

## **ИНВЕСТИЦИИ В МЕСТНОТО ИКОНОМИЧЕСКО РАЗВИТИЕ: СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ В РАМКИТЕ НА ЕС**

*Гл. ас. д-р Десислава Стоилова*

Инвестициите в местното икономическо развитие като част от инвестиционната активност на публичния сектор на икономиката са важна предпоставка за финансовата автономност на местната власт. Изследването на динамиката на инвестициите в местния публичен сектор в периода 1998 – 2008 г. дава представа за проблемите при финансирането на местното икономическо развитие в България на фона на постиженията в страните от Европейския съюз. За целите на сравнителния анализ са използвани показателите общински капиталови разходи на глава от населението, дял на общинските инвестиции съответно в брутният вътрешен продукт на страната, в общата сума на инвестициите в публичния сектор и в общинските разходи.

В периода 1998-2001 г. България прилага един от най-централизираните модели за осъществяване на публични инвестиции. В условията на недостиг на средства в публичния сектор текущите разходи упражняват “изтласкващ” ефект по отношение на инвестиционните разходи в общинските бюджети. Въпреки че до 2001 г. съществува нормативно установен лимит за дефицита по общинските бюджети (до 10% от общата сума на приходите), в явно противоречие на изричната разпоредба в Закона за местното самоуправление и местната администрация, забраняваща използването на заемни средства за покриване на оперативни разходи<sup>1</sup>, Законът за общинските бюджети в тогавашната си редакция дава възможност на общините да заемат средства за финансиране на дефицита, без изрична разпоредба за използването им с инвестиционно предназначение.<sup>2</sup> Посочените противоречия в нормативната регламентация се възприемат от общините като възможност за финансиране на текущи дефицити без задължение за придобиване на дълготрайни активи. Освен това, местните власти имат право да влагат ресурси с инвестиционно предназначение в размер не по-голям от 5% от сумата на собствените приходи. По този начин ограниченията, наложени от действащата в миналото правна рамка, поставят общините в неравностойно положение по

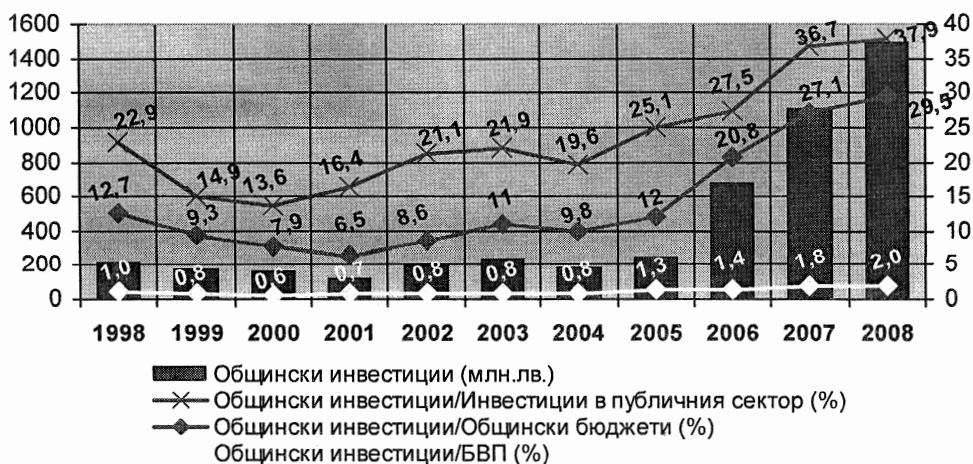
---

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

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

отношение на възможностите им за финансиране на приоритетни за съответната община инвестиционни дейности – фактор, който придобива все по-нарастваща значимост от позицията на европейските критерии за устойчиво развитие.

*Графика №1 Инвестиционни разходи в публичния сектор в България (1998 – 2008 г.)*



*Източник: изчисления на автора по данни от МФ*

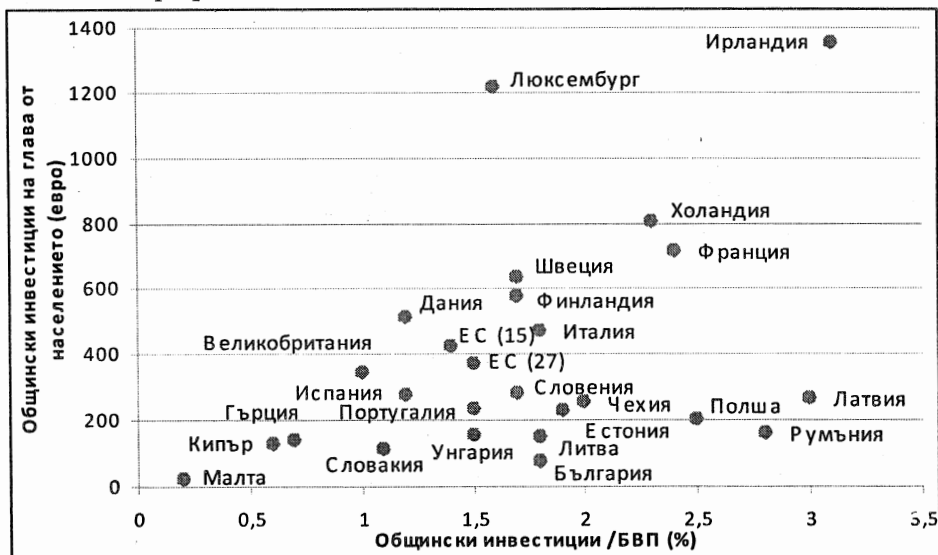
Въпреки че стартът на реформата към фискална децентрализация през 2002 г.<sup>3</sup> наложи значителни промени в цялостната рамка на финансовите взаимоотношения между централната и местна власт в България, устойчивата тенденция на постъпателна централизация на ресурсите в публичния сектор, започнала още в началото на 90-те години на миналия век, продължава и през първите пет години на новото столетие. Ролята на местните инвестиции е незначителна, като дялът им в брутния вътрешен продукт (БВП) на страната надхвърля 1% едва през 2005 г. През 2007 г. общинските инвестиции в България са в размер на 1,8% от БВП, като по този показател страната поделя с Италия и Литва деветото място сред разглежданите страни членки на Европейския съюз, но изостава спрямо повечето нови страни членки, като Латвия (3%), Румъния (2,8%), Полша (2,5%), Чехия (2,0%), Естония (1,9%). През 2008 г. тенденцията за повишаване на инвестиционните разходи на българските общини продължава и те достигат 2,0% от брутния вътрешен продукт на страната.

Трябва да посочим, че сравнително високите стойности на показателя, измерващ стойността на общинските инвестиции като процент

<sup>3</sup> Поставен с Решение на МС №399/2002 г. за приемане на Концепция за финансова децентрализация и Програма за реализация на Концепцията за финансова децентрализация за периода 2002-2005г.

от brutния вътрешен продукт в някои от новите страни членки, включително и България, се дължи по-скоро на по-ниското от средното за Европейския съюз равнище на brutния вътрешен продукт, отколкото на значителна инвестиционна активност на местно ниво. Ето защо показателят дял на общинските инвестиции в brutния вътрешен продукт допълнително се нюансира от данните за общинските инвестиционни разходи на глава от населението.

Графика №2 Общински инвестиции в ЕС, 2007 г.



Страни от ЕС (27)	(а)	(б)	Страни от ЕС (27)	(а)	(б)
Ирландия	1354	3,1	Латвия	262	3,0
Люксембург	1217	1,6	Чехия	255	2,0
Холандия	802	2,3	Португалия	235	1,5
Франция	712	2,4	Естония	225	1,9
Швеция	634	1,7	Полша	203	2,5
Финландия	575	1,7	Румъния	158	2,8
Дания	511	1,2	Унгария	152	1,5
Италия	472	1,8	Литва	146	1,8
ЕС (15)	423	1,4	Гърция	137	0,7
ЕС (27)	372	1,5	Кипър	125	0,6
Великобритания	343	1,0	Словакия	113	1,1
Словения	282	1,7	България	73	1,8
Испания	277	1,2	Малта	21	0,2

Забележка: (а) Общински инвестиции на глава от населението (евро);  
(б) Общински инвестиции/БВП (%)

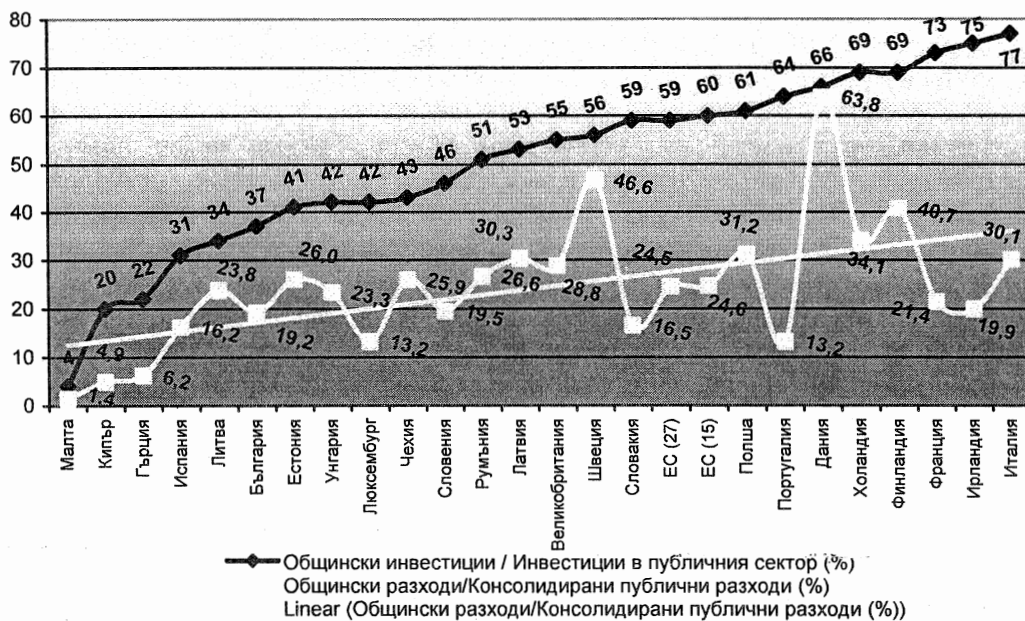
Източник: Eurostat, МФ

Стойностите на общинските капиталови разходи на жител в евро в страните членки на ЕС през 2007 г., както и осреднените стойности съответно за ЕС (27) и ЕС (15) дават представа за инвестиционната активност на местните власти. Със 73 евро общински инвестиции на глава от населението България заема предпоследно място сред разглежданите държави, като изпреварва единствено Малта. Трябва да посочим, че стойността на този показател в България е над два пъти по-малка в сравнение с общинските инвестиции в Румъния (158 евро на жител), над пет пъти по-малка спрямо средното равнище за всички страни членки на ЕС (372 евро на жител) и близо шест пъти по-малка от осреднената стойност за ЕС (15), която се равнява на 423 евро на жител. Местните власти в Ирландия и Люксембург водят класацията, като отчитат инвестиционни разходи на стойност съответно 1354 евро и 1217 евро на глава от населението.

Показателят дял на общинските инвестиции в общата сума на инвестициите в публичния сектор дава представа за разпределението на инвестиционните ресурси между равнищата на управление в държавата и свидетелства за степента на финансова автономност на местната власт. В периода 1998-2000 г. инвестиционните разходи на местната власт в България регистрират понижение от 22,9% до 13,6% от общата сума на инвестициите в публичния сектор. В периода 2001-2004 г. инвестиционната активност на местно ниво формира средно около една пета от консолидираните публични инвестиции. След 2005 г. стойностите на този показател отчитат устойчиво повишение, като през 2007 г. и 2008 г. посредством бюджетите на общините се реализират съответно 36,7% и 37,9% от публичните инвестиции.

Въпреки положителната тенденция за динамично нарастване на инвестиционната активност на местно ниво през последните три години, делът на капиталовите разходи на общините в България спрямо общия размер на публичните инвестиции е много под средните равнища от 60% за ЕС (15) и 59% за ЕС (27). По този показател страната изостава значително не само спрямо старите страни членки на ЕС като Португалия, Дания, Холандия, Финландия, Франция, Ирландия и Италия, които регистрират стойности между 64% и 77%, но и спрямо повечето нови страни членки, като например Словения (46%), Румъния (51%), Латвия (53%), Словакия (59%), Полша (61%), гравитиращи около средното равнище за Европейския съюз. Все пак България изпреварва Малта (4%), Кипър (20%), Гърция (22%), Испания (31%) и Литва (34%), в които равнището на общинска инвестиционна активност не е особено високо.

Графика №3 Инвестиционни разходи в публичния сектор в ЕС, 2007 г.



Източник: Eurostat, МФ

Трябва да отбележим, че динамиката на инвестиционната активност на българските общини пряко кореспондира с динамиката на разходните отговорности на местната власт, измерена посредством показателя относителен дял на общинските разходи в консолидираните разходи на публичния сектор. Подобна зависимост се наблюдава и в рамките на Европейския съюз. Доколкото ролята на местните власти по отношение на разходите в публичния сектор е основен показател за степента на финансова децентрализация, нормално е да се очаква, че по-високата степен на децентрализация е предпоставка за по-висока инвестиционна активност на местно ниво.

Правомощията на българските местни власти върху инвестиционните разходи се определят основно от източника на инвестиционни средства. Общините имат пълни правомощия да определят и разпределят (планират, използват и контролират) ресурсите с източник собствени приходи и привлечени средства. Местните власти приемат като даденост общия размер на целевата субсидия за капиталови разходи, която могат да използват само за финансиране на предвидените със Закона за държавния бюджет на Република България инвестиционни обекти. Приходите, постъпили по спечелени проекти, се използват според условията на конкурса. Общините нямат никакви правомощия при определянето и използването на средствата от трансфери, получени от секторните министерства.

**Графика №4 Източници за финансиране на  
общинските инвестиционни разходи в България (%)**



Източник: изчисления на автора по данни от МФ

Данните за източниците на средства за финансиране на общинските инвестиции сочат тенденция към намаляване дела на капиталовите разходи, финансирани посредством целеви субсидии, отпускани на местните власти като част от функциониращия механизъм на държавни трансфери. През последните пет години субсидията за капиталови разходи обезпечава около една трета от инвестиционните разходи на местно ниво. За сметка на това нараства делът на собствените бюджетни средства при обезпечаване на финансирането на местни инвестиционни проекти, което свидетелства за значително подобряване на ефективността на общинския финансов мениджмънт. В резултат на приемането на Закона за общинския дълг през 2005 г., който осигури адекватна нормативна рамка, в последващите години значително се повиши делът на ползваните от общините кредитни ресурси, включително и с инвестиционно предназначение. През 2008 г. едва 27,3% от капиталовите разходи на местно ниво са финансирани посредством целева субсидия, а останалите 72,7% са обезпечени от източници на средства, изцяло под местен контрол – собствени бюджетни ресурси (57,3%) и инвестиционни заеми (15,4%).

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

инвестиционна програма. Ето защо, с цел повишаване ефективността на инвестиционния процес в общините, вместо предоставяне на целева субсидия по неясни критерии, е целесъобразно да се осъществи поетапно преминаване към модел на финансиране, основаващ се на добре обосновани инвестиционни проекти. Практиката в европейските държави е местните власти да кандидатстват за целеви субсидии на конкурентен принцип като представят конкретни инвестиционни проекти пред единен държавен инвестиционен фонд.

## Литература

1. Закон за държавния бюджет на Република България за фискалните години 1998-2008 г.
2. Закон за местното самоуправление и местната администрация, Държавен вестник, бр. 77 / 1991 г.
3. Закон за общинските бюджети. Държавен вестник, бр. 33 / 1998 г.
4. Закон за общинския дълг, Държавен вестник, бр. 34 / 2005 г.
5. Министерство на финансите на Република България. Категория Бюджет / Статистика. В <http://www.minfin.bg/bg/page/4>
6. Решение на МС №399/2002 г. за приемане на Концепция за финансова децентрализация и Програма за реализация на Концепцията за финансова децентрализация.
7. Eurostat. Key Figures on Europe. Statistical Pocketbook 2006.
8. Eurostat. Europe in Figures. Eurostat Yearbook 2008.
9. Eurostat. Government Statistics. In <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
10. World Bank. Fiscal Decentralization Indicators 2008. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)