СТОПАНСКА АКАДЕМИЯ „Д.А.ЦЕНОВ“

Катедра „Финанси и кредит“

Докторант Пламен Станиславов Петров

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертация

за присъждане на научната и образователна степен „доктор“

(по икономика) по научна специалност/докторска програма

„Финанси, парично обращение, кредит и застраховка“ (Финанси)

на тема:

„БЮДЖЕТНО УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩИНИТЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ“

Научен ръководител: Доц. д-р Стоян Проданов

Свищов

2016

Дисертационният труд е обсъден и насочен за защита на заседание на катедрения съвет на катедра „Финанси и кредит“ при Факултет „Финанси“ на Стопанска академия „Д.А.Ценов“-гр.Свищов.

Данни за дисертационния труд:

Брой страници – 193

Брой фигури – 41

Брой таблици – 22

Брой литературни източници – 58

Брой публикации на дисертанта – 4

Защитата ще се проведе на 16.12.2016 г. от 11.00 ч. в Заседателната зала на Корпус „Юг“ на СА „Д. А. Ценов“.

Материалите по защитата са на разположение в Отдел „Докторантура и академично развитие”.

СЪДЪРЖАНИЕ НА АВТОРЕФЕРАТА

I. Обща характеристика на дисертационния труд

1. Актуалност на темата
2. Обект и предмет на изследването
3. Изследователска теза
4. Цел на дисертационния труд
5. Задачи и методология на изследването
6. Обхват на изследването
7. Структура на изследването
8. Приложимост на резултатите от изследването

II. Основно съдържание на дисертационния труд

Глава първа

ТЕОРЕТИЧЕСКИ ИЗМЕРЕНИЯ НА БЮДЖЕТНОТО УПРАВЛЕНИЕ

Глава втора

ЕМПИРИЧНИ СВИДЕТЕЛСТВА ЗА РАЗВИТИЕТО НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ

Глава трета

ФИСКАЛНАТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ – СЪСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ

Заключение

III. Насоки за бъдещи изследвания по темата на дисертацията

IV. Справка за научните и научно-приложни приноси в дисертационния труд

V. Списък с публикациите на докторанта

VI. Декларация за оригиналност и достоверност

I.Обща характеристика на дисертационния труд

1. Актуалност на темата

Фискалната децентрализация е основа на процесите на реформи в системата на публичните финанси в България. С последните законодателни промени в тази система изрично е уточнено, че „в държавния бюджет не се включват самостоятелните бюджети на общините“ (чл. 42, ал. (2) от ЗПФ). Следователно общинският бюджет е самостоятелна сфера от компетенции в обхвата на финансовото управление, която е функция на конкретни разписание отговорности с местен характер и с делегиран от държавата характер. Във втория случай се поражда потребност от регламентиране на „бюджетните взаимоотношения на общинския бюджет с централния бюджет“ (чл. 52, ал. (1)) от ЗПФ), както в частта трансфери, така и в частта временни безлихвени заеми. Погледната в териториално устройствен план, със своите 265 общини (еквивалент от LAU1 в Европейския съюз) България е типичен пример за страна с регионални различия и дисбаланси, която се нуждае от консенсус и ресурсна осигуреност за политики по преодоляване на тези дисбаланси. Част от тези политики се реализират чрез оперативни програми през двата програмни периода 2007-2013 г. и 2014-2020 г., което позволява в общинския бюджет да „се включват и бюджетните взаимоотношения с други бюджети и сметки за средства от Европейския съюз“ ((чл. 52, ал. (2)) от ЗПФ).

Първоначално чрез Оперативна програма „Регионално развитие“, а впоследствие чрез Оперативна програма „Региони в растеж“ са осигурени мащабни ресурси за „социална инфраструктура, жилищна политика, подобряване на физическата среда и превенция на риска, устойчив градски транспорт“ и мн. др. Всички тези възможности обаче са функция на членството на страната в ЕС от 01.01.2007 г. С референдума на

Великобритания за излизане от ЕС (т. нар. BREXIT) с оповестени окончателни резултати от 51,9% (от 23 юни 2016 г.) в подкрепа на прекратяване членството на тази страна в Съюза е възможно да има и сериозни корекции във финансовите параметри на грантова подкрепа от ЕС към България през текущия програмен период, поради характера на нетен донор за бюджета на ЕС на самата Великобритания. Така голямата идея за евроинтеграция понася шоков удар с възможността страните-членки да бъдат редуцирани от 28 на 27. Подобна редукция неминуемо ще засегне и българските общини в негативен аспект.

2. Обект и предмет на изследването

На основата на така обрисуваната актуалност, за ***обект*** на дисертационния труд се определят общините в Република България.

Предметът на изследването фокусира върху бюджетното управление на общините като елемент от системата за управление на публичните финанси в условията на фискална децентрализация и членство в ЕС.

3. Изследователска теза

Изследователска ***теза***, която е тествана в настоящия дисертационен труд, се формулира, както следва: правилата и принципите за бюджетно управление на общините в република България осигуряват изпълнение на разписаните в Европейската харта за местно самоуправление отговорности в условия на паралелен процес на развитие на фискалната децентрализация

и поетапно засилване на данъчната конкуренция между общините в страната.

4. Цел на дисертационния труд

На основа на така дефинираните обект, предмет и теза дисертационният труд има за **цел** да изследва процеса на фискална децентрализация като инструмент за ефективно бюджетно управление на общините в страната в условията на членство в ЕС и тенденция на изчерпване капацитета за генериране на местни приходи при засилващи се регионални и междуобщински дисбаланси.

5. Задачи и методология на изследването

Следвайки така формулираните цел, обект, предмет и теза, могат са формулирани следните **задачи** и е развита релевантна **структура** на дисертацията:

Първо. Да се направи критичен преглед на теоретичните основи на бюджетното управление в публичния сектор;

Второ. Да се развият и структурират емпирични свидетелства за еволюцията на местното самоуправление в България;

Трето. Да се оцени и анализира чрез представително анкетно проучване процесът на фискална децентрализация към началото на новия програмен период 2014-2020г.

Използвани методи: В методически аспект изследването се базира върху използването и прилагането на сравнителния анализ, методите на дедукцията и индукцията, анкетиране, графичен метод и др.

6. Обхват на изследването

Изследователските търсения в дисертационния труд, в тяхната теоретична и емпирична част, се ограничават в своя обхват до точно определени аспекти на макроикономическия аналитичен фокус върху бюджетното управление на общините. **Извън обхвата** на дисертацията остават конкретните техники и процедури за бюджетиране по нива на разпоредители с бюджетни средства, които са обект на професионални стандарти и съответни указания от страна на Министерство на финансите.

7. Структура на изследването

Дисертационният труд е с общ обем 193 стандартни страници, структуриран в три глави по следния начин:

СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ.....5
ГЛАВА ПЪРВА
ТЕОРЕТИЧЕСКИ ИЗМЕРЕНИЯ НА БЮДЖЕТНОТО УПРАВЛЕНИЕ……...9
1. Теоретични основи на бюджетното управление в публичния сектор……..9
1.1. Философия на бюджета……..…….....9
2. Особености на местното самоуправление…….15
2.1. Роля на публичните блага……..……..….16
2.2. Нормативна регламентация на финансовото управление в публичния сектор…….....24

2.3. Децентрализацията в системата на местните финанси – Българският опит в ЕС……..34
2.4. Организация на местните отговорности…….....44
3. Профилиране на приходите и разходите в бюджетния процес……56
4. Изводи от първа глава……..67
4.1. По отношение на децентрализацията……..67
4.2. По отношение на публичните блага, предоставяни на жителите на общините……..68
4.3. По отношение на бюджетните приходи и разходи на местните власти……...69

ГЛАВА ВТОРА

ЕМПИРИЧНИ СВИДЕТЕЛСТВА ЗА РАЗВИТИЕТО НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ…….....70
1. Държавно устройство на Република България…….....70
1.1. Емпирични измерения на децентрализационния процес в България.....72
1.2. Политическа система и под-национално управление……85
2. Динамика на местните финанси…….....94
2.1. Макрорамка на общинските бюджети 2013 г……95
2.2. Анализ на приходите на общините в България……101
2.2.1. Генерални тенденции……...101
2.2.2.Собствени приходи……...103
2.2.3. Субсидии от централния бюджет……116
2.2.4. Преходен остатък…….....118
2.3. Анализ на разходите на общините в България……118
2.3.1. Генерални тенденции……..……118
2.3.2. Функционална диспозиция на общините при поемане на разходните отговорности……120
2.3.3. Разходи по икономически елементи……...126
2.3.4. Структурна характеристика на разходите……..132
2.4. Мениджмънт на европроекти……136
2.5. Финансово състояние……..140
2.5.1. Балансираност на общинските бюджети……141
2.5.2. Дългово финансиране……...144
2.5.3. Просрочени задължения…….....146
3. Основни изводи и заключения…….....149
3.1. Макрорамка……..……149
3.2. Приходи……149
3.3. Разходи……..……..……...150
3.4. Финансово състояние ……..…….....150

3.5. Спецификации на 2015 г. …….....151

ГЛАВА ТРЕТА
ФИСКАЛНАТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ – СЪСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ ……153

1. Рамка за оценка на децентрализацията в България…….....153

2. Анкетен мониторинг на фискалната децентрализация….....156

3. Основни препоръки и възможни мерки в подкрепа на фискалната децентрализация в България…….....178

ЗАКЛЮЧЕНИЕ……...182

ПРИЛОЖЕНИЕ……..183

БИБЛИОГРАФИЯ……..191

ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ОРИГИНАЛНОСТ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

4. Приложимост на резултатите от изследването

Развитите в дисертационния труд теоретични разсъждения и изводи, както и най-вече емпиричните резултати от изследването, имат за цел да подкрепят схващането, че процесът на фискална децентрализация в Република България все още не постига своите оригинално заложени цели. На тази основа, предложеният аналитичен разрез на актуалното състояние е полезен ориентир и инструмент за всеки субект, желаещ да установи проблемите в областта на бюджетното управление на общините и тенденциите по нарастване на междурегионалните и вътрешнорегионалните диспропорции.

На последно място, но не и по значение, използваните в дисертационния труд литературни и информационни източници, разработените и адаптирани аналитични разрези, разучените и усвоени подходи за изследване и представяне на знания, са изключително полезни за автора в работата му като финансист - изследовател.

II. Основно съдържание на дисертационния труд

ГЛАВА ПЪРВА
ТЕОРЕТИЧЕСКИ ИЗМЕРЕНИЯ
НА БЮДЖЕТНОТО УПРАВЛЕНИЕ

Основната линия, която се следва в Глава първа, съответства на формулираното заглавие и е свързана с изследване в теоретичен аспект на бюджетното управление в публичния сектор. Последователно се развиват критични виждания за: философията на бюджета; особеностите на местното самоуправление; профилирането на приходите и разходите в бюджетния процес.

На основата на това еволюцията в определението за бюджета поставя последния в границите на политически, но и икономически документ, валидиращ универсалното правило, че всички въпроси на изграждането и изпълнението му имат икономическа основа, но са следствие от политически решения.

Въпреки, че основните бюджетни решения в областта на националната икономика и управлението на дълга се взимат от централното правителство в повечето страни са конституирани местни или регионални органи на власт. Те са отговорни за предоставяне на различни услуги и имат правомощието да повишат приходите от данъци или да прибягнат до използването на заеми с условието за своя сметка и на собствен риск.

Основната трудност при обсъждането на бюджета от гледна точка на неговото политическо начало лежи върху различията във вижданията на отделните групи икономически агенти (държава, фирми, домакинства). Въпреки, че процесът по подготовката и обсъждането на публичния бюджет се усъвършенства значително през 20-ти век в редица направления

той все още отстъпва пред позициите на бюджетирането, подържано от частните предприятия, и дори от физическите лица. Именно процесът на бюджетиране, реализиран в сегмента на частно-търговския модел налага поредица от конкретни правила, спазването на които изисква съставяне на счетоводен баланс, изготвяне на отчет за дохода и стриктно съблюдаване насоките за ориентиране на паричните потоци. В този аспект общата задлъжнялост на компаниите се следи внимателно от техните акционери, които са особено критични към бъдещите прогнози за печалба и растеж.

Дори в добре развитата демокрация отчетността на правителството е значително по-слаба от тази на дружествата пред събранието на техните акционери или на физическите лица към техните кредитори. Резултатът от направеното заключение показва, че публичното бюджетиране се провежда в качествено по-нисък стандарт от този установен в частния сектор. Прогнозите за нивата на приходите и разходите често са в контрастно противоречие с реалността, промените в счетоводните практики периодично се мотивират от изпълнението на козметични политически цели, а някои разграничения, като тези между капиталови и текущи разходи, често се размиват умишлено. Тези критики на публичния бюджетен процес са валидни повече в някои страни, отколкото в други.

Историческата хроника в контекста на която се дефинират динамичните промени на общините показва по безусловен начин, че местното самоуправление намира своя семантична проява в идеята за трайно явление и постоянен фактор в живота на териториалните общности. Именно поради така осъзнатата архетипна функция в системата на социалната организираност във всяка демократично определена държава то се налага като изначално структуроопределящо звено. Неговото универсално присъствие е обусловено от ролята му на правна форма на онова социално явление което Фридрих А. Хайск нарича “Спонтанен ред”,

т.е обществен ред, възникващ по смисъла на обективни закономерности, а не по целеви действия и субективни намерения на отделните личности.

Сътрудничеството между индивидите в това отношение заема основно място в ежедневния бит. Тяхното обединение в териториални общности се е мотивирало от убеждението, че само с усилията на по-малки или по-големи групи хора многообразните потребности могат да бъдат удовлетворени. В този аспект възникването на общините като основна структура на местното самоуправление се предизвиква в резултат на естествено формиралите се териториални общности. В тях *независимите институционални деления на властта, идеологизирани през призмата на новото парламентарно управление избират за свои титуляри онези, които на основата на народния суверенитет защитават поверените им функции от всяко нарушение.*

В настоящото изложение се споделя разбирането за „финансите като наука за държавните приходи и разходи, за принципите и методите на организация на събирането и разпределението на паричните ресурси“. В обхвата на цялостната рамка от държавни приходи и разходи с особена важност и близост до икономическите агенти се оформя общината като орган на децентрализацията, като институция и разпоредител с бюджет, която има конкретни нормативно разписани задължения по предоставяне на публични услуги. От тази гледна точка децентрализацията следва да се разглежда като философия на управлението, а не просто като процес за преотстъпване на определени дейности на общините. Тя не е самоцел - целта е да се предоставят качествени и ефективни публични услуги, отчитащи потребностите и възможностите на гражданите.

По данни от Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) развитието на децентрализационния процес у нас придобива специфичен профил. Децентрализацията на правомощията към общините се извършва нееднопосочно, често с връщане към централизация,

както и в условията на системни опити за отлагане във времето. В допълнение последствията от деформирания модел на децентрализация включват демотивацията на общините, дисбаланса между отговорности и права, ресурси и задължения, както и декапитализацията на общините, в условията на която последните са принудени да продават собственост, за да изплащат възнагражденията на своите служители.

Към посочените по-горе последствия можем да добавим и повишената задлъжнялост на общините при хроничен дефицит на ресурси, както и лавинообразното нарастване на просрочените и неразплатени задължения. Сред изведените резултати от деформирания модел на децентрализация може да се разпознае среда, при която властта не поема отговорност при реализация на основната и дейност.

Причините за забавянето на процеса на децентрализация в България не се изчерпват 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 и местната администрация, консолидирането на инвестиционните трансфери от министерствата към общините, както и усъвършенстване механизма на изравнителната субсидия и д.р.

Прецизното и последователно изпълнение на резолираните мерки в Стратегията за децентрализация съобразно регламентите, дефинирани 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.

Определянето на вида и обема на публичните услуги в зависимост от потребностите на обществото, както и разпределението им в юрисдикцията на публично-правните институции, налага необходимостта, от осигуряване на разходите за тяхното финансиране. Отношението на публичния сектор в БВП е количествен израз на дела на публичните услуги в приходите на обществото през дадена година. Във връзка с това важен аспект в изследването на общинското самоуправление е представянето общинските приходи и разходи в техния аналитичен разрез, който на базата на единната бюджетна класификация позволява установяване на тенденции и диспропорции. Настоящата констатация е допълнена от обстоятелството, че основополагащо значение в уреждането на взаимоотношенията между държава и общини имат:

- ***преразпределението*** в качеството си на механизъм за финансиране на публичните услуги;
- ***стремежът*** на общините да приближат стойността на определени услуги към разходите за тяхното производство;
- ***принципът на равновесие*** между общата сума на разходите на общината за изпълнение на временната й отговорност по предоставяне на местни обществени услуги и генералната сума на получаваните от нея приходи.

ГЛАВА ВТОРА
ЕМПИРИЧНИ СВИДЕТЕЛСТВА ЗА РАЗВИТИЕТО НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ

В глава втора на дисертацията се дебатира върху емпиричните свидетелства 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.

В настоящата част е представен статуса на България спрямо останалите 25 унитарни държави, членуващи в ЕС (без Република Хърватия) по отношение на процесите на децентрализация, измерени чрез ключови показатели. Данните за местното държавно управление включват общинското и ако има други равнища на местно самоуправление. За България, по-конкретно местното държавно управление включва всички общини като единици на публична администрация.

Използвани са предложените в системата за оценка на резултатите от изпълнението на Стратегията и Програмата за децентрализация утвърдени показатели за оценка и класация на степента на децентрализация на Института на Световната банка и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (OECD). Източник на информацията е Евростат. Разполагаемите данни обхващат периода до 2014 г. по отношение на показателите:

- ✓ Дял на местни приходи към БВП за страните
- ✓ Дял на местните разходи към БВП за страните
- ✓ Дял на местните данъчни приходи в общите данъчни приходи за страните

- **Анализ на местните приходи**

По показателя „Дял на местните приходи към БВП" България се подрежда на 16-то място от 25 унитарни страни членки на ЕС. Значително пред нас по този показател са повечето от страните в Централна и Източна Европа, в това число и Румъния. След нас в класацията са само държавите които не провеждат политика на децентрализация (без Литва).

- **Анализ на местните разходи**

По показателя „Дял на местните разходи към БВП”, България заема 14 място. При съпоставяне със средното за ЕС 28 равнище през 2014 г. нашата страна бележи силно повишение, достигайки стойност от 98%.

- **Анализ на местните данъчни приходи**

По показателя „Дял на местните приходи към общите данъчни приходи” нашата страна е на 21-во място, като се отчита изключително ниско равнище на данъчни постъпления в бюджетите на местните власти - 25% от средното за ЕС.

В условията на уреждане финансовите взаимоотношения между държава и общини все по-настойчиво и безалтернативно се налага дискурсът за фискална децентрализация. Полемизирането на темата за фискална децентрализация се залага в обстоятелството, че ежегодно в рамките на годишните бюджетни процедури, Министерски съвет на Република България взема решения за разделението на дейностите, финансирани чрез общинските бюджети, на местни и делегирани от държавата дейности и за определяне на стандарти за финансиране на делегираните от държавата дейности за съответната бюджетна година. В контекста на така резолирани концепционални направления целта на настоящата част от изследването е да представи мониторинг върху изпълнението на общинските бюджети през 2015 г., спрямо предходните 2008 – 2014 г. При подготовката на проучването се използвани данни от НСОРБ, както и от отчета на общинските бюджети за 2015 г. на МФ, НСИ и ИСУН. На тази основа са представени и ключови показатели от отчета на общинските бюджети за 2015 г. относно управлението на местните финанси в условията на динамични политически и икономически промени.

Важен момент в настоящия дисертационен труд е идеята за изследване мястото на общинските бюджети в проекцията на публичните финанси. От тази гледна точка 2015 г. се явява последната, през която можеха да се извършат плащания по европроекти от програмен период 2007-2013 г., и този факт създава сериозно отражение върху съфинансирането и ползването на дългови инструменти. Наред с това, промяната в третиране на допустимостта на разходите за ДДС по „водните“ проекти за целия програмен период, доведе до същностна промяна в структурата на бюджета (разходи и трансфери), която не може да бъде цялостно оценена поради информационната недостатъчност.

Финансовите корекции за изследвания период се конфигурират в границите между 340-380 млн. лв., като липсва публично оповестена информация по общини, програми, проекти и начина на тяхното управление (платени или оспорвани).

Данните от изследвания период показват, че двата основни показателя, използвани в международната практика за определяне на степента на финансова самостоятелност и на децентрализация (дял на местните бюджети в БВП и в общите публични разходи), бележат значителен спад спрямо 2014 г., като изоставането от средното за ЕС равнище се увеличава. Особена тревога буди делът на общинските бюджети в Консолидирания държавен бюджет (КДБ - публичен сектор), който достига най-ниското си равнище през наблюдавания период. КДБ расте номинално със стойности, близко до ръста на БВП, и на този фон намаляването както на размера, така и на дела на общинските бюджети, потвърждава еднозначно тенденцията за централизация.

- **Собствени приходи**

През **2015 г.** собствените приходи на общините бележат умерени темпове на ръст, като увеличението спрямо предходната **2014 г.** е с 4% или

74 млн. лв. повече. Спецификата на обследвания период се аналогизира с **намаление** на собствените приходи наблюдавано в 87 общини, като в 13 от тях нивото на редукция е с повече от 30%. Намалението е най-голямо в 4 малки общини (общо с 11,7 млн. лв.) и се дължи на високи приходи от продажби на собственост и от помощи през 2014 г. Останалите общини с голямо намаление на собствените приходи също биха могли да се класифицират към групата на предимно малките.

От своя страна **увеличение** в нивата по този показател бележат 177 общини, за разлика от други 5, бюджетното изпълнение на които демонстрира нива на собствените приходи сходни с наблюдаваните през 2014 г. Нарастването се дължи най-вече на имуществените данъци и на неданъчните приходи, като приходи от продажби и такса битови отпадъци, която нараства предимно поради ръста на отчисленията и обезщетенията по Закона за управление на отпадъците (ЗУО). Ръст от над 50% бива отчетен в други 16 предимно малки общини и се осмисля като функция на еднократните постъпления от продажби и на безвъзмездните помощи.

- **Субсидии от централния бюджет**

И през **2015 г.** запазва негативната тенденция общините да имат пълни правомощия да се разпореждат с едва 9-10% от държавните трансфери, като по този начин се ограничават възможностите за решения на общинските съвети за тяхното разходване. През 2015 г., над утвърдения със ЗДБРБ размер на бюджетните взаимоотношения по общинските бюджети са предоставени допълнителни трансфери от централния бюджет в общ размер на 376.4 млн. лв.

Променена е структурата на трансферите за делегирани от държавата дейности в резултат на текущото предоставяне на средства, в изпълнение на нормативен акт, като най-сериозно нарастват ресурсите за образование - със 110 млн. лв. или със 7,7%, спрямо разчетените средства по ЗДБРБ за

2015 г. Увеличението на средствата за социални услуги и за култура е съответно с 2,3% и 2,7%.

Като цяло хроничното подценяване на необходимостта от адекватно увеличение на стандартите за делегираните дейности води до пренасочване на други общински ресурси към тези системи. Видно е, че средствата за общинска администрация са недостатъчни и общините сериозно дофинансират тази делегирана услуга. На следващо място с ясно очертан недостиг са системите на образованието, културата и социалните услуги. Това доказва, че несъвършенствата на системата за управление на средствата от трансфери за делегираните дейности трябва да бъдат преодолени чрез същностна промяна – преминаване от централизирано и фрагментирано определяне и разходване на тези ресурси към консолидирано и ефективно управление с фокус към потребителите на публичните услуги.

- **Анализ на разходите на общините в България**

През 2015 г. разходите, отчетени от общините са в размер на 4,624 млн. лв., което е с 185 млн.лв. (4%) по-малко спрямо отчета за 2014 г. и с 416 млн. лв. (12%), спрямо най-ниското отбелязано ниво (отчета за 2012 г.). През последната отчетна година разходите на общините са в размер на 93 на сто от наблюдаваните през 2008 г., като важен момент в случая е, че все още не е достигнато нивото на последната година преди кризата.

- **Структурна характеристика на разходите**

Анализът показва, че през 2015 година с най-голям дял са разходите за делегирани услуги (52,4%) или 2422,75 млн.лв., в сравнение с 2014 година, когато същите са се увеличили с 4%. Разходите за местни услуги са намалени с 5% през 2015 г. в сравнение с предходната година. С най-малък дял (3,28%) са разходите за дофинансиране.

- **Мениджмънт на европроекти**

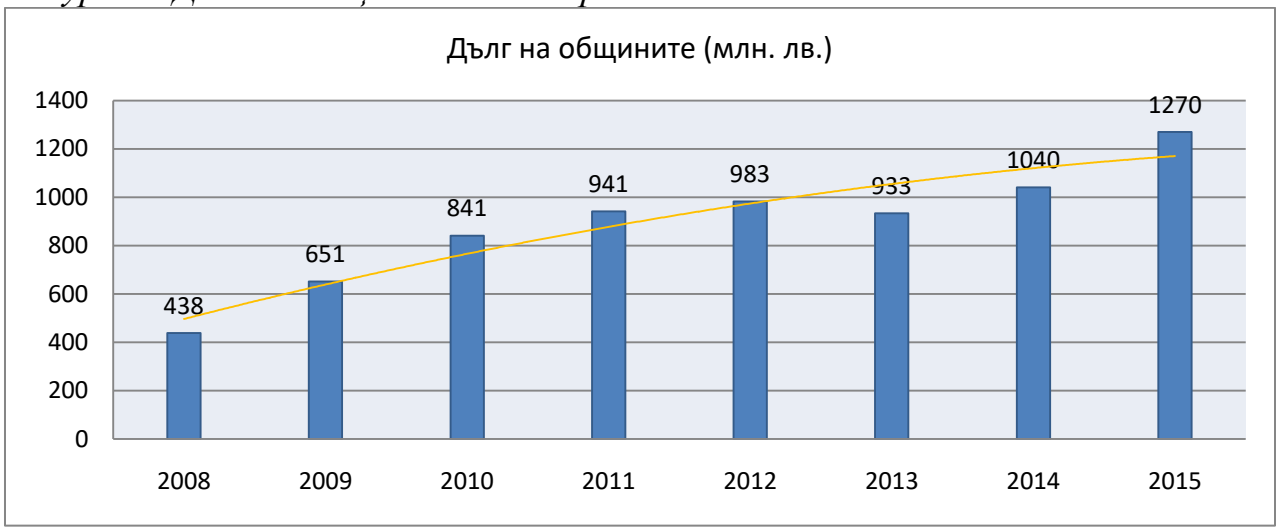
Към 31.12.2015 г. (или за цялата програмна рамка 2007-2013) общините са сключили 4,484 договора, от които 259 са прекратените или 5.8% от общия брой на договорите. Реалният брой сключени договори от общините възлиза на 4,225 на стойност 8.1 млрд. лв., като няма община, която да не е изпълнила проект с европейско финансиране. Договорените от общините средства възлизат на около 48% от общо договорените по отделните програми.

Приключилите и окончателно разплатените проекти са 3 891 на стойност 4.3 млрд. лв., което представлява 92% от общия брой сключени договори, но възлиза на 58% от договорения ресурс. Общо плащанията към общините по сключените договори възлизат на 6.9 млрд. лв., което представлява около 94% от стойността на БФП по тях. Въпреки твърденията, че 2015 година ще е „ударна" по темп на плащанията от УО към общините, статистиката показва минимална разлика между трансферите през 2014 г. и 2015 г.

- **Дългово финансиране**

В края на **2015 г.** 184 общини имат общ дълг от 1,27 млрд. лв., което е увеличение с 270 млн. лв. спрямо същия период на 2014 г. (виж фигура 1). През проучвания период 161 общини са усвоили дълг в размер на 630 млн. лв., в т.ч. 257 млн. лв. за кредити от ФЛАГ. По предварителни данни дългът, поет от общините, представлява 4.7% от общия публичен дълг. В структурата на дълга преобладават кредитите, които увеличават общия си размер спрямо 2014 г. с около 20%.

Фигура 1. Дълг на общините в за периода 2008 – 2015 г.



Източник: НСОРБ

- **Просрочени задължения**

За разлика от предходни периоди, в които размерът на просрочените задължения, намалява (макар и със забавени темпове), през 2015 г. общините приключват със 185 млн. лв., което с 16 % повече спрямо 2014 г. Това представлява ръст с 25,5 млн. лв., който ни връща на нива на този показател от 2011-2012 година. Въпреки общата негативна тенденция за размера на просрочените задължения по местните бюджети, продължава да се увеличава броя на общините, които нямат такива в края на годината.

- **Установени специфики в бюджетното управление на общините в Република България към 2015 г.**

➢ Засилва се негативната тенденция на централизация на публичните ресурси;

➢ 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;

- Собствените приходи нарастват с 4%;
- Неданъчните приходи, и особено тези от разпореждане с имущество и приходите от такси, са основен фактор за повишението в общините, отчитащи ръст;
- В 87 общини има намаление на собствените приходи, като в 16 общини то е с над 50%, поради по-ниските приходи от управление и разпореждане с общинска собственост;
- Разликите между общините в капацитета да генерират собствени приходи остават големи;
- Приходите от данъците върху недвижимите имоти и за ДПС нарастват с над 5% и съдържат потенциал за допълнителен ръст, предвид ниската събираемост;
- 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;
- Над 65% от общините са определили ставки на данъка върху сделките равни или близко до горната законова граница;
- 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;
- Общините ползват дългови инструменти доста предпазливо – годишните разходите за обслужване на дълг спрямо собствените приходи и изравнителната субсидия за последните три години е средно 7.66% при законово ограничение от 15%;
- 75% от общия дълг се държи от 20 общини; дългът на Столична община заема 45% от общия размер на общинския дълг;

- Увеличеният с 22% размер на дълга се дължи предимно на необходимостта от разплащане по проекти – най-вече съфинансиране на проектите по ОПОС;
- За периода 2008-2015 собственото участие на общините за изпълнение на европроекти възлиза на около 725 млн. лв. или средно по около 100 млн. лв. годишно;
- 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.

ГЛАВА ТРЕТА
ФИСКАЛНАТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ – СЪСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ

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

С приемане на Конституцията на Република България през 1991 г. се постави началото на политиката към децентрализация на държавното управление. Единната нагласа на местната власти към нуждата от реформи и силната подкрепа указана на тази политика от страна на държавата, доведе през 1995 г. до ратификация на Хартата за местно самоуправление и на основните закони – ЗОС, ЗМДТ, ЗМСМА, ЗОБ, очертаващи границите на сферата на местни компетентности. Значителен импулс в реформата донесе периодът след разписването на споразумение за партньорство между НСОРБ и правителството, същността на което бе засилване

самостоятелността на местната власти и провеждане на финансовата децентрализация.

Както вече бе отбелязано в теоретическите постановки инициализиращи фундамента на децентрализационния процес приложен в структурната платформа на глава първа от дисертацията през 2006 г. се конституира разработването и приемането на Стратегия за децентрализация (2006-2015 г.) и Програма за нейното изпълнение за 2006-2009 г.

По данни от НСОРБ Приемането на актуализирания вариант на Концепцията за децентрализация (2010 г.) и Програмата за осъществяването й в границите 2010 - 2013 г. от своя страна инициира разширяване на обхватът на децентрализационния процес – освен отношения между централната власт и общините (първа стратегическа цел) се планира вменяване правомощия на областните губернатори, за да могат да съгласуват изпълняваните на субнационално равнище секторни политики (втора стратегическа цел) и развитие на общинското самоуправление в границите на местната власт чрез увеличаване на финансовата и ръководната самостоятелност на кметствата и заведенията за услуги (трета стратегическа цел). Множеството мерки, формулирани в измеренията на всяка стратегическа цел с изпълнението на които се гарантира нейното постигане са другата типична черта на установените две програми. Наред с ключовите мерки, фокусирани към усъвършенстване на държавните трансфери, увеличаване на собствената приходна база, мултиплициране на правомощията на общините в посока на приходите и разходите, както и изпълнението на същинска децентрализация на местно ниво, посредством трансфер на отговорности за ръководене на услуги, осигуряване на делегирани бюджети и укрепване влиянието на гражданското общество при вземане на локални решения, програмите включват редица мерки предвиждащи изготвяне на обучения,

изследователски доклади и публични обсъждания. Това осигурява потенциал, въпреки неизпълнението на ключовите мерки, асоциирани с прехвърлянето на правомощия и ресурси по Програмата за децентрализация, представителите на държавното управление да отчитат добри количествени резултати.

В отчета за периода 2010 – 2013 г. от изпълнението на Програмата за децентрализация се правят следните по-важни изводи:

- Липсва практическа основа при реформите на регионално равнище, свързани с дейността на областните администрации. От тази гледна точка възможностите на държавата да провежда ефективна регионална политика се рестриктират от липсата на достатъчно добра координация на това равнище;
- Не са осъществени важните промени в областта на трансфериране на средства и правомощия към общинските власти, като успоредно с това не се отчита и развитие в осъвременяването на общинските услуги. Налице е необходимост от неотложни мерки за преразглеждане на законодателството, имащо отношение към работата на общинското самоуправление и хармонизирането му с Европейската харта за местно самоуправление;
- Увеличаването на правомощията на кметовете на кметства, по решителното навлизане на външни доставчици в предоставяне на местните услуги, формирането на среда за развитие на местна демокрация, разширяване полето на внедряване на делегираните бюджети и подлагане дейността на местните власти на гражданки контрол трябва да бъдат част от решителните стъпки в посока на новото и по-модерно местно самоуправление.

В края на 2013 г. позовавайки се на опита от изпълнението на двете Програми Съвета за децентрализация към държавното управление обсъжда и приема проект на Програма (пътна карта) за провеждане Стратегията за

децентрализация в хоризонт 2014 – 2015 г. Извън множеството дейности, стремящи се да покрият цялостните аспекти и страни на децентрализацията, ракурса бива ориентиран към:

- Първа стратегическа цел – Укрепване на местното самоуправление чрез ускорено прехвърляне на правомощия и ресурси от централните органи на изпълнителната власт към общините;
- Трета стратегическа цел – Развитие на общинското самоуправление в границите на местната власт чрез увеличаване на финансовата и ръководната самостоятелност на кметствата и заведенията за услуги;
- Прехвърляне на правомощия по управление на делегираните услуги;
- Разширяване на собствената фискална база на местните власти – нов ЗМДТ (част от ДДФЛ, други имуществени данъци);
- Засилване на капацитета за инвестиции и местни правомощия;
- Повишаване на капацитета и отговорността на общинските власти за изпълнение на локални политики – подготовка на нов ЗМС с визия към устойчиво формулиране на собствената сфера на дейност.

На основата на цялостния анализ, установени тенденции, констатирани слабости и диспропорции могат да бъдат изведени **ключови препоръки и възможни мерки за подкрепа на фискалната децентрализация в България**. Основа за тези мерки е и обратната връзка от разпоредителите с бюджетни средства от първа степен – кметовете на българските общини. За целта през пролетта на 2014 г. е проведено изследване сред целева група кметове, покриващо прага за репрезентативност от 20% от българските общини. Фокусът на изследването е да очертае нагласите на местните власти в България към процесите по децентрализация, съгласно привеждането на графичен и сравнителен анализ, сегментиращ динамиката на местното самоуправление във фокуса на 18 анкетно структурирани въпроса.

На тази основа 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;
- 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;
- Решаване на проблемите с отчисленията по Закона за отпадъците. (Тези средства не се разходват);
- Ясно дефиниране на статута на всеки кмет на кметство като орган на изпълнителната власт, съгласно чл.19, ал.3, т.2 от Закона за администрацията и чл. 38,ал.1 от Закона за местното самоуправление и местната администрация като второстепенен разпоредител с бюджет;
- Усъвършенстване на нормативната уредба свързана с местните данъци и такси и административно - териториалното устройство на страната;
- Засилване на автономността в разходването на собствените приходи на общината чрез решение единствено на Общинския съвет без поставяне на условия от централната власт;
- Изготвяне на нов ЗМСМА, съобразен с актуалното състояние на държавата и общините в частност;

- Въвеждане на административно-териториална реформа, при която общините имат стопански потенциал да самофинансират общинските дейности в т.ч. и инженерната и социална инфраструктура;
- предоставяне на част от корпоративния данък.

В условията на така организираните до момента концепционални направления обобщили аналитичния прочит в редакцията на трите основни дисертационни глави можем да заключим, че все още не се наблюдава решителен завой към децентрализация на публичното управление. 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. Предложенията, които могат да се направят като резултат от тясно разписаните в трите основни глави от дисертацията теоретико-практически постановки предполагат:

- През 2015 г. да се обсъдят законодателни промени в посока на реализация на ключовите мерки от Програмата за децентрализация. Приоритетна задача, която Съвета за децентрализация на държавното управление (СДДУ) трябва да финализира е въвеждането на местен данък върху ДДФЛ от началото на 2016 г.;
- Да продължи подпомагането на общини в затруднено финансово състояние, като се усъвършенства методиката за определянето им;

- Да се подготви и приеме нова Стратегия за децентрализация и Програма за нейното изпълнение в които да се формулират конкретни количествени мерки, предвижващи децентрализацията в България до средните за ЕС равнища, а правителството да поеме ясни ангажименти за тяхното изпълнение;
- Да се разшири вниманието към регионалните структури на централната изпълнителна власт в опит за оптимизация на функционалната компетентност на областния управител за координация на секторната политика;
- Общините, като най-заинтересована страна, трябва да дадат пример, като предложат прехвърляне на услуги, правомощия и ресурси към кметствата, разширяване на обхвата на приложение на делегираните бюджети и въвличане на местните общности в разработването и изпълнението на политика за местно развитие;
- В работата на СДДУ се наблюдава честа смяна на титулярите (политическите представители) на отделните институции с представители от съответната администрация, което затруднява вземането на решения. В тази връзка се предлага заместници на титулярите да бъдат представители на политическите им кабинети.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В дисертационния труд е развито изследване, структурирано по класически начин в три части: теоретична, методологическа и емпирична. Те се фокусират последователно върху: **Първо.** Критичен преглед на теоретичните основи на бюджетното управление в публичния сектор; **Второ.** Извеждането на емпирични свидетелства за еволюцията на местното самоуправление и бюджетното управление на общините в България; **Трето.** Оценка и анализ, чрез представително анкетно проучване, на процеса на фискална децентрализация към началото на

новия програмен период 2014-2020 г.

Направеното изследване позволява да се потвърди постигане на основната цел на дисертационния труд, изразена в *изследване процеса на фискална децентрализация като инструмент за ефективно бюджетно управление на общините в страната в условията на членство в ЕС и тенденция на изчерпване капацитета за генериране на местни приходи при засилващи се регионални и междуобщински дисбаланси.*

Теоретичната, методологическа и най-вече емпирична част на дисертационното изследване потвърждават изследователската теза, че *правилата и принципите за бюджетното управление на общините в Република България осигуряват практическо изпълнение на разписаните в Европейската харта за местно самоуправление отговорности в условията на паралелен процес на развитие на фискалната децентрализация и поетапно засилване на данъчната конкуренция между общините в страната.*

Систематизираните изводи затвърждават валидността на теоретичната постановка, че „общините са ключова компонента на държавното устройство …“, които „…внедряват добри примери за успешни политики в „Европа на регионите“… „Тези политики .. обаче изискват своето финансово осигуряване…“.[1]

[1] Брусарски, Р., Захариев, А. и Манлиев, Г. Финансова теория. В. Търново, ФАБЕР, 2016, с. 325.

III. НАСОКИ ЗА БЪДЕЩИ ИЗСЛЕДВАНИЯ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА

С посочените основни изследователски насоки, влизащи в обхвата на дисертационния труд, проблематиката по въпроса на бюджетното управление не се изчерпва. Темата продължава да бъде актуална и може да се посочат следните насоки за бъдеща изследователска работа по въпроса:

1. **Изследване** на възможностите за преминаване към програмно бюджетиране в българските общини.
2. **Разширяване** на обхвата от годишно мониторирани общини с оглед постигане на максимално обектива оценка за тенденциите и диспропорциите.
3. **Включване** на международен разрез в сравнителния анализ, така че да се изследва в по-голяма пълнота проблема за добрите практики и регулаторни режими в рамките на ЕС, които могат да подкрепят рестарта на фискалната децентрализация в България.

IV. СПРАВКА ЗА НАУЧНИТЕ И НАУЧНО-ПРИЛОЖНИ ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Първо. Обоснована е актуалността на проблематиката, свързана с бюджетното управление на общините в Република България при прехода от първия (2007 – 2013 г.) към втория (2014 – 2020 г.) програмен период от пълноправното членство на Република България в ЕС.

Второ. Изяснени са логическите връзки между процеса на фискална децентрализация и ефективното местно самоуправление в страната.

Трето. Аргументирана е ползата от изграждането на ефективен механизъм за бюджетно управление в условията на все по-задълбочаващи се регионални и междуобщински дисбаланси от научноизследователска гледна точка.

Четвърто. Дефинирани са основните методологически проблеми пред бюджетно управление на общините в страната. Като основен проблем е идентифициран деформираният модел на децентрализационно управление и връзката му с финансовата политика на местните власти, в чиято проекция се наблюдава дисбаланс между отговорности и права, ресурси и задължения, както и повишена задлъжнялост на общините при хроничен дефицит на ресурси и лавинообразно покачване на просрочените и неразплатени задължения

Пето. Проведено е анкетно проучване сред целева група кметове на общини, на основата на което са направени конкретни предложения за оптимизиране на местното самоуправление, вкл. чрез разширяване обхвата на общинските данъчни приходи, трансформиране на ДДФЛ като местен данък и на приходите от корпоративния данък като споделен данък.

V. СПИСЪК С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ДОКТОРАНТА

Статии:

1. **Петров, П.** Децентрализацията в системата на местните финанси – българският опит в ЕС. // *Годишен алманах. Научни изследвания на докторанти на СА „Д. А. Ценов“*, Свищов, кн. 6, , АИ Ценов, 2013, с. 606-620 (ISSN: 1313-6542).
2. **Петров, П.** Предизвикателства пред местните финанси в България – тенденции за периода 2008 – 2013. // *Годишен алманах. Научни изследвания на докторанти на СА „Д. А. Ценов“*, Свищов, кн.8, АИ Ценов, 2014, с. 606-620 (ISSN: 1313-6542).

Научни доклади:

1. **Петров, П.** Бюджетният процес в системата на местните финанси в България (тенденции и проблеми за периода 2008 – 2012 г.) в Сборник с доклади от Юбилейна международна научна конференция – „*Финансите и стопанската отчетност – състояние, тенденции, перспективи”*, 2013 г., стр.288-294, (ISBN: 978-954-23-0909-3).
2. **Петров, П.** Фискална децентрализация и европейско финансиране – актуално състояние, проблеми и тенденции в Сборник с доклади от Междууниверситетска кръгла маса – „*Проблеми на регионалната интеграция и международния бизнес”*, 2016, 17 стр. (ISBN: 978-954-23-0796-9).

VI. ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ОРИГИНАЛНОСТ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационният труд в обем от 193 стр. под заглавие: „Бюджетно управление на общините в Република България“ е автентичен и представлява собствена научна продукция на автора. В него са използвани авторски идеи, текстове и визуализация чрез графики, схеми, таблици и формули, като са спазени всички изисквания на Закона за авторското и сродните му права чрез надлежно цитиране и позоваване на чужда авторска мисъл, както и данни, включително:

1. Постигнатите в дисертационния труд резултати и изведени приноси са оригинални и не са заимствани от изследвания и публикации, в които авторът няма участия.
2. Представената от автора информация във вид на копия на документи и публикации, лично съставени справки и др. съответства на обективната истина.
3. Научните резултати, които са получени, описани и/или публикувани от други автори, са надлежно и подробно цитирани в библиографията.

……..

Докт. Пламен Петров