

ДЕСИСЛАВА КАЛЧЕВА

УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО, ГР. СОФИЯ

**ОЦЕНКА НА ИНВЕСТИЦИОННИТЕ ВЪЗМОЖНОСТИ НА ОБЩИНИТЕ В
БЪЛГАРИЯ**

ASSESSMENT OF THE INVESTMENT CAPACITY OF MUNICIPALITIES IN BULGARIA

DESISLAVA KALCHEVA

UNIVERSITY OF NATIONAL AND WORLD ECONOMY, SOFIA

Abstract: Public investments are a crucial factor for the achievement of economic growth, increase of national, regional and local competitiveness and improvement of the quality of life of local population. In recent years, as the processes of decentralization intensify, local governments were entrusted with increasingly greater responsibilities associated with the construction and maintenance of public infrastructure. The main goal of this paper is to assess the investment capacity of Bulgarian municipalities for the period 2003-2014. Basic research methods used in this paper: historical and logical analysis, analysis and synthesis, comparative analysis.

Key words: decentralization, Bulgarian municipalities, local investments

ВЪВЕДЕНИЕ

През последните години, в резултат на процесите на децентрализация, голяма част от решенията и финансовите отговорности по доставяне на инфраструктурни услуги, като осигуряване на водоснабдяване и канализация, изграждане и поддръжка на улична мрежа, осветление, озеленяване и др. се прехвърлят от централната на местната власт. Постепенно, местните власти се превръщат в основни инвеститори в базисна публична инфраструктура.¹ Базисната инфраструктура е онази, която домакинствата и бизнеса ползват ежедневно. Основните компоненти са пътища и транспортни услуги, доставяне на питейна вода, ВиК мрежи, пречиствателни станции, изграждане на сметища и организация на събиране на отпадъци. Освен изброените, в селските райони от голямо значение за местната общност са напоителните системи, канализацията и пътищата.²

В Европейския съюз (ЕС), регионалните и местни власти извършват повече от две трети от всички публични инвестиции. Петте държави, с най-висок процент на капиталови разходи на местно и регионално ниво, спрямо общите публични инвестиционни разходи са: Италия - 80,9%, Чехия - 77,3%, Франция - 73,1%, Финландия - 71,1%, Дания - 66,8%³.

Инвестиционните възможности на местните и регионалните правителства в държави от Централна и Източна Европа (ЦИЕ) се различават от възможностите за

¹Anderson M, Local Government Finance in Europe Marten Andersson Productions, July 1,2015, p.1

² Peterson G., Muzzini E., Decentralizing basic infrastructure services, p.209

³Andersson, Lars M. "Publications." Local Government Finance in Europe - Trends to Create Local Government Funding Agencies. Marten Andersson Production, 15 July. 2014. Web. 20 July 2015, p.2

инвестиции на органите на местното самоуправление в Западна Европа. В резултат на исторически отчетеното недостатъчно инвестиране в публична инфраструктура, държавите от ЦИЕ са изправени пред инвестиционна "дупка".¹ Това поражда необходимостта от осъществяване на значителни инвестиции, с цел достигне на нивото на инфраструктурното развитие на Западна Европа.²

През последните десетилетия, местните власти в ЦИЕ се опитват да покрият дефицита на местни инвестиции в публичната инфраструктура, като правят опити, въпреки ограничените местни приходи, да заделят все повече средства за капиталови разходи. Независимо от това, размерът на местните инвестиции в т.ч. местни инвестиции на глава от населението, остава доста под средните стойности за ЕС.³ България, като една от държавите от ЦИЕ, също е изправена пред предизвикателството за осигуряване на финансови ресурси за инвестиции, тъй като капиталовите разходи на българските общини са под средните нива за ЕС⁴, а необходимостта за рехабилитация на съществуваща инфраструктура и изграждане на нова такава нараства.

ИНВЕСТИЦИИ НА МЕСТНО НИВО В БЪЛГАРИЯ

В резултат на процесите на децентрализация, българските общини разширяват отговорностите си за изграждане и поддръжка на общинска инфраструктура. Част от държавната инфраструктура се превръща в общинска, а местните власти поемат задължението за нейната рехабилитация и поддръжка.

Значението и ролята на местните власти при инвестиционния процес в дадена държава може да бъде определен на база на дела на общинските капиталови разходи в публичните капиталови разходи. Делът на капиталовите разходи в общите общински разходи също дава информация за значението и приоритетността на разходите за общински инвестиции. (Графика №1).

В началото на изследвания период, капиталовите разходи на общините представляват едва 13% от общинските разходи. Това се дължи на факта, че преди началото на процесите на децентрализация, размерът на допустимите общински инвестиции е бил силно ограничен. По отношение на общинските инвестиции, преди активните действия свързани с провеждане на фискална децентрализация, в сила са редица нормативни ограничения. До 2001 г. общините в България са задължени да спазват законовите приоритети при изпълнение на разходите. Единствено след покриването на приоритетните разходи (преобладаващо със социална насоченост), общините могат да извършват капиталови разходи т.е. инвестициите се правят на принципа „каквото остане“.⁵

¹ Разполагаемите средства за вложение в местна инфраструктура не могат да покрият нарастващите инфраструктурни потребности

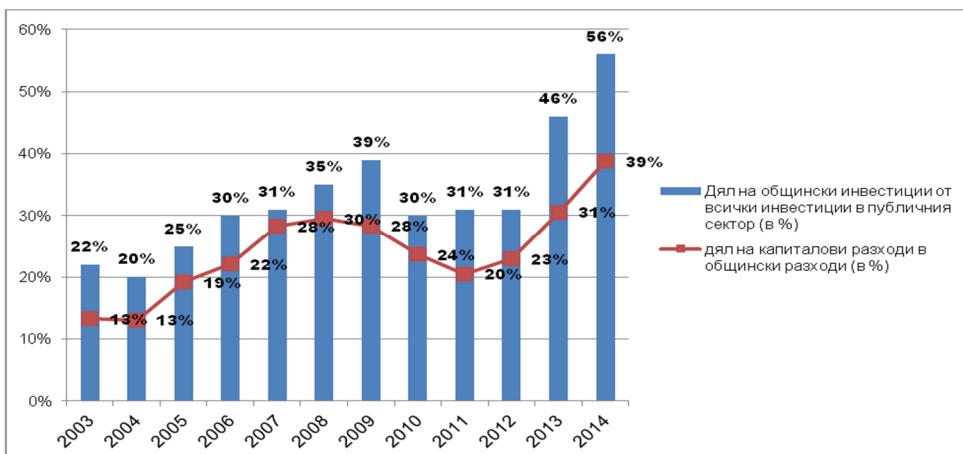
² Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe, Fiscal Decentralization Indicators for: South-East Europe: 2006-2013, p.29

³ За повече информация вж. Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe - NALAS, Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe:2006-2013, Fourth edition, January 2015

⁴ Твърдението е вярно, ако се изключат приходите от безвъзмездна финансова помощ, които получават общините при изпълнение на капиталови проекти по европейски програми през последните три години

⁵Янкова Н. Иванов. Ст. и колектив, Териториални различия в България – тенденции, фактори и политики, Академично издателство Проф. Марин Дринов, 2010 г., стр. 159

Графика №1: Инвестиции на местно ниво в България



Източник на информация: Министерство на финансите, изчисления на автора

През 2001 г. задължителната приоритетност на разходите се премахва, като общинските съвети вече сами утвърждават приоритетите, по които се изразходват постъпилите по бюджетите им средства, с изключение на средствата с целево предназначение. Налице е също така и нормативно ограничение върху размера на общинските инвестиции, извършени със собствени и привлечени средства. Така например през 2002 г. инвестициите на общините със собствени и привлечени средства са ограничени до 25% от местните приходи.¹ Този лимит принуждава общините да разходват наличните финансови средства предимно за текущи разходи, без да се стремят да осигурят оперативни остатъци с цел натрупване на ресурси за инвестиции или, например, изплащане на инвестиционен дълг. Преди реформата, по-голямата част от общините в България не успяват да покрият дори разрешените им от държавата инвестиции със собствени и привлечени средства. Средствата, които общините влагат в капиталови разходи са около 80% от разрешения им лимит.²

До 2004 г. включително, общинските инвестиционни разходи са значително по-ниски от средните за ЕС. Капиталовите разходи на местните правителства в държави от ЕС съставляват около 15-20% от общинските бюджети³.

В периодът 2006-2009 г. капиталовите разходи на българските общини заемат все по-голям дял от общинските разходи. През 2009 г. капиталовите разходи достигат до 30% от общите общински разходи, което е максимална стойност за периода от началото на изследвания период. Увеличение се наблюдава и в дялът на местните инвестиции в публичните инвестиции. От 22% дялът на местните инвестиции достига до 39% през 2009 г. Това показва засилващата се роля на местните власти в инвестиционния процес в държавата.

¹ Чавдарова Г. и колектив, Анализ и оценка на изпълнението на общинските бюджети през 2002 г.

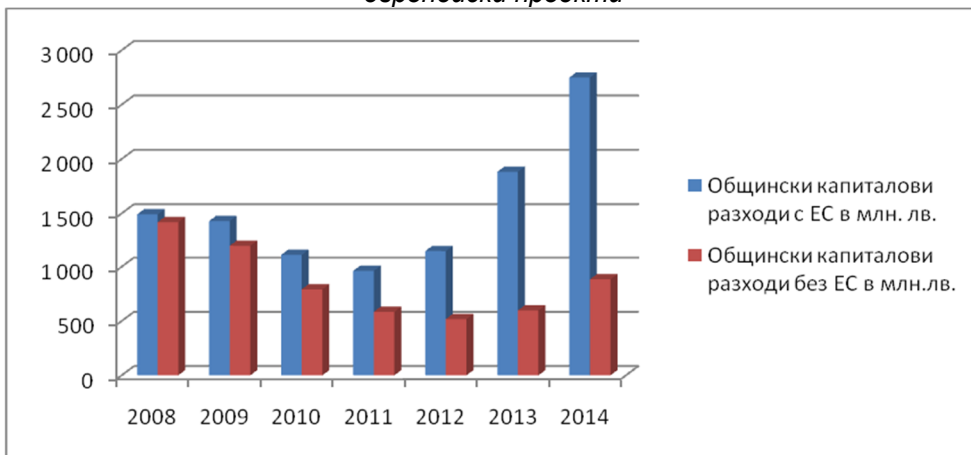
² Янкова Н. Иванов. Ст. и колектив, Териториални различия в България – тенденции, фактори и политики, Академично издателство Проф. Марин Дринов, 2010 г., стр.130

³ Dexia, Sub-national public finance in the European Union, Summer 2012, p.18

Тенденцията на увеличаване на местните капиталови разходи, обаче е прекъсната от започналата световна икономическа финансова криза, чиито негативни последици започват да оказват съществено влияние върху българската икономика през 2010 г. През 2010-2012 г. местните инвестиции не надхвърлят 31% от публичните инвестиции. През 2013 и 2014 г. обаче се наблюдава рязко повишение в капиталовите разходи на местно ниво, като делът на местните инвестиции в публичните инвестиции се увеличава с около 15% за 2013 г. и с още 10% през 2014 г. Основна причина за това увеличаване обаче, не са разполагаемите собствени финансови ресурси на общините или заемане на средства от капиталовите пазари, а безвъзмездната финансова помощ, която постъпват по линия на Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС.

За да се открие влиянието на капиталовите разходи, финансирани със европейски средства, на графика №2 е представена информация за общинските капиталови разходи с включени разходи по европейски проекти и без разходи по европейски проекти за периода 2008-2014 г.¹

Графика №2 Общински капиталови разходи с включени/без разходи по европейски проекти



Източник: МФ, изчисления на автора

През изследвания период, общинските капиталови разходи финансирани с европейски средства добавят значителна стойност към общите капиталови разходи. През 2013 и 2014 г. финансирането на местни инвестиции с безвъзмездна финансова помощ няколкократно надхвърля финансирането на местни инвестиции с бюджетни средства или с привлечени ресурси. Причина за това е напредналата фаза на изпълнение на европейските проекти и съответно по-високата усвояемост на безвъзмездната финансова помощ.

Въпреки нарастването на размера на местните инвестиции на българските общини, проблемът с мобилизация на средства за капиталови разходи остава. Причината за това е, че безвъзмездната финансова помощ от ЕС не може да се приеме за стабилен и прогнозируем източник за инвестиции, а по своето естество

¹ Периодът е 2008-2014 г. защото през тези години се осъществяват плащанията по европейските проекти за първия програмен период 2007-2013 г.

тези финансови средства не са предвидени за покриване на базисни инфраструктурни потребности на общините. Първият програмен период завършва през 2013 г., а финалните плащания продължават до края на 2015 г. Може да се приеме, че безвъзмездната финансова помощ води до увеличение на капиталовите разходи, но втория програмен период и бъдещите оперативни програми ще имат различни целеви групи и по-ограничен брой бенефициенти. Очакванията са в резултат на това капиталовите разходи на общините да намалееят, а проблемът с осигуряване на ресурси за местни инвестиции да се задълбочи.

ОПЦИИ ЗА ПОВИШАВАНЕ НА ИНВЕСТИЦИОННИТЕ ВЪЗМОЖНОСТИ НА БЪЛГАРСКИТЕ ОБЩИНИ

За да отговорят на нарастващите инвестиционни потребности, общините следва да предприемат мерки по мобилизация на собствени и привлечени средства. Собствените общински приходи са съставени от данъчни и неданъчни приходи. Българските общини имат правомощия по определяне на данъчните ставки в определени от закона граници и нямат правомощия по определяне на данъчните основи. Данъчните приходи, постъпващи в бюджетите на общините в България са значително по-ниски от средните нива на данъчните приходи в ЕС. Консолидираните данъчни приходи през 2014 г. са в размер на 23 027 800 хил. лв., а местните данъчни приходи са в размер на 719 000 хил. лв. или около 3% от консолидираните данъчни приходи. За сравнение средната стойност на показателя за ЕС27 е около 16%.

Част от възможностите за повишаване на данъчните приходи на общините в България са: споделяне/преотстъпване на част от приходите от държавни данъци¹, прецизиране и оптимизиране на приходите от местни бизнес данъци, прецизиране и оптимизиране на приходите от данък върху недвижимите имоти.

В допълнение общата приходна база на общините може да бъде повишена и чрез оптимизация на приходите постъпващи от капиталовата субсидия.

Споделените данъчни приходи са успешен инструмент за повишаване на приходната база на местните правителства, приложим в много държави от ЕС. Местните и регионални власти в двадесет държави от ЕС получават споделени данъчни приходи², като споделените приходи съставляват 43% от субнационалните данъчни приходи и 20% от общата стойност на субнационалните приходи. В петнадесет държави от ЕС се споделят приходи от подоходния данък, приходите от ДДС се споделят в шест държави, приходите от корпоративен данък в девет.³

В недалечното минало, българските общини са получавали преотстъпени/споделени приходи от данък върху доходите на физическите лица (ДДФЛ). Предвид нарастващите инвестиционни потребности на местно ниво, споделянето на приходи от ДДФЛ може да повиши значително инвестиционните възможности на българските общини.

¹При определени условия, приходите от споделени/преотстъпени данъци могат да се третираат и като приходи от трансфери. ЕВРОСТАТ отчита приходите от споделени данъци като данъчни приходи.

²Централната власт споделя данъчни приходи с местните и регионални власти в Австрия, Литва, Латвия, Естония Румъния, Чехия, Гърция, Унгария, Полша и др.

³ Dexia, Sub-national Governments in the European Union - Organizations, responsibilities and finance, July 2008, p.6

Местният бизнес данък, действащ на територията на България е патентния данък. Размерът на патентния данък често се определя в абсолютна стойност, в някои случаи от значение е местоположението на обекта, където се провежда дейността, неговата квадратура, брой места в обекта и др. Патентният данък се дължи за всяка дейност по отделно. За да дължи дадено лице патентен данък, годишния оборот от дейността не бива да надхвърля 50 000 лв. Ако тази сума се надвиши лицето трябва да се регистрира по Закона за данък върху добавената стойност (ЗДДС) и да се облага съгласно този закон. Общинският съвет определя размера на патентния данък в определени от закона максимални и минимални граници.

Данните показват изключително ниски приходи от патентния данък. Делът на приходите от патентния данък към общо данъчните местни приходи е около 2%. Основни причини за ниската доходност от налога са невисоките максимални стойности на данъка, и това, че като основен критерий за определяне на данъка се ползва местонахождението на обектите.

Приходите от патентния данък могат да бъдат увеличени, като се въведат критерии, свързани с брой работни места или брой места, които могат да бъдат ползвани от клиенти. За определени дейности този критерий действа и към настоящият момент, но преобладаващ остава критерия, свързан с местонахождението на обектите.

С цел повишаване на приходите от патентния данък може да се даде препоръка за ограничаване на данъчните облекчения. Пример за голямо данъчно облекчение е, възможността, лица, които ползват работното си място за обучение на чираци по смисъла на Закона на занаятите и извършват фризьорски и бръснарски услуги или ветеринарно-фризьорски услуги заплащат едва 50% от определения патентен данък за съответното работно място.

Приходите от данък върху недвижимите имоти могат да бъдат повишени чрез повишаване на събираемостта чрез подобряване на общинските системи за контрол и следене на неизправни длъжници и/или чрез актуализация на данъчната оценка на недвижимите имоти.

Като допълнение в обхвата на местните данъци, може да се предложи въвеждане на поземлен данък.

Приложението на този данък в Полша¹ показва добри резултати, а на база данъка се генерират значителни приходи в местните бюджети. Данъчната основа се определя от централната власт, а данъкът се заплаща от собствениците на земеделски стопанства, независимо дали самите те обработват земята или я отдават под наем. За да бъде обект на облагане, стопанството следва да е по-голямо от един хектар, при определяне на ставката се вземат предвид критерии като качество на почвата, наличие на водоеми, прилежащи сгради и местоположение.

Фискалната функция на поземления данък за българските общини вероятно няма да е голяма, но данъкът има стимулираща роля при производителното използване на земята.

Приходите от капиталова субсидия отчитат нестабилни стойности през последните години. С цел осигуряване на стабилен източник за инвестиции,

¹Shah, A., Local Governance in Developing Countries: Local Government Organization and Finance: Poland, p.313

капиталовите субсидии постъпващи в местните бюджети от различни министерства и ведомства могат да бъдат обединени в един общ пул, който да бъде определян в началото на всяка година и да се характеризира с определена устойчивост.

Алтернативно решение за повишаване и осигуряване на устойчивост на приходите от капиталовата субсидия е въвеждането на капиталова компонента в стандартите.¹ По този начин, субсидията ще стане част от делегираните дейности, което от своя страна ще реши въпросът за равнището на финансиране, което държавата трябва да осигурява. Едната възможност за определяне на сумата за капиталов компонент в стандартите е чрез идентифициране на инвестиционните потребности на общините. Другата възможност е държавата да определи сума, която е готова да задели за инвестиционна компонента и след това да я преразпредели към общините на пропорционален принцип - в зависимост от дела на разходите на конкретната община в общия размер на разходите за делегирани услуги. Така се осигурява минимално равнище на финансиране на общински инвестиции, като същевременно се подпомагат общини с ниски приходни постъпления.

Извън посочените предложения остават алтернативите за финансиране на общински инвестиции чрез дългово финансиране и публично-частни партньорства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Инвестиционните възможности на българските общини постепенно се увеличават през периода 2003-2014 г. През последните две години, основен фактор довел до ръст на общинските инвестиции са капиталовите проекти, финансирани с безвъзмездна финансова помощ. Но ресурсите от безвъзмездната финансова помощ не могат да се приемат като източник за покриване на базисните общински потребности. Европейските средства се разпределят по определени критерии и между ограничен брой общини-бенефициенти. Изключвайки общинските инвестиции направени с безвъзмездна помощ, нивото на капиталови разходи на местно ниво в България е под средните стойности за Европейския съюз. За да се осигури устойчив инвестиционен процес на местно ниво, общините следва да мобилизират финансови ресурси за инвестиции от собствени и привлечени средства. Увеличаване на ресурсите за капиталови инвестиции може да се постигне чрез: повишаване на данъчните приходи чрез подобряване на събираемостта и/или въвеждане на нови местни данъци, преотстъпване/споделяне на приходи от държавни данъци, увеличаване на приходите от капиталова субсидия.

ЛИТЕРАТУРА

Министерство на финансите, Доклад за изпълнението на държавния бюджет 2003 г.
Министерство на финансите, Доклад за изпълнението на държавния бюджет 2004 г.

¹ Ненкова, Пр., Финансиране на инвестиции на местно ниво в България - състояние и проблеми, Четвърти годишник на Висше училище Колеж по икономика и администрация Пловдив, стр. 133

Министерство на финансите, Доклад за изпълнението на държавния бюджет 2005 г.
Министерство на финансите, Доклад за изпълнението на държавния бюджет 2006 г.
Министерство на финансите, Доклад за изпълнението на държавния бюджет 2007 г.
Министерство на финансите, Доклад за изпълнението на държавния бюджет 2008 г.
Министерство на финансите, Доклад за изпълнението на държавния бюджет 2009 г.
Министерство на финансите, Доклад за изпълнението на държавния бюджет 2010 г.
Министерство на финансите, Доклад за изпълнението на държавния бюджет 2011 г.
Министерство на финансите, Доклад за изпълнението на държавния бюджет 2012 г.
Министерство на финансите, Доклад за изпълнението на държавния бюджет 2013 г.
Министерство на финансите, Доклад за изпълнението на държавния бюджет 2014 г.
Ненкова, Пр., Финансиране на инвестиции на местно ниво в България - състояние и проблеми, Четвърти годишник на Висше училище Колеж по икономика и администрация Пловдив
Чавдарова Г. и колектив, Анализ и оценка на изпълнението на общинските бюджети през 2002 г., НСОРБ, 2003 г.
Янкова Н. Иванов. Ст. и колектив, Териториални различия в България – тенденции, фактори и политики, Академично издателство Проф. Марин Дринов, 2010 г.
Anderson M., Local Government Finance in Europe Marten Andersson Productions, July, 2015
Andersson, Lars M., "Publications." Local Government Finance in Europe - Trends to Create Local Government Funding Agencies. Marten Andersson Production, 15 July. 2014. Web. 20 July 2015,
Dexia, Sub-national public finance in the European Union, Summer 2012
Dexia, Sub-national Governments in the European Union - Organizations, responsibilities and finance, July 2008
Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe, Fiscal Decentralization Indicators for: South-East Europe: 2006-2013, NALAS 2014
Peterson G., Muzzini E., Decentralizing basic infrastructure services
Shah, A., Local Governance in Developing Countries: Local Government Organization and Finance: Poland, World bank, 2006