

## Нормативни документи, регламентиращи публичните инвестиции в Речен стопански комплекс Русе

Любомир Стоилов

*Public investment is seen as a key driver of economic growth in the community and the country as a whole. Therefore it becomes interesting topic for research, having at least two dimensions - legal and economic. This report is focused on the legal framework for public investment. The aim of the report is to systematize and summarize the achievements of the issue in the current legislation.*

**Key words:** public investments, financial instruments, funding regulations

### ВЪВЕДЕНИЕ

Речен стопански комплекс Русе е част от крайбрежието на река Дунав и териториално се покрива с крайбрежната зона на Русенска област. Съгласно чл. 12, ал. 2 от Закона за водите, *крайбрежната заливаема ивица на р. Дунав в участъка на област Русе е публична държавна собственост.* [6]

Наличието на публична собственост в Речен стопански комплекс Русе [5] налага да се изяснят въпросите, свързани с нейното управление и преди всичко с осигуряването на инвестиции за развитието ѝ. Отговор на тези въпроси трябва да се търси в нормативната база.

Публичните инвестиции като разновидност на инвестициите въобще са подчинени на общите закони, касаещи инвестиционния процес в страната. Като инвестиции, вложени в публичния сектор, те имат и определена специфика, произтичаща от преплитането на отговорности, както на централната, така и на местната власт. Целта на доклада е да се систематизират основните нормативни документи, регламентиращи публичните инвестиции.

### ИЗЛОЖЕНИЕ

#### 1. Нормативна уредба на инвестициите в България

Въпросите за инвестициите и инвестирането като процес са регламентирани с българското законодателство и различните нормативни актове и разпоредби. Основно място сред тях заемат Законът за чуждестранните инвестиции, Законът за преобразуване и приватизация на държавните и общинските предприятия и Законът за счетоводството. Във всеки от тези закони се определят и разкриват характерните особености на инвестициите, тяхната класификация и оценка.

По смисъла на Закона за чуждестранните инвестиции (чл. 12, т. 1 и т. 2), инвестиция е всяко вложение в: [11]

1. акции и дялове в търговски дружества;
2. право на собственост върху сгради и ограничени права върху недвижими имоти;
3. право на собственост върху движими вещи с характер на дълготрайни материални активи;
4. право на собственост върху предприятие, както и на обособени части от предприятие;
5. ценни книжа, в това число облигации и съкровищни бонове, издадени от държавата, общините или други юридически лица;
6. кредити, включени под формата на финансов лизинг, за срок не по-къс от 12 месеца;
7. интелектуална собственост (патентоспособни изобретения, търговски марки, марки за услуги и промишлени образци);
8. права на концесионни договори и договори за възлагане на управление.

Проблематиката на инвестициите е застъпена в международните и националните счетоводни стандарти. Разяснения относно инвестициите се съдържат в МСС 25 Отчитане на инвестициите; МСС 27 Консолидирани финансови отчети и отчитане на инвестициите в дъщерни предприятия; МСС 28 Отчитане на инвестициите в асоциирани предприятия; МСС 31 Счетоводно отчитане на дялове в смесени предприятия; МСС 32 Финансови инструменти - оповестяване и представяне и МСС 39 Обезценка на активи.

Съгласно НСС 25, счетоводното разбиране на инвестирането е сведено преди всичко до използването на финансовите средства, на капитала за придобиване на дълготрайни, краткотрайни и финансови активи, т. е. на недвижимо и движимо имущество, на веществени фактори на производството [15]. Финансирането е необходимо предпоставка за извършване на инвестиции, но не всяко влягане на средства е инвестиция.

Методиката на счетоводните стандарти посочва реда за представяне и оповестяване на финансовите инструменти, в групата на които се включват и инвестициите. "Финансов инструмент е всеки договор, който поражда едновременно и финансов актив на едно предприятие, и финансов пасив или инструмент на собствения капитал на друго предприятие"[16]. С посоченото определение е изяснена терминологията, приложима за инвестициите от двете страни, участващи в договора.

Управленското счетоводство разглежда инвестициите по повод изготвянето на счетоводна информация за вземане на инвестиционни решения. В основата на инвестиционния анализ то поставя методите за оценка, от които най-важна роля имат: нетната настояща стойност, вътрешната норма на възвръщаемост и срокът на възвръщаемост. [1]

В Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия инвестициите се разглеждат във връзка с продажбата на държавни или общински предприятия или на части от тях и се разбират в по-широк смисъл на това понятие. [8]

## **2. Нормативни документи, регламентиращи публичните инвестиции**

Известно е, че при оценяването на ефективността на една децентрализирана система, каквато е Речен стопански комплекс Русе, първата стъпка е разпределението на функциите и съответно - на разходните отговорности между централните и местните власти. [18]

Теорията сочи, че при финансиране на публични (общински) проекти могат да се използват различни източници на капитал [4]. Въз основа на Закона за регионалното развитие (чл. 26) потенциалните източници могат да бъдат групирани в няколко направления [10]:

1. *Централни държавни източници*, които включват следните финансови инструменти:

А) Предоставяне на държавни гаранции

Чрез тях държавата обезпечавя и осигурява изпълнението на даден проект, програма или задължение на държавен орган или предприятие [4]. Държавата гарантира изпълнението на поетите задължения пред кредиторите с държавния бюджет, затова е представена стриктна процедура за поемането на държавни гаранции. [10]

Б) Предоставяне на инвестиционни субсидии

Предоставянето на инвестиционни субсидии е предвидено в ЗРР и представлява безвъзмездно поемане от държавата на част от стойността на предвидените инвестиции за реализация на проектите.

В) Преки инвестиции

Преките инвестиции основно се изпълняват от отделните министерства. Чрез тях могат да се изпълняват обекти и проекти, заложи в общинските и областните стратегии и програми за развитие.

Г) Поемане на част от лихвените задължения

Приложението на този финансов инструмент се регламентира в т. 8 на Допълнителните разпоредби на ЗРР. Прилагането му може да включва: 1) Поемане на определен размер от лихвения процент; и 2) Предоставяне на безлихвени кредити.

Д) Целеви общински субсидии за общините

ЗРР предвижда по-пълно обвързване на предоставянето на целевите бюджетни субсидии с предвидените мерки и проекти в стратегиите и плановете за развитие.

Е) Субвенции

При този вид финансиране е налице предоставяне на средства от държавния бюджет при определени условия. Много често тези условия са свързани с изискването за определено дялово участие на общините със собствени средства при финансирането на определени дейности или проекти.

Ж) Преотстъпване на приходи

Преотстъпването се осъществява чрез поделянето на постъпленията от определени общодържавни приходи (главно данъчни) между централната власт и местните органи.

З) Гаранции и обезщетения по кредити

Приложението на този инструмент се регламентира в т. 8 на Допълнителните разпоредби на ЗРР. В обхвата му се включва предоставянето на гаранции по инвестиционни заеми пред търговски банки.

И) Извънбюджетни фондове

Тяхната регламентация се съдържа в ЗРР [10] и се отнася за реализация на проекти по плана за регионално развитие. В много отношения извънбюджетните фондове са само източник на средства, от които те се предоставят в рамките на някой от описаните по-горе инструменти за целево финансово подпомагане на инвестиционни проекти.

## 2. Общински източници

В България отношенията по повод общинската собственост са регламентирани със Закона за общинската собственост, Закона за местното самоуправление и местната администрация и някои други актове. Съгласно тези закони, инструментите за общинско финансиране най-общо са:

А) Предоставяне на недвижими имоти и учредяване на вещни права върху имоти – частна общинска собственост. [7]

Б) Апортни вноски - когато се учредява търговско дружество, държавата и общините могат да участват в него и с aportни вноски (чл. 21, ал. 2 от ЗРР). Редът за участие в търговско дружество чрез непарична вноска е подробно уреден в чл. 72 и 73 от Търговския закон.

В) Общински облигации - в приход на бюджета на общината може да постъпват средства от емисията на общинските облигации [12]. При тях инвеститорът представя парични средства или други имуществени права на друго лице за влягане в стопанска дейност срещу обещание за доход [2].

Г) Пълно или частично освобождаване от държавни и местни такси

Приложението на този финансов инструмент е регламентиран в т. 8 на Допълнителните разпоредби на ЗРР. Целта е да се подпомогне местния бизнес.

Д) Проекти в областта на "меките мерки"

Финансирането на този тип мерки се определя от чл. 12, ал. 2, т. 5 и т. 8 от Допълнителните разпоредби на ЗРР. Тези мерки имат за цел увеличаване на интелектуалния потенциал на районите (особено на проблемните), промотиране на нови технологии иновационни решения и създаване на по-привлекателни условия за приток на външни инвестиции. [2]

### 3. Неправителствени източници

Съществуващата нормативна база позволява финансиране на инвестиционни проекти от субекти, регистрирани по смисъла на Търговския закон и организации с идеална цел, които не генерират печалба. Възможностите са:

#### А) Финансиране на публични проекти от бизнеса

Тясното сътрудничество с частния сектор е една реална възможност за развитие на публичната инфраструктура, предвид ограничените възможности на държавния и общинските бюджети. Иновативна практика в тази област е Публично-частното партньорство (ПЧП), за което е разработена и съответната нормативната база у нас - Закон за ПЧП [8], Методически указания за ПЧП [13] и Ръководство за ПЧП [17]. ПЧП е ефикасна алтернатива на традиционното финансиране в публичния сектор и би ускорило развитието на Речен стопански комплекс Русе.

#### Б) Финансиране на публични проекти от институционални инвеститори

Институционалните инвеститори са различни финансови институции от рода на банки, застрахователни дружества, осигурителни фондове и други с такъв предмет на дейност. Те играят ролята на посредник между собствениците на активите и институциите, които приемат решенията за регионално развитие. [3]

### 4. Програми на Европейския съюз

Като страна членка на ЕС България получава финансова помощ по линия на Структурните фондове и Кохезионния фонд [14]. Средствата от тези фондове не заместват финансирането от националния бюджет, но за редица национални политики и дейности те са доминиращи. Всички региони в страната имат право на подкрепа от Структурните фондове според Цел "Сходство". Ключова роля в процеса на управление на средствата от Структурните фондове е отредена на Министерство на финансите.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В страната е създадена широка нормативна база, регламентираща публичните инвестиции. Нормативните документи допускат използването на различни източници и форми за финансиране на публични проекти - централни държавни, общински, неправителствени и донорски Програми на ЕС.

Сравнително нов източник на финансиране е публично-частното партньорство, което разкрива възможности за активно включване на частния бизнес в развитието на държавната или общинската инфраструктура.

Разнообразието от източници и форми на финансиране в публичната сфера е добра основа за развитие на Речен стопански комплекс Русе. Като част от Дунавското пространство на Европа и като район за целенасочено развитие, той попада сред районите, които могат да разчитат на приоритетно финансиране от европейските фондове.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] Александров, К. Й. Желязкова. Управление на реалните инвестиции. Изд. "Тракия-М", С., 2002
- [2] Василева, Л., Г. Велковска и А. Манолова. Регионално планиране и прогнозиране. Регионална икономическа политика. Местно самоуправление и финанси. Изд. Тракия-М, С., 2001
- [3] Конакчиев, Д. Обща теория на регионалната икономика. Политика. Книга втора. Варна, 2004
- [4] Матеев, М. Инвестиции в публичния сектор. С., 2003.
- [5] Павлов, Д. Павлов, Д. Изследване на икономическите връзки в стопански комплекс. Дисертационен труд за придобиване на ОКС "Доктор" по шифър 05.02.18, 2006, достъпен на <http://uni-ruse.academia.edu/DanielPavlov>
- [6] Закон за водите. Обн., ДВ, бр. 67 от 27. 07. 1999 г., в сила от 28. 01. 2000 г.

- [7] Закон за общинската собственост. Обн. ДВ. бр. 44 от 21 Май 1996г.
- [8] Закон за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия. обн., ДВ, бр. 38 от 8 май 1992 г.
- [9] Закон за ПЧП. Обн. ДВ. бр. 45 от 15 Юни 2012г.
- [10] Закон за регионалното развитие. бр. 26 на ДВ от 23. 03. 1999г
- [11] Закон за чуждестранните инвестиции. Обн., ДВ, бр. 97 от 24. 10. 1997 г.
- [12] Закон за местното самоуправление и местната администрация. Обн. ДВ. бр. 77 от 17 Септември 1991г.
- [13] Методически указания за ПЧП. МФ С., юли 2006
- [14] МФ. ФАР. <http://www.minfin.bg/bg/page/78>
- [15] НСС 25 - ОТЧИТАНЕ НА ИНВЕСТИЦИИТЕ (приет с ПМС No 65 от 1998 г. - обн., ДВ, бр. 36 от 31 март 1998 г. ; издание на Народното събрание - притурка към ДВ, бр. 36 от 1998 г. ; изм., ДВ, бр. 51 от 4 юни 1999 г. ).
- [16] Прилагане на международни стандарти за финансова отчетност. Институт за Професионални Финансови Мениджъри Лондон, Великобритания 2010, с. 99
- [17] Ръководство за методическо подпомагане на местните власти при осъществяване на публично-частни проекти. МФ, С., 2007
- [18] Jorge-Martinez, The Assignment of Expenditure Responsibilities, World Bank, 1999, p. 2-3

**За контакти:** Любомир Стоилов, тел. : **0885822441**  
е-mail: **lubomir\_stoilov@yahoo.com**

***Докладът е рецензиран.***