



Борислав Стаменов

Борислав Стаменов е завършил „Стопанско управление“ във Велико-търновски университет. Докторант е в Международното висше бизнес училище. Темата на дисертационния му труд е свързана с развитието на регионите и общинските бюджети. Работил е в областта на посредническите услуги.

Борислав Стаменов

РЕГИОНАЛНО ИКОНОМИЧЕСКО РАЗВИТИЕ И ФИНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ НА ОБЩИНИТЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Увод

Бюджетните системи на отделните държави са така устроени, че националните, жизнено важни за обществото задачи се решават на централно ниво, като за целта се осигуряват необходимите финансови средства, а всички дейности свързани с развитието на региона и създаването на благоприятни условия за живот на местното население се осъществяват от органите на местното самоуправление – в конкретния случай от общините.

Държавата е представлявана от определени институции на власт и управление. Те се свеждат преди всичко до централните и местните органи на държавна власт и управление, които изпълняват определени властническо - управленски функции и задачи. За да могат обаче тези органи да изпълняват възложените им функции и задачи те трябва да разполагат с определени финансови ресурси. Тези ресурси им се осигуряват посредством техните бюджети.

В условията на глобализация и засилване на интеграционните процеси, принципа на държавния суверенитет търпи известни ограничения поради което принципа на местните национални интереси и самоуправление започва да играе важна роля. Поради това разпределението на функциите на държавните органи в центъра и по региони, както и обстоятелството, че местните

органи на публичната власт са решаващи в редица сфери на обществения живот, налагат по-задълбоченото разглеждане на регионалното развитие.

Регионалното развитие е неразривно свързано с усъвършенстване на местното самоуправление и по-специално в повишаването на неговата финансова независимост. За да се осигури финансовата независимост на общините е необходимо да се развият предприемачеството и частният бизнес.

Самоиздръжката като основа на самоуправлението предполага общините да разполагат с достатъчно средства, за да могат да финансират не само нормативните разходи, но и да осъществяват мероприятия, изпълнението на които би подобрило значително социално-икономическите условия в които живее и работи местното население.

Поради ограничената от българското законодателство възможност общините да могат да въздействат върху своите приходи, въпреки че има напредък в това отношение, допълнителните средства следва да бъдат предоставени под формата на субсидии от републиканския бюджет.

Когато икономиката на една държава е добре развита и има свои стабилизиращи фактори тогава разходите за определени периоди могат да превишат приходите без това да има неблагоприятни последици за развитието на икономиката.

Както, голямата свобода по отношение на разполагането на общините с финансови средства, които не са подкрепени със съответните задължения, така и необоснованото съсредоточаване на финансови средства в държавния бюджет при големи задължения, прехвърлени на общините са с неблагоприятни последици за националната икономика.

Могат да се идентифицират много видове различия между териториалните единици, в т.ч. и финансови. Необходимо е да се стимулира развитието на процесите, водещи до различия, които реализират положителни резултати и да намалява различия, които предизвикват отрицателни резултати.

Теза в изследването:

Фискалната автономност на общинските бюджети в цялостната фискална политика на страната е ключ и предпоставка за ефективността в икономическото развитие на общините в Република България.

Цел на изследването:

Изследване и анализ на тенденциите и проблемите пред фискалната децентрализация в България по отношение формирането, усвояването и контрола на общинските бюджети, както и посочване на перспективите на регионалното развитие и общинските бюджети с оглед финансова автономност на местните власти.

Предмет на анализа:

Основните аспекти на регионалното развитие и общинските бюджети и характерните тенденции, проблеми и перспективи на общините в Република България с поглед върху процесите на фискална децентрализация и възможностите за автономност при формиране, усвояване и контрол на местните бюджети.

1. Теоретични и методически проблеми, и политика за регионално икономическо развитие на Република България.

Въпреки честата употреба на понятието „регионално развитие“, научната литература не изобилства с негови определения. Доколкото ги има, те разглеждат съ-

държанието му доста малко и обикновено в тясна връзка с обслужваната цел. Обезпокоителен е и неоснователният позитивизъм, който се влага при употребата му, без да се има предвид, че може да се има и низходящ аспект на развитието.

Регионализацията на икономическите проблеми в повечето случаи е била свързана с нарушаване на равнопоставеността на населението по отношение на постигането на определени национални цели, в което правителствата преди 1989 г. често виждаха опасност, а не обективна възможност за изразяване на регулиращи функции на държавата. „Това поставяше на преден план принципа за уеднаквяване на темповете на икономическия растеж в отделните региони на страната, докато в повечето страни от Централна и от Западна Европа при подобна ситуация се залагаше на принципа на нееднаквостта като условие за активно икономическо движение”¹.

Налагане на идеята за сближаването на териториалните единици по степен на икономическо развитие и жизнено равнище води до разпиляване на ресурсите и постиженията в зони, в които нито природният фактор, нито качеството и количеството на трудовите ресурси позволяват тяхното ефективно използване. Това от своя страна пречи на свободното и бързо придвижване на капитали, стоки и ресурси между фирмите, и трудното им свързване с другите основни, но външни за регионите икономически агенти – правителството и международния пазар. Оттук приходите и заетостта в регионите не се влияят основно от търсенето.

Дотолкова, доколкото регионалното развитие е съзнателна и целенасочена дейност на обществото, то оформянето на каквото и да е определение за регионално развитие изисква на общото понятие развитие да се гледа като на състояние, при което контролирани от човека фактори водят до рационалното използване на ресурси в полза на населението.

Това определение би било изцяло пригодно, ако територията разполага с по-голяма част от необходимите за нейното развитие ресурси. За повечето от икономическите региони в страната обаче липсата на достатъчно ресурси е основен проблем, поради което е справедливо в подобно определение като белег за развитие да се включи и осигуряването на необходимите ресурси.

Под регионално развитие може да се разбира процес на осигуряване на нужните условия и ресурси за позитивни изменения в икономическата и в социалната действителност на ограничена територия, като следствие от нови технологични решения и по-голяма трудова заетост, целящи повишаване на потреблението на стоки и услуги, социална осигуреност и сигурност на гражданите.

Развитите региони са склонни да осигуряват необходимите условия за развитието на дейности, изискващи образовани и висококвалифицирани работници и служители.

Измененията в икономическия растеж на регионите засягат в най-висока степен жителите им, опериращите в тях бизнес фирми, бъдещите жители на регионите и до известна степен административните служби на национално ниво.

Регионалният икономически растеж се основава на сложните взаимоотношения между дейностите в региона. Разкриването на всичките фактори, които въздействат върху този сложен процес, може да се осъществи само ако се проследи как се предава всяка промяна от регион на регион или от една дейност на друга.

Някои се опитват да обяснят развитието, определяйки повечето от промените като външни, независими и случайни и по този начин отричат сложното и непре-

¹ Георгиев, Л., Регионална икономика, ИК „Тракия-М”, София, 2008 г., стр. 31

късното взаимодействие между отрасловия и териториалния аспект на производството. Всъщност главните двигатели на регионалното развитие са търсенето на регионалната продукция и доставянето на трудови и на други видове ресурси.

Доста е разпространено схващането, че нарастването на населението е основният показател, водещ до прогрес. В регионалната икономика обаче съществуват множество примери за нарастване на броя на населението, което е съпроводено с намаляване на доходите и с относително, а понякога и с абсолютно обедняване.

Съществуват различни начини, чрез които напредъкът се предава от една дейност на друга и води до общ растеж или до упадък на регионалната икономика.

„Ако разгледаме търсенето като фактор, определящ регионалния растеж, най-напред трябва да решим къде то се поражда, а след това да проследим пътя му през цялата регионална икономическа система, за да наблюдаваме как търсенето на продуктите от даден регион засилва търсенето и на други видове продукти и регионални дейности. Ако се ръководим от предлагането като фактор, определящ регионалния растеж, пак трябва да определим началото му и по какъв начин предлагането на суровини, капитали или труд води до предлагането на въглища, електрическа енергия и други”².

И двата подхода са определящи в еднаква степен за теорията на регионалните промени и регионалното развитие. В надпреварата за използване на оскъдните местни ресурси трябва да се има предвид както търсенето, така и предлагането.

При определяне на подходите за оценка на регионалния растеж най-голямо значение следва да се отдаде на т.нар. подход на икономическата основа. Според него някои от дейностите в региона се приемат за основни, в смисъл че тяхното разрастване води до общо гарантирано регионално развитие. Но има и други, не така важни, чието развитие е следствие от общото регионално развитие. Това диференциране на дейностите налага регионалният растеж да бъде обяснен чрез два етапа:

При първият етап се определят основните дейности.

Вторият етап проследява процеса, при който основните дейности стимулират развитието на останалите дейности. Обикновено теорията на икономическата основа определя като основни дейностите, които произвеждат стоки за износ, т.е. създават условия за приходи отвън. Доводът в защита на този подход е, че регионът, както и отделното домакинство, а също и фирмата, трябва да се издържа чрез производство на стоки, които ще бъдат купувани. Дейностите, които са просто в услуга на пазара, съществуват при какъвто и да е приход и търсене, които регионът може да достигне, т.е. те са пасивни участници в развитието. Регионът не може да просперира, ако оперира само на местния пазар.

Акцентирайки само върху икономическата основа в регионален план може да се приеме, че е от важно значение да се определят дейностите, от които се изнася продукцията, да се предвиди по какъв начин тези дейности ще се развиват и да се определи влиянието им върху останалите дейности в региона.

Дейностите, от които се изнася продукцията, могат да се определят с различна точност. Най-просто е да се определят всички дейности с промишлен и с непромишлен характер в износната категория. По този начин търговията на дребно, услугите, местното управление и други дейности ще бъдат класифицирани в групата на тези, които не изнасят, а промишлеността като цяло в друга група.

Конституционната и законова рамка на регионалното развитие и регионална-

² Георгиев, Л., Регионална икономика, ИК „Тракия-М”, София, 2008 г., стр. 35

та политика в частност се дефинират чрез Конституцията на Република България и няколко конкретни закона.

Конституцията ясно регламентира изискването, че „Държавата създава условия за балансирано развитие на отделни райони на страната и подпомага териториалните органи чрез финансова, кредитна и инвестиционна политика.” (чл. 142).

Ресурсното осигуряване на регионалното развитие е свързано с материалните, трудови и най-вече финансови баланси.

Финансирането на плановете и проектите за регионално развитие от транснационалните и националните публични източници се извършва въз основа на следните принципи.

- принцип на разделяне на компетенциите – т.е. в определени граници финансирането от отделните централизирани и децентрализирани източници на публични финансови ресурси се подчинява на специфични цели, приоритети, критерии и изисквания за определяне обхвата на финансираните проекти;

- принцип на равнопоставеността, съгласно него предоставянето на средства се извършва на съревнователна основа, на базата на критерии и изисквания, еднакви за всички кандидати за финансиране;

- принцип на допълването – независимо дали има писани задължения за това, при предоставянето на финансовите ресурси на практика се спазва изискването за взаимно допълване на финансирането, това изискване е особено важно при финансирането със средства от присъединителните фондове на Европейския съюз;

- принцип на разумната концентрация – той означава, че след като даден проект вече е бил оценен като приемлив от гледна точка на съответните източници на финансиране, той се осигурява с предимство пред останалите проекти, с оглед ускореното му завършване и влизане в експлоатация.

На регионално равнище звената, осъществяващи политиката на регионално развитие, са:

- областни управители – назначавани от Министерския съвет. Изработват, изпълняват областния план за регионално развитие. Изпълняват функции по общественото обсъждане на плана;

- структурни звена по регионално развитие – групи от три-четири експерта, подпомагащи областния управител в дейността му;

- областен съвет за регионално развитие – консултативен съвещателен орган. В момента на територията на Република България действат 28 областни съвета. Дейността им се изразява в провеждане на политиката на регионално развитие на областта. Изразяват становища по доклада на областния управител за ОПРР и по годишния му отчет. Дават оценка на инициативите на общините, регионалните агенции, сдруженията, свързани с регионалното развитие;

- кметове на общини и екипи по общинско развитие – участието им е ориентирано към формиране на конкретни общински инициативи, намерения, проекти.

Законът за регионалното развитие е основният законов акт, уреждащ и регламентиращ политиката в областта на регионалното развитие. Основните задачи на закона са:

- уреждане, управление, планиране и ресурсно осигуряване на регионалното развитие;

- създаване на предпоставки за устойчиво и балансирано развитие на отделните райони в страната;

- намаляване на междурегионалните различия в заетостта и доходите;

- осъществяване на регионално и трансгранично сътрудничество и евроинтеграция.

Законът посочва начините, с които ще се осъществява регионалното развитие:

- създаване и развитие на трансгранична, национална и регионална инфраструктура;

- създаване на благоприятна регионална, местна и инвестиционна среда;
- използване на местни, национални и чуждестранни ресурси;
- повишаване на качеството на човешките ресурси;
- реализация на стопански инициативи;
- координиране на секторните политики и действия;
- участие на неправителствени организации в процеса на регионалното развитие;
- създаване на гражданско общество.

„Управлението на икономическите регионални системи е сложен и динамичен процес. Той е съвкупност от подсистемите”³.

- икономически механизъм и планиране;
- управление на ресурсите;
- население и демографски процеси;
- управление на производството;
- регулиране на доходите и регулационни механизми на регионалното развитие;
- развитие на селищата, административната и политическата организация на обществото.

- реализирането на социални и икономически цели и други.

Характерното за управлението на регионалното развитие е строго съблюдуване и координиране на регионалните разработки на различните йерархични нива, както следва:

- международен аспект – регионалната политика и регионалното регулиране, насочване на инвестициите и помощите провеждани от Европейския съюз;
- национален план за икономическо развитие общо и по-точно по националния план за регионално развитие;
- цели и стратегии по икономически региони, области и общини, заложи в националните планове и програми;
- териториалноустройствени планове и програми;
- законодателство на Европейския съюз и национално законодателство, обхващащо регионалното развитие на всички йерархични нива.

Законът за регионалното развитие трябва да се разглежда по-скоро като начало на процеса на формиране на политиката на регионалното развитие, отколкото като негов край, за регламентиране на тази политика. Едно от сериозните предизвикателства при неговото разработване, обсъждане, приемане и последващо прилагане, е че той не урежда съществуващи отношения и процеси, а по-скоро ги създава. Той не е основан на цялостна и съобразена с условията към момента на приемането му концепция, а фактически (заедно с последващите подзнакови актове и планови документи) формира тази концепция. Затова, макар че очакванията към него бяха прекалено високи, оценката на неговото изпълнение не трябва да бъде твърде критична. В крайна сметка от един такъв закон не може да се очаква да промени незабавно социално-икономическата реалност,

³ Василева, Л. и колектив, Регионално планиране и прогнозиране, 2002 г., Тракия, С. стр. 114

неговото въздействие изисква значително време.

Въпреки някои недостатъци на закона и на последващото му прилагане, може да се твърди, че са постигнати съществени постижения, немислими преди това. Установен е процесът на планиране, в него са включени множество участници на принципа на партньорството, създадени са институции, установени са механизми на диалог и консултиране, развива се административният капацитет, повишава се разбирането и се развиват механизмите за координация, дискутират се целите и инструментите на регионалната политика и също така натрупва се опит и чрез практическия опит се откриват проблемите и дефицитите на законовите разпоредби и възможните им решения. „Може категорично да се твърди, че благодарение на Закона за регионалното развитие в България се създава „култура на планиране“. Особено важно е, че Законът за регионалното развитие постави в реалния политически дневен ред и в дневния ред на обществото въпроса за формиране на цялостна, публично декларирана, дългосрочно ориентирана, ресурсно осигурена и ефективна политика на регионално развитие, без да се смята, че е успял да я постигне“⁴.

Не е правилно поради слабостите и проблемите работата да се започва на чисто, без да се държи сметка както за направените грешки, така и за постиженията. Да в закона е необходимо да бъдат извършени някои промени, които да са свързани с:

- изясняване на отношенията между централната и местната власт в процеса на регионалното развитие;
- евентуално включване в Закона за регионалното развитие или като подзаконен акт на Централното координационно звено и неговите функции;
- включване в Закона за регионалното развитие на Комисиите за икономическо и социално сближаване с техните функции;
- регламентиране на задълженията на секторните министерства по отношение на регионалното развитие в закона;
- изрично изискване в закона за инструкция на министъра на регионалното развитие и благоустройството, относно конкретните изисквания и технология на изготвяне на плановете документи, наблюдение на изпълнението им, координация и съгласуване;
- регламентиране на изискването за ресурсно осигуряване на процеса на планиране и мониторинг чрез бюджетите на съответните органи или МРРБ;
- засилване на отговорността на някои от органите за координация чрез разширяване или изясняване на правомощията им.

Макар и бавно работата по изпълнение на Закона за регионалното развитие се приближава към целта, а именно създаване на финансово осигурена политика на регионално развитие. Повишава се степента на проектна готовност, нараства дялът на финансово осигурените проекти, мобилизират се ресурси извън държавния бюджет. С Националния план за регионално развитие (НППР) се разширява реалният обхват на източниците на финансиране.

Същевременно не са изпълнени някои от изискванията на закона и последващи препоръки, по-специално във връзка с координацията и регионалното насочване на използването на извънбюджетните фондове и с по-прецизно регламентиране на „обвързването“ на подготовката и актуализацията на плановете за регионално развитие с подготовката на проекта за закон за държавния бюджет. Ограничение за постигане на по-

⁴ Маринов, В., и авторски колектив, Анализ на прилагането на закона за регионалното развитие, издава ФРМС, 2002г., С., стр. 6

висока степен на финансова осигуреност е и незадоволителното качество на проектите, предлагани чрез областните планове, макар че се наблюдава подобрение.

Липсата на финансови ресурси, които са изключително важни за регионалното развитие поставя изключително високи изисквания към регионализирането и координацията на пазарната икономика. От друга страна, анализът на финансовите данни, показва, че става въпрос за държавна политика, в която местните власти имат силно ограничено участие със собствени финансови ресурси.

Политиката на регионалното развитие трябва да се основава на цялостна и официално одобрена концепция, която да осигури последователност и съгласуваност на нейното прилагане и на нормативното ѝ регламентиране. Ключов елемент в тази концепция е изясняването на същността, целите, обхвата, субектите и обекта на регионалната политика. „Тук се отнасят въпроси като необходима ли е обособена регионална политика, извън политиката на сближаване, свързана със структурните фондове, тясна или широка регионална политика, централизирано или регионализирано управление и прилагане на регионалната политика, участие на местните власти и т.н.“⁵. Важно е тази концепция да се основава на различни допускания за предпоставките на външната среда, които са необходими за прилагането на ефективна регионална политика - например промени в административно-териториалното устройство, в начина на финансиране и финансовите ресурси.

Не на последно място е необходимо и установяването на общ език на хората и институциите, които формират и прилагат регионалната политика, тъй като немалко от досегашните слабости се дължат на различна интерпретация на понятията.

Въпреки екстремния времеви натиск, при който са принудени да работят българските власти не само в областта на регионалната политика, вероятно вече е дошло времето за осъществяване на една по-информирана политика, за по-добро съгласуване между действията в различни области, повече обмисляне, по-малко прибързани решения, повече възможности за избор между съществуващи алтернативи след оценка на техните предимства и недостатъци. Информираната политика може да се разглежда в следните аспекти:

- използване на по-регулярна, детайлна и надеждна информация за процесите и тенденциите в регионалното развитие в България;
- информация за действията, осъществявани в подкрепа на регионалното развитие, в т.ч. и оценка на техните резултати и въздействие;
- консултиране с всички заинтересовани;
- актуална информация за политиките, дейностите и регулациите в ЕС.

Когато се обсъжда Закона за регионалното развитие, трябва да се има предвид преди всичко неговото прилагане. Не е необходим нито съвършен закон, нито перфектен план за регионално развитие. Един план е толкова добър, колкото е добра неговата реализация.

Приемането на България за пълноправен член на Европейския съюз постави пред държавната и общинската администрация задачата за използване на структурните фондове. Тези фондове са основен инструмент на европейската структурна политика и могат сериозно да допринесат за бързо нарастване на регионалната ефективност, ако бъдат пълноценно използвани. Структурните фондове подкрепят страните членки за директни инвестиции в производствения сектор с цел създаване

⁵ Маринов, В., и авторски колектив, Анализ на прилагането на закона за регионалното развитие, издава ФРМС, 2002г., С., стр. 37

на заетост, консултиране на средни и малки предприятия (бизнес планове, учредяване, финансов инженеринг, трансфер на технологии, маркетинг и други) за развитие на регионалния и местния потенциал и диверсификация на икономиката в региона; изграждане на основна икономическа инфраструктура (транспорт, телекомуникации, енергетика, преработка на твърди отпадъци и отпадни води); изследвания и технологични иновации; усъвършенстване на инфраструктурата в областта на образованието, здравеопазването и други.

За да бъдат реализирани възможностите, които се разкриват за повишаване на регионалната ефективност с помощта на структурните фондове, е необходимо да се познават добре принципите, залегнали в тях, техният регламент и процедури за отпускане на финансова помощ.

Структурните фондове се базират на следните принципи:

- принцип на концентрацията. Този принцип предполага насочване на финансовата подкрепа към определен брой приоритетни цели с оглед повишаване ефективността на въздействие. Принципът позволява даден регион да се възползва от безвъзмездната помощ на структурните фондове само ако отговаря на определени критерии;

- принцип на партньорството. Този принцип изисква близко сътрудничество между Европейската комисия и съответните власти на национално, регионално и местно равнище, включително и взаимодействие с икономическите и социалните партньори, определени съобразно националните правила и практики;

- принцип на планирането. Този принцип определя сроковете за оказване на финансова помощ.

Присъединяването на България към Европейския съюз постави редица сериозни предизвикателства пред общините в България, най-важното от които е свързано с усвояването на средствата по линия на оперативните програми, финансирани от фондовете на ЕС и националния бюджет. По отношение на административно-териториалните единици оперативните програми поставят акцент главно върху общините, въпреки съществуването на области и райони за планиране. Областните администрации са бенефициенти само по ограничен брой проекти, свързани главно с транснационално и междурегионално сътрудничество и ефективна структура на държавната администрация, а районите на планиране не са бенефициенти по оперативните програми.

В рамките на програмния период 2007-2013 г. общините имаха възможност да кандидатстват за финансиране по следи програми:

- Оперативна програма „Регионално развитие 2007-2013 г.“;
- Оперативна програма „Околна среда 2007-2013 г.“;
- Оперативна програма „Административен капацитет 2007- 2013 г.“;
- Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси 2007-2013 г.“;
- Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика 2007-2013 г.“;
- Оперативна програма „Транспорт 2007-2013 г.“;
- Програма за развитие на селските райони 2007-2013 г.

С изключение на ОП „Административен капацитет 2007- 2013 г.“ останалите оперативни програми предоставят средства главно за инвестиционни цели. С инвестиционна насоченост е и Програмата за развитие на селските райони 2007-2013 г. (ПРСР). „Анализът на потенциалните бенефициенти по ОП показва, че за по-голямата част от средствата, предоставяни от оперативните програми, общините ще

трябва да се конкурират с други бенефициенти - органи на централната власт, неправителствени организации, образователни институции, фирми и частни лица”⁶.

Като цяло може да се каже, че се наблюдава изключително силна секторна централизация - огромен инвестиционен ресурс е на министерствата, макар и управляван по европейски правила. Това им дава голяма власт чрез европейските пари. „В много страни този ресурс беше даден на регионите в рамките на регионални програми или неправителствени организации стават междинни звена в управленската йерархия, свързана с оперативните програми”⁷.

Общините се съревновават за подаване на финансиране със структури на министерствата, т.е. възможно е една дирекция на министерство да предоставя финансиране на друга дирекция. Самите оперативни програми имат по-скоро секторна, а не регионална насоченост, т.е. с тях не се допринася за реализацията на сближаване.

Идентифицирането и анализът на проблемите е традиционен метод в регионалното развитие.

„В повечето държави от ЕС правителствените разходи в регионален и локален план са насочени към определени услуги и в подкрепа на доходите. Там трябва да се търси връзката им с бизнеса. Децентрализацията се изразява не само в прехвърляне на отговорности към регионалното и местното равнище, но и в създаване на условия по-бедните региони да могат да поемат растящите отговорности, особено при осигуряването на повече услуги”⁸.

Различните европейски държави от ЕС имат различни модели на финансиране на регионалното развитие чрез сближение на регионите, използвайки данъците на местното и регионално равнище.

В българските общини се срещат държавната политика с интересите и мненията на отделните граждани и техните общности, изразени чрез органите за общинско управление.

„Експериментите по териториалната организация на единиците за самоуправление продължават още от създаването на селищните системи през 1977 г. и до днес. Тук се включват и субективния, и научно неосигурения процес на въздигане на села в градове. Референдумът не се използва. Нелогично е, че през последните кризисни години процесът на въздигане на села в градове продължи, а общините продължават да се раздробяват. Открит остава въпросът за общинските граници, за механизма на включване или изключване на дадено селище от общината”⁹.

Общините, които нямат пряка връзка с областния център, са поставени на изпитание. Но и общините от крайградската зона на областния център само формално са самостоятелни. В действителност тяхната икономика е част от икономиката на областния град, задоволява неговите нужди, а трудовите пътувания и търговията само засилват икономическата им зависимост от големия град.

Основен принцип на самоуправлението е способността за саморазвитие, което се основава на самоиздръжката.

⁶ Кирилова, Яна, Териториални различия в България - тенденции, фактори и политики, 2010 г., София, стр. 191

⁷ Кирилова, Яна, Териториални различия в България - тенденции, фактори и политики, 2010 г., София, стр. 195

⁸ Авторски колектив, Ангелов, И., Догонващо икономическо развитие-стратегия и реалности, 2006г., С., стр. 154

⁹ Авторски колектив, Ангелов, И., Догонващо икономическо развитие-стратегия и реалности, 2006г., С., стр. 156

Още години българската община ще е принудена да прави два бюджета: на собствените (сигурни) приходи, разходи и възможности, и на средствата, отпуснати от центъра. По този начин съществуващите регионални икономически различия не се овладяват, нито се превръщат в инициатор за развитие и конкуренция.

Проблемът за финансовата децентрализация на общините постоянно се обсъжда, но напредъкът е малък. Липсата на ефективно средно регионално равнище не превръща съседството на общините във фактор на развитието. Осигуреният централен минимум от средства трябва бавно да намалява и общините да започнат да разчитат повече на собствената си власт, а не на собствените си ресурси.

Не се наблюдава процес на децентрализация и деконцентрация, съпроводен с развитие на бизнеса извън големия център, с износ на водещи технологии.

По икономически признаци българските общини са толкова нееднородни, колкото и според най-важните общи показатели като площ, надморска височина, брой на населението и съставлящите я селища, създавания БВП – общо и на жител и други подобни. Традиционният промишлено - аграрен тип значително се съкрати за сметка на услугите

„По определение стратегическото планиране стои в началото на промяната. Тези организации, които искат да намерят мястото си в бъдещето, се занимават със стратегическо планиране. То им помага по-пълно да координират и използват съществуващите ресурси, защото ги разпределят според поставените приоритети”.¹⁰

Стратегическото планиране е практически ориентирано, защото чрез него могат да се осигурят средства от различни източници. Наличието на стратегически планове и програми не е гаранция, а предпоставка за привличане на финансиране, но при липсата им е сигурно, че никакво допълнително финансиране извън държавните трансфери на може да се получи.

Стратегическото планиране дава шанс на ръководителите на местните власти да реализират управленския си потенциал и да отчитат реалните промени, които са извършили, докато са изпълнявали ангажиментите си.

Стратегическото планиране има силно стимулиращо въздействие върху заинтересованите за местното развитие лица. Успехът на една програма във все по-голяма степен се определя от степента на участие на заинтересованите лица и населението от етапа на разработване до приключване изпълнението на даден стратегически план. Поради това големите проекти за регионално развитие винаги изискват създаване на мрежа от местни и чуждестранни партньори, включващи представители на администрацията, неправителствените организации, бизнеса и други.

Мотивационното въздействие на стратегическото планиране не се ограничава само до заинтересованите лица. То обхваща също така и местната администрация. Разработването и осъществяването на стратегически планове е процес на обучение. То дава шанс на администрацията да излезе от рутинните си функции и да се сблъска с нови предизвикателства, което ще позволи развитието на качествата на персонала.

Стратегическото планиране представлява, коренно различна философия на управление от прилаганата при административната система и в нейното успешно развитие се крие разковничето за устойчиво развитие на териториалните общности.

Стратегическата цел на общинското ръководство е да осигури необходимото финансиране, което да гарантира изпълнението на задачите за устойчивото разви-

¹⁰ ФРМС - Формиране на общинска политика за развитие, София, 2008 г. стр. 1

тие. За реализирането на тази важна цел на общата стратегия на устойчивото развитие, общинското ръководство трябва:

- да участва активно в работата на Националното сдружение на общините и съвместно със представителите на други местни власти да работи за усъвършенстване на системата за държавно субсидиране;
- да разработи механизми за увеличаването на приходите от местните данъци, като осигури навременното събиране на имуществените и подоходните данъци, тези свързани с опазване на околната среда и други непреки данъци;
- да приватизира част от местните услуги, за да намали финансовото бреме и да осигури по-добро качество и ефективност в предоставянето им;
- да осъществява партньорство между публичния и частния сектор, като стимулира спонсорирането от страна на частния бизнес на общински програми и проекти и в замяна на това осигурява реклама и маркетинг на неговата дейност;
- да събира адекватни такси за комуналните и обществените услуги, които общината предоставя на гражданите;
- да осъществява предприемаческа дейност в рамките на закона;
- да привлича и партнира с международни финансиращи институции и програми: програмите на Европейския съюз, Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Световния екологичен фонд (СЕФ), Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР), Световната банка (СБ), Програмата на ООН за развитие (ПРООН), Програмата на ООН за околна среда, други неправителствени организации и фондации като Германския фонд Маршал, Световен фонд за дивата природа, Световен съюз за опазване на околната среда и много други.
- да стимулира създаването на смесени предприятия, като запази своя контрол за въздействието върху околната среда;
- да стимулира процеса на приватизация и по този начин генерира ресурси за устойчивото развитие.

За да се провежда правилна политика за местно икономическо развитие, преди всичко е необходимо да се разберат целите и основните принципи на това развитие, да се определи каква е ролята на местната власт за стимулиране на местното икономическо развитие и да се идентифицират факторите, които оказват влияние при привличането на инвестиции.

Главната цел на общинското икономическо развитие трябва да бъде генериране на богатство.

Основен принцип на общинското развитие е, че бизнесът, а не местните или централните власти генерират богатство. От това богатство се осигуряват постъпления за обществени разходи, приходи на граждани и капитал за инвестиции.

Необходим е повече диалог и партньорства между обществения и частния сектор.

Ролята на местната власт е да създаде условия – нормативна база и координация между ключовите партньори за осъществяване на местно икономическо развитие.

Действията на местната власт трябва да повишават конкурентната сила на бизнеса. Най-голямото препятствие пред икономическото развитие е отсъствието на прогрес в икономическата и търговската реформа. Колективният глас на бизнеса е ключът към осъществяване на реформи и осигуряване на благоприятна среда. „Изграждането на местни възможности за осигуряване услуги за фирмите трябва да бъде главен приоритет при създаването на програми за икономическо развитие. Ос-

новната трудност пред финансирането е лошият инвестиционен климат – капиталът следва възвръщаемостта”¹¹.

България се намира в етап, в който формирането на върнатата за страната ни политика за регионално развитие е от особена важност. Главното предизвикателство сега е да бъде намерен баланса между приоритетите на общини, области и планови региони и най-важните за тях проблеми за решаване, а именно националните приоритети и разбирания за развитието на регионите и политиката на Европейската комисия по отношение развитието на Европейския съюз като цяло. В същото време при формирането ѝ е необходимо да се съблюдават основните принципи на Европейската регионална политика и препоръките, отправени към България от Европейския съюз.

Ето защо в рамките на процеса на формиране на политиката на регионално развитие и в следствие при осъществяването ѝ е от особено значение изграждането и институционалното укрепване на структурите на всички нива, работещи в тази сфера. Техният капацитет и изградената система на координация, приемането на добра законова рамка и създаването на работещи планови документи със здрава взаимна обвързаност, както и реално действащ принцип на партньорство на всички нива, ще направят възможно успешното усвояване на Структурните и Кохезионния фонд, предоставяни от Европейския съюз на България като негова страна членка.

Тази политика може да бъде успешна само ако тя сработи на местно и регионално ниво в общините, областите и плановите райони. Партньорският подход при формирането и осъществяването ѝ е основно изискване в Европейския съюз.

Друг много сериозен проблем при реализиране на политиката за регионално развитие е липсата на капацитет на местно и регионално ниво за осъществяване процесите на планиране, програмиране и реализиране на проекти. Ограничената численост на администрациите, особено в по-малките общини, предопределя и невъзможността да бъдат отделени от непосредствената им дейност и обучени специализирани екипи за разработване на качествени общински планове за развитие и програми за реализация на тези планове, както и за реализиране на утвърдените проекти. В същото време в повечето големи общини се създават специализирани звена за работа по програми и проекти. И в двата случая, обаче, малко се използва изграденият капацитет в много неправителствени организации с обучени екипи и натрупан опит, който може да бъде използван по-ефективно в рамките на едно по-широко партньорство. Не се използва достатъчно капацитетът и на работодателските и синдикални организации, на местния бизнес.

В същото време участието на представители на бизнеса в този процес гарантира съблюдаване интересите на бизнес общността при формиране и осъществяване на регионалната политика. Толкова по-важно е това участие, отчитайки главните области за действие, посочени в основните насоки за регионалната политика, разработени от Европейската комисия и съдържащи стратегическите насоки за развитие. А те са:

- повишаване на регионалната конкурентоспособност;
- повишаване на заетостта;
- балансирано развитие на градските и селските райони.

Тук е мястото да се отчете голямата роля, която може да изиграе разработването и осъществяването на качествени регионални иновационни стратегии за осъществяване на тези насоки на развитие.

¹¹ ФРМС - Формиране на общинска политика за развитие, София, 2008 г. стр. 3

2. Икономически растеж и финансова децентрализация на общините в Република България.

Няколко причини определят нуждата от въвеждане на общинското самоуправление в България.

Първата, и безспорно най-съществена, се определя от процеса на европейска интеграция на България и членството в Европейския съюз. Тя е пряко свързана с необходимостта от повишаване както на капацитета на администрацията, така и на ефективността при предоставяне на публични услуги за гражданите. Разпределянето на функциите между трите нива на управление и прилагането на принципа на независимост дава повече свобода на местните и регионалните общности стратегически да формират политики и да предоставят ефективни услуги за гражданите.

Втората група причини се коренят в необходимостта от по-нататъшна децентрализация и даването на свобода на общините да определят политиката на своето развитие. Това е неизменно условие за създаване на среда, която дава възможност за разгръщане на повече и по-ефективни местни и регионални инициативи както в частния, така и в публичния сектор. „Силно централизираните модели на управление са тромави и неефективни, ограничават свободата на избор, не стимулират активност и възпитават нагласи за подчинение. Въвеждането на децентрализиран модел на управление безспорно изисква преосмисляне на ролята на държавата и изграждането на нова система от правила в отношенията между държавата и обществото, между местните и централната власт, между властта и гражданите”¹².

На трето място, е обстоятелството, че чрез регионалното самоуправление се създават условия за подобряване на координацията на управленските действия. Поставянето на отношенията между нивата на управление на партньорска основа е възможно да подобри и интеграцията в усилията за повишаване ефективността на дейностите в публичния сектор.

Страните-членки на ЕС са обвързани с правото на общността и са отговорни за неговото прилагане, съобразно правомощията си но всяка страна членка има право да определя какъв ще е типът на институционална организация прилагаща европейското законодателство. Така задълженията на страните-членки към европейското законодателство са осигурени, но то няма влияние върху институционалната организация на самите страни.

Развитието на ефективно общинско управление е възпрепятствано от уменията на самите административни служители. Това се дължи на общия дефицит на административни умения, но също така се дължи на малкото ресурси и ниските заплати в местната администрация. Това не позволява наемаването или задържането на най-способните кадри.

През последните две десетилетия фискалната децентрализация става част от икономическата политика на множество държави. В страните от Централна и Източна Европа, наред с всички останали промени, се създава нова система на местни финанси и взаимоотношения между различните нива на управление. Много държави се обръщат към фискалната децентрализация като начин да се справят с неефективното държавно управление и незадоволителния икономически растеж. По същия, макар и не толкова драматичен начин, в развитите страни се преоформят и преосмислят финансовите позиции на местните власти.

¹² М. Стефанова, и Калфова Ел., Децентрализация и интеграция: Регионално и Местно управление, ИК М и М, София 2004 г., стр 13

Въпреки световните тенденции на децентрализация, различните нейни аспекти са предмет на оживени дискусии както в научните среди, така и при реализирането на държавната политика. Фискалната децентрализация неизбежно води до усложняване на финансовите взаимоотношения между различните нива на публично управление и предполага решаването на множество въпроси като обема на разходни отговорности, които да се предоставят на местните власти, обхвата на местните приходиозточници, формите на финансово подпомагане, чрез което да се запълни разликата между местните приходи и разходи и т.н. Какво точно означава фискална децентрализация, какви препоръки дава академичната литература и как тези препоръки се вменстват в реалния свят - отговорът на тези въпроси не е еднозначен и не може да бъде формулиран накратко. И все пак съществува един основен принцип, който да служи като ориентир за успешното реализиране на процеса на децентрализация - местните приходи да съответстват на отговорностите на местните власти.

По принцип навсякъде по света собствените приходи на местните власти са по-малки от разходите им. Въпреки значителния обем от отговорности, делегирани на местните власти, акумулираните на местно ниво приходи обикновено не са достатъчни за покриване на разходните нужди. Средно за Европа собствените финансови ресурси заемат около една трета от общите финансови ресурси на местните власти. Съществуват множество причини за превишението на разходите над собствените приходи в местните бюджети. Обикновено най-значителен дял в местните приходи имат данъчните постъпления, но рядко достигат половината от общите местни постъпления. Това се дължи на факта, че местната данъчна база е твърде ограничена, а местните данъци носят ниски постъпления. Данъците, осигуряващи високи приходи, като тези върху доходите и потреблението, най-често са от компетенциите на централната власт поради опасността от възникването на данъчна конкуренция на местно ниво и изнасянето на данъчна тежест. От една страна, поради недостатъчните данъчни приходи се налага прехвърляне на ресурси от централно ниво, за да се запълни разликата между местните приходи и разходи. От друга, това поставя местните власти във финансова зависимост от централната власт, което позволява налагането на ограничения по отношение на направлението на изразходване на преотстъпените ресурси.

Същевременно е важно да се вземе предвид обстоятелството, че местните власти изпълняват делегирани от централната власт функции. Това обяснява и големия дял на субсидиите от централната власт в местните приходи. Средно за Европа делът на финансовите трансфери в общите местни приходи е около 37%¹³. Нарастващите отговорности и разходи на местните власти понякога водят до значими вертикални фискални дисбаланси (или фискални дефицити преди предоставянето на държавни субсидии). Съществуват и хоризонтални дисбаланси, които се дължат на различията във финансовия капацитет на местните териториални единици, търсенето на местното население и разходите по доставяните публични услуги. Така субсидиите се предоставят, когато местните власти действат като "агент" на правителството при осъществяването на определени дейности или за да се стимулира осигуряването на публични услуги, ползите от които излизат извън територията на доставящата ги юрисдикция. Освен това чрез субсидиите на местните власти се гарантира наличието на финансови ресурси, такива, че да се постигнат определени минимални стандарти за цялата страна при доставянето на някои публични услуги.

¹³ Decentralization Briefing Notes edited by Jennie Litvack&Jessica Seddon,p.29;[http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/decseminar .htm#5](http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/decseminar.htm#5).

Тъй като държавните трансфери са под изключителния контрол на централната власт, тяхното неизбежно присъствие в местните бюджети се нуждае от балансиране с други приходоизточници, които са в правомощията на местните власти.¹⁴

Системите на управление на европейските страни са разглеждани и анализирани от редица автори. Например Р. Бенет¹⁵ насочва вниманието към самостоятелно управление на местните власти при поддържане на определена държавна политика в това направление. Той се насочва към ключовите компоненти, които играят роля за взаимодействието на местната и централната власт. В тази институционализирана форма на управление, кметът се назначава централно. Напоследък обаче, в практиката на някои европейски страни, се забелязва тенденция за избиране на кметовете от местните съвети, което не оказва въздействие върху изпълнението на държавните функции или централно.

Подобна система на вариации за избиране на кмет, е характерна за Великобритания например. Местните съвети са така устроени, че са самостоятелни спрямо централната власт, но само по отношение на техните задължения и правомощия. А съветниците, трябва да се съобразяват с дейността на специализираните комисии.

В практиката на западноевропейските страни, по отношение на дейността на местното самоуправление, на челно място се поставят проблемите, които са свързани с разпределението на финансовите средства, необходими за разрешаването на текущи въпроси от местно значение.

В Португалия например, се формира един специален фонд от държавния бюджет наречен "Финансово изравняване", като там средствата се разпределят по специално регламентиран начин.¹⁶

При финансовото управление на местните единици на Германия, се прави точно и ясно разграничение между правомощията на държавата и местните органи. Правят се планове, според нуждите на отделните общини и необходимите им средства за покриване на нуждите и на базата на това, се прави система за финансово изравняване – това включва вертикално и хоризонтално разпределение на данъците.

Финансовото управление на Скандинавските страни, може да се каже, че спада към строга йерархичност. Стилът на тези страни е нещо като обединение на първите два вида – централната власт има контролни функции над регионалното равнище, докато местните единици могат да взимат собствени решения по отношение на въпроси, които влизат в компетенциите им.

България също се нарежда сред страните с нарастваща децентрализация на функциите и в някои отношения прилича на Швеция и Дания, но на този етап българските общини не разполагат със значителни финансови средства, за да разрешат по-голямата част от проблемите си.

Основен фактор за икономическото развитие на една държава е въвеждането на самоуправлението в отделните териториални единици. Важно значение има финансовата страна на самоуправлението, тъй като то зависи и се предопределя именно от механизма за събиране и изразходване на парични средства, а това е механиз-

¹⁴ Foundation of Fiscal Decentralization. Benchmarking Guide for countries on transition. Pawel Swianiewicz, Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, p.23; 2003; <http://lgi.osi.hu/publications/default.asp?id=240>.

¹⁵ Bennett, R. Local Government in Post-Socialist Cities, LGI Discussion Papers N 2. p. 53-55

¹⁶ Foundation of Fiscal Decentralization. Benchmarking Guide for countries on transition. Pawel Swianiewicz, Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, p.23; 2003; <http://lgi.osi.hu/publications/default.asp?id=240>.

зъм който не трябва да накърнява интересите на общините, фирмите и населението. На тази основа главното условие за въвеждането на самоуправлението във всяка община е съвременното осигуряване на финансовата и независимост.

Общините могат наистина да реализират самоуправлението в собствената си територия и тук изпъква връзката между регионалното развитие и общинските бюджети, само при условие, че те разполагат с достатъчно по размер собствени финансови ресурси или предоставени им от други държавни органи по начини и форми, съвместими с принципите на стопанското развитие.

Важна предпоставка за реализиране на самоуправлението е съществуващата нормативна база. В Република България тя се отличава, както с редица отрицателни, така и с положителни черти.

Съществен недостатък на субсидирането е двупосочното движение на средствата от една страна общините и фирмите на тяхната територия внасят данъци в приход на републиканският бюджет, а от друга страна републиканският бюджет им предоставя субсидии. Получава се разминаване във времето на движението на финансови средства, което не е от полза на териториалните структури.

Както субсидирането, така и изземването на частта от допълнителните приходи са два начина, чрез които висшестоящото бюджетно звено може да оказва влияние върху дейността на общината. Това противоречи на самоуправлението и спъва инициативите на общините, като по този начин не икономическия потенциал и стабилността на приходната система предопределят финансовата автономия на общините, а мащабите на финансовото изравняване.

Финансовото изравняване наистина позволява, както да бъдат решени много социално-икономически проблеми в слабо развитите райони, така и да бъдат създадени предпоставки за относително изравняване на условията на живот в цялата държава. В същото време обаче прилагането на този принцип крие и някои недостатъци, свързани с конкретни форми на неговата реализация.

Преразпределението на събраните в републиканският бюджет значителни по размер финансови ресурси между общинските бюджети, създава настроения за получаване на приходите наготово. Общините при всички случаи разчитат, че ако средствата недостигнат ще получат помощ от висшестоящо бюджетно звено. Това поведение, утвърдено чрез практиката на единен държавен бюджет с балансирани бюджетни звена, води до убеждението, че държавата е длъжна да се грижи за всички общини.

Държавата като обществена организация има за задача да осигурява необходимите финансови ресурси, с помощта на които държавните органи и органите на местното самоуправление да могат да изпълняват възложените им задачи. Това може да се реализира чрез държавния бюджет и бюджетите на общините, като основно правило при формирането и използването на бюджетните средства е поддържането на балансираност между двете страни на всеки бюджет.

Основна задача при управлението на бюджетния процес е да се намерят правилните начини за балансиране на общинските бюджети, като тук се включва и трансфера на финансовите ресурси между републиканския и общинските бюджети. Бюджетното равновесие създава благоприятни условия за нормалното развитие на икономиката в една държава. Небалансираният бюджет или бюджетът, при които в неимоверно големи размери се прилага дефицитното финансиране на обществените разходи, създава реална опасност за нарушаване на нормалното протичане на връзките в икономиката и за поддържането на общо икономическо равновесие в страната поради, което трябва да се търсят начини за балансиране на бюджета. В същото време обаче, поради бързо променящите се условия, не би трябвало да се изисква

наличие на бюджетно равновесие във всеки момент или за кратък период от време. Когато икономиката на една държава е добре развита и има свои стабилизиращи фактори тогава разходите за определени периоди могат да превишат приходите без това да има неблагоприятни последици за развитието на икономиката.

Към проблема за бюджетното равновесие има отношение както системата на бюджетните приходи - вид, характер, обхват и брой на данъчните и други вноски, така и системата на бюджетните разходи. Съществува вариант приходната система да е добре изградена, но бюджетът да е дефицитен, поради ненужно голямото нарастване на разходите. Другият вариант е размерът на разходите да е нисък, но бюджетът отново да е небалансиран, поради неправилната преценка за нуждите от финансови ресурси за покриване на тези разходи.

“При търсенето на начините и формите за постигане на бюджетно равновесие трябва да се подхожда комплексно, имайки предвид характера на бюджета като баланс, при който всяка промяна на някой от неговите показатели трябва да се извършва синхронизирано”¹⁷. На базата на тези условия може да се търсят и възможните начини за балансиране на бюджетите на държавно и общинско равнище. Основната задача е свързана с това, да се определят или източниците чрез които ще постъпват финансови средства в бюджета, или да се регламентира видът на разходите, които ще трябва да се извършват и за обезпечаването на които ще са нужни финансови ресурси. Тези подходи дават възможност да се приложат различни начини за постигане на балансираност на бюджетите.

Единият от подходите за постигане на балансираност на бюджетните звена, се реализира чрез изясняването на възможните начини за набиране на бюджетните приходи, чрез предварително определяне на състава и структурата на финансовите средства, които трябва да постъпят по отделните бюджети.

Един от начините за разпределение на финансовите средства между централния и местните бюджети може да бъде следния: основното при този начин е, че собствените приходни форми на общинския бюджет ще бъдат точно нормативно определени.

Много общини не са в състояние само чрез собствените си приходи да балансираат своите бюджети, което се дължи на различната степен на социално-икономическо развитие на отделните части от страната. Това показва, че трябва законово да се регламентира начинът за покриване на недостига на тези средства.

Набирането на допълнителни бюджетни средства за финансиране на недостига от средства може да стане като се направят отчисления от приходите, предвидени да постъпят в републиканския бюджет. Тези отчисления биха могли да се извършват по нормативи, които да са единни за всички приходни форми, чрез които на територията на съответната община да се събират необходимите бюджетни средства. Така например, ако на територията на дадена община съществуват стопански единици, които заплащат данъци постъпващи в републиканския бюджет при недостиг на средства от собствените приходи за покриване на разходите, дефицитът в общинския бюджет би могъл да се покрие чрез отчисления от съответните данъци в размер примерно пет на сто.

Тези проценти обаче, не трябва да са еднакви за всички общини, тъй като отделните общините имат различно ниво на социално-икономическо развитие и прилагането на единни нормативи би довело до необосновано акумулиране на значителни по размер финансови средства в някои общински бюджети, докато в други ще

¹⁷ Бузов, Н., Местно самоуправление и бюджетна автономия на общините, “Любен”, С., 2007г. стр. 38

възникне голям бюджетен дефицит.

Поради тези причини целесъобразно би било на основата на определени критерии да се извърши групиране на общините и за всяка група да се предвидят и съответни нормативи, по които да се отчисляват средства от принадлежащите на центъра бюджетни приходи. Това показва, че нормативите по които се отчисляват средства от държавните приходни форми, трябва да се диференцират по общини, но в рамките на всяка община нормативите, по които ще се заделят суми от принадлежащите на републиканския бюджет приходи, да бъдат единни. Това е с цел да бъде създадено еднакво отношение от страна на местните органи на управление към всички данъци, които се заплащат на тяхната територия или поне към тези, от които ще се отчисляват финансови средства за общинските бюджети. Като в същото време средствата които ще се акумулират чрез тези данъци, ще зависят от това, доколко съответният данък стимулира или не определена стопанска дейност и не влиза в противоречия с интересите на местните данъкоплатци. “Ако нормативите за отчисляване на средства от съответните данъци са различни, това би породило явен или скрит стремеж в местните власти да насочат своето внимание само или изключително към онези, от които биха имали по-голяма изгода благодарение на по-високия норматив”¹⁸.

Другият подход за балансиране на бюджетните звена изисква да са определени правата и задълженията, както на централните, така и на общинските органи на управление, което предполага предварително да се определят видът и характерът на разходите, които трябва да се финансират от републиканския бюджет и тези които трябва да се финансират от общинските бюджети.

Когато вече са нормативно определени разходите, които ще се извършват, както на държавно, така и на общинско ниво, е необходимо да се определят и подходящите форми за набиране на финансови средства. Това може да стане както чрез преразпределение на бюджетните средства, акумулирани посредством използваните данъчни и други плащания, така и чрез съставянето на целеви програми, в които да се уточняват и конкретните пътища за набирането на средства, т.е. да се посочат не само сумите за финансиране на дейностите по програмите, но и да се уточнят звената и източниците, откъдето ще се осигури необходимата част за покриване на разходите.

Необходимо е двата подхода за балансиране на бюджетите да се разглеждат свързано един с друг. Така например, когато се разглежда първия подход за формиране на структура на приходите както на централния, така и на общинските бюджети, не може да се елиминира влиянието на вида и броя на разходите, които централния и общинските бюджети са задължени със закон да извършват.

България има традиция в използването на изравнителни механизми. Изминали са вече 20 години от приложението на първия механизъм за разпределение на държавните субсидии в България. Той започва да функционира през 1994 г. и бил основан на така наречените „обективни критерии“, определящи потребностите от разходи на общините.

Основната причина този механизъм да не е успял да постигне целите на изравняването е, че се опитал да разреши всички проблеми на местните финанси в условията на централизирано управление. Това е довело до ежегодни промени и усложняване. Общинските власти не са имали информация за начина на разпределение на общата субсидия, но са знаели и експлоатирали връзката между размера на

¹⁸ Бузов, Н., Местно самоуправление и бюджетна автономия на общините, “Люрен”, С., 2007г. стр. 44

собствените приходи и субсидията, между размера на неразплатените разходи и допълнителните субсидии. „Това означава, че този механизъм се характеризираше с липса на прозрачност и с вградени антистимули за генериране на собствени средства и ефективно използване на разходите”¹⁹.

Промяната на системата на местните финанси през 2003 г. доведе до изработване на съвременна формула, насочена към изравняване на приходния капацитет на общините, която бе използвана до 2006 г. Основната причина за промените в изравнителната субсидия бе, че този механизъм нямаше потенциал да разпредели общата сума по справедлив начин в условията на съществуващото схващане, че достъп трябва да получат общините с данъчни приходи на 1 жител под средното за страната равнище.

Усъвършенстването на изравнителния механизъм през 2007 г. и следващите, се изразява в това, че част от средствата започнаха да се разпределят на базата на обективни показатели, отчитащи потребностите от разходи.

От едностранния подход за изравняване на приходния капацитет се минава в другата крайност към все по-голямо отчитане на разходните потребности и разходите на общините. Това води до влошаващи се резултати - всички общини получиха достъп до изравнителна субсидия, което намалява изравнителния ефект. „Поотделното изравняване на приходи и разходи води до нарушаване на принципа на справедливостта, предоставяйки все повече средства на богати общини. Необходимо е да се пристъпи към финансиране на недостига между разходни потребности и капацитет за генериране на приходи”²⁰.

Без да се отрича важноста на признатите на даден етап потребности като обществени и имащи изключително значение за нормалния ритъм на обществения живот, в никакъв случай не бива да се пренебрегва и въпросът, свързан с финансовото осигуряване на тези потребности. Независимите решения които се вземат от централните и местните органи на управление се определят не толкова от това, че те имат права за изразходването на средства, но решенията им са реални когато притежават и нужните ресурси. Също така тяхната компетентност зависи от дадените им права да набират финансови ресурси чрез подходящи начини. Следователно, разполагането с финансови средства е важно, но недостатъчно условие, за да се счита, че съответното бюджетно звено има нужната финансова самостоятелност. Такава е налице, когато са посочени формите и начините, чрез които да постъпват средства в даден бюджет, като тук се включват съществуващите възможности за акумулиране на финансови средства, тъй като властите трябва да спазват само формите за набиране на средства, а нямат ограничения за количеството на набиране на бюджетни средства.

Между отделните равнища на управление съществува тясна връзка, както по отношение на разходите които трябва да се извършват, така и по отношение на движението на финансовите средства. Относно местното самоуправление, не може да се приеме, че общинските бюджети могат да бъдат напълно отделени от републиканския бюджет, като това не е възможно, или пък ако стане ще доведе до значителни смущения в бюджетната система.

¹⁹ Иванов, Ст., Механизъм за изравняване на междуобщинските финансови различия, 2012 г., Ст. Загора, стр. 128

²⁰ Иванов, Ст., Механизъм за изравняване на междуобщинските финансови различия, 2012 г., Ст. Загора, стр.96

На основата на поставените задачи на различните нива на управление, балансирането на взаимоотношенията между републиканския и общинските бюджети, може да се реализира чрез различни начини на трансфер на бюджетните средства. На базата на прилаганите модели на местно самоуправление в някои западноевропейски страни, може да бъде представен примерен начин за съставяне на общинските бюджети, като основното в него е финансовата самостоятелност на общините.

При съставянето на общинския бюджет се приемат разходите, които общините трябва в рамките на бюджетната година да покриват чрез акумулираните приходи. Разходите се определят на базата на предвидените със закон разпоредби, като видът и обхватът на тези разходи се уточняват с бюджета за съответната година. В структурата на разходите трябва да се посочат тези, които имат задължителен характер, тъй като по този начин органите на управление ще бъдат задължени да осигурят и необходимите финансови средства за тяхното покриване. След като се определят разходите, които се очаква да бъдат извършени през съответната бюджетна година се определят и начините и формите за набиране на финансовите ресурси в общинския бюджет.

Приходите в общинските бюджети се формират от следните източници: собствени приходи; общи субсидии; целеви субсидии; субвенции и привлечени средства.

Собствените приходи се акумулират, както от данъчни, така и от неданъчни вноски, които по закон е определено да постъпват изцяло в общинският бюджет. Това са местните данъци, местни такси, стопанисване на общинско имущество и други.

Сумите които ще се предоставят от държавата на дадена община под формата на общи субсидии, може да се определят въз основа на някои от следните критерии:

- демографска структура на населението (пол, възраст и други);
- състояние на социалната и техническата инфраструктура;
- особености на региона (месторазположение, традиции и други);
- степен на социално-икономическо развитие на общината.

Целеви субсидии са финансови средства които се предоставят на общините по ред и условия определени от държавата. Те се използват за посрещане на специфични разходи, които ще възникнат в резултат на разнообразните ситуации, при които общините ще бъдат поставени да развиват своята дейност.

Привлечените средства, които местните власти биха могли да си осигурят чрез участието си на свободния капиталов пазар, спазвайки за целта съответни условия и организация определени от държавата ще се използват за задоволяване на нуждите от финансови средства на общините.

Този примерен начин за формиране на бюджетите на общините позволява да се очертае механизма, чрез който при стриктно спазване на законите, би могло да се създадат условия за финансова самостоятелност на общините.

Сътрудничеството между местните власти е една от важните предпоставки за успешното реализиране на регионалното развитие. Сдруженията на местните власти подпомагат повишаването на административния капацитет на общините чрез обмен на информация, мобилизиране на ресурсите им за справяне с конкретни проблеми.

Децентрализацията е една от най-важните съвременни тенденции, тя е задължително условие не само за развитието на местното самоуправление, но и за гражданското общество като цяло. Децентрализацията е една от възможностите за облекчаване работата на натоварените централни институции. Това позволява да се наблегне на разрешаването на проблемите, защото осигурява познание за спецификата на общинските проблеми и скъсява комуникационните канали.

Децентрализацията няма да бъде успешна, докато не се провежда паралелно

с реформата в централното управление, докато успехът при изграждането на функционални институции е зависим от прогреса в реформата на централното и местното управление. Реформата на централно ниво ще бъде неизпълнима, ако общинските власти нямат капацитет да поемат дейностите, които държавата им предоставя.

Децентрализацията е необходима в държавите от Централна и Източна Европа заради наличието на стремеж на местните общности за изграждане на самоуправленски структури на местно равнище. Във всички страни първата стъпка е насочена към засилване на местното самоуправление. През последните години обаче, се развиват силни междурегионални различия, което поставя с острогата проблема за регионалното развитие и неговите икономически и институционални различия. „Някои от регионите са доста по-добре интегрирани в международния пазар, по-успешно се включват в междурегионалното сътрудничество, поради по-добрата си адаптация към условията на пазарна икономика и отворен пазар, за разлика от други, които по една или друга причина се превръщат в райони с постоянно влошаващи се икономически показатели”²¹.

При това положение, въпросът пред източноевропейските държави е какъв тип институции биха спомогнали за ускоряване на процесите на развитие на регионално и местно ниво. Европейската регионална политика е сравнително нова политика, стремяща се да организира различните национални регионални политики, чрез приемането на общи приоритети и финансова рамка.

Необходими са сериозни и продължителни реформи на публичната администрация и институционалната уредба в Източноевропейските страни. Ясно да се определят финансовите ресурси, които са нужни на всяко ниво на управление, за да изпълнява задачите си. И не на последно място е нужно да се дефинират подходите, мерките и начини на намеса на публичните власти в областта на регионалната политика и развитие.

Важен елемент на регионалната политика е въвеждането на диференцирания подход към подпомагането на регионите. Целите му трябва да бъдат подпомагане на изостаналите региони, като е осъзната и необходимостта да се стимулират по-развитите региони за да ускорят своето развитие. Така освен намаляването на регионалните различия се цели и продължаване на икономическото развитие.

Ролята, природата и функциите на различните нива на управление, а именно национално, регионално и местно ниво са в състояние на постоянна промяна. Някои вече икономически добре развити нации и региони стават все по-силни, докато слабите се борят срещу по-нататъшно обедняване. „Новата ситуация може да бъде и възможност за регионалните и местните власти да формулират нови модели на развитие, основани на разумно използване на ресурсите – вътрешни, включващи регионалната и местната култура и стил на живот и външни – например европейските структурни фондове”²².

Освен общите предизвикателства, пред които се изправят регионалните и местните власти, съществуват и конкретни предизвикателства, които са различни за всяка държава. В някои случаи това може да са неразбирателства в отношенията между централната и местната власт, които заплашват развитието на регионалното и местното развитие. В други случаи, е възможно да съществува ниско равнище на административен капацитет на регионално и местно ниво. Това може да се обуславя както от наличието

²¹ Стефанова, М., Калфова Е., Децентрализация и интеграция: Регионално и Местно управление, 2004г., ИК М и М, С., стр 124

²² Стефанова, М., Калфова Е., Децентрализация и интеграция: Регионално и Местно управление, 2004г., ИК М и М, С., стр 201

на много и малки общини, които нямат ресурсите да отговорят на нуждите на управлението, така и да е резултат от липса на административен капацитет по принцип в самата държава. Например, в някои държави както е и България не всички местни власти имат способност да управляват и използват значителните фондове, отпускани от Европейският съюз за целите на регионалното развитие и то не се реализира.

Всяка държава членка на Съвета на Европа има своя собствена история, география, свои културни, езикови и други характеристики, своя икономическа и социална ситуация и собствени политически напрежения, които показват големите различия в териториалната организация на тези държави. Тези различия затрудняват достигането до дефинирането на понятието регион или достигането до непротворечива дефиниция на понятието регионализация.

Развитието на сътрудничеството между общините заема важно място в множество европейски държави. То е следствие на проблемите, възникващи пред онези общини, които не са достатъчно големи, за да изпълняват своите отговорности, ако останат изолирани.

Усилията на местните власти, включени в регионализацията и изграждането на институционални структури, трябва да бъдат насочени към подобряване на управлението и грижите за нуждите на местните жители.

Независимо от типа на регионализацията, винаги съществува икономическа цел, дори тогава, когато тя не предизвиква създаването на допълнително ниво на администрация. „На практика с нарастващото значение на регионалните икономически системи в настоящия европейски и световен контекст е възможно регионализацията да се превърне в практически избор за адаптиране на местните институции към изискванията на устойчивото икономическо развитие или за основаването на нови институции, които да са в състояние да ги удовлетворят“²³.

При всички случаи регионализацията остава изключително важно решение, което се определя от типа на конкретната държавна организация. Задача на държавата е да оцени специфичната ситуация и да прецени кой от моделите на регионализации е подходящ за разрешаване проблемите и очакванията на гражданите. Някои от факторите които могат да окажат влияние са следните:

- исторически - представляващи предишното териториално разделение като фактор;
- географски - колкото по-голяма е страната, толкова по-важно е да се изградят междинни власти;
- демографски - концентрация на населението в определени части на държавата;
- социално-икономически - определени различия в развитието на отделни части на държавата.

Трудно е тези фактори да бъдат подредени по важност, понеже значението на всеки един от тях може да се променя в зависимост от контекста. Всеки фактор заслужава да бъде взет под внимание, за да бъде определена необходимостта от регионализация.

Не е правилно е да се препоръчва един единствен модел на регионализация или дори стандартизиран регионален модел, било то като географски размер или като население, било като компоненти. Такова уеднаквяване е невъзможно поради разликите между отделните държави.

Общините трябва да са в състояние да подпомагат балансираното развитие на държавата. Наложително е в процеса на регионализация да бъдат въввлечени как-

²³ Стефанова, М., Калфова Е., Децентрализация и интеграция: Регионално и Местно управление, 2004г., ИК М и М, С., стр 276

то общинските власти, така и техните граждани чрез пряко участие и чрез асоциации, които защитават интересите им. По-конкретно е желателно мнението на населението по въпросите на реформата да бъде проучено чрез референдум.

Делегирането на права на общинските власти трябва да е в състояние да разреши изискванията за икономичност и ефикасност, които произлизат от принципа на субсидиарността. Когато има възможност, е желателно да се дават правомощия на общините. Трябва обаче правомощията да са в съответствие с възможностите на общинските власти. Необходимо е правомощията да бъдат определени по възможно най-ясния начин, тъй като неяснотите водят до проблеми и конфликти.

Не е възможно да съществува истинско самоуправление без наличието на финансови ресурси. Признаването на регионалните права и делегирането на задължения за административното управление трябва да бъде придружено с подсигуриването на подходящи финансови средства, или казано по друг начин ресурсите трябва да са такива, че да позволяват на общините да извършват ефективно своите дейности. Това показва неразривната връзка между регионалното развитие и общинските финанси.

На общините трябва да бъде дадена подходяща свобода за определяне на разходите и да бъде осигурен съответния контрол над техните приходи. Когато общините имат свое финансово самоуправление, това влияе върху националната макроикономическа политика. Въпреки това, ако границите на свободно действие на общините са точно определени, финансовото им самоуправление не би било пречка пред политиката на контрол над разходите им. Общинският дял от финансовите отговорности във връзка с данъците, които имат право да налагат, има за цел търсенето на ефективност, помага за определяне на регионалните публични разходи и стабилизира системата за финансиране на регионите.

Свързването на финансовата независимост на общините с националната икономическа политика цели постигане на повечето предимства. Системата на финансиране на общинските власти, трябва да бъде разглеждана с оглед на ограничаване на тяхната зависимост от държавата.

„Финансовите средства на местните власти трябва да бъдат съразмерни с компетенциите, предвидени от конституцията или от закона“²⁴.

Приходи, разходи, субсидии и заеми са четирите елемента на вътрешноуправленската финансова система. Нейните цели са първо, създаване на условия за постигане на фискална децентрализация, а това включва отчетност, ефективност и прозрачност на органите на местната власт в отношенията им с държавата. И второ, гарантиране на икономическа стабилност, и на равнопоставеността на отделните граждани и органите, които ги представляват на местно ниво.

Съществуват аргументи които се извеждат против субсидирането а именно:

- субсидиите разрушават автономията на местната власт. Чрез тях държавата контролира разходите и приходите на поднационалното си ниво, така тя оказва влияние върху местната финансова политика, която под нейно въздействие не винаги съответства на местните предпочитания. Този аргумент е особено валиден, ако изравняването се извършва, чрез целеви субсидии.
- субсидиите поддържат еднаквостта сред общините. С тях държавата се противопоставя на многообразието в нуждите, ресурсите и капацитета на общините;
- смята се, че местната власт е по-податлива на корупция за разлика от центъра. Една от причините за това е, че представителите на властта на местно ниво са

²⁴ Европейска харта за местно самоуправление, чл.9, т.2.

в много по-близък контакт или са по-изложени на влиянието на местните бизнесмени и граждани, което създава условията за тази корупция. Субсидиите се разглеждат като средство, което може значително да увеличи корупцията. В тази връзка се поставя въпросът кое би било по-ефективно да се прехвърлят средства под формата на субсидии към местната власт при засилване на контрола при тяхното разходване. Или другия вариант да се създадат условия общините да генерират собствени приходи, като използват местните данъци и такси;

- системата на трансферите се разглежда като част от държавната стратегия да се прехвърли бюджетния дефицит на местно ниво, т.е. когато държавният дефицит трябва да се погаси, рязко се съкращават субсидиите и така държавният дефицит се намалява за сметка на местния. Този подход е характерен за страните в преход, където прехвърлянето на дефицита на по-долните нива в управлението става освен чрез съкращаване на субсидиите за местно управление и чрез прехвърляне на разходни отговорности, които до този момент са били поемани от държавата, към органите на местната власт. В резултат от такива мерки се наблюдава засилване на опитите на местното управление да покрива дефицита чрез заеми;

- изравняването като цел на субсидиите е в конфликт с най-ефективния способ за разпределяне на капитали, а именно това е пазара, а и създава благоприятни условия за дългосрочна зависимост на някои региони от външна помощ. В тази си роля то е и спирачка пред стимулирането на местното развитие.

Няма идеален подход при субсидирането, а по-скоро желани цели като стимулиране на местните данъчни усилия, повишаване на финансовата дисциплина и мениджмънт, и други. За да се оцени в каква степен се доказват аргументите „за” и „против” субсидиите, е важно да се разгледат основните фактори при дизайна на системата от субсидии, видовете субсидии и тяхното влияние спрямо самостоятелността на приходите, отчетността и ефективността на органите на местната власт.

Основната задача на системата от субсидии е да дадат „точната цена” на публичния сектор и в този смисъл да доведат местното управление до пълна отчетност пред гражданите и пред по-горните нива на управлението²⁵.

Съществуват някои критерии, по които се оценява ефективността на субсидиите, а именно: системата на субсидиите трябва да осигурява на органите на местната власт достатъчно ресурси, за да могат да изпълнят възложените им по закон задължения; стимулиране на местните данъчни усилия и контрол върху разходите; увеличението на субсидиите трябва да бъде правопрпорционално спрямо местните нужди и обратнопропорционално спрямо местния фискален капацитет; формулата по определяне на субсидиите трябва да е известна на всяка община, за да може тя да изчисли своевременно приходите си, както и да е постоянна за един дълъг период от време, но „от друга страна трансферите трябва да са достатъчно гъвкави, за да гарантират, че националните стабилизационни цели и задачи няма да се възпрепятстват от поднационалните финанси”²⁶; сумата на трансферите да е определена по обективни критерии на базата на използване на добре изяснена формула. Последната трябва да е прозрачна, основана на добри индикатори, далеч от компектността.

²⁵ Intergovernmental fiscal transfers: some lessons from international experience. By Richard M. Bird and Michael Smart, p.2; January 2001; revised; March, 2001, <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/decseminar.htm#5>.

²⁶ Decentralization Briefing Notes edited by Jennie Litvack&Jessica Seddon, p.29; <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/decseminar.htm#5>.

Политиката на централната власт по отношение на местната тръгва от наливането на пари в общинските бюджети без рамкиране на целите и условията за тяхното разходване, преминава през конкретизиране на областите, в които да се използват предоставените средства и стига до използването на изравняващия ефект на субсидиите.

Всичко което се получава е резултат не само на лошата финансова дисциплина на местната власт, също така на липсата на ефективен мениджмънт в общините, но и от отсъствието на стратегия на централната власт относно функциите на местната власт, в комбинация с нейните финансови ресурси.

Проблемът за централизацията и децентрализацията на държавната власт е свързан преди всичко с организацията на отделните териториални единици. Разграничаването на функциите на централизираната и децентрализирана власт, дава възможност държавата да реализира своите функции чрез органите, които са предвидени за това. Но въпросът за централизацията и децентрализацията на властта не се отнася само до пределите на една държава, а много повече от това.²⁷

Разграничаването на централизирана и децентрализирана власт включва изобразяване на различни нива на властта, като държавната може да присъства на повече от едно ниво:

- в унитарните държави, общата политика е определена от централната власт и се осъществява благодарение на централизирани и децентрализирани институции, които работят на територията на различните общини на страната;
- във федеративните държави, всяко отделна част работи спрямо общата политика възприета от държавата, а държавната власт се разделя между централните и федералните органи; федералните органи отговарят за външна политика, отбрана и сигурност.²⁸

Когато се прави анализ на степента на децентрализация, се открояват някои положителни моменти в развитието на местното самоуправление, които могат да се класифицират по следния начин:

- самостоятелност при вземането на някои решения, без да бъде скъсана връзката с централната власт;
- финансовата автономия подпомага общините във вземането на правилните решения по отношение на разпределянето на наличните ресурси. Това, от своя страна подпомага органичното развитие на общините, като им помага да се съсредоточат в собствените си усилия при разрешаването на конкретни проблеми;
- в условията на пазарна икономика, самостоятелността на общините спомага за развитието на конкуренция между тях, като се развиват специфичните възможности и се използват географски, демографски, икономически и други различия между общините.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Общините в България могат наистина да реализират самоуправлението в собствената си територия и тук изпъква връзката между регионалното развитие и местните бюджети, само при условие, че те разполагат с достатъчно по размер собствени финансови ресурси или предоставени им от държавните органи по начини и форми, съвместими с принципите на икономическото развитие.

Превръщането на общините в действителни органи на местно самоуправле-

²⁷ Балабанова, Хр. Местно самоуправление и местна администрация, С, 2010; стр. 223-225

²⁸ www.legaltheory.org/index.php?rid=19&id=59 - 25k

ние зависи от възможността да разполагат с достатъчно финансови средства за изпълнение на възложените им функции и задачи.

Основните предизвикателства, пред които са изправени местните органи на управление, са свързани с намаляване на различията между отделните региони в страната, подобряване на финансовия и административен капацитет на общините в България за постигане на устойчиво развитие и привличане на повече инвестиции, както и с търсене на успешен баланс между делегираните им от държавата права и задължения.

Административната самостоятелност на общините в България на този етап се сблъсква и с редица проблеми, които бъдещата административна политика на страната трябва да преодолее, а именно:

Първо. Не са ясни ориентирите за административната самостоятелност в средносрочен и дългосрочен план. Това е обяснимо, защото съществуващото административно устройство се нуждае от корекции.

Второ. Трябва да се преодолее т.нар. “фискална илюзия” в поведението на общинските съвети и кметовете, т.е. разбирането, че може да се увеличи потреблението на местните публични блага чрез субсидиране от държавния бюджет. Трябва да се търсят по-активно други източници за финансиране на местните публични услуги.

Трето. Като основна цел за развитие в областта на финансите може да се определи провеждането на политика на балансиран бюджет, оптимизация и ефективно управление на приходите, а така също и ограничаване на бюджетните разходи.

Икономическият смисъл на децентрализацията се състои в по-ефективното използване на публичните ресурси за предоставяне на обществени услуги. Това ще рече повече и по-качествени услуги на по-ниска цена. Подобрената ефективност трябва да бъде споделена от всички основни пазарни групи: (1) централна власт, (2) местна власт, (3) бизнес и (4) население. Основният механизъм за децентрализация е предоставяне или преотстъпване на автономни данъци на местните власти от централната власт. Една от задачите на местните власти е стимулирането на местната икономическа активност, включително и чрез използването на данъците като инструмент за въздействие. Основен подход за подобна реализация е преотстъпването на данъците върху местния бизнес (малки и средни предприятия, без корпорации), като се даде свобода на местните власти да определят сами данъчните ставки в рамките на предварително зададени норми.

Основното направление за развитието на общините е, че бизнесът има първостепенно значение за развитието им, тъй като той създава материалните блага. При наличие на силен бизнес общините ще имат ресурси да реализират програми в обществен интерес и да разширяват благоустройствената си дейност.

Основните изводи и предложения, които са описани в моето изследване са извършеният анализ на регионалното развитие и финансовата автономност на местните власти в България. Препоръките, предложенията и перспективите за развитие които са отправени за оптимизиране на регионалното развитие и фискалната децентрализацията на общините в България.

Както в живота човек трябва да се труди, да се развива и да се обучава за своето усъвършенстване, така и общините, чрез всички заинтересовани участници трябва да търсят начини да го правят. Има много общини в тежко икономическо състояние и е много трудно да излязат от тази ситуация, но с помощта на държавата и най – вече с усилията на самите общини те трябва да се справят.

Не е страшно, че едни общини финансово са икономически много по-добре от други, навсякъде по света има общини, които са двигатели на икономиката на държавите си, но в същото време е необходимо да се запази екологичното равнове-

сие и провеждане на социална политика.

Пред българските общини стоят много проблеми. Необходими са поправки в много от законите, с уговорката, че в тази област има напредък, включително и в Конституцията, и привеждане на общинското управление в съответствие с Европейската Харта за местно самоуправление.

Общините трябва да получат възможност да разполагат по-свободно с финансовите средства, като носят и отговорността за решенията си. По този начин те ще се стремят към разкриване на нови източници за финансиране и най-ефективно оползотворяване на събраните средства. Това ще се отрази положително на държавния бюджет, тъй като ще се намалят субсидиите за някои общини.

Сред приоритетите, по които трябва да се работи са:

- продължение на започналите промени в нормативната база на държавата, касаещи местното самоуправление;
- подобряване управлението на общините;
- повишаване на ефективността на основните общински дейности;
- намаляване обема на извършваните от общините дейности за сметка на частното участие в предоставяне на публичните услуги;
- търсене на допълнителни източници за реализиране на приходи;
- да се засили вътрешният контрол в общините с цел подобряване на отчетността и бюджетната дисциплина в тях;
- създаване на механизми за открито и ясно взаимодействие между общините и частният сектор;
- стопанисване на общинската собственост в обществен интерес и подобряване управлението на търговските фирми с общинско имущество и общинско участие;
- строг контрол и ясна отчетност пред населението за формирането и изразходването на общинския бюджет и средствата от структурните фондове на ЕС;
- повишаване на административния капацитет и качеството на услугите - подобряване на административното и правно обслужване на общинско ниво, и усъвършенстване на системата за услуги на гражданите и бизнеса;
- допитване до общественото мнение за всеки по-значим проблем и зачитане волята на мнозинството;
- рационално използване възможностите на кредитния пазар;
- засилване на потенциала по отношение на иновационно, изследователско и технологично развитие.

При всички случаи регионализацията остава изключително важно решение, което се определя от типа на конкретната държавна организация. Задача на държавата е да оцени специфичната ситуация и и да прецени кой от моделите на регионализация е подходящ за разрешаване проблемите и очакванията на гражданите.

Не е правилно е да се препоръчва един единствен модел на регионализация или дори стандартизиран регионален модел, било то като географски размер или като население, било като компоненти. Такова уеднаквяване е невъзможно поради разликите между отделните държави.

Общините трябва да са в състояние да подпомагат балансираното развитие на държавата. Наложително е в процеса на регионализация да бъдат въввлечени както общинските власти, така и техните граждани чрез пряко участие и чрез асоциации, които защитават интересите им.

На общините в България трябва да бъде дадена подходяща свобода за определяне на разходите и да бъде осигурен съответния контрол над техните приходи.

Когато общините имат свое финансово самоуправление, това влияе върху националната макроикономическа политика.

ЛИТЕРАТУРА

I. ОСНОВНА ЛИТЕРАТУРА НА БЪЛГАРСКИ ЕЗИК

- Ангелов, И., Авторски колектив, Догонващо икономическо развитие-стратегия и реалности, 2006г.
- Балабанова, Хр. Местно самоуправление и местна администрация, С, 2010.
- Бузов, Н., Местно самоуправление и бюджетна автономия на общините, “Люрен”, С., 2007г.
- Василева, Л. и колектив, Регионално планиране и прогнозиране, 2002 г., Тракия, С.
- Георгиев, Л., Регионална икономика, ИК „Тракия-М”, София, 2008 г.
- Иванов, Ст., Механизъм за изравняване на междуобщинските финансови различия, 2012 г., Ст. Загора.
- Кирилова, Яна, Териториални различия в България - тенденции, фактори и политики, 2010 г., София.
- Маринов, В., и авторски колектив, Анализ на прилагането на закона за регионалното развитие, издава ФРМС, 2002г.
- Стефанова, М. и Калфова Ел., Децентрализация и интеграция: Регионално и Местно управление, ИК М и М, София 2004 г.

II. ЛИТУРАТУРА НА АНГЛИЙСКИ ЕЗИК

- Bennett, R. Local Government in Post-Socialist Cities, LGI Discussion Papers N2.
- Decentralization Briefing Notes edited by Jennie Litvack&Jessica Seddon, p.29; <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/decseminar.htm#5>.
- Foundation of Fiscal Decentralization. Benchmarking Guide for countries on transition. Pawel Swianiewicz, Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, p.23; 2003; <http://lgi.osi.hu/publications/default.asp?id=240>.
- Intergovernmental fiscal transfers: some lessons from international experience. By Richard M. Bird and Michael Smart, p.2; January 2001; revised; March, 2001, <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/decseminar.htm#5>.

III. ЗАКОНИ, ПРАВИЛНИЦИ, НАРЕДБИ

Европейска харта за местно самоуправление, чл.9, т.2.

IV. СТАТИИ ОТ ПЕРИОДИЧНИЯ ПЕЧАТ, ДРУГИ

ФРМС-Формиране на общинска политика за развитие, 2008г., С.

V. ИНТЕРНЕТ РЕСУРСИ

www.legaltheory.org/index.php?rid=19&id=59 – 25

РЕГИОНАЛНО ИКОНОМИЧЕСКО РАЗВИТИЕ И ФИНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ НА ОБЩИНИТЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Резюме

Регионалното развитие е неразривно свързано с усъвършенстване на местното самоуправление и по-специално в повишаването на неговата финансова независимост. За да се осигури финансовата независимост на общините е необходимо да се развиват предприемачеството и частният бизнес.

България се намира в етап, в който формирането на върната за страната ни политика за регионално развитие е от особена важност. Главното предизвикателство сега е да бъде намерен баланс между приоритетите на общини, области и планови региони и най-важните за тях проблеми за решаване.

Самоиздръжката като основа на самоуправлението предполага общините да разполагат с достатъчно средства, за да могат да финансират не само нормативните разходи, но и да осъществяват мероприятия, изпълнението на които би подобрило значително социално-икономическите условия в които живее и работи местното население.

Децентрализацията е една от най-важните съвременни тенденции, тя е задължително условие не само за развитието на местното самоуправление, но и за гражданското общество като цяло. Децентрализацията е една от възможностите за облекчаване работата на натоварените централни институции. Това позволява да се наблегне на разрешаването на проблемите, защото осигурява познание за спецификата на общинските проблеми и скъсява комуникационните канали.

Ключови думи: регионално икономическо развитие, местно самоуправление и финансова децентрализация на общините

REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT AND FINANCIAL DECENTRALIZATION OF MUNICIPALITIES IN THE REPUBLIC OF BULGARIA

Abstract

Regional development is inextricably bound up with the improvement of local government and more specifically with increasing its financial independence. In order to secure municipalities' financial independence it is necessary to develop entrepreneurship and private business. Bulgaria is currently undergoing a stage where formulating a correct regional development policy for the country is of crucial importance. Our main challenge is to find the balance between the priorities of the different municipalities, district and planning regions and their most pending issues that need solving. Self-funding as a basis for self - government requires of the municipalities to have sufficient funds to finance not only their statutory expenses but also to cover for projects whose implementation would significantly improve the social and economic conditions of living and working for the local population.

The decentralization is one of the most important tendencies of our modern time and it has become a mandatory prerequisite not only for the development of local self-government but of the civil society as a whole. Decentralization is one of the ways for facilitating the work-encumbered central institutions. It would allow focusing on solutions for the real problems knowing the specifics of the municipalities and also would shorten the communication pathways.

Key words: regional economic development, local self - government and financial decentralization of municipalities