93.00-86/14.11.2016г.

До
Катедра „Финанси и кредит“
при Стопанска академия „Д. А.
Ценов“ – Свищов

До Научно жури по процедура за
придобиване на образователна и
научна степен „доктор“ по научна
специалност „Финанси, парично
обръщение, кредит и застраховка"
(Финанси) в Стопанска академия
„Д. А. Ценов“ – Свищов

Р Е Ц Е Н З И Я

От проф. д-р Андрей Боянов Захариев,
председател на научно жури по процедура за придобиване на
образователна и научна степен „доктор“ по научна специалност
„Финанси, парично обръщение, кредит и застраховка" (Финанси)
в Стопанска академия „Д. А. Ценов“ – Свищов

Изготвил рецензията:
Проф. д-р Андрей Боянов Захариев

Автор на дисертационния труд:
Пламен Станиславов Петров, D010213100,
редовен докторант към катедра „Финанси и кредит“

Тема на дисертационния труд:
„Бюджетно управление на общините в Република България“

I. Общо представяне на дисертацията

Предметът на дисертацията се фокусира върху бюджетното управление на общините като елемент от системата за управление на публичните финанси в условията на фискална децентрализация и членство в ЕС. Заложеният в поставената за разглеждане разработка предмет се

идентифицира с точна формулировка, покриваща тематичното направление в което докторантът развива своята научна дейност. Структурата на дисертацията включва: въведение, изложение в три глави, заключение, списък с цитирана и използвана литература и приложения.

Изследването се проектира в следствие на умело балансиран подбор от информационни източници с национален и международен характер, изследователски публикации и международни база данни, като списъкът на използваната литература включва 58 източника. От тях 30 са на български, 13 на чужд език и 15 интернет сайта. В дисертацията се съдържат 39 броя фигури и 22 таблици.

Глава първа изследва в теоретичен аспект бюджетното управление в публичния сектор. Авторът развива критични виждания за философията на бюджета; особеностите на местното самоуправление; профилирането на приходите и разходите в бюджетния процес.

В глава втора се дебатира върху емпиричните свидетелства за развитието на местното самоуправление в България. Изследва се връзката между държавното устройство и децентрализационния процес. Изследва се цялостната динамика на показателите на системата на местните финанси към края на първия програмен период. Развиват се оценки за ефектите от европроектите, дълговото финансиране и просрочените задължения.

Глава трета представя анкетен мониторинг, с анализи, установени проблеми и възможни решения за цялостен рестарт на процеса на фискална децентрализация.

В заключението са представени основните резултати от дисертационния труд. Изведени са ключови обобщения и са формулирани насоки за бъдещи изследвания по темата. Към разработката са структурирани приложения, както и библиографска справка.

II. Преценка на формата и съдържанието на дисертацията

1. Актуалност

Темата се характеризира със силна актуалност. Свидетелство за настоящата оценка е методичния и критичен подход, който авторът прилага при системната обработка на отделните публично достъпни данни в опита да се изведе реалната финансова картина на българските общини при развитие на процеса по децентрализация и нестихващ стремеж към ресурсна осигуреност за преодоляване на междуобщинските дисбаланси. В

тази връзка считам, че настоящия дисертационен труд дава своя принос към научната мисъл в посочената област, спомагайки за изграждане на ефективен механизъм на бюджетно управление, който да послужи като залог за предоставяне на все повече и качествени услуги.

2. Степен на разработеност на проблема

Считам, че проблематиката е разработена много подробно и последователно. Доказателство за това мнение намирам в наличието на някои от поставените конкретни задачи и хипотези, които докторантът изследва в дисертационния труд. Тези задачи и хипотези са съставени на базата на логически въпроси, които всеки изследовател би поставил по отношение на изследваната материя. Те внимателно са изследвани чрез иконометрични методи и са доказани или отхвърлени. Следствие на това са направени и изводите на изследването.

3. Мнение за обема на дисертационния труд

Обемът на дисертацията отговаря на поставените академични стандарти и по категоричен начин показва последователно и добре аргументирано изложение на идеите на докторанта. Последните се разполагат в среда на качествено техническо оформление и обяснителни апликации.

4. Мнение за качеството и броя на приложения илюстративен материал

Включения в разработката илюстративен материал потвърждава представата за стройна и детайлно подготвена научна продукция която извежда адекватно основните резултати в експертна амалгама с произтичащите от тях обобщения и насоки за бъдещи изследвания по темата.

5. Научна езикова и стилова редакция

Считам, че от научна гледна точка дисертационния труд представлява резултат от една правилно подготвено и последователно осъществено научно изследване. Трудът следва технократски модел на реализиране на научно изследване: описва литература, показва незапълнени моменти от българската и световната научна мисъл, представя методологията и описва резултатите. Езиковият стил е подбран правилно и използван коректно.

6. Преценка на коректността на обработената статистическа информация

Използвания в разработката методически апарат се отличава с добре овладяна иконометрична база, която подчертава възможността за извеждане на аналитични изводи на база получените резултати.

7. Мнения относно спазването на научната етика

Докторантът коректно е отразил онези части от разработката, които са плод на чуждо авторово мнение и стриктно е посочил авторите на идеите, които е ползвал. Съдържанието на дисертационния труд и автореферата са тествани от рецензента и потвърдени за оригиналност чрез iThenticate. Това е основание да се приема по утвърден стандарт, че са налице професионално издържани доказателства за пълно спазване на научната етика и наличие на автентично, авторско научни изследване.

8. Мнения относно автореферата

Автореферата е подготвен според изискванията и точно представя съдържанието на дисертационния труд. Представени са всички основни изводи, които докторантът е направил в пълния текст на разработката.

II. Научни и научно-приложни приноси на дисертацията

В рамките изложението в глава първа се потвърждава извеждането на следните по-важни научни изводи и емпирични резултати:

Първо. Търсенето на ефективен механизъм за практическо изпълнение на децентрализационния процес предвижда преразглеждане и усъвършенстване Закона за публичните финанси. Причините за забавянето на процеса не се изчерпат единствено с ефекта на световната криза, а се обясняват и с липсата на управленска отговорност и последователност в изпълнение на приеманите по децентрализация мерки. Сред тях можем да различим мярката за прехвърляне имоти на общините, мярката за прехвърляне права на общините за управление на държавни горски ресурси, приемането на нов Закон за местното самоуправление, консолидирането на инвестиционните трансфери от министерствата към общините, както и усъвършенстване механизма за изравнителната

субсидия и д.р. Прецизното и последователното изпълнение на резолираните мерки в Стратегията за децентрализация, съобразно регламентите дефинирани и в европейската харта за местно самоуправление могат да се осмислят като залог за постигане на по-висока отговорност и иновативно преустройство в сферата на публичните финанси. Тази реформаторска потребност се конституира с цел засилване ролята на децентрализацията като фундамент за изграждане и постигане на все повече и по-качествени услуги.-

Второ. Държавата чрез правителството и местните органи на самоуправление трябва да осигурява тяхното доставяне на потребителите в необходимия обем и на достъпна цена (доколкото закона позволява ценова регулация)

Трето. Обхватът на местните отговорности намира своя проекция в условията на държавните разпоредби. Именно държавата прехвърля на общините задължения и правомощия по предоставяне, определяне и осигуряване на публични услуги, които да удовлетворят потребностите на икономическите агенти ситуирани в териториалната цялост на съответната община.

Четвърто. Комуналните услуги, изпълнявани от общините по смисъла и на действащите в Закона за публичните финанси нормативни постановки не предполагат всички характеристики на чистите публични блага, дефинирани от П. Самуелсон.

Пето. Проблемите от местно значение трябва да могат свободно и самостоятелно да се решават от общината.

Шесто. Темата за определяне обхвата на местните отговорности преминава през дебата дали общината може да извършва стопанска дейност

Седмо. Отношението на публичния сектор в БВП е количествен израз на дела на публичните услуги в приходите на обществото през дадена година.

В рамките изложението в глава втора се потвърждава извеждането на следните по-важни научни изводи и емпирични резултати:

Първо. Засилва се негативната тенденция на централизация на публичните ресурси.

Второ. Запазва се зависимостта от трансферите от над 50% от общинските бюджети, като 90% от тях има целеви характер с минимални правомощия на общините върху тях.

Трето. Собствените приходи нарастват с 4%.

Четвърто. Неданъчните приходи, и особено тези от разпореждане с имущество и приходите от такси, са основен фактор за повишението в общините, отчитащи ръст.

Пето. Разликите между общините в капацитета да генерират собствени приходи остават големи.

Седмо. Приходите от данъците върху недвижимите имоти и за ДПС нарастват с над 5% и съдържат потенциал за допълнителен ръст, предвид ниската събираемост.

Осмо. Общините поддържат ниски или около средните ставки на най-масовите данъци – върху имотите и върху превозните средства. Степента на събираемост на тези два основни данъка в сравнително ниска – съответно 60 и 70% като средни стойности.

Девето. Местните разходни политики са зависими най-напред от фискалната политика на държавата, после от тази на европейските институции и, на последно място - от местни решения.

Десето. Реалното договаряне на европроекти сериозно се забавя в сравнение с предходния период и през 2016 година можем да очакваме незначително усвояване на европейски средства от текущия програмен период.

В рамките изложението в глава трета се потвърждава извеждането на следните по-важни научни изводи и емпирични резултати:

Първо. Допълнителните стъпки за постигане на по-ефективна децентрализация по мненията на общините в Република България се систематизират в реда както следва:

- Разширяване обхвата на общинските данъчни приходи;
- Трансформиране на ДДФЛ като местен данък;
- Увеличаване на правомощията на кмета върху осъществяването на делегираните услуги - директорите в училищата не получават санкция от общината, дори и при финансови нарушения;
- Зачитане на обоснованите искания на общините при изготвяне на РМС за бюджета за съответната година за увеличение на размера на

държавните стандарти - най-вече социалното подпомагане. Налага се значително финансиране с местни средства;

• Изготвяне на качествено нов механизъм за разпределяне на публичните финанси между общините и преосмисляне на статута и правомощията на областните управи, които към момента не се вписват пълноценно в едно децентрализирано управление;

• Засилване на самостоятелността на общините при вземане на решения по структурата на администрацията;

• Засилване на автономността в разходването на собствените приходи на общината чрез решение единствено на Общинския съвет без поставяне на условия от централната власт;

• Въвеждане на административно-териториална реформа, при която общините имат стопански потенциал да самофинансират общинските дейности в т.ч. и инженерната и социална инфраструктура.

Второ. Неизпълнени остават ключови мерки от Програмата за предоставяне на част от приходите от ДДФЛ и други приходоизточници на общините, както и гарантиране на бюджетната независимост и собствената сфера на компетентност на общините, чрез промени в законите за публичните финанси, за местните данъци и такси и за местното самоуправление. Това осуети не само приложението им през 2015 г., но и съответно получаването на резултати, които биха повишили равнището на макропоказателите за децентрализация през последната година от изпълнението на Стратегията за децентрализация.

III. Критични бележки, въпроси и препоръки по дисертацията

Критичния прочит на разработката налага препоръка за по-пълното онагледяване на процедурите по подготовка и изпълнение на реалистичен и добре балансиран общински бюджет. В тази връзка авторът може да продължи изследванията в посока конструирането на експертна оценка върху адекватността на общинските наредби и системата за финансово управление и контрол, така че да се предложат гаранции за по-ефективна и прозрачна работа на органите на местно самоуправление.

IV. Обобщено заключение и становище

Представеният за рецензиране дисертационен труд отговаря на утвърдените стандарти за написване на научно изследване с цел придобиване на образователната и научна степен „доктор“. Авторът демонстрира уменията да изяснява теоретични постановки, да прави аргументирани изводи и обосновани предложения. Дисертацията се отличава с характеристики на цялостно и завършено научно изследване и показва наличието на ясно откроено авторско участие и аналитичен прочит на проблематика, обхващаща всички 265 LAU1 единици в България.

Представените по-горе оценки и становища ми дават основание да предложа на членовете на Научното жури да дадем единодушно своя положителен вот за присъждане на образователната и научна степен „доктор“ по научна специалност „Финанси, парично обръщение, кредит и застраховка“ (Финанси) на докторант Пламен Станиславов Петров, D010213100 с дисертационен труд на тема „Бюджетно управление на общините в Република България”.

Дата: 14.11.2016 г.

Рецензент: ……

(Проф. д-р Андрей Захариев)