се преразпределя не повече от 5-6% от БВП. Посочените данни разкриват ниската степен на финансова децентрализация в България, на фона на средни за Европа равнища на тези показатели съответно 25-26% относителен дял на местните бюджети в консолидирания бюджет и преразпределение на над 14% от БВП посредством бюджетите на местното самоуправление. (OECD, 2002)(вж фигура 1)

Фигура 1



България: макроикономически и бюджетни индикатори

Източник: МФ и собствени изчисления

Въпреки че стартът на реформата за фискална децентрализация през 2002г. наложи значителни промени в цялостната рамка на финансовите взаимоотношения между централната и местна власт в България, устойчивата тенденция на постъпателна централизация на ресурсите в публичния сектор, започнала още в началото на 90-те години на миналия век, продължава и през първите пет години на новото столетие. Независимо от регистрирания икономически растеж, дялът на общинските бюджети в КДБ и БВП остава почти неизменен като абсолютна сума и намалява като относителна величина. Тенденцията се запазва и през 2005г., като въпреки че по общинските бюджети са разчетени 2 089, 3 млн. лв., което регистрира увеличение в размер на 179, 4 млн. лв. спрямо предходната година, относителният дял на общинските бюджети в БВП и консолидираната фискална програма намалява.

Причините за редуциране дела на общините при разпределянето на ресурсите в публичния сектор са много, но две от тях могат да се отчетат като съществени. На първо място, кризисното състояние на икономиката в края на миналия век наложи централизацията на ресурсите като начин да се запазят от финансов колапс автономните бюджети. На второ място, големите различия във фискалните позиции на общините налагат необходимостта от централизирано преразпределение на ресурсите и повишаване ролята на държавните трансфери, без които финансово слабите общини не биха могли да функционират.

Ниските стойности на количествените параметри на финансовата децентрализация в нашата страна са продукт на процеса на централизиране на предоставяните публични услуги. Постепенно отпаднаха ангажименти за финансиране чрез общинските бюджети на редица разходни отговорности в областта на образованието,

здравеопазването и социалните дейности. Съществен фактор е и пониският темп на нарастване на общинските разходи в сравнение с останалите публични сфери в страната.

Трябва да се отбележи, че въпреки честата им употреба, посочените количествени измерители имат редица недостатъци, поради което понякога водят до неправилни изводи относно реалната финансова независимост на местната власт. Преди всичко, дялът на местните бюджети в КДБ или БВП не може да служи като прецизен показател за степента на автономност на местната власт при вземане на разходни решения, защото общините извършват както разходи с обхват и разпределение, контролирани на местно ниво, така и необходимите разходи за осъществяване на дейностите, делегирани от централната власт. От друга страна, посочените показатели не предоставят необходимата информация за вертикалната фискална структура на публичния сектор, като игнорират правомощията на местната власт по отношение на собствените приходиизточници. Ето защо, като коректен показател за оценка на финансовите аспекти на децентрализацията се разглежда степента на данъчна автономност, която осигурява обща информация както за относителния дял на местните данъци и такси в общите бюджетни приходи, така и за правомощията на местната власт при определяне на техните размери и облагаема основа.

Фискална зависимост на местната власт - структура на общинските приходи

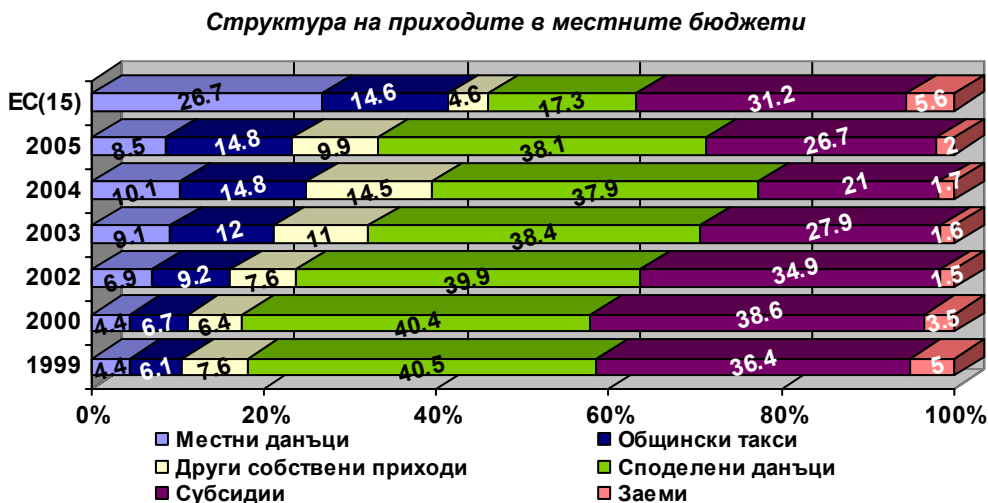
С цел фокусиране на дебата е важно да се подчертае, че не съществува идеална структура на местните приходи, но все пак има единно становище относно стандартите, които следва да се спазват при предоставянето на бюджетни правомощия на местната власт. Стандартите са синтезирани в чл.

9 на ЕХМС, който третира финансовите ресурси на общините и гарантира финансовата им автономност, като прокламира адекватност, стабилност и предсказуемост на приходите, както и определена степен на контрол над приходоизточниците. Приходите в местните бюджети се декомпозират на собствени приходи от местни данъци, такси и други неданъчни приходи, които традиционно са под контрола на местната власт и държавни трансфери, определяни от централното равнище на управление. По принцип се смята, че когато собствените ресурси са съпоставими като размер с държавните трансфери, финансовата автономност на общините е добре обезпечена.

Наличните данни налагат извода, че основните параметри на приходната част на местните бюджети в България, са съпоставими с преобладаващия

европейски модел. Собствените приходи на общините продължават тенденцията да нарастват както абсолютно, така и относително, като през последните години делът им надхвърля една трета от общата сума на приходите в местните бюджети. В сравнение със стойностите от 10-11%, регистрирани през 90-те години е постигнат значителен напредък по отношение повишаване равнището на местен контрол върху приходната част на бюджета и доближаването му до средното европейско равнище. Преструктурирането на общинските приходи се дължи както на намаляване на разходните отговорности, финансирани с държавни трансфери, така и на трайната тенденция на значително увеличаване на собствените приходи през последните години (вж фигура 2).

Фигура 2



Източник: МФ, НСОРБ

Все пак трябва да се отбележи факта, че в сравнение с 2004г., когато делът на собствените приходи в общинските бюджети достига 39, 4%, финансовата 2005г. регистрира крачка назад с едва 33, 1% относителен дял на собствените приходи – равнище, по-ниско дори от отчетеното през 2003г. Намалението се

дължи предимно на редуцирането на и без това ограничната местна данъчна база, поради окончателното отпадане на пътния данък, както и на освобождаването от данък върху наследството на основната група данъкоплатци - “преживелия съпруг и наследниците по права линия без

ограничения". (ЗМДТ, чл. 31, ал. 2) Създаденият механизъм за компенсиране на общините за загубите на приходи от пътен данък чрез допълнителен трансфер, не променя обстоятелството, че се засилва финансовата зависимост на местната власт от центъра, както и факта, че липсват компенсации за по-ниските приходи от данък наследство, оценени на около 300-350 хил. лв. годишно.

Местни данъци

Детайлното вглеждане в структурата на собствените приходи разкрива една тревожна тенденция, а именно намаляване на приходите от местни данъци в общинските бюджети. Докато през 2003г. в общинските бюджети са постъпили местни данъци на стойност 206, 1 млн. лв., то през 2004г. са разчетени 197, 6 млн. лв., а за 2005г. са планирани едва 177, 4 млн. лв., което означава намаление от около 14%. В тази връзка трябва да се подчертае необходимостта от разширяване на местната данъчна база с цел засилване финансовата автономност на местната власт. Освен че ни доближава до модела на европейските държави, увеличаването на дела на собствените приходи е в унисон със стратегическите цели на реформата в местните финанси.

Вариант за решаване на проблема е да се осъвремени данъчната база на данъка върху недвижимата собственост. Значителното увеличение на пазарната стойност на недвижимите имоти през последните години дава основание да се приложи чл. 5 (1) от ЗМДТ. Ползването на същата база ще доведе до увеличаване на приходите и от другите имуществени данъци. Друг вариант е да се потърсят нови приходоизточници, като например определяне на патентния данък като местен приход или налагане на допълнителен процент (надбавка) за общините към някои от републиканските данъци.

От друга страна, въпреки че делът на собствените приходи в местните

бюджети варира около средните стойности за европейските държави, според класификацията на ОИСР, местните данъци в нашата страна попадат в категории, където данъчната автономност на местната власт е най-силно ограничена и дори липсва. Поради нееднозначните определения на понятието "местен данък" в съвременната фискална теория и практика, като най-важна негова характеристика е възприета свободата на местната власт да определя данъчната база и ставка.

В момента българските общини нямат правомощия да определят вида, размера и облагаемата основа на местните данъци. Фактически, единствената причина те да се наричат "местни" е че са регламентирани със ЗМДТ. От гледна точка на модерните публични финанси, ако местната власт няма никаква роля при определянето на местните данъци, те не могат да се разглеждат като собствени приходи, а се дефинират като специфични трансфери. Ето защо, съгласно цитираната таксономия, над 75% от общинските бюджети в България се формират от трансфери и се определят от централната власт, което ни отдалечава от възприетият като база за сравнение модел на структурата на местните приходи в европейските държави.

Данъчните компетенции на общините са един от стълбовете на финансовата децентрализация в развитите държави. В тази връзка у нас перманентно се възобновява дискусиата относно предложението за промяна в Конституцията, която би позволила на общинските съвети сами да определят ставките на местните данъци, което е залегнало и във вече цитираната правителствена програма за реализация на концепцията за финансова децентрализация. Идеята заслужава подкрепа, но само при условие, че се осигури необходимия период на адаптация, мониторинг и стъпково въвеждане на новите данъчни

правомощия на общините, които да даде възможност за изглаждане на механизмите, отработване на практиките и обучение на персонала, за да могат общините постепенно да започнат да провеждат самостоятелно разумна бюджетна политика.

Общински такси

Важна част от собствените приходи на общините са местните такси. Нещо повече, таксите имат потенциал да се превърнат в основен собствен приходоизточник в общинските бюджети. Едно от най-големите достижения на реформата в сферата на местните финанси до момента е предоставянето на пълни правомощия на местната власт по отношение на таксите. От началото на 2003г. общините следват собствена политика по отношение на услугите, предоставяни на гражданите, срещу които събират общински такси. ЗМДТ определя единствено видовете услуги и общите правила, които общините трябва да съблюдават при разработване на

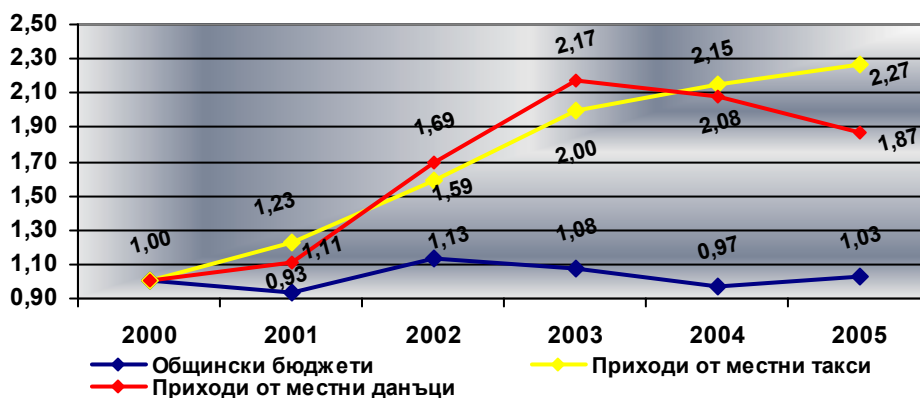
своята политика. Всяка община, чрез своя наредба, определя обхвата на съответната услуга, начина на нейното предоставяне и остойностяване, размера на таксата, както и евентуалните облекчения спрямо определени кръгове потребители.

Данните сочат значителен ръст в размера на приходите от общински такси, както като абсолютна сума, така и като относителен дял от бюджетите на общините. Тенденцията на нарастване значението на таксите като местен приходоизточник се дължи както на непрекъснатото увеличаване на постъпленията от такси, така и на структурните промени в общинските бюджети. Факт е, че местните такси са удвоили обема си спрямо равнището от 2000г., докато ръстът на общинските бюджети е едва 3%. Тенденцията за редуциране на приходите от местни данъци след постигнатият връх през 2003г. е повече от очевидна (вж фигура 3).

Фигура 3

Темп на нарастване на общите приходи, приходите от данъци и такси в местните бюджети

(2000г. е приета за база)



Източник: МФ, НСОРБ и собствени изчисления на автора

Основната причина за ръста на общинските такси е разделянето на дейностите, финансирани чрез общинските бюджети, на делегирани от държавата и местни, което налага общините постепенно да изпълнят разпоредбите на ЗМДТ, според които размерът на таксата трябва да покрива пълната себестойност на предоставяната услуга. Неспазването на това изискване означава, че общината трябва да заделя от други местни приходи, за да компенсира разликата. Въпреки че принципът за облагане според ползите (*benefit principle*), интерпретиран още като разходно-покривен принцип намира широко приложение при определяне размера на таксите в развитите страни, абсолютизирането му не е желателно. Независимо от факта, че общинските такси в европейските държави имат характер на цени за предоставяните публични стоки и услуги, се допускат редица изключения за постигане на екологични, образователни или социални цели. Например в нашата страна потребителските такси за ползване на детски градини и ясли възстановяват едва около една трета от издръжката в тези заведения, което означава, че на практика общините заделят съществена част от собствените си приходи, за да субсидират малка част от своето население – родителите на деца, ползващи общински детски заведения. Все пак, от гледна точка на демографската ситуация в страната, един разумен компромис по отношение на въпросните такси е абсолютно наложителен.

Механизъм на държавните трансфери

Характерна за нашата страна е значителната финансова диференциация между малко на брой, силни в икономическо отношение общини и останалата маса. Неблагоприятно съчетание на икономически и социални характеристики

е налице в около 80% от общините в България. Икономическите показатели на фирмите и доходите на населението в тези общини са ниски, в резултат на което липсват достатъчни по размер собствени ресурси и основен източник на приходи са държавните трансфери. С най-голям ресурс са малките общини, с локализирани сравнително големи предприятия и големите градове, чийто ресурсен потенциал не е изчерпан от икономическата криза. Ето защо, поради необходимостта от осигуряване на равностоен достъп на населението и минимално равнище на финансиране на публичните стоки и услуги във всички региони на страната, прилаганата система за преразпределение чрез държавни трансфери не влиза в противоречие с духа и принципите на финансовата децентрализация.

Несъмнено постижение на реформата в местните финанси през последните две години, е изградения стабилен фундамент на финансовите взаимоотношения между централната и местна власт, чрез ясното разделяне на общинските разходи на делегирани от централната власт и осигурявани по усмотрение на общините, т. е. като местен избор. Разработените стандарти за издръжка на държавните дейности, финансирани чрез общинските бюджети, в секторите образование, здравеопазване, култура, социално подпомагане, отбрана и сигурност, общинска администрация, са основа за въвеждане на прозрачен механизъм за определяне на фискалните взаимоотношения на централния бюджет с бюджетите на общините.

Пълното обезпечаване на делегираните държавни дейности с трансфери – преотстъпени данъци и обща допълваща субсидия, както и финансирането на общинските дейности със собствени приходи и изравнителна субсидия (при недостатъчен данъчен капацитет на общината), внася яснота и прозрачност относно отговорностите на централната и местна власт за

обезпечаване и управление на предоставяните от общините публични услуги. Чрез стандартите за разходи е създаден механизъм за справедливо разпределение на финансовите ресурси за делегираните от държавата услуги между общините. Механизмът за определяне на държавните субсидии се опрости, като стана по-ясен и обективен. Налице е механизъм за определяне общия размер както на допълващата, така и на изравнителната субсидия.

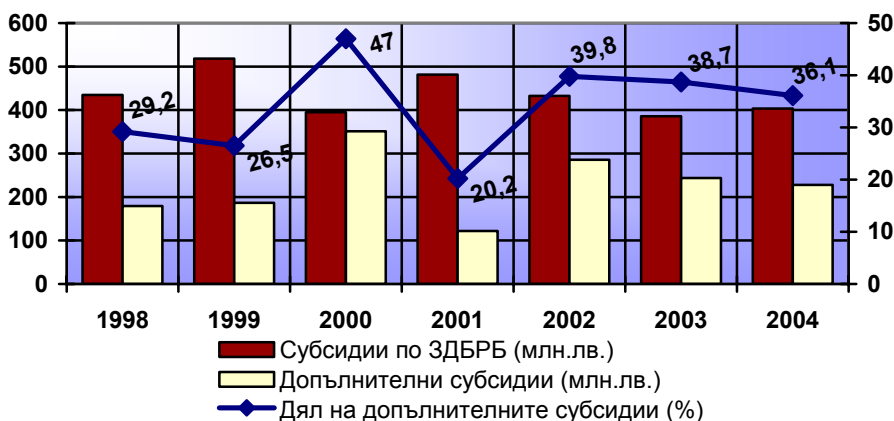
Същевременно не са решени някои основни проблеми на финансовите взаимоотношения между централната и местна власт. Въпреки че приетите разходни стандарти определят минимално равнище на финансиране на делегираните услуги, те не отчитат междуобщинските различия в разходите, както и резултатите от дейността – количеството и качеството на предоставените услуги. Друг проблем е отнемането на общинските правомощия за разпределение на държавните трансфери за делегираните дейности според местните приоритети, както и липсата на механизъм за определяне на общия размер на субсидията за капиталови разходи.

Все пак, от гледна точка на европейската практика в областта на фискалните взаимоотношения между централната и местна власт, основен проблем си остава фактът, че механизмът за формиране и разпределяне на държавните трансфери в България се урежда ежегодно със ЗДБ, което създава несигурност по отношение приходната част на общинските бюджети. Местните власти нямат

необходимата предвидимост и стабилност на приходиизточниците, която би им позволила да изградят дългосрочна стратегия за постигане на целите си. В тази връзка е абсолютно необходимо да се разработи и приеме трайна законова рамка, регулираща принципите и механизмите за предоставяне на държавни трансфери на общините

Друг съществен проблем е неточното планиране на субсидиите, продиктувано предимно от нежеланието на централната власт да се раздели с основния си подход към общините – определяне на нисък първоначален план и разпределяне на допълнителни средства по критерии, различни от утвърдените от законодателната власт. По този начин общинските бюджети остават “отворени”, като се пренебрегва обективната методика и наличните ресурси се разпределят на принципа “за всеки по малко”. Например през 2003г. освен планираният структурен недостиг за държавните дейности, водещ до увеличаване на общата допълваща субсидия от 270, 9 на 488, 3 млн. лв., значително са увеличени и останалите субсидии - изравнителната от 15, 0 на 25, 9 млн. лв. и субсидията за капиталови разходи от 100 на 116, 1 млн. лв. Според предварителните разчети през 2004г. също са разпределени допълнителни субсидии на стойност 227, 8 млн. лв. Данните показват, че през последните години разпределените допълнително ресурси надхвърлят една трета от общата сума на субсидиите, получени от общините (вж фигура 4).

Допълнително разпределени субсидии



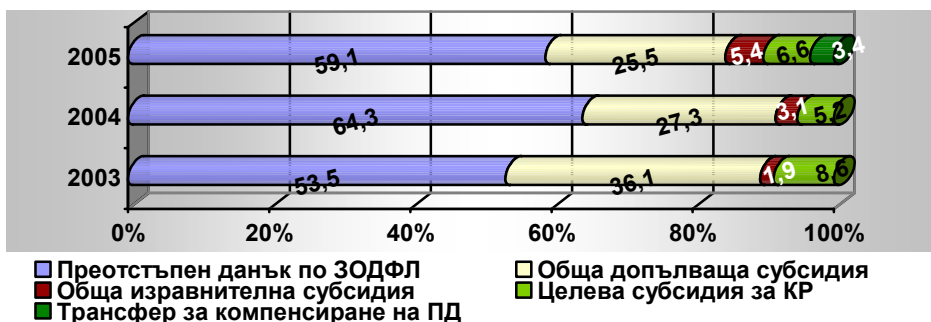
Източник: МФ, НСОРБ и собствени изчисления

Кратка назад от принципите на финансова децентрализация е фактът, че през последните години държавните трансфери, макар и формално предоставяни като общи, т. е. необвързани с начина на тяхното използване, придобиват изцяло целеви характер. Докато през 2002г. основната част от размера на държавните трансфери се предоставя на общините като безусловен приход, с възможност да ги разпределят според разходните си приоритети, след 2003г. приходите от преотстъпени данъци и общата допълваща субсидия придобиват строго целеви характер

Съгласно наличните данни, докато съотношението държавни трансфери с

общ спрямо държавни трансфери с целеви характер през 2002г. е 75% към 25%, то през 2003г. това съотношение се променя драстично на 1, 9% към 98, 1%, през 2004г. е 3, 1% към 96, 9%, а през 2005г. – 8, 8% към 91, 2%. Единствената безусловна субсидия е изравнителната, която може за бъде използвана от местната власт без никакви ограничения, също както и трансфера за компенсиране на загубите от отмяната на пътния данък, който, да се надяваме, ще има само временен характер до предоставянето на подходящ собствен приходаизточник на общините (вж фигура 5).

Структура на държавните трансфери



Източник: МФ, НСОРБ

Въпреки че в бюджета за 2005г. са предвидени държавни трансфери на обща стойност 1288, 6 млн. лв., т. е. в по-високи размери спрямо бюджета за 2004г. (1130, 7 млн. лв.), те са под стойностите, отчетени през 2003г. (1354, 2 млн. лв.) Като тенденция, държавните трансфери намаляват абсолютно и относително, което от една страна отразява редуцията в разходните отговорности на местната власт, но същевременно обуславя недостига на средства за финансиране на местните дейности в общинските бюджети. Независимо от факта, че през последните години приходите от местни източници бележат известен растеж, приходната основа на местните данъци остава доста ограничена. Ето защо голяма част от общините не разполагат с достатъчно собствени приходи за финансиране на услугите, които предоставят по собствен избор. При все че размерът на изравнителната субсидия, която има за цел да компенсира недостатъчния данъчен капацитет в част от общините и да осигури минимално равнище на местните услуги, е удвоен от 35, 1 млн. лв. през 2004г. на 70 млн. лв. през 2005г., все още се отчита като недостатъчен. Един от проблемите при изравнителната субсидия е предоставянето на малки суми на 240 общини (над 90% от всички общини в

страната), което силно намалява изравнителният ѝ ефект. Разделянето на дейностите и на финансовите отговорности за финансирането им доведе до пълно обезпечаване на делегираните дейности, в резултат на което 1, 7% дефицит в общинските бюджети се формира на базата на излишък от 1, 2% в делегираните и дефицит от 5, 3% в местните дейности. Дисбалансът в местните дейности е проблем, който заслужава сериозно внимание, защото засяга общо 211 общини (почти 80% от всички 264 общини в страната), като около 30 от тях са в особено тежко състояние и трудно биха могли да се справят сами, а 5 общини фактически са фалирали.

Същевременно натрупаните просрочия по общинските бюджети за трета поредна година се определят като рискова сфера в доклада по ЗДБ, без да се предвиждат никакви мерки за разрешаване на проблема. Просрочените задължения на общините за 2003г. са 74, 3 млн. лв., а в края на третото тримесечие на 2004г. достигат 87, 8 млн. лв. Очевидно е, че натрупването на просрочия се е превърнало в ежегодна практика, която трябва да бъде преодоляна. Необходимо е да се приемат нормативни промени, които не позволяват на общините да генерират неразплатени задължения. Възможен вариант за уреждане на

проблема е да се сключи споразумение за ликвидиране на неразплатените разходи с взаимни задължения на централната и местна власт, като се приеме програма за подпомагане на най-бедните общини. С оглед още по-ясното очертаване отговорностите на централната и местна власт е целесъобразно да се създаде система за мониторинг на разходите на общините и повишаване капацитета на общинската администрация чрез обучение.

Предпоставка за генериране на нови неразплатени разходи и през 2005г. е наличието на структурен недостиг в делегираните от държавата и местните дейности. Източник на риск е и нормативната разпоредба, по силата на която на общините се предоставят 90% от общата допълваща субсидия, като останалите 10% се отпускат само ако не се превиши утвърдения бюджетен дефицит. Тази разпоредба, както и безсмисленото ограничаване на местните правомощия за разпределение на разходите, засяга предимно най-бедните общини. Трябва да се подчертае, че въпросните 10% съвсем не са невинна сума, а възлизат на 32, 8 млн. лв., т. е. около 40% от неразплатените разходи на общините.

Един от нерешените проблеми на реформата във фискалните взаимоотношения между централната и местна власт в нашата страна е липсата на механизъм за определяне на

субсидията за капиталови разходи. Въпреки че за капиталови разходи през 2005г. в общините са предвидени 251, 7 млн. лв., което е с 64, 7 млн. лв. повече от 2004г. и почти достига дела на инвестициите в общинските бюджети от 1998г. (12, 7%), трябва да се отбележи, че размерът на субсидиите за капиталови разходи в общините е изключително непостоянна величина. Липсата на яснота и прозрачност по отношение на механизма за разпределение на капиталовите ресурси в публичния сектор, създава несигурност на местно ниво и не позволява на общините да изградят дългосрочна стратегия за реализация на общинската инвестиционна програма.

Освен това, данните сочат тенденция към намаляване дела на капиталовите разходи, финансирани посредством субсидии, като през последните две години субсидията за капиталови разходи обезпечава едва около една трета от инвестиционните разходи в общините. Буди тревога фактът, че нараства делът на продажбите при финансирането на местни инвестиционни проекти. Въпреки че през 2005г. е предвидено увеличение на субсидията за капиталови разходи с 26, 0 млн. лв. спрямо обема ѝ през 2004г., предоставения на общините ресурс с инвестиционно предназначение все още е далеч под равнищата от 2002г. и 2003г. (вж фигура 6).

Инвестиционни разходи в общинските бюджети



Източник: МФ, НСОРБ и собствени изчисления

Като източници на финансиране на капиталовите разходи в общините за 2005г. са предвидени 85 млн. лв. целева субсидия, 94, 7 млн. лв. собствени бюджетни средства и 72, 0 млн. лв. външни кредити с държавна гаранция. Предвидените ресурси осигуряват финансиране както на делегираните, така и на местните дейности, но са ограничени общинските правомощия за разпределянето на получените средства.

Също така е важно да се отбележи, че в рамките на целевата субсидия за капиталови разходи на общините е обезпечено строителството на екологични обекти с висока регионална и национална значимост, като например пречиствателни станции за отпадни води, депа за твърди битови отпадъци и др. Все пак с цел повишаване ефективността на инвестиционния процес в общините, вместо предоставяне на целева субсидия по неясни критерии, е целесъобразно да се осъществи поетапно преминаване към модел на финансиране, основаващ се на добре обосновани инвестиционни проекти. Практиката в европейските

държави е местните власти да кандидатстват за целеви субсидии на конкурентен принцип, като представят конкретни инвестиционни проекти пред единен държавен инвестиционен фонд.

Общински дълг

Дълговото финансиране на общините, макар и все още определяно като "алтернативно" или "нетрадиционно" финансиране в нашата страна, намира широко приложение в европейските страни като гъвкав и атрактивен метод за осигуряване на част от необходимите ресурси за реализиране на общинската инвестиционна програма. Дълговото финансиране позволява ускоряване на инвестиционния процес в общината и изграждане на значителна инфраструктура, непосилна за ограничените ресурси в публичния сектор. Разумното използване на дългови инструменти дава възможност на местната власт активно да управлява териториалния възпроизводствен процес, а развитието на общински капиталов пазар е предпоставка за ефективно междурегионално движение

на капитали, привличане на частен финансов ресурс в общинското икономическо развитие и трансформиране спестяванията на населението в "работещ" капитал.

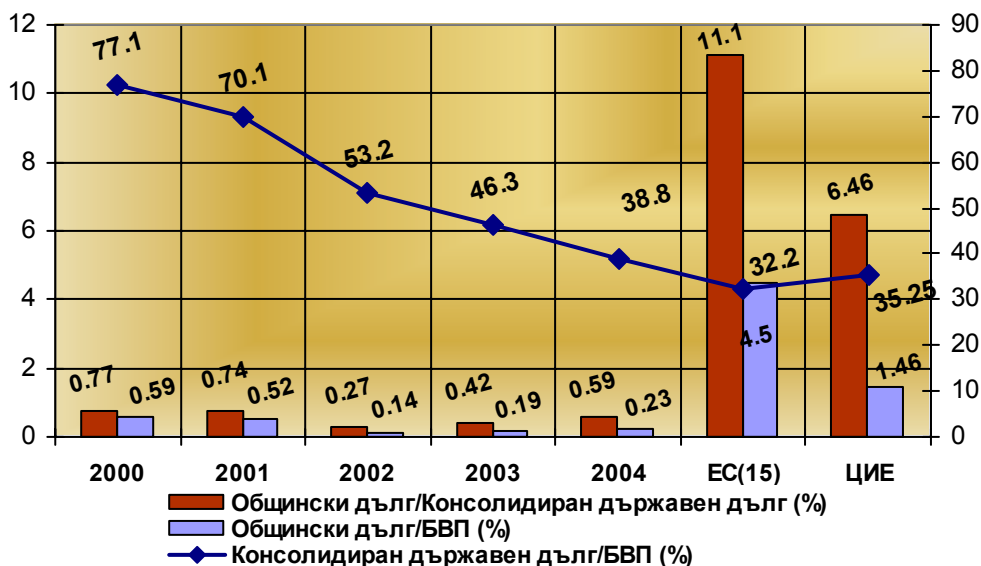
Същевременно, с цел минимизиране на рисковете при ползване на кредитни ресурси от общините е препоръчително да се регламентира нормативно т. нар. "златно правило" на фискалния федерализъм, позволяващо дългово финансиране на инвестиционните проекти, но не допускащо използването му за текущи цели, което от своя страна изисква ясно разграничаване между оперативния и капиталовия бюджет на местната власт – принцип, който все още не се прилага в България.

Дълговите инструменти, достъпни за българските общини са облигационна

емисия, кредити от банки и други финансови институции, както и заемане на публични ресурси от републиканския бюджет, бюджетите на други общини и извънбюджетните фондове. Въпреки предоставеното от закона право за поемане на общински дълг с цел обезпечаване на инвестиционни програми и проекти, финансиране на временен недостиг на средства за местни дейности и рефинансиране на непогасен дълг, привлечените средства формират едва 1-2% от приходите в общинските бюджети, докато в европейските страни относителният дял на тези финансови ресурси е поне три пъти по-голям и достига средно равнище от около 5, 6% (вж фигура 7).

Фигура 7

Дългови съотношения в публичния сектор за периода 2000 - 2004 г.



Източник: МФ и собствени изчисления на автора

Забележка: Дълговите индикатори за ЦИЕ обхващат данни за Чехия, Полша, Словакия и Унгария

Трябва да се отчете факта, че до известна степен възможността за ползване на заеми от местната власт е ограничена от сравнително високата

задлъжнялост на страната ни. Понеже дефицитът и дългът по общинските бюджети са част от дефицита и дълга на консолидирания държавен бюджет, с

оглед на предстоящата интеграция към ЕС е целесъобразно съблюдаването на конвергентните критерии, ограничаващи равнището на дефицита до 3%, а равнището на дълга – до 60% от БВП.

С цел предотвратяване на прекомерната задлъжнялост, размерът на консолидирания държавен дълг в нашата страна е ограничен нормативно до 60% от БВП, като правителството има право да предложи ограничения на общинския дълг в случай че регламентираното съотношение бъде нарушено. (ЗДД, чл. 10 и чл. 11) В момента подобна опасност не съществува – по последни данни пропорцията консолидиран държавен дълг към БВП се движи в посока редуциране от над 105% през 1997г. до 77, 1% през 2000г., към стойности от 70, 1%, 53, 2% и 46, 3% съответно през 2001г., 2002г. и 2003г., за да достигне 38, 8% в края на 2004г. – равнище, съпоставимо с това в страните от ЕС (15) и региона на ЦИЕ. Същевременно съотношението общински дълг към БВП в нашата страна е изключително ниско, въпреки че показва тенденция за постепенно увеличение от 0, 14% през 2002г. до 0, 19% през 2003г. и 0, 23% към края на 2004г. За сравнение средната стойност на този дългов индикатор е 1, 46% в страните от ЦИЕ и над 4, 5% в ЕС (15).

Общинският дълг е също така пренебрежимо малък в сравнение с общия дълг на публичния сектор, като формира съответно 0, 27% (2002г.), 0, 42% (2003г.) и 0, 59% (2004г.) от консолидирания държавен дълг. Дори в бившите соцстрани от региона на ЦИЕ общинският дълг надхвърля 6% от публичния дълг, въпреки че е значително под средното равнище от 11, 1%, регистрирано в страните от ЕС (15).

Ограниченото използване на кредитни ресурси от българските общини се дължи на няколко съществени причини. На първо място е недостатъчният контрол върху местните приходи, което ограничава способността на българските

общини да привличат капитали. Световната практика показва, че местните власти получават по-лесно заеми, когато собствените приходи от местни данъци и такси формират значителен дял в приходната част на общинските бюджети, което се разглежда като предпоставка за гладко обслужване на общинския дълг и намалява риска в очите на кредиторите. Собствените приходи, върху които българските общини упражняват известна степен на контрол, формират реално не повече от 17-18% от общите бюджетни приходи. В сравнение със западноевропейските държави или дори със страните от Централна Европа, където тези показатели имат стойности съответно 45, 9% и 25%, това е почти на границата на санитарния минимум.

Друг проблем е липсата на подходяща законова рамка. Нормативната регламентация на общинското дългово финансиране доскоро беше разпръсната в множество закони, които си противоречаха и налагаха ограничения по начин, който не насърчаваше ползването на кредитни ресурси. Позитивна крачка в тази насока е приемането на специален закон, който третира проблематиката на общинския дълг, но необходимостта от преодоляването на нагласите за “дефанзивно” бюджетиране, запазва своето значение и си остава тема, по която трябва да се работи обосновано и разумно.

Немаловажен проблем е и неразвения капиталов пазар - фактор, който затруднява пласмента на общински дългови инструменти, като ниската степен на ликвидност намалява атрактивността им за инвеститорите. Фундаментална предпоставка, както за развитието на общински кредитен пазар, така и за успешното емитиране и ефективното управление на общинския дълг, е необходимостта от разработване на национална система за присъждане кредитен рейтинг на общините.

Изводи и препоръки

✦ Степента на фискална децентрализация в България е ниска. Делът на общинските разходи в КДБ се движи в границите 13-14%, а посредством местните бюджети се преразпределя не повече от 5-6% от БВП. Средните равнища на тези показатели в европейските държави превишават двукратно посочените стойности;

✦ Основните параметри на приходната част на местните бюджети в България са съпоставими с преобладаващия европейски модел. Собствените приходи на общините нарастват както абсолютно, така и относително, като през последните години делът им надхвърля една трета от общата сума на приходите в местните бюджети;

✦ Намаляват приходите от местни данъци в общинските бюджети. С цел засилване финансовата автономност на местната власт е необходимо разширяване на местната данъчна база, посредством осъвременяване облагаемата основа на данъка върху недвижимите имоти, което ще доведе до увеличаване и на приходите от други местни данъци, ползващи същата данъчна основа или регламентиране на нови приходиозточници за местните бюджети;

✦ Местната власт не разполага с реална данъчна автономност. Според класификацията на ОИСР местните данъци в България са вид специфичен трансфер. Необходимо е постепенно предоставяне на данъчни компетенции на общините, като се осигури нужния период на адаптация, мониторинг и стъпково въвеждане на новите правомощия, с цел изглаждане на механизмите, отработване на практиките и обучаване на персонала;

✦ Предотвратяване безогледното прилагане на разходно-покривния принцип при определяне размера на общинските такси и регламентиране на някои изключения за постигане на

екологични, образователни или социални цели;

✦ Преразглеждане на приетите разходни стандарти и тяхното усъвършенстване с цел отчитане на междуобщинските различия в разходите, както и резултатите от дейността – количеството и качеството на предоставяните услуги;

✦ Разработване и приемане на трайна законова рамка, регламентираща принципите и механизмите за предоставяне на държавни трансфери на общините. Ликвидиране на възможността за пренебрегване на обективната методика и разпределяне на допълнителни субсидии в течение на бюджетната година;

✦ Разработване на механизъм за определяне на общия размер на субсидията за капиталови разходи. Поетапно преминаване към модел на финансиране, основаващ се на добре обосновани инвестиционни проекти, с които общините кандидатстват за целеви субсидии, на конкурентен принцип, пред единен държавен инвестиционен фонд;

✦ Приемане на нормативни промени, които не позволяват на общините да генерират неразплатени задължения. Сключване на споразумение за ликвидиране на неразплатените разходи с взаимни задължения на централната и местна власт, разработване и приемане на програма за подпомагане на най-бедните общини. Създаване на система за мониторинг на общинските разходи и повишаване капацитета на общинската администрация;

✦ Разработване на механизъм за разграничаване на оперативния и капиталовия бюджет на местните власти;

✦ Стимулиране развитието на общински кредитен пазар чрез пълно използване на възможностите, които предоставя новоприетия Закон за общинския дълг, преодоляване нагласите за "дефанзивно" бюджетиране, разработване на национална система за присъждане

кредитен рейтинг на общините и регламентиране на подходящи данъчни преференции за инвеститорите.

В заключение може да се каже, че структурата на общинските приходи все повече се доближава до модела на европейските държави и съответно – до целите на реформата. В този смисъл изложените коментари и препоръки определят общата рамка на такава организация на местните финанси, която да доведе до прилагането в България на основните европейски принципи на местното самоуправление – децентрализацията и субсидиарността.

Прилагането на стъпкова програма за финансова децентрализация, съчетана с постоянен мониторинг, обучение по успешни бюджетни практики и строга финансова дисциплина са абсолютно необходими за укрепване потенциала на общините в сферата на финансовото управление, разширяване на местната приходна база и максимална степен на автономност при определяне на характера и съдържанието на общинските услуги, както и за създаването на условия за ефективен контрол от страна на гражданското общество.

ЛИТЕРАТУРА

Европейска харта за местното самоуправление, Страсбург, 15. 10. 1985г.
Закон за местните данъци и такси, обн. ДВ, бр. 117/1997г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 106/2004г.
Закон за общинските бюджети, обн. ДВ, бр. 33/1998г., посл. изм. и доп. бр. 107/2003г.
Закон за държавния дълг, обн. ДВ, бр. 93/01. 10. 2002г.
Статистика на министерството на финансите, www.minfin.bg
Финансова база данни на НСОПБ, www.namrb.org
OECD, Fiscal Decentralization in EU Applicant States and Selected EU Member States, Paris, 2002
CLRAE, The Financial Resources of Local Authorities in Relation of Their Responsibilities, Strasbourg, 2004