



ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯТА НА ЗДРАВНА И СОЦИАЛНА КРИЗА

CHALLENGES FOR LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF THE HEALTH AND SOCIAL CRISIS

Неделин Марков

Nedelin Markov

Тракийски университет – Стара Загора

Trakia University – Stara Zagora

Abstract The spread of coronavirus infection has posed new challenges to humanity. Until now, economics has focused on the causes of global economic crises and their consequences. In the modern economy, no critical wave had developed that was caused by health events and the ensuing restrictions. The economic crisis, which began in 2020, has affected both business sectors around the world and public finance systems. The level of local self-government and local finances are also affected by social, health and economic constraints.

The aim of the present study is to present an expert assessment of the system of local finances in Bulgaria (after 2020) and on this basis to derive some author's recommendations regarding the optimization of the system of public finances.

Keywords: local self-government, municipal finances, health crisis

Въведение

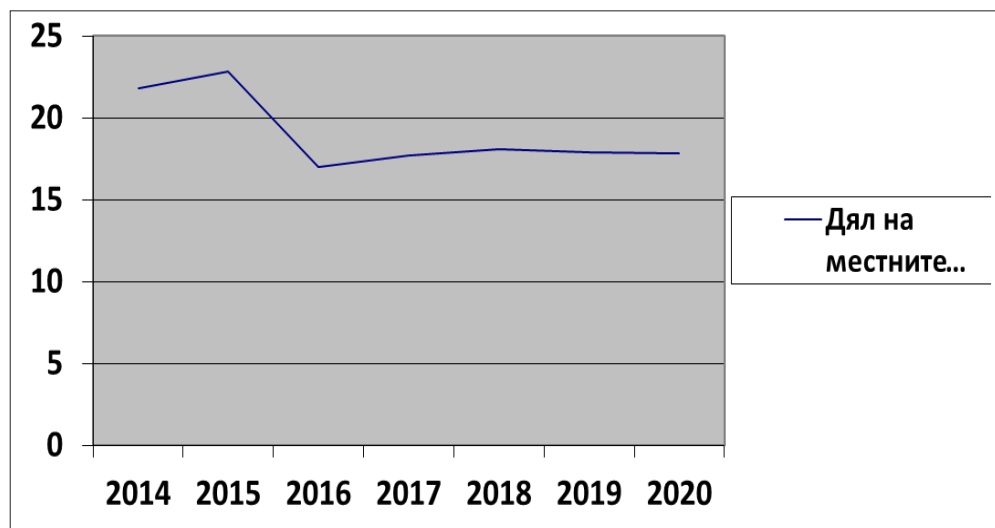
Досега в научния свят се поставяше основно акцент върху биологичните и медицинските аспекти на пандемичното коронавирусно разпространение. Изследванията, които разглеждат влиянието върху социалните и финансовите системи, все още набират сила. Научната общност внимателно изследва последиците от здравните ограничения и формулира своите изводи. Фокусът се поставя върху публичните финанси, но на макро ниво. Местните нива на самоуправление като че ли остават встрани от интереса на изследователите. Някои автори твърдят (Maher et al., 2020, p. 644–650), че от гледна точка на местните публични организации, отговорни за предоставянето на услуги, тази пандемия е безпрецедентна. Те предлагат рамка за навигация във фискалните ефекти от COVID-19 и разчитат на скорошни проучвания, за да оценят стратегиите за реакция на местните власти, които сега се опитват да разберат финансовото си състояние, преминаващо към следващия бюджетен цикъл. В литературата се поставя акцент (Dzigbede et al., 2020, p. 633–643), че местните власти трябва да си сътрудничат за ползите на общността и че държавната фискална подкрепа е необходима за тях. Необходимо е да се намалят фискалните различия и социалните неравенства, като се обърне специално внимание на малките местни власти с ограничен капацитет. Търсят се и някои генерализирани обяснения относно ефектите от здравната криза и мащаба на въздействие върху местните финанси. Така например в доклад на Европейския комитет на регионите се дефинира т.нар. ефект на ножицата (Alessandrini, Bosch, Kubeková, Fiorillo, 2021, pp.

7–17). Между спадащите приходи и нарасналите публични разходи се формира дисбаланс, който своеобразно се представя като ножица. Авторите търсят възможни обяснения защо тази ножица е по-разтворена при едни общини и по-затворена при други. Разсъжденията са свързани със структурата на регионалната икономика, различното влияние към различните сектори и сегменти от пазара на труда, спецификата на отделните региони (размер, население и т.н.), пропорциите на разпределение на фискалните правомощия и т.н.

Изложение

В България се наблюдава специфично фискално състояние. Местното самоуправление не успя да завърши успешно процеса на децентрализация. Динамичните децентрализационни процеси в периода 2000–2010 г. постепенно се заместиха от институционален застой. Нормативната рамка, в своята цялост, запази концепцията, при която централното правителство изземва значимите публични ресурси и след това по силата на бюджетните механизми започва да ги преразпределя към местните власти. Този фискален алгоритъм е оправдан донякъде, тъй като политическите процеси у нас са недостатъчно развити и това води след себе си до някои слабости в местната администрация. Прекаленото развитие на това централизирано изсмукване неминуемо разви зависимости на повечето от общините към бюджетните потоци на централното държавно управление. Тези зависимости, в комбинация с високите междуобщински различия, обуславят значими предизвикателства пред експертите в областта на регионалната политика.

На фиг. 1 е представена динамиката на развитие в дела на общинските разходи като дял от консолидираните фискални държавни разходи. От фигурата е видно, че през местните бюджети преминават по-малко от 1/5 от съвкупните публични разходи по консолидираната фискална програма. През 2015–2016 г. се отбелязва един своеобразен спад, който е свързан с ограничаване на публичните разходи. Това ограничение е по-значимо за местното самоуправление, отколкото за съвкупните държавни финанси. Ниските нива на общинските разходи е повлияно основно от съкращаване в държавните трансфери и намаление при капиталовите разходи.



Фиг. 1. Дял на разходите на местната власт от консолидираните фискални разходи на България

Според някои български анализатори (Ganev, Alexiev, 2018, p. 7) „Движението на местните бюджети ясно показва, че степента на усвояване на европейски средства не е директно обвързана със стабилността на общинските бюджети. Напротив, в по-добрите години за общинските бюджети (2016 и 2017 г.) има огромен спад в европейските средства. Европейските средства не носят стабилност на общинските финанси, но от тях зависят почти изцяло капиталовите разходи

на местно ниво. Например спадът в капиталовите разходи по местните бюджети за 2016 г. спрямо 2015 г. е близо 2,9 млрд. лв. Това е период, в който състоянието на общинските бюджети леко се е подобрило, но на местно ниво почти няма инвестиции заради пълната зависимост от грантовете от европейския бюджет.“

Тези временни фискални състояния имат по-скоро логично обяснение от оперативен и административен характер. Съвсем друга е ситуацията след 2020 г. Здравните ограничения ограничиха почти всички икономически активности не само у нас, но и по целия свят. Тази ситуация е в основата на изследователската хипотеза, че коронавирусната инфекция предизвиква сътресения в публичните финанси и по-конкретно във финансите на общините. За да се докаже или отхвърли подобно предположение, следва да се даде отговор на два съществени въпроса:

1. Колко е степента на еластичност между общинските приходи и резултатите от местната икономика?

2. Извършена ли е редукция в размера на държавните трансфери от централното държавно управление към местното самоуправление?

По отношение на първия въпрос отговорът е ясен. Българското законодателство е изкарало от палитрата на общинските приходоизточници онези данъчни и неданъчни изземвания, които са пряк резултат от местната икономическа система. Корпоративните и подоходни данъци са насочени основно към републиканския бюджет и това обуславя липсата на пряка връзка между състоянието на общинските финанси и активността на стопанските единици. Има, разбира се, и някои общински изземвания, които могат да бъдат един своеобразен лакмус за регионалната икономическа активност. Такъв пример е туристическият данък по чл.1 ал.1 т. 7 от Закона за местни данъци и такси. Този данък има потенциал да превърне всяка една община „джудже“ в община със завиден фискален капацитет. Примери у нас има немало – основно общините по Черноморието, развитите планински курорти и т.н.

В таблица 1 е представено изменението в общинските приходи на някои курортни общини по българското Черноморие.

Табл. 1. Изменения в общинските (собствените) приходи на избрани общини

Община	Общински приходи в млн. лв. за трето тримесечие 2019 г.	Общински приходи в млн. лв. за трето тримесечие 2020 г.	Общински приходи в млн. лв. за трето тримесечие 2021 г.
Приморско	9,6	8,5	9,8
Созопол	11,7	10,1	13,7
Несебър	41,9	28,5	45,3

Източник: Министерство на финансите, Финанси на общините, Финансови показатели на общините

Данните в таблицата показват фискалния срив, който се образува през 2020 г. Тук вниманието би следвало да се насочи към спадналата събираемост в туристическия данък, което е резултат от нереализирани нощувки в общините по време на туристическия данък. Вижда се обаче, че през 2021 г. позициите се връщат отново, дори и надскачат стойностите на годината, която се възприема за база – 2019 г. Съвкупно за цялата страна спадът в общинските приходи само 82 млн. лв., което е своеобразен спад от 4,4%. Тази стойност заслужава внимание, но не може да служи като доказателство за влошаване на фискалната позиция на местното самоуправление.

По отношение на втория въпрос състоянието е следното. След срива от 2016 г. централното правителство създаде една постоянна тенденция на увеличаване на трансферите към местното

самоуправление. В таблица 2 е представена информация за абсолютния размер на трансферите от централното правителство към общините в България.

Табл. 2. Абсолютен размер на трансферите към местните бюджети

Година	Трансфери от централното правителство към местните бюджети в млрд. лв.
2018 г.	4,95
2019 г.	5,74
2020 г.	6,49

Източник: Министерство на финансите, Финанси на общините, Финансови показатели на общините

За 2021 г. е планирано допълнително увеличение на трансферите спрямо 2020 г. със 731,7 млн. лв., в т.ч.: на общата субсидия за делегираните от държавата дейности – с 679,3 млн. лв.; на изравнителната субсидия – с 22,4 млн. лв.; на трансферите за зимно поддържане и снеготопчистване на общински пътища – с 5,0 млн. лв.; на целевата субсидия за капиталови разходи – с 25,0 млн. лв (Updated medium-term budget forecast for the period 2021–2023, Decision of the Council of Ministers 963/23.12.2020).

От извършения по-горе анализ става категорично ясно, че степента на еластичност между общинския приходен капацитет и резултатите на регионалното стопанство са изключително ниски, както и че централното правителство не намалява brutния размер на бюджетните взаимоотношения с местното самоуправление.

Заклучение

Безпрецедентната здравна криза не успя да засегне сериозно общините у нас. Данъчните и неданъчните изземвания, които са в пряка релация от икономическата активност, са съсредоточени основно в централното правителство и спадът в събираемостта на бюджетните е валиден главно за централния бюджет. Правителството възприе адекватна политика и не въведе фискални ограничения в ресурсните вертикални потоци. Подобен ход можеше да доведе до осезаеми ограничения в предоставяните общински услуги както в тяхното количество, така и в тяхното качество. По този начин бюджетните дефицити се издърпаха на най-високо йерархично ниво и местната власт запази своите позиции. Това е важно още и защото имаме общини, които са в хронично недобро финансово състояние. Държавата продължава своята политика на оздравяване с нормативно определените механизми. Общинската финансов криза, комбинирана със съкращаване на централните трансфери, можеше да окаже катастрофално влияние върху функциите на местното самоуправление в някои общини.

Това, че не се отчитат явни негативни ефекти върху състоянието на местното самоуправление, не означава, че не могат да се генерализират някои препоръки, които могат да подсилят финансите на общините у нас. Такива препоръки са:

- Тъй като здравната криза може да продължи по-дълго от очакванията, държавата трябва да помисли за диференциране и адаптиране на подкрепата към общините, като се има предвид техните разнообразни териториални нужди;
- Държавата следва да обмисли реформиране на данъчната си системи, преосмисляне на фискалните правила, формулите за изравняване и т.н. В случая общините у нас спечелиха от това, че не събират преки данъци. Това обаче не означава, че местната власт няма нужда от тях;
- Следва да се обърне внимание на въздействието, което оказва местната икономическа специализация, и това да се съобрази при проектирането и прилагането на плановете за възстановяване. Плановете трябва да се реализират в тясно партньорство с органите на местното са-

моуправление и да се обърне фокус върху местните икономически нужди, предизвикателства и приоритети;

- Централното правителство не трябва да оттегля подкрепата си твърде бързо. Очакванията са, че негативните ефекти върху местните финанси ще са заплаха и след 2023 г.;

- Публичните инвестиции на местно ниво трябва да се активизират. Европейските средства са мощен катализатор за капиталовите разходи на местно ниво, но успоредно с това не бива да се подценяват и целевите трансфери, получавани от централното управление;

- Необходимо е да се засили акцента върху социалните дейности на общинското управление, с цел да се елиминират последствията от здравната криза върху местната общност.

REFERENCES:

1. **Ganey, P., Alexiev, Y. (2018).** „The Road to Fiscal Decentralization: Sharing Income Tax with Municipalities“

2. **Dzighbede, K., Gehl, S.B. and Willoughby, K. (2020).** “Disaster resiliency of US local governments: insights to strengthen local response and recovery from the COVID-19 pandemic”, Public Administration Review, Vol. 80 No. 4

3. **Maher, C.S., Hoang, T. and Hindery, A. (2020).** “Fiscal responses to COVID-19: evidence from local governments and nonprofits”, Public Administration Review, Vol. 80 No. 4

4. **Michele Alessandrini, M., Bosch, I., Kubeková, V., Fiorillo, F. (2021).** „Local and regional finances in the aftermath of COVID-19“, European Union

5. Updated medium-term budget forecast for the period 2021–2023, Decision of the Council of Ministers 963/23.12.2020

За контакти:

Неделин Марков, доцент, доктор

Служебен адрес: Гр. Стара Загора, Студентски град

Стопански факултет, Тракийски университет – Стара Загора

Ел. поща: nedelin.markov@trakia-uni.bg
