



МЕСТНИ ФИНАНСИ – ОЦЕНКА НА СТРУКТУРНИТЕ РАЗЛИЧИЯ

LOCAL FINANCE – ASSESSMENT OF STRUCTURAL DIFFERENCES

Калина Петрова

Kalina Petrova

Тракийски университет, гр. Стара Загора,

Trakia University – Stara Zagora

Abstract: Purpose of the research The aim of the study is to assess the governance model and the degree of decentralization (by key indicators) in EU countries through the prism of the local finance system.

Research methods: Both general and specific scientific methods were used in the research, such as analysis, synthesis, method of expert evaluations. The study used large data sets of local finances in European countries, the countries of the European Monetary Union and the Organization for Economic Cooperation and Development. The sources of information are: Eurostat – for comparative data on local finances of EU countries; OECD – for data on the financial and economic indicators of the member countries of the organization, the International Monetary Fund, the World Bank. The study is based on an analysis of data for 2013, 2015, 2017, 2019. This is a relatively representative and stable period characterized by the fact that it is between the global financial crisis of 2009 and the global health and socio-economic crisis of 2020.

Results: There are opportunities to improve the revenue capacity of municipalities and optimize spending responsibilities (in terms of decentralization and social governance), in relation to the demographic structure of the population and its needs in the local finance system.

Conclusion: Proposals are formulated to improve the system of local finances by improving the relationship between local revenues and expenditures on the one hand, and the services offered by local authorities, with those that the local community wants.

Keywords: Public finances, expenditures, revenues, functions

JEL: H7 State and Local Government • Intergovernmental Relations

Въведение

Същност и цели на системата на местни финанси – това е система от приходи, с които се финансира съвкупността от разходи за предоставяне на местни публични услуги. Дизайнът на системата на местните финанси зависи както от вида на предоставяните публични услуги и източниците на приходи, с които се финансират разходите за тези услуги, така и от различни фактори, които определят нейното място в публичните финанси на държавата, големината на общините и броя на равнищата на местно самоуправление (Ivanov, 2016). Нито теорията, нито практиката е установила безусловни демаркационни линии, оптимални размери, видове ресурси, начини на разпределение на компетенции и ресурси между равнищата на публична власт. Решенията варират и се променят в исторически план и зависят от географски и национални специфики, съобразявайки се с традициите, народопсихологията, както и с предизвикателствата на промените на съвременното развитие.

Въпреки всички условности, има някои наложени се правила, критерии, практики на чужди страни, които биха могли да се използват за конструкция на националния модел на местните финанси и за обосновка на необходимите промени от сегашното му към едно по-добро негово състояние.

През призмата на системата на местните финанси ще наблюдаваме отношенията между централно и местно правителство, между местната власт и представители на местната общност.

Изложение

Обект на изследването е структурата на местните приходи и структурата на местните разходи – по функции и дейности; **предмет** е системата на местните финанси.

Целта на изследването е да се направи оценка на модела на управление и степента на децентрализация (по основни показатели) в държавите от ЕС през призмата на системата на местните финанси.

Хипотезата е, че колкото по-социален е модела на управление на дадена държава и колкото по-висока е степента на децентрализацията ѝ, толкова по-ефективно местните проблеми се решават на местно равнище, населението има съзнанието за цената на местните услуги, местната власт зависи от своите данъкоплатци, бидейки направлявана и контролирана от тях, съдействайки за подобряване на условията за бизнес и високо качество на живот на местното население.

За постигане на целта се определят следните **задачи**:

Да се направи оценка на структурните различия между либералния и социалния модел на държавно управление, като дял на публичните услуги от БВП, и да се ранжират държавите от ЕС и част от ОИСР по този показател;

Да се ранжират държавите от ЕС според дела на местните разходи във всички публични разходи – показател за обхвата на местното самоуправление и един от основните показатели за децентрализация;

Да се оцени неравномерността на структурите в България спрямо ЕС.

Методи на изследването: В изследването са използвани както общи, така и специфични научни методи, като анализ, синтез, индукция, дедукция, метод на експертните оценки. В изследването са използвани големи масиви от данни за местните финанси в европейските страни, държавите от европейския паричен съюз и организацията за икономическо сътрудничество и развитие.

Източниците на информация са: Евростат – за сравнителните данни за местните финанси на страните от ЕС; ОИСР – за данни за финансово-икономическите показатели на държавите членки на организацията, Международен валутен фонд, Световната банка;

Изследването се базира на анализ на данните за 2013 г., 2015 г., 2017 г., 2019 г. Това е един сравнително представителен и стабилен период, характеризиращ се с това, че е между глобалната финансова криза от 2009 г. и глобалната здравна и социално-икономическа криза от 2020 г.

Вид и обхват на публичните услуги

„Всички нужди, които по силата на културата се признават от общ характер, влизат в кръга на „обществената служба“ (Cholakov, 1936, p. 5).

Какъв да бъде обхватът на публичните блага зависи от историята, традициите, културата на едно общество. Няма еднозначно решение както във времето, така и в пространството. С развитието на обществото този кръг от публични блага се променя и като тенденция се увеличава (Derycke P. H., Gilbert G., ed. *Economica*, 1988, p. 17).

Различните общества правят различен избор. Моделите на „социалната“ и „либералната“ държави доказват по категоричен начин, че обхватът на публичните блага се определя от относителни фактори, вида и силата на които са различни за различните общества.

Количествените различия между социалния и либералния модели се представят чрез дела на публичния сектор в БВП.

Таблица 1. Дял на публичните разходи в БВП (в %)

Държава	2013 г.	2015 г.	2017 г.	2019 г.	Усреднени данни
Франция	57,2	56,8	56,5	55,6	56,53
Финландия	56,8	56,5	53,6	53,2	55,03
Белгия	56,10	53,70	52,0	52,10	53,48
Гърция	62,70	53,90	48,40	47,50	53,13
Дания	55,80	54,50	50,50	49,50	52,58
Австрия	51,6	51,1	49,3	48,6	50,15
Швеция	51,6	49,3	49,2	49,1	49,8
Италия	51	50,3	48,8	48,6	49,68
Словения	60,3	48,7	44,1	43,3	49,1
Норвегия	44,4	49,3	50,5	51,5	48,93
Унгария	50,2	50,4	46,5	45,6	48,18
Euro area – 19 countries (from 2015)	49,90	48,40	47,10	46,90	48,07
European Union – 27 countries (from 2020)	49,60	48,10	46,70	46,50	47,73
Хърватска	48,8	48,8	45,3	47	47,48
European Union – 28 countries (2013–2020)	48,70	47,10	45,90	45,80	46,88
Португалия	49,9	48,2	45,4	42,5	46,5
Германия	44,90	44,10	44,20	45,20	44,6
Исландия	45,8	43,4	44,5	43,8	44,38
Нидерландия	46,5	44,6	42,4	42	43,88
Испания	45,80	43,90	41,20	42,10	43,25
Словакия	42,5	45,8	41,4	42,7	43,1
Великобритания	43,9	42,3	41,3	41	42,13
Полша	43	41,7	41,3	41,8	41,95
Люксембург	41,2	40,4	41,3	42,9	41,45
Чехия	42,70	41,90	39	41,30	41,23
Кипър	43	40,6	36,8	40	40,1
Естония	38,20	39,20	39,20	38,90	38,88
Латвия	38,2	38,7	38,7	38,4	38,5
Малта	40,5	38,3	34,9	37,1	37,7
България	37,90	40,40	34,90	36,30	37,38
Румъния	35,4	36,1	33,5	36,2	35,3
Литва	35,5	35,1	33,2	34,6	34,6
Швейцария	33,3	33,2	33,3	32,7	33,12
Ирландия	40,80	29,30	26,30	24,50	30,22
ОИСР					
Япония	40,43	39,05	38,39	38,73	39,15
САЩ	38,87	37,98	38,06	-	38,30
Канада	35,74	36,12	36,60	37,59	36,51
Нова Зеландия	38,11	36,66	34,62	35,13	36,13
Бразилия	29,47	35,08	33,45	32,23	32,56
Южна Африка	31,57	31,75	31,64	34,61	32,39
Австралия	25,41	26,84	25,97	25,75	25,99
Турция	22,74	21,35	23,20	24,05	22,83

Източник: Авторова разработка по данни за европейските държави: Eurostat, extracted on 13.01.2022; неевропейски държави: МВФ <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61037799>, extracted on 31.01.2022

Общо 12 държави имат дял между 40% и средния за ЕС. Сред тях са Португалия, Германия, Исландия, Нидерландия, Испания, Хърватска, Полша, Чехия и Словакия. Осем държави от ЕС 27 имат дял под 40%. Това са трите прибалтийски републики, Малта 37,7%, България 37,38%, Румъния 35,3%, Швеция и на последно място Ирландия с дял от 30,20%. Това означава, че по чисто количествени параметри, нашата страна по-скоро гравитира към либералния модел, отколкото към декларираното намерение за изграждане на „социална държава“.

В структурно отношение публичните разходи се отнасят към определени дейности, които са групирани във функции. Така например, всички публични услуги в България са представени в 9 функции.

Подобна е класификацията на функциите на публичните институции (Classification of the Functions of Government (COFOG), използвана от Евростат.¹

Таблица 2. Структура на публичните разходи в ЕС през 2019 г. (в %)

COFOG99	Всичко	Общи държ. служби	Отбрана	Обществен ред и сигурност	Икон. дейн	Опазване на околн. среда	Благоустр. и комун. дейн	Култура, поч. дело и религия	Образование	Здравеопазване	Социална защита
ЕС 27	100%	12,4	2,6	3,6	9,5	1,7	1,2	2,5	10,0	15,1	41,4
ЕС 28	100%	12,1	2,9	3,7	9,4	1,7	1,3	2,3	10,3	15,6	40,7
Еврозона 19	100%	12,4	2,5	3,5	9,2	1,8	1,2	2,4	9,7	15,3	42,1
Белгия	100%	13,3	1,5	3,2	12,8	2,5	0,7	2,4	11,8	14,6	37,2
България	100%	7,8	3,4	7,6	17,8	1,9	3,4	2,0	10,7	13,7	31,8
Чехия	100%	10,6	2,1	4,6	14,8	2,0	1,6	3,5	11,8	18,4	30,5
Германия	100%	12,0	2,3	2,0	6,3	0,8	0,4	3,2	12,7	16,8	43,5
Германия	100%	12,5	2,4	3,6	7,4	1,3	1,0	2,3	9,6	16,3	43,7
Естония	100%	9,0	5,3	4,6	10,1	1,7	1,0	5,2	15,5	13,7	33,9
Ирландия	100%	11,0	0,9	3,8	9,3	1,6	2,7	2,2	12,8	19,3	36,3
Гърция	100%	16,7	4,2	4,4	8,4	2,9	0,4	1,7	8,3	11,2	41,7
Испания	100%	13,0	2,0	4,3	9,5	2,1	1,0	2,7	9,5	14,5	41,3
Франция	100%	10,0	3,1	3,0	10,8	1,8	1,9	2,6	9,5	14,5	42,9
Хърватска	100%	12,0	2,2	4,6	17,5	1,4	4,3	3,3	10,2	13,5	31,0
Италия	100%	15,3	2,6	3,8	8,3	1,8	1,0	1,6	8,0	14,0	43,5
Кипър	100%	18,6	4,4	4,3	11,5	0,7	3,9	2,3	13,4	9,9	31,0
Латвия	100%	9,8	5,0	5,8	13,8	1,5	2,7	3,8	15,0	11,0	31,4
Литва	100%	10,1	4,7	4,0	8,6	1,0	1,4	3,4	13,3	18,0	35,4
Люксембург	100%	12,1	0,9	2,8	12,1	2,1	1,3	3,0	11,1	12,0	42,5
Унгария	100%	17,9	2,2	4,7	17,6	1,0	1,7	6,6	10,3	10,0	27,9
Малта	100%	15,0	1,9	3,4	13,8	3,9	1,1	2,9	14,2	14,7	29,1
Нидерландия	100%	9,8	3,0	4,4	9,0	3,3	0,8	2,8	11,8	18,3	36,7
Австрия	100%	11,8	1,2	2,7	12,0	0,8	0,6	2,4	9,9	17,1	41,5

¹ Разликата е в разделянето на втора функция „Отбрана и сигурност“ на две – „Отбрана“ и „Обществен ред и сигурност“ и на функция 6 „Жилищно строителство, благоустройство, комунално стопанство и опазване на околната среда“ също в две отделни функции: „Опазване на околната среда“ и на „Жилищно строителство и комунални услуги“

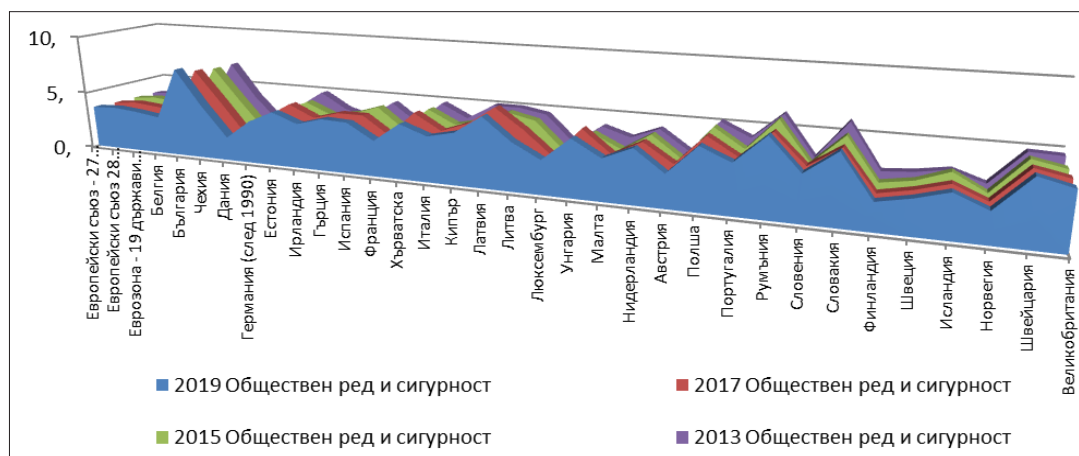
Полша	100%	10,1	3,9	5,0	11,6	1,3	1,3	3,2	12,0	11,7	40,0
Португалия	100%	15,7	1,8	4,0	8,5	1,4	1,1	2,1	10,3	15,4	39,7
Румъния	100%	11,7	4,6	6,2	13,1	2,0	2,9	2,9	10,1	13,8	32,7
Словения	100%	12,0	2,3	3,7	10,5	1,3	1,0	3,1	12,6	15,4	38,1
Словакия	100%	12,5	2,6	5,5	12,0	1,9	1,2	2,9	9,8	18,0	33,6
Финландия	100%	14,9	2,3	2,2	7,9	0,4	0,6	2,8	10,6	13,4	45,1
Швеция	100%	14,0	2,5	2,7	8,9	1,0	1,4	2,6	14,1	14,2	38,6
Исландия	100%	16,5	0,2	3,4	11,2	1,4	1,3	6,9	16,1	17,9	25,1
Норвегия	100%	9,3	3,7	2,4	11,7	1,8	1,6	3,6	10,9	16,9	38,2
Швейцария	100%	12,9	2,5	5,0	11,8	1,7	0,6	3,0	16,6	6,5	39,4
Великобритания	100%	10,5	4,9	4,4	8,6	1,6	2,0	1,4	11,9	18,8	36,0

Източник: Авторова разработка по данни на Eurostat, Extracted on 01.02.2022 г.

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10A_EXP_custom_2005690/default/table?lang=en

Резултатите от сравнителния анализ на различията в структурата на разходите по функции между отделните страни със средната за ЕС-27, измерени чрез средното квадратично отклонение „σ“, показват близки стойности.

На фигура 1 са показани нагледно различията в публичните разходи във функция „Обществен ред и сигурност“ в държавите членки на ЕС 27, ЕС 28 и Еврозоната, за периода 2013, 2015, 2017, 2019 г. (% от общо). Вижда се, че България със 7,6 % публични разходи от всички разходи през 2019 г, 7,1% за 2017 г. и по 6,9% и 7,1% съответно за 2015 и 2013 г., представляващи 2,8% от БВП, е с до два пъти по-високи разходи от средните за Европейския съюз 27 и Еврозоната нива, за разглеждания период с размери съответно от 3,6% до 3,5 % от всички разходи или 1,7% от БВП на ЕС 27 и Еврозоната.



Фиг. 1. Различия в размера на публичните разходи за функция Обществен ред и сигурност в ЕС, за периода 2013, 2015, 2017, 2019 г. (% от общо)

Източник: Авторова разработка по данни на Eurostat, Extracted on 01.02.2022 г.

През 2019 г. нивото на разходите за „Обществен ред и сигурност“ като процент от БВП е най-високо в България (2,8%), Словакия (2,3%), следвано от Хърватия, Латвия и Румъния (всички 2,2%) и най-ниско в Ирландия (0,9 % от БВП), Дания (1,0% от БВП), Люксембург и Финландия, както и Норвегия (всички с 1,2% от БВП).

Като съотношение към БВП, България и Гърция (и двете по 1,4% от БВП) изразходват най-висока сума за полицейски услуги, следвани от Кипър, Унгария и Латвия (всичките 1,3% от БВП). Тази група включва и разходите за дейността на граничната и бреговата охрана.

Делът на местните разходи показва обхвата на местното самоуправление и е един от основните показатели за децентрализация. Подреждането на страните от ЕС според неговата стойност е представено в таблица 3.

Таблица 3. Сравнителни различия в дела на местните разходи във всички публични разходи за страните от ЕС в периода 2013 г. – 2019 г (в%)

Държава	2013 г.	2015 г.	2017 г.	2019 г.	Усреднени данни
max	63,62%	63,85%	66,34%	66,46%	65,07%
Дания	63,62%	63,85%	66,34%	66,46%	65,07%
Швеция	47,87%	49,29%	50,61%	50,92%	49,67%
Финландия	40,85%	40,71%	40,49%	41,17%	40,81%
Норвегия	34,46%	33,27%	33,66%	34,17%	33,89%
Полша	30,93%	30,94%	32,45%	34,21%	32,13%
Нидерландия	29,68%	31,39%	31,13%	30,71%	30,73%
Исландия	27,51%	28,57%	31,46%	30,37%	29,48%
Италия	29,41%	29,03%	28,48%	28,60%	28,88%
Латвия	28,27%	25,84%	28,42%	28,13%	27,67%
Чехия	26,70%	27,21%	27,44%	28,57%	27,48%
Хърватска	25,20%	25,20%	25,83%	27,45%	25,92%
Румъния	25,99%	27,42%	26,27%	23,20%	25,72%
Естония	25,92%	23,47%	24,23%	25,45%	24,77%
Великобритания	25,06%	24,59%	23,49%	22,68%	23,96%
Литва	23,38%	22,51%	23,19%	24,57%	23,41%
ЕС 28	23,41%	23,35%	23,09%	23,14%	23,25%
ЕС 27	22,98%	23,08%	23,13%	23,23%	23,11%
България	20,84%	25,74%	20,34%	20,66%	21,90%
Швейцария	21,32%	21,39%	21,92%	21,71%	21,59%
Еврозона	20,44%	20,45%	20,38%	20,47%	20,44%
Франция	20,80%	20,07%	19,65%	20,14%	20,17%
Словения	15,92%	18,28%	18,59%	19,40%	18,05%
Германия	17,59%	17,91%	17,87%	18,14%	17,88%
Австрия	16,47%	16,63%	17,04%	17,28%	16,86%
Словакия	15,29%	16,16%	16,91%	17,56%	16,48%
Унгария	14,94%	15,48%	13,33%	14,91%	14,67%
Испания	13,10%	13,90%	14,32%	14,25%	13,89%
Белгия	13,37%	13,04%	13,27%	13,24%	13,23%
Португалия	13,23%	12,24%	12,78%	13,41%	12,92%
Люксембург	11,17%	10,64%	11,14%	11,19%	11,04%
Ирландия	9,56%	7,85%	9,13%	10,20%	9,19%
Гърция	5,74%	6,31%	7,23%	7,16%	6,61%
Кипър	3,49%	3,94%	3,80%	4,00%	3,81%
min	1,73%	1,31%	1,15%	1,35%	1,39%
Малта	1,73%	1,31%	1,15%	1,35%	1,39%

Източник: Авторова разработка по данни на Eurostat, Extracted on 02.02.2022. Изключена е функция „Отбрана“, където делът на разходите на местните власти е нула или с клонящи към нула стойности.

Данните показват, че средно за ЕС местните власти предоставят 23,25% от всички публични услуги. Те предоставят преобладаващата част от публичните услуги в сферата на

комуналното стопанство, опазването на околната среда и културата. Сравнително висок е делът на местните услуги в образованието и икономическите дейности. По-малко са местните правомощия в здравеопазването и социалното подпомагане.

За разлика от публичните разходи (вж. таблица 1), тук различията между отделните страни са значителни – от 65,07% за Дания до 1,39% за Малта. Резултатите от анализа по функции показват (вж. таблица 2), че високият дял на скандинавските държави се дължи основно на местните отговорности по предоставяне на услуги в образованието, социалното подпомагане и особено в здравеопазването. Точно в тези функции делът на четирите изоставащи страни е 0% или с близки до нулата дялове. Единствено Ирландия от тази група държави е повишила дела на разходите за местни услуги от всички публични разходи във функция „Социална защита“, достигайки от 6,54% през 2013 г. до 12,36% дял през 2019 г. На другия полюс са държави като Германия, Франция, Чехия, Румъния и други, чиито различия със средните за ЕС-28 дялове на местните разходи са минимални.

Делът на местните разходи във всички публични разходи в България за периода 2013–2019 г. по усреднена стойност е 21.9% и е близък до средния за ЕС. Най-голямо разминаване със средните за другите европейски страни стойности има във функция „Обществен ред и сигурност“, по-нисък е делът на местните разходи и в сферата на социалната защита, здравеопазване и икономическите дейности. Българските общини имат относително по-голям дял в предоставянето на услуги във функциите „Благоустройство и комунални дейности“ с дял, достигащ 100% през 2019 г., „Опазване на околната среда“ 71,43% и „Образователни и комунални услуги“ 66,67% дял на разходите за местни услуги от всички публични разходи.

Заклучение

Изводът от направените анализи на практиките в страните от ЕС е, че макар и да съществува огромно разнообразие в размерите на общините и броя нивата на местно самоуправление, във видовете услуги, предоставяни от местните власти, в източниците на приходи и разходи, в степента на финансовата им самостоятелност, обусловени от историческото им развитие, от спецификата на националните традиции и на местните предпочитания, все пак могат да се изведат някои общи характеристики.

В съвременните общества е немислимо всички процеси да бъдат управлявани демократично и достатъчно ефективно чрез политически процес на национално ниво. Определени обществени ценности следва да бъдат разпределени съобразно желанията на местното население, които са институционализирани от местните власти на управление, т.е. да бъдат децентрализирани.

Разгледаните резултати привеждат допълнителна информация за все още ниското ниво на децентрализация на местните власти в България спрямо ЕС. По чисто количествени параметри, нашата страна по-скоро гравитира към либералния модел, отколкото към декларираното намерение за изграждане на „социална държава“. Общините в България все още разполагат със силно ограничена възможност за данъчни постъпления от местни данъци, за удовлетворяване нуждите на своите юрисдикции. В следствие на това, остава силна зависимостта от преразпределителните функции на централната власт.

Съществуват възможности за подобряване на приходния капацитет на общините и оптимизиране на разходните отговорности (по отношение на децентрализацията и социалното управление) във връзка с демографската структура на населението и неговите нужди през системата на местните финанси.

REFERENCES

1. Association of Dutch Municipalities and International City Associates EOOD, Handbook on Local Finance and Budget Management, Sofia
2. Cholacov, S. 1936. Science of municipal self-government, Varna, p 17
3. Derycke, P. H., Gilbert G. 1988. "Economie Publique Locale", ed. Economica, p. 17

4. **Geneshki, M. 2000.** “Regional Economy”, Sofia
5. **Georgiev, L. 1991.** “Municipal self-government and administration”, Sofia
6. **Georgiev, L., Daskalova L. 2001.** Local selfgovernment, Sofia
7. **Grozdanov, B. 1996.** “Finance of Local Governments”, Sofia
8. **Elford, K., Gray D. 1998.** “Handbook on Financial Management of Bulgarian Municipalities”
9. **Ivanov, S. 2016.** Research project, Bulgarian Academy of Sciences
10. **Kandeva, E. 2003.** Public Administration, Sofia
11. Ministry of Regional Development and Public Works, National Center for Territorial Development “Structure and Functioning of Local and Regional Democracy”, Sofia, 2005.
12. Law on Administration (Promulgated SG No. 130 of 5 November 1998, amended and supplemented, SG No. 96 of 9 December 2015, supplemented, SG No. 50 of 1 July 2016, amended and Supplemented, SG No. 57 of July 22, 2016)
13. Law on the Administrative-Territorial Organization of the Republic of Bulgaria (Promulgated, SG No. 63 of 14.07.1995, amended, SG No. 39 of 26 May 2016, amended, SG No. 57 of 22 July 2016)
14. Law on the State Budget of the Republic of Bulgaria for 2016 (Effective 01.01.2016 Promulgated SG, issue 96 of 9 December 2015 (extraordinary))

За контакти:

Калина Петрова, докторант

Служебен адрес: гр. Стара Загора, 6000
Тракийски университет, Стопански факултет
Катедра „Регионално развитие“
Ел. поща: kalina.petrova.12@trakia-uni.bg
kalina.petrova3@gmail.com
