

ПОТЕНЦИАЛ ЗА ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Станислав Джинсов¹
e-mail: stanislav.dzhinsov@unwe.bg

Резюме

Фискалната децентрализация все повече формира своята значимост като ключов елемент на ефективно преразпределение на публичните блага. Безспорен е фактът, че този процес не само стимулира развитието на отделните институционални агенти по вертикалната структура на публичния сектор, но и допринася за устойчивост при планирането и бюджетирането в дългосрочен аспект. Децентрализацията по своята същност като управленски модел и структура предоставя мощен инструмент за прехвърляне на ресурси и отговорност от централната към местните власти, позволявайки по-голяма икономическа, политическа и социална независимост в самоуправлението на локално ниво.

Ключови думи: фискална децентрализация, публични блага, ефективност, централна и местна власт

JEL: E62

Увод

Развитието и еволюцията на фискалната децентрализация като процес на преразпределение на публични блага през двадесет и първи век се утвърждава като важна част от реформите в публичната администрация на много европейски държави. Динамичната икономическа реалност в Европа предизвиква все повече страни да признаят необходимостта от трансфера на финансова автономия към местните власти. По този начин се позволява по-ефективното управление на ресурсите, но и допълнително се дава възможност на местните общности да ютилизират максимално своя капацитет по отношение на специфичните нужди на своите жители и регион. В контекста на макроикономическата рамка, фискалната децентрализация се счита като основа за устойчиво развитие и социална интеграция на масите. Именно страните, които успешно прилагат този процес в своята цялост са способни да постигат по-висока икономическа ефективност, по-добро предоставяне на публични услуги и повишена отговорност на местните власти пред своите граждани. Въпреки съпровождащите я предизвикателства, свързани с уп-

¹ Докторант, катедра „Икономика“, Университет за национално и световно стопанство

равление и контрол, фискалната децентрализация остава централно място в съвременните политики на публичните финанси.

Обект на текущата разработка са общините в Република България, а **предмет** – съставните части на техния бюджет (собствени приходи, трансфери, бюджетни разходи).

Следователно, може да се формулира следната **теза**: държавите, които успешно имплементират максимално ниво на фискална децентрализация ще са способни да постигат по-висока икономическа ефективност, по-добро предоставяне на публични услуги и повишена отговорност на местните власти пред своите граждани. Като краен резултат, всичко това би резултирало в повишаване качеството и удовлетвореността от живота в съответната административна единица.

Основно изложение

Децентрализацията или децентрализираното управление се отнася до реструктурирането или реорганизацията на властта, така че да съществува система на коотговорност между институциите за управление на централно, регионално и местно ниво съгласно принципа на субсидиарност, като по този начин се повишават цялостното качество и ефективност на системата за управление и същевременно се увеличават властта и капацитетът на поддържащо ниво (Беев, Йотова, 2021).

По своята същност, децентрализацията се поддържа в следните направления:

- фискална – измерва се с базисни индикатори за функционалност и автономност като съотношение между субнационалните приходи/разходи към общите приходи/разходи;
- административна – определя се като се съпоставят доходите от местни данъци и доходите от трансферите като процент от общите субнационални постъпления;
- политическа – индикира се от местните и националните избори в съответната страна.

Както централизацията, така и децентрализацията имат своите предимства и недостатъци, именно заради което тяхната диаметрална същност се наблюдава изразена в редица държави. В едни от тях е застъпена до голяма степен концентрацията на правомощия, отговорности и ресурси на централно ниво, а в други – най-ниските нива на управление разполагат със значителна самостоятелност при вземането на решения. Разбира се, трябва да се има предвид, че очакваните ползи от фискалната децентрализация не са безусловна даденост и те биха се аргументирали само при отговорно имплементиране и изпълнение от страна на прилагащите я власти.

Нейните положителни фактори биха могли да се систематизират със следните аспекти:

- възможност на общините със задължнял бюджет да си подобрят фискалната позиция;
- с увеличаването на приходната част се увеличава ресурса за местни дейности;
- стимул за подобряването на бизнес средата;
- преразпределителен ефект от трудова миграция.

Тези аспекти могат да се обобщят в следните по-големи групи:

- Местна автономия – свързва се преди всичко с доставянето на такива блага и услуги, които съответстват на предпочитанията на местното население и/или са породени от специфични регионални потребности. Това, при равни други условия, предполага по-близък контакт с местното население, а най-добре това може да го възпроизведе местната власт. Именно заради тези съображения, последната ще е по-способна да провежда независима регионална политика, без да разчита на правителствени плащания.
- Ефективност – най-силният аргумент в полза на фискалната децентрализация. Асоциира се с увеличаването на способността на публичния сектор като цяло да отговори на търсенето на населението и да насочи осъдните ресурси към производството и доставянето на такива услуги, които съответстват на обществените очаквания. Разбира се, за постигането на алокативна ефективност от значение е размерът на местните териториални единици, който трябва да е съобразен с наличието на междутериториални външни ефекти и постигането на икономии от мащаба (Ненкова, 2020).
- Конкуренция – всяка местна единица ще се стреми да привлече повече капитал и ресурси на своята територия, имайки предвид, че това ще намери отражение в нейния бюджет.

Обратно на изложените положителни аспекти, децентрализираният фискален процес се изправя пред следните предизвикателства:

- Административен капацитет – по-малките населени места ще изпитват затруднения в управлението на този процес именно заради липсата на кадри.
- Контрол – също функция на администрацията. Тук без държавна помощ трудно би се контролирал метода на децентрализация, по отношение на правилното генериране на приходи от местните контакти.
- Правна рамка – сложна и продължителна процедура, заради много на брой законови промени, които следва да се осъществят, включително промяна на Конституцията на Република България.

- Нарушени междуинституционални взаимоотношения – фискалната децентрализация непременно ще поражда напрежение между централната и местните власти, като е възможен и политически саботаж, защото правителството ще загуби много мощен лост на влияние на локално ниво.
- Междубщинска несправедливост – поражда се от факта, че по-богатите общински структури ще разполагат с повече ресурси, които да преразпределят и на административно ниво, и на ниво индивид. Тоест, това ще резултира в качеството на потребяваните услуги от ползвателите и ще зависи пряко от това, къде те живеят. От друга страна е възможно, поради ред причини (териториални, регионални т.н.) да не може да се реализират икономии от мащаба, което да доведе до неефективност.

От теорията и практиката на децентрализираното предлагане на публичните блага са изведени няколко принципа на фискална децентрализация, които дефинират рамките на процеса във всяка една страна (Джаксън, Браун, 1998):

- Разнообразие в предлагането на местни публични блага – публичните блага да се разпределят според предпочитанията на жителите на съответния район.
- Фискална еквивалентност – равенство между ползите от потребените местни услуги и платени данъци.
- Централизирано преразпределение на доходите.
- Неутралност в местните данъчни платежи – важно е да не се допускат големи различия в местните данъци, в противен случай ще влияят върху решенията на местоживееене и инвестиции.
- Стабилизация на стопанската активност – местната единица може сама да определя данъчната тежест върху бизнеса, с което да стимулира неговото финансово състояние.
- Корекции относно преливането на външни ефекти от една община в друга – възможно е преливане на ресурси и индивиди в междусъседски общини, които ще изискват регулации.
- Минимално равнище на предлагане на основните местни публични блага – необходимо е да се наложи какъвто минимален стандарт на потребление на базисни местни публични блага – като полицейска защита, основно образование, здравеопазване и др.
- Изравняване на фискалните позиции на общините – поддържането на баланс между фискалните възможности на дадена община и някакъв общо приет национален стандарт за потребление на местни публични блага е важен проблем на фискалната децентрализация.

През 1985 г. в Страсбург, страните членки на Съвета на Европа (СЕ) представят и подписват конвенция, известна като Европейска харта за местно самоуправление (ЕХМС), което се счита за начало на процена на децентрализация на Стария континент. Постепенно ЕХМС се ратифицира и от всички страни членки на Европейския съюз.

Република България става пълноправен член на СЕ през 1992 г., а ЕХМС е ратифицирана със закон от 37-мото Народно събрание през 1995 г., с което се поставя началото на децентрализацията на публичния сектор и в нашата страна.

Впоследствие, този процес еволюира през няколко етапа, сред които са приемането на Програмата за фискална децентрализация през 2002 г., Стратегията за децентрализация през 2006 г. и нейната актуализация през 2016 г., закона за Публичните финанси през 2016 г. и .т.н.

Към днешна дата, приходната част на местните финанси се образува като приходи от собствени източници и трансфери от централния бюджет, които са по-съществена част. Именно техният размер и разходване показват автономността на местната власт, респективно фискалната позиция на общините в България.

Видно от различните проучвания и публикации, това е актуален въпрос, който заслужава повече внимание и следователно е обект на изследвателски интерес от автора както за Българската, така и за практиката в Европейския съюз.

По-долното изследване има за цел да измери степента на децентрализация в публичния сектор на България спрямо избрани страни в ЕС и на тази основа да се измери ефектът от приложението на реформата по преотстъпване на данъчни приходи в полза на местната власт върху фискалната позиция в избрани общини.

Таблица 1: Водещи държави според ниво на фискална децентрализация (2023) и ниво на удовлетвореност от живота (2023)

EU Country	Revenue Autonomy Score	Life Satisfaction Score
1	2	3
Germany	74%	7.0
Sweden	71%	7.5
Finland	71%	7.8
Latvia	65%	6.9
France	64%	7.1

Продължение

1	2	3
Portugal	60%	7.1
Czech Republic	57%	7.4
Slovenia	55%	7.7
Cyprus	54%	7.5
Luxembourg	52%	7.3

Източник: Разработено от автора по данни на Европейския комитет на регионите и Евростат.

Статистическите данни потвърждават, че държавите в Европейския съюз (ЕС) с най-висока степен на фискална децентрализация са и сред държавите с най-висока степен на удовлетвореност от живота. При сравнение на две паралелни класации, а именно „Топ 10 държави в ЕС с фискална децентрализация по автономност на приходите“ и „Обща удовлетвореност от живота по пол, възраст и образование на страните от ЕС“ се наблюдава обща взаимообвързаност между нивото на фискална децентрализация и равнището на удовлетвореност от живота на населението в съответната държава.

Анализирайки двете класации може да бъде направен изводът, че водещите държави в ЕС по фискална децентрализация са и сред държавите с най-висока удовлетвореност на населението им от живота. Това очевидно е пряко зависимо от по-голямото преразпределение на финансови ресурси и отговорности от централната към местните власти, което позволява на последните по-ефективно управление, съобразено със специфичните нужди на местното население. Разполагайки с по-голям финансов капацитет, предвидим бюджет и по-голяма самостоятелност при разходването му, местната публична единица е способна сама да провежда политика на регионално ниво, под контрола и с одобрението на местна общност.

В този ред на мисли, могат да се обобщят следните механизми на въздействие върху общественото благосъстояние:

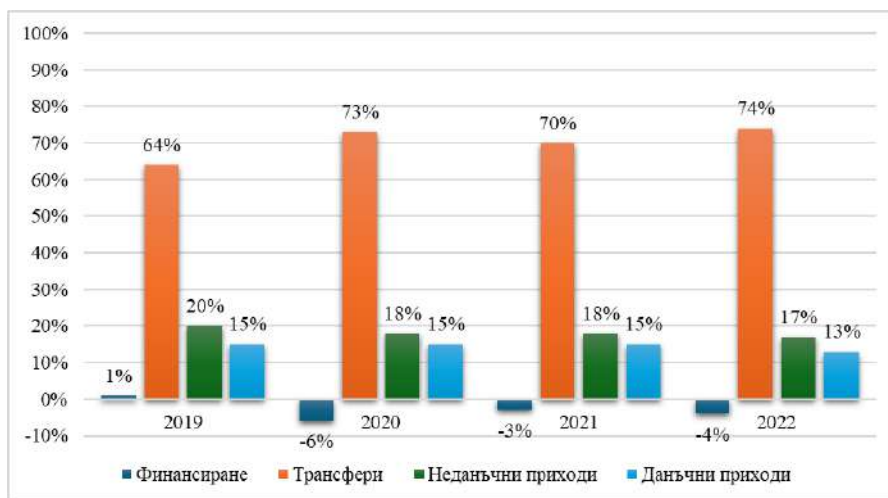
- **Съобразяване изцяло с конкретните местни нужди:** местните власти имат по-добро разбиране за нуждите и желанията на местните общности, което може да доведе до по-ефективно предоставяне на услуги.
- **По-високо качество на публичните услуги:** конкуренцията между отделните местните власти ще повиши естеството на публичните услуги.

- **Пряко гражданско участие в управлението:** по-високото ниво на участие в процесите на вземане на решения може да доведе до по-висока степен на социална удовлетвореност.
- **Иновативност и икономическа ефективност:** местните власти могат да бъдат по-гъвкави в прилагането на иновации и в намирането на решения по спорни общодържавни въпроси.
- **Амбиция за привличане на инвеститори и индивиди:** колкото по-голяма и печеливша бизнес среда се формира на локално ниво, толкова повече граждани в работоспособна възраст ще се ситуират там. Това ще рефлектира позитивно при формирането на ежегодния общински бюджет, с повишена приходна част.

Според Европейския комитет на регионите (ЕКР), Република България се нарежда на двадесет и трето място от двадесет и седем изследвани страни по финансова автономност на местните власти с резултат от **23%** (Revenue Autonomy Score), а Евростат поставя страната ни на последно място в ЕС по степен на удовлетвореност от живота с резултат от **5.9** от **10** (Life Satisfaction Score). Както е видно, проявената по-горе връзка между двете скали резултира пряко и върху икономическото благосъстояние на населението на Република България.

Тази хипотеза се подчертава и в годишна експертна разработка „Анализ на касовото изпълнение на общинските бюджети за 2022 г.“, на Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ), където отчетливо се откроява зависимостта на общинските бюджети в страната от трансферите и субсидиите, които Правителството отпуска на местните власти.

Изнесените от НСОРБ данни показват повишена тенденция към централизация по отношение на конструирането на приходната част на общинските бюджети. Особено силно влияние оказват правителствените трансфери и субсидии, които в пост COVID периода – след 2019 г. поддържат нива от над 70%, което означава, че местната власт успява да формира само около 30% от бюджета си с приходи, генерирани на нейната територия – **местни данъци** (данък недвижим имот, данък превозни средства, данък при придобиване на имущество, туристически данък, патентен данък, данък наследство и други) и **местни такси** (ТБО, такси за административни, технически услуги, глоби, концесии и други).



Източник: НСОРБ (2022, с.14).

Фигура 1: Структура на приходите в общинските бюджети, 2019 – 2022 г.

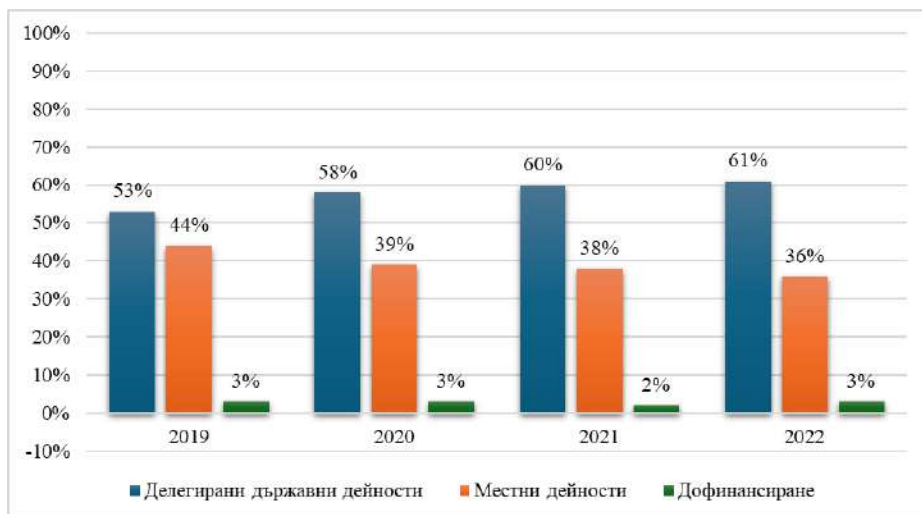
В своята същност, трансферите и субсидиите от централния бюджет най-главно се отнасят за:

- **Делегирани от държавата дейности:** образование, здравеопазване, социални услуги, отбрана и сигурност и др.
- **Изравнителна субсидия за местни дейности:** целта на този вид субсидия от централния бюджет е да компенсира разликите в собствените приходи на отделните общини. Осигурява нормалното функциониране на местните услуги. Подсигурява разходи, свързани с местните дейности (възнаграждения, поддръжка на общинската пътна мрежа, вкл. снегочистване, текущи и други разходи, в зависимост от нуждите на общината).
- **Целева субсидия за капиталови разходи:** (до)изграждане, ремонт на транспортна инфраструктура в населени места, водопроводна мрежа и канализация, училища, детски градини и ясли, административни сгради, проектиране и модернизация на спортни съоръжения, площи и т.н.
- **Други целеви субсидии:** за провеждане на държавни политики на регионално ниво и по изпълнението на конкретни програми и проекти.
- **Други:** финансови компенсации, субвенции, безлихвени заеми (касят разходи до възстановяването им от одобрени проекти по програми, съфинансирани от ЕС).

От посочените видове централни бюджетни финансираия, местната власт е способна сама да разходва единствено изравнителната субсидия за местни дейности. Всички останали трансфери и субсидии се класифицират като „Делегирани от държавата дейности“ и след превода им по сметките

на съответната община, следва да се употребят по строго регламентирани направления.

По данни на НСОРБ, в периода 2019 – 2022 г. делът на делегираните от държавата дейности в общия дял на правителствените трансфери и субсидии се увеличава консистентно за сметка на субсидията за местни дейности, достигайки нива от над 60% през 2022 г.



Източник: НСОРБ (2022, с. 44).

Фигура 2: Структура на общинските разходи, 2019 – 2022 г.

Видно от графиката е, че местната власт е изключително зависима не само от размера на предоставените ѝ ресурси (основно финансови), но и е строго контролирана по отношение на начина на тяхното усвояване.

Тези значителни ограничения поставят съответната общинска структура подвластна на централното правителство и неспособна да провежда независима политика на регионално ниво.

Един от начините за излизане от тази ситуация предоставят от Института за пазарна икономика (ИПИ), който в своя доклад „Изравнителни механизми в местните финанси“ от март 2022 г. предлагат споделяне на 1/5 от приходите от облагането на доходите на физически лица към общините. По техни изчисления през 2022 г. това би трансферирало допълнителен ресурс от над 900 млн.лв. в общинските бюджети, което би удвоило собствените данъчни приходи на местните власти.

Определено тази мярка е стъпка в правилната посока, но дали е достатъчна и има ли други алтернативни методи е въпрос на допълнителни проучвания и анализи.

Заклучение

В хода на третото десетилетие от началото на стартирането на процесите, свързани с фискалната децентрализация в България, нерешените или нововъзникналите проблеми все още възпрепятстват нейното реализиране в пълен обем. Постигнатите резултати до момента са неоспорим факт, но заедно с тях все по-остро се усещат пропуските, недостатъците и негативните ефекти от взетите или невзетите решения. Силната централизация на данъчните приходи и непрекъснато разрастващите се разходни отговорности на общините, вменени от централната власт или наложени от конюнктурни събития, както и законово ограничените възможности за собствено финансиране, поставят местната власт в подчинение спрямо централната в изпълнението на своите ангажименти. Една от целите на настоящото изследване е да защити позицията за необходимост от провеждането на мащабна реформа в България, която да е ключов момент за налагане принципите на фискалната децентрализация и повишаване автономността на местната власт.

Процесът на **фискална децентрализация** има значителен потенциал да влияе положително на **удовлетвореността от живота в съответната държава**, особено когато местните власти са ефективни в управлението на ресурсите и в осигуряването на публичните услуги. Доказателствата от различни страни в ЕС показват, че България изостава значително в това отношение и една мащабна реформа в публичния сектор би могла да бъде ключът към решаването и на политическата криза от последните пет години, и като цяло на изоставащото положение на страната в контекста на нейното икономическо и социално развитие.

Използвана литература

- Беев, И., Йотова, Л. (2021). Икономика на обществения сектор, Издателски комплекс – УНСС, София. (Beev, I., Yotova, L., 2021, Ikonomika na obshtestvenia sektor, Izdatelski kompleks – UNSS, Sofia).
- Джаксън, П., Браун, Ч. (1998). Икономика на публичния сектор. с. 302-304. (Dzhaksan, P., Braun, Ch., 1998, Ikonomika na publichnia sektor, s. 302-304).
- ИПИ. (2022). Изравнителните механизми в местните финанси, (IPI, 2022, Izravnitelnite mehanizmi v mestnite finansi), available at: https://ime.bg/var/images/IME_dvenasto_equalization_2022.pdf
- МРРБ. (2016). Стратегия за децентрализация 2016 – 2025, (MRRB, 2016, Strategia za detsentralizatsia 2016 – 2025), available at: <https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/42e3960042715c84ef700aaa6af00cc6.pdf>
- НСОРБ. (2023). Анализ на касовото изпълнение на общинските бюджети за 2022 г., (NSORB, 2023, Analiz na kasovoto izpalnenie na obshtinskite byudzheti

za 2022 g.), available at: <https://www.namrb.org/uploads/tinymceup/files/BiBLiOTEKA/Razdel-2/3-Analiz%20na%20obshtinskite%20budjeti%202022.pdf>

Ненкова, П. (2020). Местни финанси, Издателски комплекс – УНСС, София. (Nenkova, P., 2020, Mestni finansi, Izdatelski kompleks – UNSS, Sofia).

Съвет на Европа. (2017). Европейска харта за местно самоуправление, (Savet na Evropa, 2017, Evropeyska harta za mestno samoupravljenje), <https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-bulgari/168098bb4f>

European Committee of the Regions. (n.d.). The EU countries ranked by Fiscal Decentralization index score in Revenue autonomy, available at: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Decentralization-Index.aspx>

Eurostat. (2024). Overall life satisfaction by sex, age and educational attainment available at: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_pw01/default/table?lang=en

POTENTIAL FOR FISCAL DECENTRALIZATION IN THE PUBLIC SECTOR OF THE REPUBLIC OF BULGARIA

Stanislav Dzhinsov, PhD Student
Department of Economics
University of National and World Economy
e-mail: stanislav.dzhinsov@unwe.bg

Abstract

Fiscal decentralization is increasingly establishing its importance as a key element in the effective redistribution of public goods. It is an undeniable fact that this process not only stimulates the development of individual institutional agents within the vertical structure of the public sector, but also contributes to sustainability in long-term planning and budgeting. Decentralization, in its essence as a governance model and structure, provides a powerful tool for transferring resources and responsibilities from central to local authorities, enabling greater economic, political, and social independence in local self-governance.

Keywords: fiscal decentralization, public goods, efficiency, central and local government

JEL: E62