

Яна Кирилова

## **ОБЩИНСКИТЕ БЮДЖЕТНИ ИНВЕСТИЦИИ В БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ ПЕРИОДА 1994 - 2005 г. – СЪСТОЯНИЕ, ТЕНДЕНЦИИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА**

Извършен е анализ на състоянието, тенденциите и финансирането на инвестициите в общинските бюджети в контекста на развитието на местните финанси в България през периода 1994-2005 г. Формулирани са основни изводи и предизвикателства пред общинските инвестиции с оглед на членството на България в Европейския съюз и необходимостта от нова система от инвестиционни приходиизточници за общините. Въз основа на анализ на международния опит са формулирани предложения за различни инвестиционни приходиизточници на общинско равнище, които могат да се реализират в български условия.

JEL: H72; H77

Темата за общинските бюджетни инвестиции е изключително актуална днес в светлината на реформата към фискална децентрализация и приемането на България в Европейския съюз.

В периода преди реформата българските общини натрупаха сериозно изоставане в поддръжката и изграждането на общинската инфраструктура, дължащо се основно на изключително ниските равнища на общинските инвестиции. Преодоляването на това изоставане изисква осигуряване на адекватни приходи с инвестиционна насоченост за местните власти.

Присъединяването на България към ЕС също породило сериозни предизвикателства по отношение на общинските инвестиции. Те са свързани с усвояването на значителните финансови ресурси, които ще бъдат отпуснати за инвестиционни цели от Съюза по линия на Структурните фондове и Кохезионния фонд. Използването на тези средства ще изисква значителни собствени ресурси от общините за съфинансиране на инвестиционни проекти.

Изследването на състоянието, тенденциите и финансирането на общинските инвестиции през периода 1994-2005 г. дава отговор на това какви да бъдат насоките за по-нататъшното развитие на системата за тяхното финансиране с цел да се отговори на тези предизвикателства. Това е един много благодатен от изследователска гледна точка период, тъй като обхваща както години на финансова криза, така и години на финансова стабилизация и най-пълно илюстрира промените в общинските инвестиции.

### **Общинските инвестиции през периода 1994 – 2002 г.**

Периодът се характеризира с преход към пазарна икономика и децентрализация на предоставянето на публични услуги, като в резултат от това се наблюдава съкращаване на относителния дял на публичните разходи в БВП.

В началото делът на общинските разходи в публичните финанси се колебае, а след 1996 г. се стабилизира около 17%.

Общинските финанси през този период се отличават със следните по-важни особености, определящи общия контекст, в който се развиват общинските инвестиции, и оказват значително влияние върху тяхното състояние, динамика и финансиране:

- Общинските бюджетни разходи се определят на ад хок база, а не въз основа на разходни стандарти и отчитане на натурални показатели, като общините реално управляват само около 20% от разходите си.<sup>1</sup>

- Структурата на общинските приходи се характеризира със силна несиметричност на основните им компоненти – значителен дял на трансферите от държавната власт (около и над 80%) и нисък дял на собствените приходи. Зависимостта от държавните трансфери се утежнява допълнително от липсата на стабилност, справедливост и прозрачност при определянето на субсидиите от държавата за общините.

- Българските общини имат много малки правомощия по отношение на собствените си приходоизточници. Всички данъци, вкл. и местните, се определят на централно ниво – видове, данъчна основа и ставки. Правомощията на общините за определяне на вида и конкретните размери на местните такси са също твърде ограничени.

- Законово регламентираните приходи на местните власти са по-малко от разходите за изпълнение на вменените им по закон отговорности. Това определя наличието на структурен дефицит в бюджетите на общините в България, чието практическо проявление са неразплатените разходи.<sup>2</sup>

През периода 1994-2002 г. по отношение на общинските инвестиции действат редица нормативни ограничения:

*Задължението за спазване на нормативно определени приоритети при изпълнение на разходите*, действащо до 2001 г. и регламентирано ежегодно със Закона за държавния бюджет. Единствено след покриването на приоритетните разходи (преобладаващо със социална насоченост – заплати, осигуровки, т.н.) общините могат да правят капиталови разходи, т.е. инвестициите се правят на принципа “каквото остане”. През 2001 г. задължителната приоритетност на разходите се премахва, като общинските съвети вече сами утвърждават приоритети, по които изразходват постъпленията си, с изключение на средствата с целево предназначение.

*Ограничение върху размера на общинските инвестиции, извършени от собствени и привлечени средства*, въведено през 1997 г. Ежегодно със Закона за държавния бюджет се определя размер на целевата субсидия за капиталови

---

<sup>1</sup> Тежест на разходите за обезпечаване на възложените от централните органи задължителни услуги за общините в Република България. Доклад на LGI/USAID, 2000, с. 6.

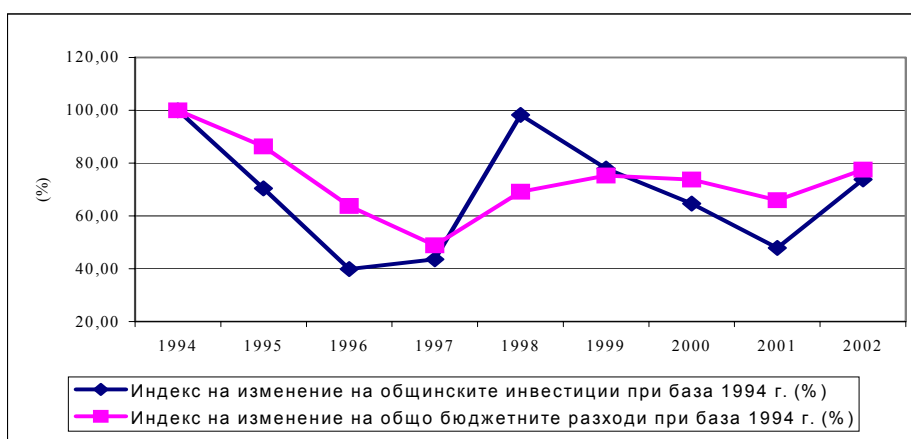
<sup>2</sup> Това са реално потребени от общините ресурси, за които те обаче не са заплатили. В практиката те се възприемат като реален измерител на дефицита в общинските бюджети.

вложения, с която всяка община финансира инвестиции на територията си. Общините могат да извършват и допълнителни инвестиционни разходи над определените със Закона за държавния бюджет средства от целевата субсидия. Тези допълнителни инвестиционни разходи могат да са с източник собствени приходи и банкови кредити.

През изследвания период инвестициите на местните власти в България се характеризират с нисък дял в общите публични инвестиции. През 1998 г. делът на общинските инвестиции в публичните инвестиции е 32.62%, а през 1999 г. спада на 19.68% (фиг. 1). За сравнение през този период в Чехия делът на общинските инвестиции в публичните инвестиции е около 42%.<sup>3</sup>

Фигура 1

Динамика на общите бюджетни разходи и инвестициите на общините през периода 1994-2002 г. (% , 1994 г. = 100)



През периода 1994-2002 г. динамиката на общинските инвестиционни разходи се характеризира със следните особености:

- Динамиката на общинските инвестиции следва динамиката на общите бюджетни разходи на местните власти.
- Инвестициите са много чувствителен компонент на общинските бюджетни разходи – темпът им на изменение е много по-голям от темпа на изменение на общите бюджетни разходи.
- В динамиката на общинските инвестиции се наблюдават два под-периода. Първият е 1994-1997 г. и се характеризира с непрекъснат спад в инвестициите на местните власти, който завършва през най-кризисната

<sup>3</sup> Изчисленията са направени въз основа на информация от базата данни за общинските бюджети на Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ).

година от преходния период (1997 г.). През втория се наблюдава колебание на инвестициите - през 1998 г. те се покачват до равнище, близко до това от 1994 г., като през следващите три години отново спадат, за да достигнат през 2002 г. 74% от равнището през 1994 г.

В сравнение с другите страни в преход от Централна и Източна Европа през този период българските общини имат сравнително нисък относителен дял на инвестициите в общите бюджетни разходи – около 8%. С изключването на София от средното за страната стойността на този дял намалява допълнително (табл. 1). През същия период в Чехия този показател се движи около 33%, в Унгария – около 18%, в Полша – около 22%, като и в трите страни стойностите му се запазват относително стабилни през годините, докато в България те се колебаят.

Таблица 1

Дял на разходите за инвестиции в общите  
бюджетни разходи (%)

Години	Средно за България	Средно за България (без София)
1994	8.98	6.90
1995	7.33	5.47
1996	5.62	3.74
1997	8.00	6.79
1998	12.76	9.88
1999	9.30	5.32
2000	7.87	4.49
2001	6.52	5.77
2002	8.55	8.85

Разпределението на инвестициите по групи общини у нас показва висока концентрация на голям обем инвестиции в малко на брой общини. В София се извършват около една трета от общинските инвестиции в страната. В две поредни години – 1999 и 2000 г., този дял достига до над 50%. Причина за това са големият обем постъпления от еврооблигационния заем, които бяха използвани за инвестиционни цели. Ранжирането на отделните общини по обем на инвестиции показва, че през 1994 г. 61% от общинските инвестиции в страната са извършени в 30 общини. Това концентриране на общинските инвестиции в малко на брой общини постепенно се задълбочава през изследвания период, за да достигне 72% през 2001 г. и 52% през 2002 г.

Както вече е известно, през периода 1997-2002 г. със Закона за държавния бюджет се фиксира ограничение върху размера на инвестициите на общините от собствени и привлечени средства - през 1997, 1998 и 1999 г.

то е 10% от собствените приходи; през 2000 и 2001 г. – 5% от тях, а през 2002 г. – 25% от местните данъчни и неданъчни приходи. На табл. 2 е представен процентът на усвояване от общините на разрешените от държавата инвестиции през периода 1997-2002 г. (т.е. до каква степен те успяват да извършат разрешените им по закон от държавата инвестиции от собствени и привлечени средства).

Таблица 2

Усвояване на ограничението върху инвестиционните разходи от собствени и привлечени средства на общините (%)

	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Средно за България	55.20	83.34	90.51	136.64	68.82	42.25
Средно за България без София	60.88	66.49	40.45	24.60	83.70	50.84
Брой общини, надвишили ограничението	30	47	18	11	67	55
% от всички общини в България	11.67	17.94	6.87	4.20	25.57	20.91

Резултатите показват, че през изследвания период общините като цяло не могат да достигнат даже тавана на разрешените им от държавата инвестиции с източник собствени и привлечени средства. Това илюстрира ниския им капацитет за генериране на собствени средства и за привличане на средства от капиталовия пазар. Сред общините, превишили тавана на разрешените им от държавата инвестиции със собствени и привлечени средства, в отделни години преобладават тези с население до 10 хил. и с 10-20 хил. жители. Сред тях се открояват малки финансово мощни общини, плащащи вноски в републиканския бюджет, както и София, която успява да привлече значителен обем кредитен ресурс.

Източниците за финансиране на инвестициите в рамките на общинските бюджети се обособяват в две основни групи: *целеви субсидии от републиканския бюджет и собствени и привлечени средства*.

Размерът на *целевите субсидии* за инвестиции се определя ежегодно със Закона за държавния бюджет. През периода 1994-2002 г. както общият пул от инвестиционни средства, предназначен за местните власти, така и конкретният размер на субсидията за всяка община се определят от Министерството на финансите на ад хок база, субективно и без прилагане на някакви критерии. Този начин на вертикално и хоризонтално разпределение на целевата субсидия води до несигурност за местните власти, тъй като те не знаят какъв размер от средства ще получават всяка година.

Анализът на данните за периода 1994-2002 г. показва, че целевите субсидии за капиталовложения са главен източник на инвестиционни

средства за общините в България. С изключването на София поради изключително силния ефект на приходите от еврооблигационния заем от 1999 г., се вижда, че целевите субсидии формират около и над половината от инвестиционните приходи на общините в България. През някои от годините на изследвания период техният дял в инвестициите на местните власти достига до над 80% (табл. 3).

Таблица 3

Структура на инвестиционните приходи на общините в България (%)

	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
<i>Средно България</i>									
Целеви субсидии	80.24	61.80	51.16	54.67	59.59	43.26	51.45	62.92	71.77
Собствени и привлечени средства	19.76	38.20	48.84	45.33	40.41	56.74	48.55	37.08	28.23
<i>Средно България без София</i>									
Целеви субсидии	80.98	55.75	43.98	44.19	60.78	59.47	86.68	58.44	70.53
Собствени и привлечени средства	19.02	44.25	56.02	55.81	39.22	40.53	13.32	41.56	29.47

Разпределението на целевите субсидии за инвестиции формира и междуобщински различия, които се илюстрират от приходите от целеви субсидии на 1 жител при различните групи общини. Различията се запазват през целия период 1994-2002 г. Стойностите на индикатора показват, че София и общините с население под 10 хил. жители са най-облагодетелствани от системата за капиталови трансфери за разлика от общините с население 50-100 хил. жители, които са в най-неизгодна позиция.

*Собствените средства*, които общините насочват за инвестиции, се формират от разликата между постъпленията от собствените приходи на общините (местни данъци и такси, приходи от стопанисване на общинско имущество - наеми, ренти, концесии, и т.н.) и текущите разходи за публичните услуги, които те предоставят. Разликата между текущите приходи и текущите разходи на местните власти се нарича *оперативен остатък*. Той може да се използва от общините за погасяване на вече изтеглени кредити (с текущ и инвестиционен характер). След това вече *нетният оперативен остатък* (НОО) може да бъде използван от общините за финансиране на инвестиционните им разходи. Този показател (като процентно отношение към текущите приходи) се използва широко в теорията и практиката като индикатор за кредитоспособността на общините, т.е. способността им със собствени средства да погасяват инвестиционни заеми или да инвестират. Състоянието на НОО при българските общини през изследвания период е представено на табл. 4.

Таблица 4

Нетен оперативен остатък за периода 1996-2002 г. (% от текущите приходи)

Групи	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Средно за България	-7.39	1.25	-1.08	-11.40	-10.79	-3.48	-3.32
Средно за България (без София)	-10.41	0.80	-3.39	-14.20	-14.07	-10.46	-4.98
Брой общини с НОО > 0	41	137	86	35	19	51	97
Брой общини с НОО = 0	0	0	0	1	0	0	0
Брой общини с НОО < 0	214	120	176	226	243	211	166
Макс. стойност на НОО (%)	47.94 (Челопеч)	47.17 (Раднево)	27.48 (Сухиндол)	49.97 (Георги Дамяново)	15.70 (Панагюрище)	17.41 (София)	28.86 (Белослав)
Мин. стойност на НОО (%)	-48.01 (Ковачевци)	-42.60 (Ковачевци)	-35.93 (Враца)	-66.33 (Ловеч)	-55.68 (Перник)	-73.05 (Перник)	-47.37 (Перник)

Въз основа на данните от таблицата може да се направи изводът, че през периода 1996-2002 г. българските общини не са кредитоспособни. Стойността на нетния оперативен остатък средно за страната е или с отрицателни стойности, или с минимални положителни такива. С изключването на София, която влияе силно върху показателя, стойностите му стават още по-неблагоприятни. Това показва неспособността на българските общини през този период да финансират инвестиции от нетни икономии на средства или да изплащат дългосрочни заеми. За сравнение стойностите на показателя за този период в Чехия са около 40%, в Полша и Франция – 15-22%, в Унгария – 2%, в Румъния 3-4%. През целия изследван период с най-висока кредитоспособност се откроява Столична община. През всички години показателят е с положителни стойности, като през 2001 г. той е 17.41% и е подобен на стойностите на НОО за други столици на страни в преход. Сравнително високи стойности на показателя се наблюдават и при т. нар. общини на вноса в републиканския бюджет – Девня, Челопеч, Раднево, Гълъбово, Козлодуй, и т.н. Това са малки силно индустриализирани общини с висока приходна база и по-ниски разходи за текуща издръжка на дейностите им.

Въпреки че през периода преди реформата към фискална децентрализация общините имат ниска кредитоспособност, те проявяват "плахи" опити за кредитна инициатива. Ако изключим заема на Столична община от Японската банка за международно сътрудничество, то през периода 1998-2002 г. общините в България са теглили общо около 26 дългосрочни заема с инвестиционна насоченост на обща стойност около 37 млн. лв. Относителният дял на заемите в общите бюджетни приходи на изтегилите ги общини е нисък – около 3.5%. Заемният процес е по-активен през 1998 г. - веднага след въвеждането на валутния борд, когато финансовата стабилизация е

осезаема. През следващите две години заемната активност на общините намалява поради влошеното им финансово състояние и увеличаване на бюджетен дефицит, а през 2001 и 2002 г. се покачва незначително.

София е единствената община в България, която успява да привлече заемни средства от международния кредитен пазар с емисията на евро-облигационния заем през 1999 г. (50 млн. EUR) и заема от Японската банка за международно сътрудничество (104.03 млн. USD). Заемите, получени от Столична община, многократно надвишават общия обем на кредитите, отпуснати на общини в България през периода 1998-2002 г.

### **Реформата към фискална децентрализация през 2003 г.**

В началото на 2003 г. в България стартира реформата към фискална децентрализация. Новата система на местните финанси е резултат от продължителната работа на всички заинтересувани страни. Началото е поставено с подписване на Споразумение за фискална децентрализация между правителството и Националното сдружение на общините в Република България в края на 2001 г. През април 2002 г. е създадена специална работна група с представители на всички заинтересувани министерства, НСОРБ, регионални асоциации на общините и народни представители.

Правителството прие Концепция и Програма за финансова децентрализация, разписана с конкретни мерки за нормативни промени и действия за 5-годишен период. Внесени бяха промени в Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ), Закона за общинските бюджети (ЗОБ) и Закона за общинската собственост (ЗОС). Приет беше изцяло нов Закон за общинския дълг (ЗОД), който влезе в сила от 1 юни 2005 г.

Най-важните промени в резултат от реформата към фискална децентрализация могат да се обобщят, както следва:

- Извършено беше нормативно разграничаване на правомощията и отговорностите на държавата и общините по предоставянето на основни публични услуги на местно равнище с разделянето им на делегирани държавни дейности и местни дейности.

- Въведен беше изцяло нов принцип за определянето на разходите за делегираните държавни дейности въз основа на държавни стандарти за разходи, осигуряващи базово равнище на предоставяне на съответната услуга.

- Променен беше целият механизъм на държавни трансфери за общините, който гарантира финансирането на разходите за делегирани държавни дейности с приходи от преотстъпен данък върху доходите на физическите лица и обща допълваща субсидия и осигурява обща изравнителна субсидия за допълване на собствените приходи на общините.

- Общините получиха по-големи правомощия по отношение на местните такси – да определят базата и ставките и да предоставят облекчения на определени групи от населението.



### **Общинските инвестиции през периода 2003-2005 г.**

Реформата към фискална децентрализация доведе до чувствителни промени в местните финанси в България, които могат да се обобщят, както следва:

- Наблюдава се реално увеличаване на общинските разходи в сравнение с последната година преди реформата (28% увеличение на общинските разходи през 2005 спрямо 2002 г.).

- Настъпват структурни промени в общинските приходи, изразяващи се в нарастване дела на собствените и привлечените средства (42.5% през 2005 г. срещу 23.1% през 2002 г.) и намаляване този на държавните трансфери (57.4% през 2005 г. спрямо 76.9% през 2002 г.).

- Собствените приходи на общините нарастват с по-бързи темпове в сравнение с общите им бюджетни приходи през всяка от трите години след старта на реформите.

- Запазват се междуобщинските различия в бюджетните приходи на 1 жител. През периода след реформата София и общините с население до 10 хил. жители отново имат най-високи стойности на показателя, докато тези от групите с население 20-50 хил., 50-100 хил. и над 100 хил. жители са с почти изравнена приходна база.

- Наблюдава се устойчив спад в просрочените задължения на общините като абсолютни стойности и относителен дял в общите бюджетни приходи (съответно 44.9 млн. лв. и 1.6% през 2002 г. спрямо 97.1 млн. лв. и 4.2% през 2002 г.).

Анализът на структурата на собствените приходи на общините и динамиката на отделните им компоненти през периода след реформата разкри някои тревожни симптоми, които могат да се обобщят, както следва:

Главният компонент на собствените приходи – местните такси (с относителен дял около 1/3), забавя темпа си на прираст (от 20% средно-годишно през 2003 и 2004 г. на 5% през 2005 г.), което е сигнал, че потенциалът им започва да се изчерпва, защото част от тях са достигнали размер, който покрива пълните разходи за съответните услуги, и не могат повече да бъдат увеличавани.

Приходите от местни данъци се запазват малко над равнището отпреди реформата поради нормативните ограничения на общините да влияят върху тях.

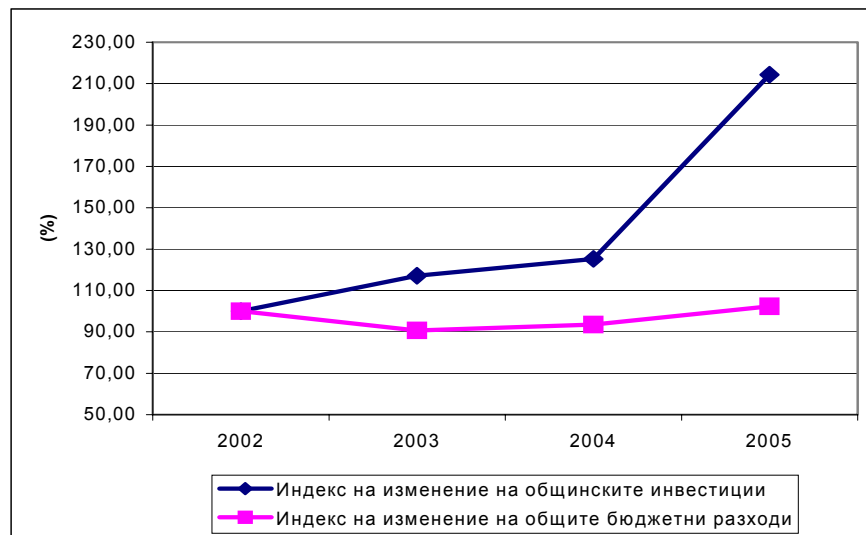
Бурното развитие на собствените приходи през периода 2003-2005 г. се дължи главно на компонента “други неданъчни приходи” – постъпления от наеми и продажба на общинско имущество и др. Голяма част от тях имат еднократен, а не повтарящ се във времето характер. С други думи, в новите условия общините предпочитат да продават имущество и да вдигат наемите на общинските обекти, вместо да налагат по-високи такси и така да си навличат недоволството на населението.

След старта на реформата общините се радват на значително по-голяма нормативна свобода по отношение на инвестиционната си дейност. Отпаднали са законово наложената приоритетност на общинските разходи и ограничението върху размера на капиталовложенията, които могат да бъдат извършени с източник от собствените и привлечени средства.

Анализът на динамиката на общинските инвестиции през периода 2003-2005 г. показва, че за разлика от периода преди реформата, когато се наблюдаваха известни колебания в развитието им, сега те бележат устойчив растеж (през 2005 г. са нараснали с 2.14 пъти спрямо 2002 г.). развитието на инвестициите още веднъж доказва тезата, че те са изключително чувствителен компонент на общинските бюджети (фиг. 2).

Фигура 2

Динамика на общинските инвестиции и общите бюджетни разходи средно за страната през периода 2002-2005 г. (% , 2002 г. = 100)



Изследването на динамиката на инвестиционните приходи на общините показва, че това нарастване на инвестициите в периода след старта на реформата се дължи главно на ръста на собствените и привлечените средства (през 2005 г. те са нараснали около пет пъти спрямо 2002 г.), тъй като инвестиционната субсидия се стабилизира на ниво малко по-ниско от това преди реформата (табл. 5).

Повишеното равнище на инвестициите води и до увеличаване на относителния им дял в общинските бюджети. През трите години след старта на реформата средните стойности на показателя за страната надвишават

тези от годините преди реформата. През 2005 г. делът на общинските инвестиции в общите бюджетни разходи достига 17.9%, т.е. той е съизмерим с този на страни като Чехия, Полша, Унгария и т.н.

През периода след реформата се запазва и концентрацията на голям процент инвестиции в малко на брой общини - през 2005 г. 59.5% от всички инвестиции са извършени в 30 от общо 264 общини в страната. Разликата между общината с най-високо равнище на инвестиции на 1 жител и тази с най-ниско е 130 пъти.

Анализът на структурата на инвестиционните приходи на общините през периода 2003-2005 г. показва промяна в тяхното съотношение. В сравнение с 2002 г., когато целевите субсидии и собствените и привлечените средства са в съотношение 72:28%, през 2005 г. то е точно обратното (табл. 5).

Таблица 5

Динамика и структура на компонентите на общинските инвестиционни приходи в България през периода 2002-2005 г.

	Динамика (% , 2002 г. = 100)				Структура (%)			
	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Инвестиции	100.00	117.09	125.33	214.32	100.00	100.00	100.00	100.00
Целеви субсидии	100.00	78.77	79.37	81.25	71.77	48.3	45.4	27.2
Собствени и привлечени средства	100.00	214.48	242.17	552.54	28.23	51.7	54.6	72.8

*Забележка.* За дефлатор се използва индексът на потребителските цени, публикуван от НСИ при база 2002 г.

С целевата субсидия се финансират както инвестиции в делегираните държавни дейности, така и в местните дейности, като разпределението се извършва с решение на общинските съвети. Средно за страната субсидията се разделя в съотношение 80:20% в полза на местните дейности. Анализът на системата на капиталови трансфери за общините показва, че тя остава сравнително непроменена в сравнение с периода преди 2003 г. Структурата на целевата субсидия се запазва. Общият ѝ размер за всички общини в страната продължава да се определя на ад хок база. Известно положително развитие се наблюдава с въвеждането на критерии за разпределение между общините на общия пул от средствата от субсидията. Въведените държавни стандарти за делегираните държавни дейности включват само разходи с текущ характер – заплати, осигурителни плащания и веществена издръжка, като не предвиждат инвестиционен компонент. Системата на капиталови трансфери става силно фрагментирана, като освен целевата субсидия за капиталовложения, предоставяна от Министерството на финансите, такива трансфери се отпускат и от други министерства, например Министерството на образованието и науката и Министерството на регионалното развитие и

благоустройството, когато липсва последователност и взаимовръзка между капиталовите трансфери, разпределяни от различните министерства.

През периода след реформата се наблюдава сравнително подобрене в стойностите на нетния оперативен остатък - показател за размера на собствените средства, насочвани от общините за инвестиции (табл. 6). Въпреки това тези стойности са ниски на фона на вече констатирания голям прираст на приходите от собствени средства. Основната причина за това е, че постъпленията от продажба на дълготрайни активи имат инвестиционен характер и не се включват в текущите приходи, които се използват за изчисляването на НОО, а в същото време те са част от собствените приходи на общините.

Таблица 6

Нетен оперативен остатък на общините в България през 2002 и 2005 г. (% от текущите приходи)

	2002 г.	2005 г.
Средно за България	-3.32	0.17
Средно за България (без София)	-4.98	0.68
Брой общини с НОО > 0	97	148
Брой общини с НОО = 0	0	0
Брой общини с НОО < 0	166	116
Макс. стойност на НОО (%)	28.86 (Белослав)	46.00 (Бяла-Вн)
Мин. стойност на НОО (%)	-47.37 (Перник)	(-104.96) Своге

На фона на плахите опити за кредитна активност сред общините преди 2003 г. след реформата те стават много по-активни в търсенето на кредитни ресурси с инвестиционна насоченост. През 2005 г. 18 общини са изтеглили дългосрочни инвестиционни кредити на обща стойност около 53 млн. лв. За разлика от периода преди 2003 г., когато предимно големи общини ползваха кредитни ресурси, през 2005 г. и по-малките общини "се престахват" (Левски, Любимец, и т.н.). Сред общините, взели заеми, има както такива с над средните за страната собствени приходи на 1 жител (Велико Търново, Бургас, Девня), така и с по-ниска приходна база (Родопи, Горна Оряховица, Асеновград). За периода 2003-2005 г. общо осем общини са емитирали облигации на обща стойност 36 млн. лв. Това са и големи, и средни общини – Сливен, Дупница, Добрич, Варна, Шумен, Свиленград, Попово, Стара Загора. Набраните чрез емисия на облигации средства се използват главно за подобряване и развитие на техническата инфраструктура на общините - реконструкция на пътни артерии и уличната мрежа, строителство на нови

улицы, изграждане на водоснабдяване и канализация, оборудване на детски градини и училища и т.н. Новост в развитието на общинския кредитен пазар е появата в края на септември 2005 г. на т. нар. гаранционен механизъм, създаден в рамките на осемгодишно споразумение между Американската агенция за международно развитие (AAMP) и HVB Банк Биохим и целящ подпомагане достъпа на малки общини до капиталовия пазар чрез намаляване разходите по кредитите.

### **Общинските инвестиции – предизвикателства и възможни решения при новите европейски реалности**

С ясното разделяне на правомощията, свързани с предоставянето на публични услуги, реформата към фискална децентрализация създаде реални условия за увеличаване на общинските инвестиции. Въпреки това в резултат от дългогодишно ниските инвестиционни равнища общините в България натрупаха значително изоставане в изграждането и поддръжката на своята инфраструктура. Същевременно членството ни в Европейския съюз открива нови възможности пред тях за привличане на инвестиционни ресурси. Механизмът за финансиране на инвестиционните проекти по линия на Структурните фондове и Кохезионния фонд изисква осигуряването на съфинансиране от страна на общините. Съгласно експертни оценки е възможно от българските общини да се изиска да осигурят около 250-300 млн. лв. годишно за съфинансиране. Това е около реалния размер на всичко общинските инвестиции в страната през 2004 г. (267.2 млн. лв.) и около 62% от сумата им през 2005 г. (482.5 млн. лв.). Следователно, за да бъдат в състояние да се включат пълноценно в програмите на ЕС, те ще трябва да осигурят допълнително нови средства за съфинансиране на инвестиции в размер на досега изразходваните от тях средства.

Във връзка с това към сегашния момент България се изправя пред две основни предизвикателства, свързани с общинските инвестиции:

- как да се осигурят адекватни инвестиционни равнища на общините, за да се преодолее натрупаното изоставане на страната в поддръжката и изграждането на общинската инфраструктура;
- как да се усвои огромната финансова помощ, която ще бъде отпусната от ЕС по линия на Структурните фондове и Кохезионния фонд и която ще изисква значителни собствени средства от общините за съфинансиране.

Тези предизвикателства извеждат на преден план необходимостта от нова система от източници на инвестиционни приходи, тъй като съществуващите сега общински приходоизточници не могат да осигурят достатъчно постъпления, с които българските общини да отговорят на посочените две предизвикателства.

Реформирането на системата за *капиталови трансфери* трябва да върви в две основни насоки:

- законово регламентиране на общия обем и начина на разпределяне на инвестиционните трансфери от министерствата за общините;

- законово регламентиране на общия размер на целевата субсидия за капиталови разходи и разработване на нов механизъм за разпределението ѝ.

Първата основна стъпка за реформиране на системата от капиталови трансфери за общините е да се консолидират в един пул (фонд) целевата субсидия за инвестиции, предоставяна от Министерството на финансите, и капиталовите субсидии, предоставяни от ресорните министерства, т.е. третирането на капиталовите трансфери като единна система, а не като сбор от капиталови програми. Обединяването на трансферите в общ фонд ще позволи те да се разпределят според единни и последователни критерии и ще доведе до по-ефективно използване на средствата.

Следващата стъпка след определянето на размера на общия пул от средства за капиталови трансфери е разпределението му между общините. Възможни са различни подходи, например всички общини да получават определен размер капиталова субсидия независимо от финансовото им състояние. Друга възможност е държавата да осигурява базово равнище на инвестиции във всички общини посредством включването на капиталов компонент в разходните стандарти за делегираните държавни дейности и същевременно да пренасочва останалата част от пула на капиталовите трансфери към общини с ниска приходна база. Богатите общини ще трябва да разчитат на постъпления от собствени приходи и заемни средства.

Вторият основен проблем, който трябва да бъде разрешен с една нова система от инвестиционни приходи на общините, е свързан с увеличаването на собствената приходна база на общините.

През периода 2003-2005 г. *собствените приходи* на общините се увеличават значително в сравнение с равнището отпреди реформата към фискална децентрализация, като темпът им на прираст изпреварва този на общите приходи. Въпреки това положително развитие съществуват няколко проблема, които ще ограничат нарастването им през следващите години и респ. ще се отразят върху равнището на общинските инвестиционни приходи. Тези проблеми могат да се обобщят, както следва:

- изчерпване на потенциала на местните такси за генериране на допълнителни приходи. Част от таксите са достигнали размер, който покрива пълните разходи за съответните услуги, и не могат да бъдат увеличавани повече, а същевременно общините нямат правомощия да въвеждат нови видове местни такси;

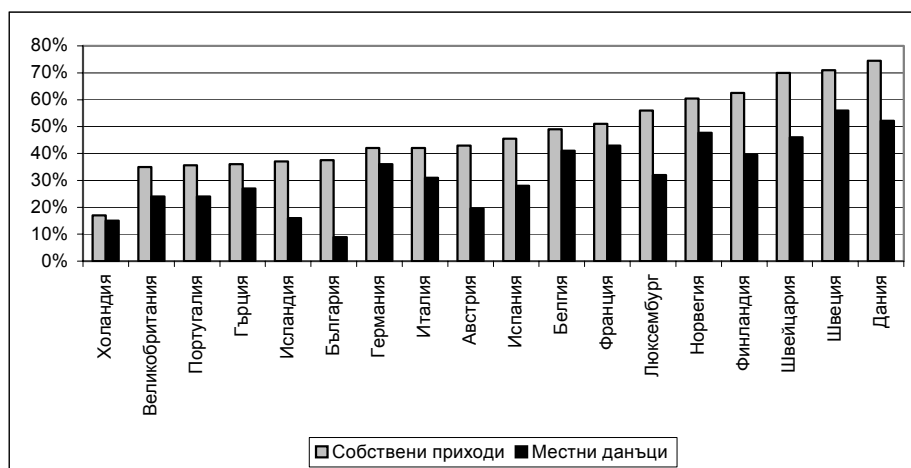
- липса на общински правомощия по отношение на местните данъчни приходи. Част от успехите на реформата са свързани с прехвърлянето върху общините на отговорността да събират местните данъчни приходи, както и сами да планират техния размер. Те все още нямат правомощия да определят ставките и данъчната основа на местните данъци, случаите на облекчаване и освобождаване, както и да въвеждат нови видове местни данъци;

• големият ръст на собствените приходи на общините през последните години се дължи главно на групата на другите неданъчни приходи. С изключение на постъпленията от наеми другите компоненти на тази група (основно продажби на общинско имущество) имат еднократен характер и не осигуряват устойчиви и повтарящи се във времето постъпления.

Високият дял на собствените приходи в местните бюджети е една от характерните особености на общинските финанси в Западна Европа (фиг. 3). На фона на сравнително "нормалното" си равнище на собствени приходи обаче България демонстрира изключително нисък дял на постъпления от *местни данъци*, които всъщност са структуроопределящи за приходната база на западноевропейските общини.

Фигура 3

Дял на собствените приходи и приходите от местни данъци в общите бюджетни приходи на общините в избрани европейски страни



*Източник.* Council of Europe. The Financial Resources of Local Authorities in Relation to Their Responsibilities. May 1998. Данните за България са за 2005 г.

Следователно промените в собствената приходна база на общините трябва да стартират с промени в правомощията по отношение на местните данъци, което е свързано с поправки на действащата Конституцията на Република България. Тези промени трябва да бъдат в унисон с европейската практика. При нея са познати следните правомощия на местните власти:

- *Определяне на видовете местни данъци.* Това е най-висшата форма на местни данъчни правомощия.
- *Определяне данъчната основа на местните данъци.* Това е по-ниско ниво на местни данъчни правомощия. В западноевропейските страни по правило

това правомощие върви “ръка за ръка” с правомощието по определяне ставката на местните данъци. Сега общините в България имат ограничени правомощия за формиране основата на данъка върху недвижимото имущество. Тя зависи от категоризацията на всяка община, а местните власти определят зоните, в които попадат отделните селища в общината.

- *Определяне ставката на местните данъци.* Това е най-често срещаното правомощие на местните власти и дава достатъчно възможности на общините да влияят върху размера на своите постъпления. То може да се упражнява както само за себе си, така и заедно с определянето на данъчната основа. Изследване на ОИСР<sup>4</sup> показва, че от общо 12 западноевропейски страни (Австрия, Белгия, Дания, Финландия, Германия, Холандия, Норвегия, Португалия, Испания, Швеция, Швейцария и Англия) в 10 общините определят или само данъчната ставка, или данъчната ставка и основата при над 80% от данъчните приходи. Швеция, Финландия и Дания самостоятелно определят най-голяма част от местните данъци в сравнение с останалите страни от Западна Европа, като техните правомощия са свързани само с определяне на данъчните ставки. Същевременно Португалия и Испания имат най-голям относителен дял на данъчните приходи, на които могат да определят както данъчната основа, така и ставката – съответно 49 и 33%.

- *Администриране на местните данъци.* Това правомощие включва организацията по събирането на местните данъци от общините, което е типично за повечето западноевропейски страни.

- *Намаляване или освобождаване на определени групи население от плащането на местни данъци.* Това е правомощие на общините, което им позволява да провеждат местна социална политика. Въпрос на техен избор е дали да се възползват от него, или не, като същевременно развият местна система за социално подпомагане на нуждаещите се.

По отношение на описаните местни данъчни правомощия България е постигнала най-голям напредък в администрирането на местните данъци. От началото на 2006 г. събирането им беше прехвърлено като отговорност на всички общини. Като се има предвид, че едва от една година те започват да придобиват някакъв опит, свързан с упражняването на местни данъчни правомощия, то най-подходящото, с което могат да започнат промените в нашата страна, е определянето на ставките на местните данъци. Като за начало законодателно могат да се наложат горна и долна граници, в рамките на които общините да променят ставките, като впоследствие тези ограничения бъдат премахнати, въпреки че може да се премине и към свободното им определяне.

Наред с промените в местните данъчни правомощия други възможни промени могат да се извършат и по отношение на *местните такси*. Един от

---

<sup>4</sup> Национална конференция по местно данъчно законодателство. София, 30 юни 2000 г., Национално сдружение на общините в Република България.



най-големите успехи на реформата към фискална децентрализация беше предоставянето на правомощия на общините да определят без ограничения ставките и облагаемата основа на местните такси, както и облекченията/освобождаването на определени групи от населението. Това доведе до значително нарастване на приходите от местни такси, като същевременно общините много внимателно използват предоставените им правомощия. Сега местните власти в България нямат правомощия за въвеждане на нови местни такси, като при демонстрирана от страна на потребителите нужда от дадена услуга общините им я предоставят, използвайки т. нар. цени на услуги. През последните години приходите от тези цени значително нарастват, особено в големите общини. Ако на общините се дадат правомощия за въвеждането на нови местни такси, това би решило проблема, като същевременно ще играе ролята на тест с оглед предоставянето на такива правомощия и по отношение на местните данъци.

Предоставянето на общините на местни данъчни правомощия, както и на такива за въвеждане на нови видове местни такси обаче ще осигурят ограничено нарастване на собствените им приходи. Най-голямо относително увеличаване на последните може да се постигне най-вече чрез въвеждането на *нови видове местни данъци*. Освен прилаганите в България четири вида местни данъци международната практика познава и други видове, например:

*Данък върху земеделските земи* (поземлен данък; данък върху непокритата недвижима собственост). Въвеждането на такъв данък се обсъжда от дълго време, но се отлага поради различни причини. Приемането на България в Европейския съюз обаче ще извади този въпрос отново на дневен ред. Някои предварителни изчисления сочат, че приходите от този данък биха могли да достигнат около 1% от всички приходи на общините. Предимствата му са, че той е сравнително лесен за администриране и постъпленията от него ще отиват предимно в малките, селскостопанските и с ниска приходна база общини. По този начин той може да балансира постъпленията от евентуален местен корпоративен данък като възможен приходоизточник и да намалява евентуалните различия между общините по отношение на данъчните им постъпления.

Друга възможност е въвеждането на *местен корпоративен данък*. Преди реформата към фискална децентрализация общините получаваха част от данък печалба, но сега той отива изцяло в държавната хазна. При сегашните условия има две възможности за общините да облагат бизнеса. Първата е съществуващият патентен данък да стане местен данък и общините да получат правомощия да определят размера му, като постъпленията от него отиват изцяло в местните бюджети. Втората възможност е свързана с отпадане на патентния данък и въвеждане на нов местен корпоративен данък. Това обаче трябва да е свързано с намаляване на ставките на корпоративния данък, с който държавата облага бизнеса, и така няма да се увеличава данъчната тежест за него. Този данък би повишил значително

постъпленията на общините, но неминуемо ще доведе до по-големи междуобщински различия в приходите, защото той ще отива предимно в големите и силно развитите общини. Това се потвърждава и от данните от общинските бюджети за 2002 г. Тогава приходите на 1 жител от данък за общините (корпоративен данък, постъпвал в общинския бюджет) на Гърмен (общината с най-ниска стойност) са 0.20% от тези на Девня (общината с най-висок показател).

Въвеждането на *надграждащи ставки на данъка върху доходите на физическите лица (ДДФЛ)* също е възможен нов местен данъчен приходоизточник. За тази цел общините налагат надграждащи ставки или т. нар. връхнини върху държавната ставка, като приходите от тях постъпват в общинския бюджет. Това се практикува в редица скандинавски страни, а в България се е прилагало по времето на османското владичество. За разлика от поземления данък и корпоративния данък за общините този вид данък има най-голям потенциал за растеж и същевременно създава относително помалко междуобщински различия в сравнение с корпоративния данък. Например през 2002 г. приходите от ДДФЛ на 1 жител (тогава споделян в съотношение 50:50% между държавата и местните власти) на Вълчедръм (общината с най-ниска стойност) са 1.87% от тези на Камено (общината с най-висок показател). Както и при местния корпоративен данък, евентуалното въвеждане на нов общински приход от надграждащи проценти не трябва да води до повишаване на общата данъчна тежест на ДДФЛ за населението. Въвеждането на таван за надграждащите проценти също може да бъде възможност за предпазване на данъкоплатците от прекомерна данъчна тежест.

В западноевропейските страни подоходните данъци и тези върху печалбата имат най-голям относителен дял в данъчните постъпления на местно ниво. В някои страни те достигат до 80% от общия размер на местните данъчни приходи (Дания, Финландия, Люксембург, Норвегия и Швеция). Тъй като този тип данъци се основават върху доходи, които могат да се увеличават прогресивно, те са по-еластични от данъка върху недвижимите имоти и често постъпленията от тях надвишават постъпленията от последния. Въпреки относителната си нееластичност обаче данъкът върху недвижимите имоти продължава да е важен местен приходоизточник.

Положителна стъпка в посока към използване на *кредитни ресурси* от страна на местните власти е приемането на цялостен Закон за общинския дълг в средата на 2005 г. Въпреки безспорното значение на този акт за регламентирането на общата среда и поставянето на ясни рамки за функционирането на общинското кредитиране истинският "двигател" за нарасналото използване на заемни средства от местните власти са всъщност увеличените им собствени приходи. Във връзка с това използването на повече кредитни ресурси от страна на общините като източник на инвестиционни средства трябва да се търси именно в посока към

допълнително увеличаване на собствените им приходи. Осигуряването на нарастващи постъпления от собствени приходи с устойчив постоянен характер (местни данъци и такси), варианти за което бяха представени, ще доведе до нарастване на текущите приходи на общините над текущите им разходи, а оттук и до нарастване на тяхната кредитоспособност.

Ако в бъдеще държавата осигури увеличаване на собствените приходи на общините посредством даването на повече местни данъчни правомощия и въвеждането на нови видове местни приходоизточници, то тогава общините с висока приходна база ще могат да привличат кредитни ресурси, защото ще имат устойчиви и предсказуеми в бъдещето средства за тяхното погасяване, а тези с по-ниска приходна база ще разчитат на държавна подкрепа за инвестициите си в рамките на системата за капиталови трансфери. При условие, че има достатъчен брой кредитоспособни общини, пазарът сам ще определи обема на кредитните ресурси за местните власти в зависимост от търсенето и предлагането. Създаването на институции от типа на общинските фондове за развитие, чрез които държавата подкрепя общинския кредитен пазар, е характерно за съвсем ранната фаза на развитие на системата на местни финанси в една страна (Чехия, Колумбия и др.), което не отговаря на настоящия етап на реформите в България. Освен това много от тези фондове не успяват да излязат от сянката на държавата и да се превърнат в конкурентни финансови посредници.

\*

Изборът кой от предложените елементи на една нова система на инвестиционни приходи на общините да стане реалност е политически. За някои от тях се изискват промени в Конституцията, което налага необходимостта от широк обществен консенсус.

Реализирането на нова система от инвестиционни приходи за общините в България ще доведе не само пряко до нарастване равнището на общинските инвестиции, но и до редица други положителни ефекти, свързани с увеличаване самостоятелността на общините и възможността им да взимат самостоятелно решения и да се съобразяват с потребностите на местната общност. Това неминуемо ще повиши количеството и качеството на публичните услуги за населението и общия просперитет на самите общини.

10.IV.2007 г.