

ФИНАНСОВА АВТОНОМНОСТ НА ОБЩИНИТЕ ОТ СЕВЕРОЗАПАДНИЯ РАЙОН НА ПЛАНИРАНЕ В УСЛОВИЯТА НА COVID-19

Ас. д-р Ангел Ангелов¹

Резюме: *Настоящото изследване е насочено към оценка на степента на фискална децентрализация на местните власти в Северозападна България. За целта в изследването се анализира динамиката на финансовата автономност на 51 от общо 265 общини в Република България за периода от 2018 до 2022 година. По този начин могат да се открият и ефектите, които поражда пандемичната ситуация върху бюджетните политики на местните власти.*

Ключови думи: *финансова автономност, фискална децентрализация, местни власти*

JEL: H77, H71, H72, H61, E62

DOI:

FINANCIAL AUTONOMY OF THE MUNICIPALITIES OF THE NORTHWESTERN BULGARIA IN THE CONDITIONS OF COVID-19

Assist. Prof. Angel Angelov, PhD

Abstract: *The present study is aimed at assessing the degree of fiscal decentralization of local authorities in Northwestern Bulgaria. For this purpose, the study analyzes the dynamics of the financial autonomy of 51 out of 265 municipalities in the Republic of Bulgaria for the period from 2018 to 2022. In this way, the effects of the pandemic situation on the budgetary policies of local authorities can also be highlighted.*

Key words: *financial autonomy, fiscal decentralization, local government*

JEL: H77, H71, H72, H61, E62

DOI:

1. Въведение

Един от основните въпроси, който е обект на сериозни дебати в научната литература и в управленската практика, е до каква степен местните власти трябва да разполагат с по-големи възможности за генериране на достатъчни по размер приходи, респ. дали тези приходи са достатъчни за покриване на извършваните разходи. Това предопределя нивата на фискална децентрализация при управлението на публичните финанси. *Обект на настоящото изследване* е финансовата автономност на общините в Република

¹ angelov@unwe.bg, Университет за национално и световно стопанство – София, България

България, а *предмет на изследването* – анализ на динамиката на тази независимост в рамките на общините в Северозападния район на планиране в условията на пандемията COVID-19. *Целта на изследването* е да се установи доколко общините в Северозападна България успяват да бъдат независими при управлението на своите бюджети и дали пандемията има негативно отражение върху тяхната финансова автономност.

2. Финансовата автономност като елемент на фискалната децентрализация

Финансовата литература извежда на преден план необходимостта от задълбочено изследване на процесите на децентрализация в публичния сектор. Основният фокус е в това да се проследи дали националните правителства показват воля и готовност да предоставят по-големи възможности на местните органи на публична власт. Aristovnik (2012) определя финансовата автономност като основна част на процеса на фискална децентрализация. Тази автономност трябва да е насочена не само по адрес на отговорностите на местните власти, но и по отношение на това да могат да набавят необходим ресурс, чрез който да финансират доставката на блага, и най-вече на публични блага с местен характер. Калчева (2019) подчертава, че финансово независимите общини по-успешно задоволяват потребностите на своето население, както и са по-конкурентни спрямо останалите местни структури. На пръв поглед, националните правителства декларират готовност за по-висока степен на независимост на местните власти, но по-задълбочени анализи показва, че в действителност обстоятелствата са по-различни. Практиката, която се прилага в България, не е по-различна. Въпреки че политиката по фискална децентрализация стартира осезаемо в началото на XXI век, в началото на второто десетилетие трудно може да се отчетат по-сериозни промени в самостоятелността на общините. Ненкова и Ангелов (2019) показват, че в определени периоди се наблюдават минимални подобрения по отношение на децентрализацията на публичния сектор, но общините в България продължават да са силно зависими от централната власт и предоставените им трансфери.

Фискалната децентрализация може да се разгледа в две направления: като приходна и разходна децентрализация. Първото направление показва доколко местните органи са независими при управлението на приходната страна на своя бюджет, в т.ч. дали могат да осигурят достатъчни по размер данъчни и неданъчни приходи (уравнение 1). Разходната децентрализация може да се разгледа във връзка с отговорностите, с които е натоварена местната власт, както и с това дали наличните на местно ниво бюджетни приходи са достатъчни за финансиране на разходите за местни дейности (уравнение 2). Именно тези направления са в основата на настоящото изследване и оценката за финансовата автономност се прави на база на следните показатели:

$$\text{Показател 1} = \frac{\text{Собствени приходи на местната власт}}{\text{Общи постъпления в местните бюджети}} \quad (1)$$

$$\text{Показател 2} = \frac{\text{Собствени приходи на местната власт}}{\text{Разходи за местни дейности}} \quad (2)$$

Колкото по-висока е стойността на показател 1, толкова по-автономна се счита дадена община. Колкото по-висока е стойността на показател 2, при това, ако стойността е над 100 %, толкова финансово самостоятелна е съответната община (Министерство на финансите, 2013). Показателите имат допълващо значение при анализа на независимостта на общините.

3. Оценка на финансовата автономност в общините в Северозападния район на планиране за периода 2018-2022 г.

Северозападният район на планиране обхваща 5 административни области (табл. 1), включващи 51 от 265 общини на територията на България. В същото време, това е най-слаборазвитият социално и икономически район в рамките на ЕС, който се характеризира с постоянно намаляване на населението и не случайно, въпреки че в административно отношение обхваща 1/5 от българските общини, по данни на НСИ на територията на района живее малко повече от 1/10 от българското население.

Таблица 1. Общини, попадащи в Северозападния район на планиране

| Област | | | | | |
|---------|-----------------|------------------|-------------|--------------|----------|
| | Монтана | Плевен | Видин | Враца | Ловеч |
| Община | Берковица | Белене | Белоградчик | Борован | Априлци |
| | Бойчиновци | Гулянци | Бойница | Бяла Слатина | Летница |
| | Брусарци | Долна Митрополия | Брегово | Враца | Ловеч |
| | Вълчедръм | Долни Дъбник | Видин | Козлодуй | Луковит |
| | Вършец | Искър | Грамада | Криводол | Тетевен |
| | Георги Дамяново | Кнежа | Димово | Мездра | Троян |
| | Лом | Левски | Кула | Мизия | Угърчин |
| | Медковец | Никопол | Макреш | Оряхово | Ябланица |
| | Монтана | Плевен | Ново село | Роман | |
| | Чипровци | Пордим | Ружинци | Хайредин | |
| Якимово | Червен бряг | Чупрене | | | |

Източник: НСИ, Национален регистър на населените места

Избраният период за оценка на степента на финансова автономност цели да обхване последните години преди настъпването на пандемията, както и първите години в условията на COVID-19. Според изследване на NALAS (2020), управлението на финансовите ресурси се оформя като най-сериозното предизвикателство в пандемията за местните власти в Югоизточна Европа. Целта на настоящия анализ е да установи именно влиянието на пандемията върху управлението на публичните финанси на местно ниво

в Северозападна България. За целите на оценката са използвани годишни данни на Министерство на финансите.

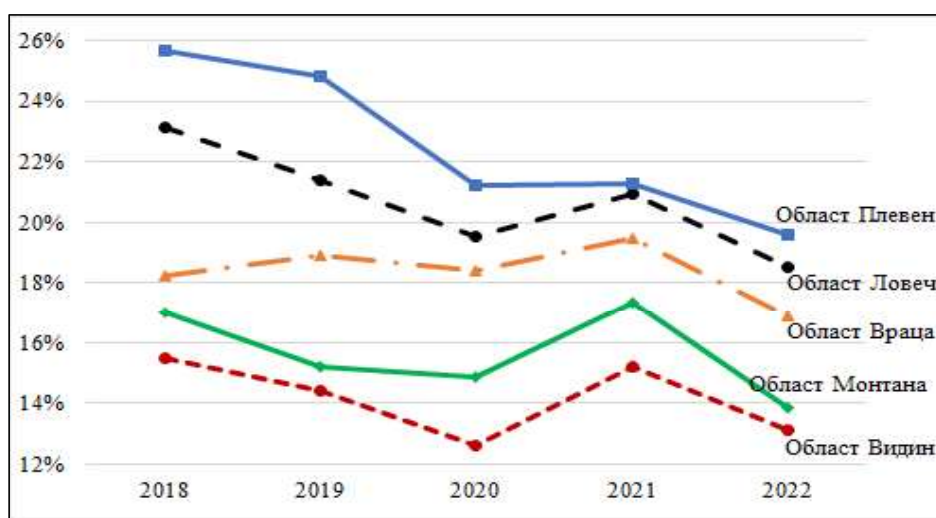
Голяма част от българските общини се характеризира с изключително ниска степен на финансовата автономност, измерена чрез дела на собствените приходи в общите бюджетни постъпления на местно ниво. По данни на Министерство на финансите, средните нива в страната на този показател намаляват от 36,65 % през 2018 г. до 29 % през 2022 г. Разбира се, тези числа не са валидни за всички общини, тъй като в някои български общини делът на местните приходоизточници достига 70-80 %. В другата крайност са по-малки общини, сред които и такива, които са позиционирани в Северозападния район. През 2018 г. общините в Северозападна България не могат да постигнат финансова самостоятелност над средната за страната. Общините Плевен (36,3 %), Троян (35 %), Монтана и Белене (31-32%), Враца, Кнежа и Козлодуй (30-31 %) се доближат до средните равнища. От големите общини в района, Видин и Ловеч отчитат по-ниско равнище на финансова самостоятелност (показателят е под 30 %). В общините Медковец (9,6 %), Борован (9,2 %), Ново село (9,1 %), Хайредин (8,2 %) и Ружинци (7,7 %) самостоятелността на местните власти е най-ограничена.

През 2019 г. единствено община Плевен постига по-голяма финансова автономност от средните равнища за България. Повечето общини, сред които и такива с по-висока финансова автономност в Северозападна България (Монтана, Кнежа, Белене), отбелязват спад в дела на собствените приходи. Община Козлодуй е една от малкото общини, които значително (над 4 п.п.) увеличават своята финансова независимост. През 2020 г. и 2021 г. общината се оформя като единствена на северозапад, която има автономност над средните нива в страната¹. През първата година на пандемията равнището на финансова автономност на местните власти в България спада средно с над 4 п.п. спрямо 2019 г., а в рамките на Северозападния район това намаление е 1,6 п.п. Около 28 % от общините в района повишават своята независимост от централната власт през 2020 г. спрямо година по-рано. Плевен, Искър, Белоградчик, Никопол, Грамада и Якимово повишават своята финансова зависимост с нива по-високи от увеличението средно за страната.

През 2022 г., с напредването на пандемията, финансовата автономност на местните власти на национално и регионално ниво продължава да намалява. Зависимостта на общините от държавните трансфери може да се обясни с доминирането на делегираните от държавата дейности за сметка на местните дейности. Спадът в дела на собствените приходи на национално ниво е със 7,6 п.п. спрямо 2018 г. и 5,9 п.п. спрямо предпандемичната 2019 г., както и с близо 2 п.п. спрямо началото на пандемията. В рамките на Северозападния район намалението през 2022 г. спрямо 2018 г. е 3,5 п.п., 2,5

¹ През 2021 г. и община Чипровци постига по-висока финансова автономност

п.п. спрямо 2019 г. и около 1 п.п. спрямо 2020 г. Както в началото на разглеждания период, така и в неговия край, нито една община на северозапад не постига по-високи нива на автономност от средните за страната. Над 10 п.п. е спадът в показателя за финансовата самостоятелност през 2022 г. спрямо 2018 г. в общините Чупрене, Белене и Монтана, като понижението е налице и спрямо 2020 г. Въпреки повишения дял на собствените приходи в общите постъпления в община Козлодуй до 2021 г., през 2022 г. делът на собствените приходи се понижава с над 10 п.п. на годишна база. Общините Вълчедръм, Белене и Враца също отчитат голям спад през 2022 г. в сравнение с първите две години на пандемията.

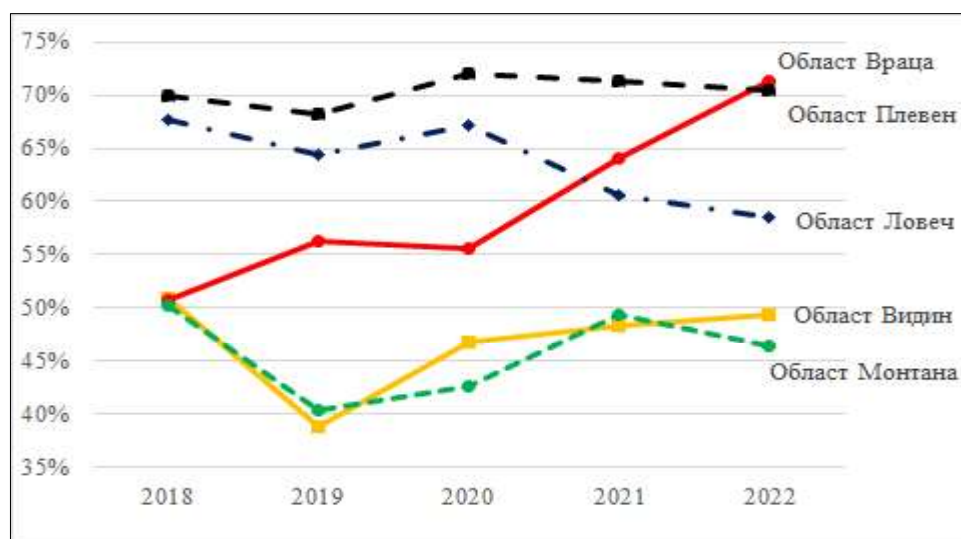


Фигура 1. Дял на собствените приходи в общите бюджетни постъпления на местните власти в Северозападния район на планиране (по области)
Източник: изчисления на автора по данни от Министерство на финансите

Значителен напредък в подобряване на своята финансова автономност в условията на COVID-19 се наблюдава при общините Пордим, Лом, Брегово и Георги Дамяново. През 2021 и 2022 г. близо 40 % от общините повишават своята автономност в сравнение с началото на пандемията. На фиг. 1 е представена динамиката на дела на собствените приходи в общите бюджетни постъпления, като данните са обединени по административни области. Резултатите показват, че се запазват разликите между областите по анализирания показател, като общините в област Плевен имат най-високи нива на финансова автономност, а тези в област Видин – най-ниски.

Силната финансова зависимост на българските общини се дължи на начина, по който са разпределени разходните отговорности. Затова е необходимо да се проследи до каква степен общините чрез собствените приходи покриват разходите си за местни дейности. Стоилова (2009) посочва, че съответствието между финансовите ресурси и разходните отговорности на общините е основна предпоставка за нивото на автономност. Собствените приходи на общините в България се формират преди всичко от местни данъци

и такси. Това предопределя още повече значимостта на измерител като степента на покритие на разходите за местни дейности. Българските общини изпитват затруднения да покрият дейностите с предимно местен характер. Средните стойности на показателя показват, че покритието е малко над 80 % и е относително балансирано дори в условията на пандемията, докато в Северозападния район не надвишават 60 %, което подкрепя изразеното вече становище за по-силно финансово зависимите общини в тази част на страната. В района могат да се посочат и общини, които покриват изцяло своите разходи за местни дейности (Плевен - за целия период, Видин, Искър и Бяла Слатина – в края на периода). Общинските финанси в България показват, че до 2020 г. ежегодно две или три от общините в Северозападния район не покриват повече от 1/5 от своите разходи за местни дейности с ресурса, събран на местно ниво. След появата на COVID-19 всички общини в района покриват поне 20 % от своите разходи. Динамиката на индикатора показва минимално повишение, както на национално ниво, така и в Северозападна България, но има и общини, при които собствените приходи на местно ниво се сриват осезаемо на фона на разходите за местни дейности (Априлци - 3 пъти, Летница, Левски, Вълчедръм, Медковец и Ружинци - 2 пъти).



Фигура 2. Покритие на разходите за местни дейности със собствени приходи в Северозападния район на планиране (по области)

Източник: изчисления на автора по данни от Министерство на финансите

От по-големите общини, макар Ловеч да беше посочена като община с по-ниска степен на финансова автономност съобразно първия показател, при втория показател стойностите са близки до средните за страната. Повечето от големите общини се доближават или надхвърлят средните нива за страната през разглеждания период от гледна точка на покритието на разходите за местни дейности. Единствената по-голяма община, чиито стойности през целия период са под средните, е Монтана, при това през 2022 г. е налице спад от около 10 п.п. спрямо първите години на пандемията. На фиг. 2

може да се види, че общините в област Монтана отчитат най-ниски средни стойности за покритието на разходите за местни дейности през 2022 г., докато общините в област Враца подобряват позициите си, като дори изпреварват през 2022 г. общините в област Плевен.

4. Заключение

Макар и стартирал преди около 20 години, процесът на фискална децентрализация в България показва, че общините продължават да са силно зависими от трансферите на централната власт. Това в още по-голяма степен се отнася за общините в Северозападния район. Пандемията допълнително влошава ситуацията с финансовата автономност на българските общини, но е нужно да се отчете, че негативите не са толкова силни в разглеждания в настоящото изследване район на планиране. В допълнение, финансовата автономност, измерена чрез дела на покритие на разходите за местни дейности, показва също добри позиции през последните години в Северозападна България. На този етап трудно може да се установи засилване на позициите на общините в района спрямо тези в останалите райони. Големите общини показват по-добри позиции, но това допълнително подчертава степента на диференциация. Подобряването на автономността изисква не само усилия от страна на местните власти, но и нов подход на вертикално структуриране на финансовите източници, в т.ч. с възможност местните власти да генерират по-големи по обем ресурси чрез нови приходоизточници с местен или със споделен характер.

Използвани източници

- Калчева, Д. (2019). Сравнителен анализ на общинските финанси в България и в Северна Македония. *Известия*(3), 234-251.
- Министерство на финансите. (2013). *Методика за оценка на финансовото състояние на общините*.
- Министерство на финансите. *Финансови показатели на общините*.
- Ненкова, П., Ангелов, А. (2019). Вертикален фискален дисбаланс в България за периода 2003-2017 г. *Диалог*, (3), 40-59.
- НСИ. *Национален регистър на населените места*.
- НСИ. *Население по области, общини, местоживееене и пол*.
- НСИ. *Национален регистър на населените места*.
- Стоилова, Д. (2009). Данъчните приходи в общинските бюджети – предпоставка за финансова автономност на местните власти. *Икономика и управление*, (3), 11-16.
- Aristovnik, A. (2012). Fiscal decentralization in Eastern Europe: a twenty-year perspective. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, (37E), 5-22.
- NALAS. (2020). *Survey: SEE Local Governments in Post COVID-19 Socio-Economic Recovery*.