

гл. ас. д-р ДЕСИСЛАВА СТОИЛОВА

ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ "НЕОФИТ РИЛСКИ", БЛАГОЕВГРАД

**ФИНАНСИРАНЕ НА ОБЩИНСКИТЕ ИНВЕСТИЦИОННИ РАЗХОДИ В БЪЛГАРИЯ:
ПОСТИЖЕНИЯ И ПРОБЛЕМИ**

**MUNICIPAL INVESTMENTS FINANCING IN BULGARIA: ACHIEVEMENTS AND
CHALLENGES**

Chief Assistant Prof. Dr. DESISLAVA STOILOVA

SOUTH-WEST UNIVERSITY "NEOFIT RILSKI", BLAGOEVGRAD

Abstract: Presented paper is intended to study dynamics of local investments in Bulgaria, by means of comparative analysis within the European Union. For this purpose the following indices have been used: local investments per capita (euro), local investments relative share respectively into the general domestic product, total public sector investments, and total municipal expenditures. The conclusion is that in spite of the positive dynamics during the last years, Bulgaria has preserved one of the most centralized models of public investments within the European Union. Relatively low share of local into consolidated public investment activity is a result of comparatively low degree of financial decentralization in the country. Important positive tendency is the increase of the local investments, financed through the revenue sources under local control. This is a precondition for enhancing local financial autonomy and improving the efficiency of municipal financial management.

Key words: local investments, financial decentralization, local financial management

1. Въведение

Общинските инвестиционни разходи, като част от инвестиционната активност на публичния сектор на икономиката са важна предпоставка за финансовата автономност на местната власт. Ето защо, настоящото изследване на динамиката на инвестициите в местния публичен сектор в периода 1998 – 2009 г. има за цел да представи основните постижения и проблеми при финансиране на местното икономическо развитие в България. Посредством инструментите на сравнителния анализ е осигурена възможност за съпоставяне на стойностите на основни показатели, описващи инвестиционната активност на местно ниво в рамките на ЕС (27), като основа за формулиране на изводи и

препоръки. За целите на изследването са използвани показателите общински капиталови разходи на глава от населението, относителен дял на общинските инвестиции съответно от брутният вътрешен продукт на страната, от общата сума на инвестициите в публичния сектор и от общинските разходи. Използвани са базите данни на Евростат и Министерство на финансите на Република България.

2. Анализ на динамиката на инвестиционната активност на българските общини

През последното десетилетие динамиката на инвестиционната активност на българските общини преминава през няколко различни

периода. Характерно за годините от 1998 г. до 2001 г. е, че България прилага един от най-централизираните модели за финансиране и реализиране на публичните инвестиции. Причините са няколко, като всяка от тях е съществена. От една страна, в условията на недостиг на средства в публичния сектор, текущите разходи несъмнено упражняват добре известния във финансовата теория и практика "изтласкващ" ефект по отношение на инвестиционните разходи в общинските бюджети.

От друга страна, действащата правна рамка не поощрява общинските инвестиционни разходи. Въпреки че до 2001 г. съществува нормативно установен лимит за дефицита по общинските бюджети (до 10% от общата сума на приходите), в явно противоречие на изричната разпоредба в Закона за местното самоуправление и местната администрация, забраняваща използването на заемни средства за покриване на оперативни разходи¹, Законът за общинските бюджети в тогавашната си редакция, дава възможност на общините да заемат средства за финансиране на дефицита, без изрична разпоредба за използването им с инвестиционно предназначение.²

Посочените противоречия в нормативната регламентация се възприемат от общините като възможност за финансиране на текущи дефицити без задължение за придобиване на дълготрайни активи. Освен това, местните власти имат право да влагат ресурси с инвестиционно предназначение в размер не по-голям от 5% от сумата на собствените приходи. По този начин ограниченията, наложени

от действащата в миналото правна рамка, поставят общините в неравностойно положение, като лимитират възможностите им за финансиране на инвестиционни дейности, приоритетни за съответната община.

Ето защо, през анализирания период общинските инвестиции следват тенденция на постъпателно намаление, както като абсолютна сума, така и като относителен дял. Така например, основният показател за разпределението на инвестиционните ресурси между централната и местната власт, а именно делът на общинските инвестиции в консолидираните публични инвестиции намалява от 22,9% през 1998 г. до 13,6% през 2000 г. Същевременно от 12,7% през 1998 г., делът на инвестиционните разходи от общата сума на разходите по общинските бюджети се редуцира почти наполовина до 6,5% през 2001 г. Като дял от брутния вътрешен продукт, общинската инвестиционна активност през анализирания период е изключително ниска и спада от 1,0% на 0,7%.

¹Закон за местното самоуправление и местната администрация, обн., ДВ, бр.77/1991г., чл.52(5)

²Закон за общинските бюджети, обн.ДВ, бр.33/1998г., действащ преди изменението от 2005г., чл.10(1)

Фиг. №1 **Динамика на инвестиционните разходи в бюджетите на българските общини (1998 – 2009 г.)**



Източник: Изчисления по данни от МФ

Забележка: Данните за 2009 г. са прогнозни.

Стартът на реформата за финансова децентрализация, поставен през 2002 г.¹ налага значителни промени в цялостната рамка на финансовите взаимоотношения между централната и местна власт в България, но устойчивата тенденция на постъпателна централизация на ресурсите в публичния сектор, започнала още в началото на 90-те години на миналия век, е преодоляна едва през петата година от новото столетие. През 2005 г. показателите за инвестиционната активност на местно ниво достигат стойностите си от 1998 г., а в периода 2006-2008 г. нарастват с динамични темпове. През 2008 г. общинските инвестиции в България вече са в размер на 2,0% от brutния вътрешен продукт,

като формират цели 37,4% от инвестициите в публичния сектор и почти една трета (29,5%) от общата сума на разходите в местните бюджети. През 2009 г. стойностите на анализирания показател бележат лек спад, главно поради неизбежното отражение на световната финансова криза върху българската икономика, което съществено редуцира и приходите на публичния сектор.

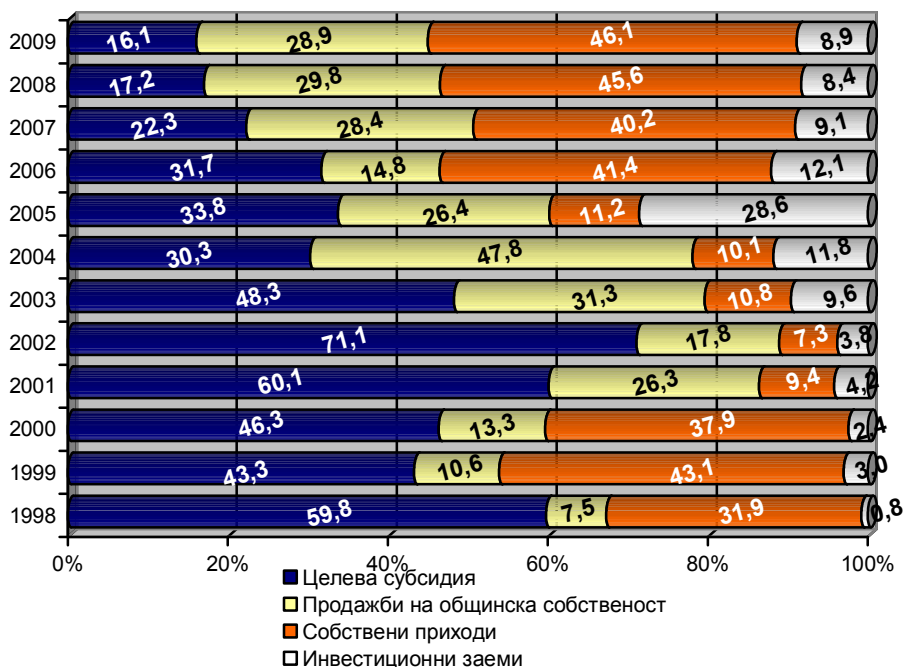
Тук е мястото да подчертаем, че освен разгледаните количествени параметри, важен аспект от финансовата автономност на местните власти е възможността им да вземат самостоятелни решения по отношение на разходите с инвестиционно предназначение. Правомощията на българските местни власти върху инвестиционните разходи се определят основно от източника на инвестиционни средства. Общините имат пълни правомощия да планират, разпределят,

¹ Поставен с Решение на МС №399/2002г. за приемане на **Концепция за финансова децентрализация и Програма за реализация на Концепцията за финансова децентрализация за периода 2002-2005г.**

използват и контролират ресурсите с източник собствени приходи и привлечени средства. Местните власти приемат като даденост общия размер на целевата субсидия за капиталови разходи, която могат да използват само за финансиране на предвидените със

Закона за държавния бюджет на Република България инвестиционни обекти. Общините нямат никакви правомощия при определяне и начина на използване на средствата от трансфери, получени от секторните министерства.

Фиг. №2 Източници за финансиране на общинските инвестиционни разходи в България (%)



Източник: Изчисления по данни от МФ

Забележка: Данните за 2009 г. са прогнозни.

Анализът на данните за източниците на средства за финансиране на общинските инвестиции разкрива устойчива тенденция към силно редуциране на дела на капиталовите разходи, финансирани посредством целеви субсидии, отпускани на местните власти като част от функциониращия механизъм на държавни трансфери. Докато през 2002 г. посредством субсидията за капиталови разходи са финансирани цели 71,1% от общинските инвестиционни разходи, а в периода 2004-2006 г. капиталовата субсидия обезпечава около една трета от

инвестиционните разходи на местно ниво, то през 2008-2009 г. едва 1/6 от общинските инвестиции са финансирани с помощта на капиталов трансфер.

Интересно е да отбележим, че субсидията за капиталови разходи в последните години намалява не само като относителен дял, но и като абсолютна сума. Ако през 2007 г. капиталовата субсидия за общините възлиза на 261,4 млн.лв., то през 2008 г. за тази цел са заделени 243,1 млн.лв., а през 2009 г. – едва 205,0 млн.лв. Резултат от световната икономическа и финансова криза в публичния сектор е

още по-голямото намаление – почти с 50% – на държавните трансфери за капиталови разходи през 2010 г., когато общините ще могат да инвестират едва 117,0 млн.лв. за сметка на целеви субсидии от държавния бюджет.

В същото време се наблюдава съществено нарастване на относителния дял на собствените бюджетни средства при обезпечаване финансирането на местни инвестиционни проекти, което свидетелства за значително подобряване ефективността на общинския финансов мениджмънт. Освен това, като резултат от приемането на Закона за общинския дълг през 2005 г., който осигури адекватна нормативна рамка, в последващите години значително се повишава делът на ползваните от общините кредитни ресурси, включително и с инвестиционно предназначение. Ето защо можем да заключим, че през последните години се наблюдава засилване на правомощията на местните власти по отношение на инвестициите, доколкото само малка част от капиталовите разходи на местно ниво са финансирани посредством целева субсидия. Преобладаващата част от общинските инвестиции са обезпечени от източници на средства, изцяло под местен контрол – собствени бюджетни ресурси и инвестиционни заеми.

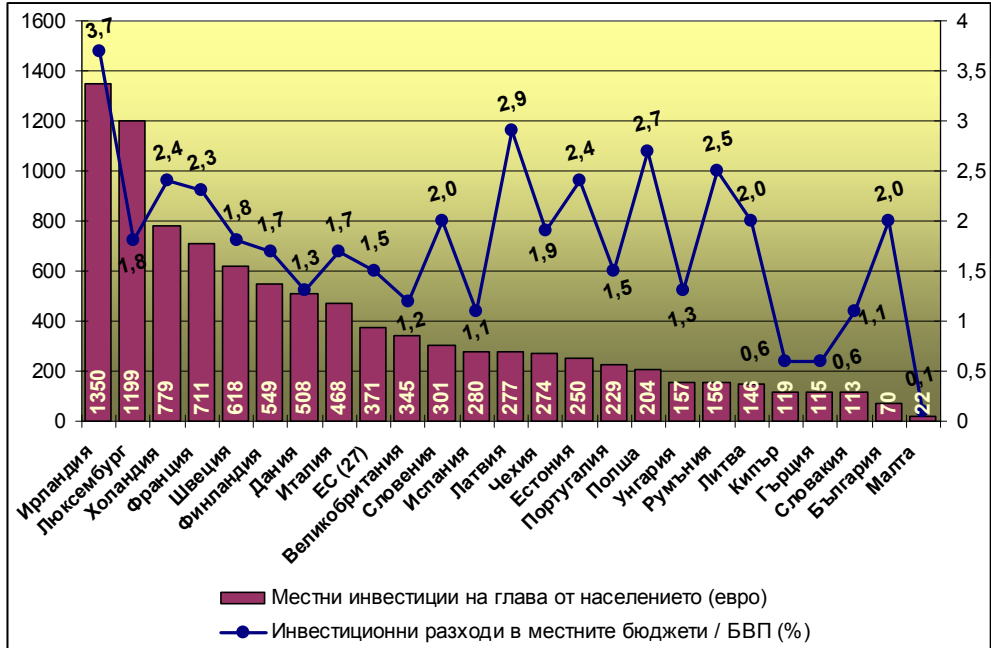
Трябва да посочим, че целевата субсидия за капиталови разходи несъмнено има важна роля за обезпечаване строителството на инвестиционни и екологични обекти с висока регионална и национална значимост, като например пречиствателни станции за отпадни води, депа за твърди битови отпадъци и др. Същевременно липсата на яснота и прозрачност по отношение на механизма за разпределение на капиталовите ресурси в публичния сектор, както и изключително непостоянният им размер, създават несигурност на местно ниво и

не позволяват на общините да изградят дългосрочна стратегия за реализация на общинската инвестиционна програма. Ето защо, с цел повишаване ефективността на инвестиционния процес в общините 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.

3. Сравнителен анализ на инвестиционните разходи на местните власти в страните от Европейския съюз

Положителната динамика на общинската инвестиционна активност в България в периода 2006-2008 г. поставя страната ни в по-добри позиции при сравнителния анализ в рамките на Европейския съюз. Постигнатият през 2008 г. 2,0% дял на общинските инвестиции от brutния вътрешен продукт нарежда страната ни на осмо място, заедно със Словения и Литва, сред разглежданите страни членки на Европейския съюз. Интересно е да отбележим, че по този показател България изпреварва както повечето от новите страни членки, като Чехия (1,9%), Унгария (1,3%), Словакия (1,1%), Кипър (0,6%) и Малта (0,1%), така и някои от старите страни членки, като Швеция и Люксембург (1,8%), Финландия и Италия (1,7%), Португалия (1,5%), Великобритания (1,2%), Испания (1,1%), Гърция (0,6%). Въпреки че относителният дял на общинските инвестиции от brutния вътрешен продукт в България е далеч под максималната стойност от 3,7%, отчетени от Ирландия, все пак е доста над средната стойност от 1,5% за ЕС (27).

Фиг. №3 Общинска инвестиционна активност в страните от ЕС, 2008 г.



Източник: Eurostat, 2008

Прецизността на анализа изисква да отчетем, че сравнително високите равнища на показателя, измерващ стойността на общинските инвестиции като процент от брутния вътрешен продукт в някои от новите страни членки, включително и България, се дължи по-скоро на по-ниското от средното за Европейския съюз равнище на брутния вътрешен продукт, отколкото на значителна инвестиционна активност на местно ниво. Ето защо, анализът на показателя дял на общинските инвестиции в брутния вътрешен продукт допълнително се нюансира от данните за общинските инвестиционни разходи на глава от населението.

Стойностите на общинските капиталови разходи на жител в евро в страните членки на ЕС през 2008 г., както и осреднената стойност за ЕС (27) дават по-точна представа за инвестиционната активност на местните власти. Със 70 евро общински инвестиции на глава от населението, България заема предпоследно място сред разглежданите

държави, като изпреварва единствено Малта. Трябва да посочим, че стойността на този показател в България е над два пъти по-малка в сравнение с общинските инвестиции в Румъния (156 евро на жител) и над пет пъти по-малка спрямо осреднената стойност за всички страни членки на ЕС (371 евро на жител). Местните власти в Ирландия и Люксембург водят класацията, като отчитат инвестиционни разходи на стойност съответно 1350 евро и 1199 евро на глава от населението, превишаващи инвестициите на българските общини с повече от седемнадесет пъти.

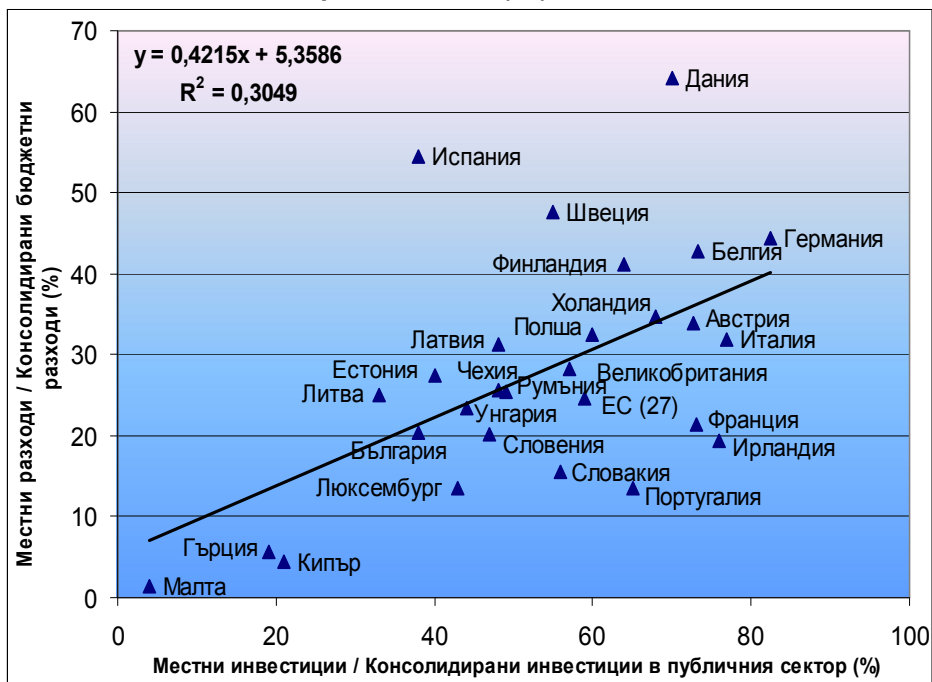
Важен индикатор, който дава представа за разпределението на инвестиционните ресурси между равнищата на управление в държавата и свидетелства за степента на финансова автономност на местната власт, е показателят дял на общинските инвестиции в общата сума на инвестициите в публичния сектор. Сравнителният анализ на представените

данни разкрива широкия диапазон на вариация на този показател в отделните страни от Европейския съюз. Най-ниската стойност, едва 4% е регистрирана в Малта, а най-високата стойност – цели 82,0% е отчетена в Германия.

Въпреки положителната тенденция за динамично нарастване на инвестиционните разходи на местната власт в България през последните три години, делът на капиталовите разходи на общините спрямо общия размер на публичните инвестиции е много под средното равнище от 59% за ЕС (27). По този показател страната изостава значително не само спрямо старите

странни членки на ЕС, като например Люксембург, Швеция, Великобритания, Финландия, Португалия, Холандия, Дания, Франция, Австрия, Белгия, Ирландия, Италия и Германия, които регистрират стойности между 43% и 82%, но и спрямо повечето нови страни членки, като например Естония (40%), Унгария (44%), Словения (47%), Румъния и Латвия (48%), Чехия (49%), Словакия (56%) и Полша (60%), които гравитират около средното равнище за Европейския съюз. Все пак България изпреварва Малта (4%), Гърция (19%), Кипър (21%), Испания (32%) и Литва (33%), в които равнището на общинска инвестиционна активност не е особено високо.

Фиг. №4 Разпределение на инвестиционните разходи в публичния сектор в страните от ЕС (27), 2008 г.



Страни	(а)	(б)	Страни	(а)	(б)	Страни	(а)	(б)
Германия	82	44,4	Полша	60	32,5	Унгария	44	23,5
Италия	77	31,8	ЕС (27)	59	24,6	Люксембург	43	13,5
Ирландия	76	19,4	Великобритания	57	28,2	Естония	40	27,5
Белгия	73	42,7	Словакия	56	15,5	България	38	20,4
Австрия	73	33,9	Швеция	55	47,5	Литва	33	25,0
Франция	73	21,5	Чехия	49	25,5	Испания	32	54,5
Дания	70	64,1	Латвия	48	31,3	Кипър	21	4,4
Холандия	68	34,7	Румъния	48	25,5	Гърция	19	5,7
Португалия	65	13,4	Словения	47	20,2	Малта	4	1,4
Финландия	64	41,1						

Забележка: (а) Инвестиционни разходи в местните бюджети / Консолидирани инвестиционни разходи в публичния сектор (%);
(б) Разходи в местните бюджети / Консолидирани разходи на публичния сектор (%)

Източник: Eurostat, 2008

Трябва да отбележим, че динамиката на инвестиционната активност на българските общини пряко кореспондира с динамиката на разходните отговорности на местната власт, измерена посредством показателя относителен дял на общинските разходи в консолидираните разходи на публичния сектор. Подобна зависимост се наблюдава и в рамките на Европейския съюз. Прилагането на еднофакторна линейна регресия разкрива наличието на умерена корелация ($R^2 = 0,3$) между относителния дял на местните от консолидираните инвестиции и относителния дял на местните от консолидираните публични разходи в ЕС (27). Зависимостта е права, като на всеки един процент изменение на относителния дял на местните инвестиционни разходи, съответства

0,42% изменение на относителния дял на местните разходи от общата сума на публичните разходи.

Доколкото ролята на местните власти по отношение на разходите в публичния сектор е основен показател за степента на финансова децентрализация, нормално е да се очаква, че по-високата степен на децентрализация е предпоставка за по-висока инвестиционна активност на местно ниво.

4. Изводи и препоръки

Разработката има за цел да изследва динамиката на инвестиционните разходи, финансирани посредством бюджетите на българските общини. Резултатите от изследването показват, че въпреки положителната тенденция за

динамично нарастване на инвестиционната активност на местно ниво в периода 1998-2009 г., България все още запазва един от най-централизираните модели за финансиране и реализиране на публични инвестиции в рамките на Европейския съюз. Относително ниският дял на местните инвестиции в общата инвестиционна активност на публичния сектор е пряка последица от

сравнително ниската степен на финансова децентрализация в страната. Важна положителна тенденция е нарастването на дела на общинските инвестиционни разходи, обезпечени от източници на средства, изцяло под контрола на местната власт, което е предпоставка за повишаване на финансовата автономност на общините и подобряване ефективността на общинския финансов мениджмънт.

Литература:

Закон за държавния бюджет на Република България за фискалните години 1998-2010 г.

Закон за местното самоуправление и местната администрация, Държавен вестник, бр.77/1991г.

Закон за общинските бюджети. Държавен вестник, бр.33/1998 г.

Закон за общинския дълг, Държавен вестник, бр.34/2005 г.

Министерство на финансите на Република България. Категория Бюджет/Статистика. В <http://www.minfin.bg/bg/page/4>

Решение на МС №399/2002г. за приемане на Концепция за финансова децентрализация и Програма за реализация на Концепцията за финансова децентрализация.

Eurostat. Key Figures on Europe. Statistical Pocketbook 2008

Eurostat. Europe in Figures. Eurostat Yearbook 2008

Eurostat. Government Statistics. In <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Eurostat. Taxation trends in the European Union. 2009

IMF. Data and Statistics/Government Finance Statistics. In <http://www.imf.org>

World Bank. Fiscal Decentralization Indicators. In

<http://siteresources.worldbank.org/INTDSRE/Resources/WBFDIdefinitions.doc>