

FRI-ONLINE-1-EM2-09

DEBT FINANCING OF MUNICIPAL INVESTMENTS IN BULGARIA⁴⁸

Nora Desislavova Stoyanova

University of Veliko Tarnovo “St. St. Cyril and Methodius”

Tel.: +359887057027

E-mail: nora.stoianova@gmail.com, nora.stoianova@yahoo.com

Abstract: *The report addresses the issue of municipal debt financing. Debt can be in the form of a bank or bond loan. The lack of sufficient own revenues in the municipal budgets in Bulgaria forces the municipalities to use loans. There are different determinants in terms of intensity, which act as limiters on the level of debt financing of local authorities in Bulgaria. One of the most serious problems that stand out in debt financing is that the municipalities in Bulgaria are experiencing a lack of sources of capital financing for municipal infrastructure, as the possibilities of the state budget are sharply reduced, which gives rise to deteriorating indicators in connection with unfinished infrastructure projects, buildings, municipal enterprises. On the other hand, the financial and economic consequences of the spread of the coronavirus pandemic have a significant impact on the reduction of own revenues and increase in debt financing.*

Key words: *debt, debt financing, loan, investments, pandemic*

JEL Codes: *G11, H54, R53*

ВЪВЕДЕНИЕ

В глобалния свят темата за дълговото финансиране придобива все по-голяма актуалност що се касае до формите му на банков или облигационен заем. Ползването на дълг под формата на заем извежда множество ползи както за държавната, така и за местната власт, което предполага и широка гама от инвестиции и тяхното реализиране с цел облагородяване на районите. Това създава предпоставка за ускоряването на икономическия растеж и за дългосрочното устойчиво развитие на общинското бюджетиране. От друга страна, дълговото финансиране излага на сериозни рискове кредитополучателите, които водят до влошаване на фискалната дисциплина, нарастване на публичните разходи, както и обременяване на поколенията в ситуация на дългова криза. България като страна-членка на Европейския съюз е сред държавите, които имат кредитна история и нарастващ кредитен дълг – общият брутен външен дълг на държавата по данни на Българската народна банка за месец април 2021 г. е 37,601 млрд. евро, което е с 2,2%, или 844,6 млн. евро, по-малко в сравнение със същия период от миналата година, а специално в държавното управление възлиза на 1613,6 млн. евро, което в процентна стойност е 27,9% от БВП (<https://www.bnb.bg/Statistics/StExternalSector/StGrossExternalDebt/index.htm>).

Целта на научния доклад е да се разгледа дълговото финансиране на общините в България и да се установят положителните практики на общинските инвестиции.

Основните задачи са:

- 1) Да се направи обзор на дълговото финансиране на общинските инвестиции в България.
- 2) Да се разгледа дълговото финансиране на инвестиции чрез вътрешен дълг.
- 3) Да се разгледа дългово финансиране на инвестиции чрез външен дълг.
- 4) Да се проследи състоянието на дълговото финансиране на общински инвестиции по време на COVID-19 кризата
- 5) Да се направят изводи и заключения.

⁴⁸ Докладът е представен на научна сесия на 29.10.2021 в секция „Икономика и мениджмънт 2“ с оригинално заглавие на български език: ДЪЛГОВО ФИНАНСИРАНЕ НА ОБЩИНСКИТЕ ИНВЕСТИЦИИ В БЪЛГАРИЯ.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Кратък обзор на дълговото финансиране на общински инвестиции в България през последните години

Дълговото финансиране възниква при обстоятелството, когато дадена община има оборотни средства или капиталови разходи, които може да продаде или на физически лица, или на институционални инвеститори срещу лихва. Дълговото финансиране на общините има своята финансово-правна регламентация, като обикновено данъчните и собствените приходи на общините са недостатъчно, за да се финансират техните функции. Този финансов дефицит се финансира с безлихвени заеми, като съгласно Закона за общинския дълг под понятието се разбират всички финансови задължения, поети от „името и за сметка на общината“ (file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/ZAKON_za_obsinskiq_dylg.pdf). В Закона също се споменава, че общинският дълг се поема с решение на Общинския съвет и се формира въз основа на:

- емисиите на общинските ценни книжа;
- дълг, поет с договори за общински заеми;
- изискуеми общински гаранции;
- безлихвените заеми, отпуснати по реда на Закона за публичните финанси;
- финансов лизинг, търговски кредити и останалите форми на дълг (пак там).

Този тип финансиране има своите ползи, които се изразяват в множество предимства:

- ✚ заемателят не може да упражнява контрол;
- ✚ след като заема бъде издължен, няма други взаимоотношения между кредитора и кредитополучателя;
- ✚ лесна прогнозируемост на разходите;
- ✚ облигациите имат гъвкав финансов инструмент;
- ✚ осигурява се дългосрочен ресурс на конкурентна цена;
- ✚ разумни нива на обезпеченост;
- ✚ имидж и отчитане на интересите на емитента.

Според становището на Европейския парламент „заемите възникват, когато кредиторите отдават в заем средства на длъжниците“ (Annex A to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European system of national and regional accounts in the European Union, 2010), като това обстоятелство следва да се характеризира в случаите, в които:

- ✚ условията на финансовия заем са договорени между двете страни (заемодател и заемополучател) пряко или чрез брокер;
- ✚ заемополучателят е инициатор;
- ✚ приема се като безусловен дълг към съответния кредитор, като обстоятелството е той да бъде погасен с настъпване на лихвоносния падеж.

Заемите произлизат от латинското наименование на думата *credere*, което в буквален смисъл означава *вяра, доверие, дълг, заем*. Оттук заемът се дефинира като доверие на банката към кредитополучателя (Vidolova, M., 2013). Независимо от благосклонността на банките, те изискват платежоспособност от своите клиенти.

Видовете заеми за общините са облигационни и банкови, като първите представляват вид финансов инструмент, които спомага общината сама да набави необходимите за финансиране на инвестициите си парични средства. По своята същност „това е форма за привличане на чужди капитали срещу предоставяне на собствени дългови инструменти – облигации“ (Petrova, P. file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/1078.pdf).

Облигациите са ценни книжа, които се поделят по смисъла на Търговския закон на налични и безналични (<https://lex.bg/laws/ldoc/-14917630>). Според Стоянов облигациите са

документ за дълг, който дава правото на притежателя да получава фиксиран доход под форма на лихва, както и да му бъде изплащана номиналната стойност на облигацията след изтичането на срока на заема (Stoyanov, V., 1998). Също така облигациите са инструменти, чиято основна същност е залегнала в правния, финансовия и счетоводния аспект, като се открояват с характеристиките:

- ценни книжа с фиксиран срок на издаване;
- удостоверяват поето задължение;
- носят гарантиран доход.

Банковите заеми са се дефинират от Видолова като „форма на кредитно отношение, при което единият от субектите му, обикновено кредиторът, е банка“ (Vidolova, M., 2013, p. 101). Допълва, че търговският кредит по същество се трансформира в банков „по пътя на залагането и сконтирането на полиците в банките, и второ, основната форма на кредит днес е банковият“ (пак там).

- Държавен кредит – предоставя се в парична форма, като субект в кредитната сделка са държавата или общините. Основен кредитор на държавата/общините са банките – държавни или частни, както и банковите институции.
- Емисионен кредит – кредит, предоставен от Централната банка чрез емитиране.
- Облигационен кредит – специфична форма на кредит, който се оформя срещу облигации, които длъжникът предоставя на кредитора.
- Международен кредит – предоставя се в стокова или парична форма, като контрагенти са държавата, банките, фирмите и физическите лица.

Видолова извежда банковите кредити според:

- срока за ползване – краткосрочни, средносрочни и дългосрочни;
- наличието на обезпечение – обезпечени, необезпечени;
- начина на разрешаване – кредити по остатък, кредити по оборот и контокорентни;
- начина на погасяване – на цялата заета сума, на части, с гратисен период, без гратисен период;
- предназначение – кредити на оборотен капитал, кредити на дълготрайни активи, кредити на финансиране, кредити за промишлеността;
- начина на определяне на цената – с фиксиран и с основен лихвен процент;
- размера на разрешения кредит – големи и средни;
- субекта на кредитиране – банков кредити от банков консорциуми, кредити за нефинансови организации; заеми за физически или за юридически лица;
- сконтови кредити;
- гаранционни кредити (пак там, с. 102 – 103).

Ролята на посочената класификация на видовете кредити е свързана с информираното решение, което трябва да вземе кредитоискателят, с начина на финансиране и с целите, които си поставя общината при разходването на парите. Тези специфики определят и основната акцент при заемите – да се осигурят средства на кредитоискателя за реализирането на проекти с общественозначима стойност.

Основните различия между банковия и облигационния заем са:

- 1) Облигациите могат да се търгуват, докато заемите обикновено представляват споразумения между кредиторполучателя и кредитора (банката). Заемите обикновено не се търгуват и банката може да проследява целия срок на кредита.
- 2) В случай на изплащане облигациите обикновено се изплащат изцяло само на падежа на облигацията – например 10, 20 или 30 години. Банките може да очакват

изплащане както на главницата, така и на лихвата през периода на погасяване на редовни интервали.

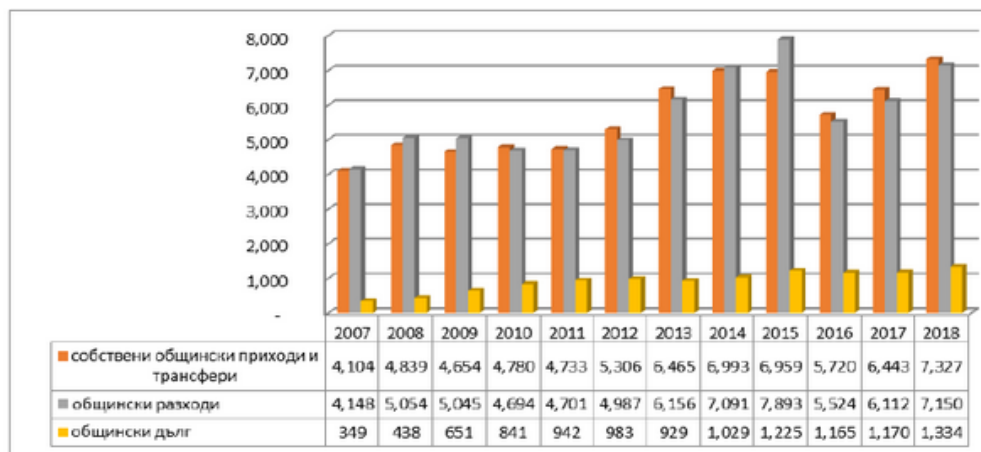
- 3) Лихвените проценти по държавните облигации като цяло са по-ниски, което се третира като нискорискови. Лихвите по облигациите са предимно някъде по средата – в зависимост от репутацията на организацията.
- 4) Емитирането на облигации дава на организациите значително по-голяма свобода да оперират, както преценят за добре, защото ги освобождава от ограниченията, които често са свързани със заемите, отпускани от банките.
- 5) Лихвеният процент, който общините плащат на кредиторите в облигации, често е по-нисък от лихвения процент, който биха били длъжни да платят, за да получат заем от банката.
- 6) Облигациите, които се търгуват на пазара, притежават кредитен рейтинг, който се издава от агенциите за кредитен рейтинг, който започва от инвестиционен до спекулативен рейтинг, където облигациите с инвестиционен клас се считат за нискорискови и обикновено имат ниска доходност. За разлика от тях, спекулативните облигации се считат за по-висок риск и следователно се търгуват с по-висока доходност, за да компенсират инвеститорите за рисковата премия. При заема няма такова понятие, вместо това кредитоспособността се проверява от кредитора.

Причини, определящи нуждата от дългосрочно дългово финансиране са: посочени в Закона за общинския дълг, като тези причини решават проблемите на общините, пред които са поставени в правилното и функционално управление на ресурсите:

- ✚ финансиране на инвестиционни проекти в полза на местната общност;
- ✚ рефинансиране на съществуващ дълг;
- ✚ предотвратяване и ликвидиране на последиците от форсмажорни обстоятелства;
- ✚ осигуряване на плащания по изискуеми общински гаранции;
- ✚ финансиране на общински проекти за публично-частно партньорство;
- ✚ финансиране при временни касови разриви по бюджета (file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/ZAK ON_za_obsinskiq_dylg.pdf).

През 1998 г. Законът за общинските бюджети (<https://lex.bg/laws/ldoc/2134393857>) дава правно основание те да бъдат реализирани с привлечени, или заемни, средства, като допреди този закон да влезе в сила, се считаше, че приходната част на общинските бюджети се формира чрез субсидии и собствени приходи. От този момент законов инструмент стават всички видове дългови облигационни средства, което включва банковото кредитиране, реализиране на кредитиране посредством синдикирани заеми, безвъзмездни помощи, спонсорство, средства от европейски фондове. Финансирането се осъществява както в българска, така и в чуждестранна валута. Едно е изключително важно за разходване на такъв тип финансови ресурси – прекомерно взимане на кредити при обща задлъжнялост на държавата.

Наблюдават се различни по своя интензитет детерминиращи фактори, които изпълняват ролята на ограничители на нивото на дългово финансиране на местните власти в България. В изследване, посветено на оценката на влиянието на икономическите и финансовите показатели върху растежа на дълга в периода 2007 – 2018 г., се стига до заключението, че в резултат на проведената реформа към фискална децентрализация, местните власти увеличават своите приходи, както и „укрепват своя административен и финансов капацитет“ (Kalcheva, D., 2020, p. 4). На Графика 1 се представя общата динамика на приходите, разходите, както и общинският дълг в посочения период.



Графика 1. Приходи на общините в България 2007-2018

Източник: Взето от Калчева, Д. по данни на МФ

Графиката нагледно показва плавното нарастване на общинския дълг, като минималният ръст през годините следва отрицателните последици от финансовата глобална криза.

За да се избегне свръхзадлъжняването на общините и произтичащото от това обявяване на несъстоятелност се налагат четири подхода за контрол на местния дълг: пазарна дисциплина, кооперативен подход, правила за контрол на местния дълг и административен контрол (Ter-Minassian, T. 2007). Именно чрез фискалната децентрализация се постига регламентирането на „значителна автономност на месните бюджети в рамките на консолидирания държавен бюджет.“ (Stoilova, D., 2006, p. 392).

Един от най-сериозните проблеми, които се открояват при дълговото финансиране, е този, че общините в България изпитват липса на източници за капиталово финансиране за обекти от общинската инфраструктура, като възможностите от държавния бюджет рязко намаляват, което поражда основанието за влошаващите се показатели във връзка с незавършени инфраструктурни проекти, сгради, общински предприятия (Problems of debt financing of municipalities in Bulgaria, 1998). През 2013 г. МФ въвежда Методика за оценка на финансовото състояние на общините, чрез която да се установи конкретната финансова дееспособност за определен времеви период (https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:oWgAbYwac2cJ:https://www.minfin.bg/upload/11091/Methodology_Classif_LocalGov-08%2B08%2B2012%2B%25285%2529.pdf+&cd=1&hl=b g&ct=clnk&gl=bg&client=firefox-b-d). Чрез нея ведомството цели да се разработи периодична система за оценка, която да покрива следните показатели:

- ✚ по-добро управление на публичните ресурси на местно ниво;
- ✚ прозрачност на дейността;
- ✚ решения за стимули;
- ✚ повишаване на контрола и самоконтрола (пак там).

Извеждат се показателите за финансова самостоятелност, финансова устойчивост, ефективност и инвестиционна активност. За да се реализира методиката, е необходимо да се придържа механизъм, сходен на световната практика за пазарни регулации, твърди законови регулации и административна държавна регулация чрез кредитни тавани/лимита.

Водещи остават принципите на фискална децентрализация, които придават относителна автономност на общините, както и възможност за формиране и разходване на средства. Различните форми на дълговото финансиране спомагат за реализирането на местни инвестиционни проекти, рефинансиране на стари задължения и/или за погасяване на временни разрыви между приходите и разходите в регионалните бюджети.

Формите на дългово финансиране са:

- ✚ банков инвестиционен кредит – банковият заем е временен приход, който подлежи на връщане с лихва. Този заем се отличава от банковият заем на

търговските дружества по начина на обезпечаване и по източниците на погасяване;

- ✚ финансов лизинг със срок от две години – посочва се вида на лихвения процент, като съществуват възможностите за фиксиран лихвен процент; плаващ лихвен процент и нулев лихвен процент;
- ✚ безлихвени заеми от централния бюджет за финансиране на разходи;
- ✚ безлихвени заеми, отпуснати по реда на чл. 43, ал. 1 от Закона за устройството на държавния бюджет (file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/ZUBD_final.pdf);
- ✚ дълг, поет с договори за общински земи.

При предоставяне от общината на обезпечения по кредита за всяко едно от тях се посочва:

- вид – дали са парични, или непарични средства;
- размер – самият формат трябва да е цяло число;
- описание – кратко описание на обезпечението.

Всички финансови задължения, които са под формата на финансов лизинг или банков кредит, са поети от името и за сметка на общината при спазване на изискванията на Закона за общинския дълг (<https://kik-info.com/normativna-baza/zakoni/0X2135501941/>). По смисъла на този закон общината може да поема дългосрочен дълг за:

- ✚ финансиране на инвестиционни проекти;
- ✚ рефинансиране на съществуващ дълг;
- ✚ предотвратяване и/или ликвидиране на последици от форсмажорни обстоятелства;
- ✚ осигуряване на плащания по изискуеми гаранции;
- ✚ финансиране на проекти за концесии;
- ✚ финансиране на временни касови разриви;
- ✚ финансиране на проекти чрез финансови инструменти по смисъла на Регламент № 1303/2013 на Европейския парламент;
- ✚ разплащане на просрочени задължения;
- ✚ плащания по временни безлихвени заеми.

В тази точка се обърна внимание на дълговото финансиране на общински инвестиции в България през последните години, като се постави акцент върху формите на дългово финансиране; основните различия между банковия и облигационния заем; видовете заеми. В следващата точка ще се разгледа спецификата на дълговото финансиране на инвестиции чрез вътрешен дълг, което спомага да се открият основните инструменти и способности на формиране на държавния дълг; индикаторите за оценка на риска, както и отрицателните специфики на вътрешния дълг.

Дългово финансиране на инвестиции чрез вътрешен дълг

В Стратегията за управление на държавния дълг 2021 – 2023 г. (file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/SUDD%202021-2023%20draft.pdf) се разглежда анализа на рисковете, свързани със структурата на държавния дълг в посочения период. Индикаторите за оценка на риска са изведени в таблицата, като се посочват: риск за рефинансиране, лихвен риск, валутен риск, ликвиден риск, риск, свързан с размера на дълга, оперативен риск и риск, свързан с условните задължения. Посочва се, че данните са прогнозни, като се взимат предвид допусканията за ново дългово финансиране.

Таблица 1. Индикаторите за оценка на риска

Риск	Индикатор	2019 г. - отчет	2020 г. - очаквано изпълнение	2021 г.- проект	2022 г.- прогноза*	2023 г. - прогноза*
Риск за рефинансиране	Дълг до 1 г. (по остатъчен срок нато дил от държавния дълг, %)	5,0%	2,9%	8,7%	7,8%	8,6%
	Среден период до матуритета (години) - Average time to maturity (ATM)	6,6	8,8	8,7	9,3	10,0
Лихвен риск	Съотношение между дълг с фиксиран лихвен процент и дълг с плаващ лихвен процент (%)	96,9% / 3,1%	98,1% / 1,9%	98,7% / 1,3%	99,1% / 0,9%	99,5% / 0,5%
	Среден период до следващо фиксиране на лихвените купони (години) - Average time to refixing (ATR)	6,6	8,8	8,7	9,3	10,0
	Продължителност (години) - Duration	6,5	8,0	7,7	8,1	8,7
Валутен риск	Съотношение между външен и вътрешен държавен дълг (%)	75,1% / 24,9%	79,8% / 20,2%	78,6% / 21,4%	73,2% / 26,8%	68,6% / 31,4%
	Съотношение между дълга в рисково неутрални валути - лева и евро спрямо дял на дълга в други валути (% от общия размер на държавния дълг)	99,5% / 0,5%	99,6% / 0,4%	99,7% / 0,3%	99,8% / 0,2%	99,8% / 0,2%
Ликвиден риск	Съотношение между дълг до 1 г. (по остатъчен срок) и данъчно-осигурителни приходи (%)	3,1%	2,3%	7,5%	7,0%	7,9%
Риск, свързан с размера на дълга	Съотношение между консолидиран дълг на сектор "Държавно управление" и БВП (%)	20,2%	25,3%	27,5%	28,6%	29,4%
	Съотношение между държавен дълг и БВП (%)	18,4%	23,5%	25,6%	27,2%	28,2%
Риск, свързан с условните задължения	Съотношение между държавногарантиран дълг * и държавен дълг (%)	7,9%	6,3%	5,4%	4,1%	3,2%
	Съотношение между държавногарантиран дълг и БВП (%)	1,5%	1,5%	1,4%	1,1%	0,9%
Оперативен риск	- изградена стабилна институционална структура за управление на държавния дълг, с ясно делегирани отговорности на персонала, която действа в рамките на Министерството на финансите;					
	- поддържане на информационна система за анализ, прогнози и управление на държавния и държавногарантирания дълг - официален регистър за държавния и държавногарантирания дълг;					
	- провеждане на политика за намаляване на оперативния риск чрез прилагане и спазване на вътрешни стандарти и системи за контрол;					
	- подробно разписани правила и процедури за организация на дейността на структурното звено, отговорно за управление на държавния дълг.					

Източник: МФ

По отношение на пазарния риск дълговата структура се запазва сравнително устойчива, което е резултат на поддържането и утвърждаването на заемна политика, която е ориентирана към привличането на финансов ресурс. По отношение на ликвидния риск се взема предвид несигурността и разколебането в стабилността на финансовата политика от разпространението на COVID-19. Това изисква „*навременно и ефективно осигуряване на средства за рефинансиране на надеждната дълг, финансиране на планирания дефицит по държавния бюджет и обезпечаване законово регламентирания нива на фискалния резерв*“ (пак там, с. 19). Рискът, свързан с размера на дълга се формира в резултат на последователно водената фискална политика, като БВП е сред най-ниските в ЕС. Що се отнася до рискът, който е свързан с условните задължения под формата на държавни гаранции, показателите посочват, че се наблюдава иска степен на уязвимост. Оперативният риск е отговор на постоянното осигуряване на регламентирани изисквания и усъвършенстване на функционалните инструменти на информационната система за прогнозиране и анализ.

В Закона за държавния дълг (<https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135458339>) се констатира, че поемането на държавен дълг се извършва по два начина – чрез емисии на държавни ценни книжа и чрез договори за **държавни заеми**. Има възможности за поемане в случаите за финансиране на бюджетния дефицит и за финансиране на инвестиционни проекти и специфични програми, но само при одобрението на Народното събрание (пак там).

Една от основните причини за формирането на държавен дълг е фискален дисбаланс, който води след себе си бюджетен дефицит. Той е ефективен инструмент, чрез който се постига повишаване на икономическия растеж на страната, като при формирането на бюджета бюджетната дисциплина е водеща за структурирането и въздействието върху икономическия климат (Brusarski, R., Zahariev, A., Manliev, G., 2015, p. 263). Националният

държавен дълг се дефинира като сумарност от вътрешните и външните задължения на държавата с изключение на домакинските, фирмените кредити и кредитите на местната държавна администрация. Консолидираният държавен дълг включва дълговете на социално-осигурителните фондове и на общините (Lilova, R., Zahariev, A., Bozhinov, B., 2015, p. 260).

Отрицателните страни на дълговото финансиране са свързани с прехвърлянето на тежестта на дълга върху поколенията; намаляване на националните спестявания, дългова криза, ръст на инфлацията и забавяне на икономическия растеж. Положителните страни на дълговото финансиране са (Olegovna, L., 2014, p. 7):

- ✚ ефективност в посока международно сътрудничество;
- ✚ възможност за финансиране на бюджетния дефицит;
- ✚ инвестиране на средства посредством производство и заетост.

В тази точка се разгледа дълговото финансиране на инвестиции чрез вътрешен дълг, като се постави акцент върху Стратегията за управление на държавния дълг и на индикаторите за оценка на риска. В следващата точка на научния доклад ще се разгледа дълговото финансиране на инвестициите чрез външен дълг, като се обърне внимание на стратегическите решения на Европейската комисия по повод бъдещото икономическо и устойчиво развитие на държавите членки.

Дългово финансиране на инвестиции чрез външен дълг

Европейската комисия се ангажира да финансира държавите членки чрез подновяване диалога с банковия сектор с цел „подобряване на финансовата грамотност“ (Official Journal of the EU, C 451/91, 2014, p. 4). Приоритетите са да се привлече частично финансиране за инфраструктурни проекти, като препятствие се оказва по-голямото участие на частния сектор в инвестиционните проекти на инфраструктурата. Друг основен приоритет е подобряването на цялостната среда за устойчиво финансиране с оглед на корпоративното управление, счетоводните стандарти, правните взаимоотношения и данъчното облагане.

Открояват се няколко възможни решения по отношение на дълга, които имат стратегическа значимост за бъдещото икономическо развитие на страната (Zahariev, A. 2012, pp. 194 – 195):

- ✚ при рефинансиране задължително условие трябва да има подобряването в структурата на външния дълг. Повишаването на средносрочността на външните задължения е икономически оправдано действие;
- ✚ положително салдо в текущата сметка на платежния баланс – това е „най-здоровословният начин за намаляване на външните дългови тежести на страната“ (пак там);
- ✚ финансиране на капиталови проекти в общественния сектор – това се случва посредством концесиониране чрез предоставянето на права на чужди частни инвеститори;
- ✚ чуждестранни капитали посредством преки и портфейлни инвестиции, като за осъществяването на тази цел е необходимо бързо разпродаване на държавни активи;
- ✚ намаление на външния дълг чрез замяна на собственост;
- ✚ целеви капиталов фонд за изкупуване на част от дълга.

Съществен аргумент е, че България е една от най-стабилните във фискално отношение страни от ЕС, като страната „спазва по-стриктни политики за поддържане на държавната бюджетна позиция под конвергентния критерий“ (Author's team, 2021, p. 103).

Отличават се няколко промени, които биха допринесли за икономическия растеж и стабилност на страната (пак там):

- ✚ инвестиции;
- ✚ диверсификация и конкуренция;
- ✚ държавна подкрепа за икономиката и бизнеса.

Финансовите дългове са един от „основните идентификатори за цялостното икономическо състояние на всяка стопанска единица“ (пак там, с. 110).

В тази точка внимание се обърна на дълговото финансиране на инвестиции чрез външен дълг, като се откриха от Европейската комисия възможни решения относно дълга и тяхната стратегическа значимост. Следващата точка от научния доклад извежда състоянието на дълговото финансиране по време на COVID-19 – мерки, последици, устойчивост по време на здравна криза.

Състоянието на дълговото финансиране на общински инвестиции по време на COVID-19 кризата

Финансово-икономическите последици от разпространението на пандемията от коронавирус оказват значително негативно влияние, като „директните ефекти се проявяват в нарушаване на световните вериги“ (file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/Doklad-zapolugodieto_2020.pdf) за търговия и бизнес. С цел запазване живота и здравето на всеки гражданин се налагат социални ограничения и спазване на дистанция, което на практика довежда до намаляване на икономическата активност.

Мерките, които общините в България предприемат, за да се справят с предизвикателството, наложено от здравната и последвалата икономическа криза, засягат потенциалните рискове за устойчивостта на местните бюджети. Общините са изложени пред обстоятелството да се погрижат максимално ефективно за своето население, от една страна, и от друга – да приложат адекватен механизъм и инструментариум от финансови мерки за справяне с последствията от COVID-19. Те носят пряката отговорност за осигуряване на безопасността, както и са ангажирани към социално уязвимите групи от населението, като трябва да осигурят дезинфекцирането на градската среда и обезопасяването на всички публични институции (Kalcheva, D., 2020, p. 7).

Таблица 2. Мерките на някои общини, които са предприети с цел да се овладее заразата

Тип мярка	Общини, които са въвели мерките	Източник на финансиране
Организиране на домашно-социален патронаж и осигуряване на продукти и грижа за най-възрастната част от населението. Осигуряване на услуга личен асистент	Поморие, Елена, Свиленград, Враца, Правец	Собствени бюджетни средства, средства по европейски програми
Създаване на дарителски сметки и организация на телефонни линии за информация и помощ на нуждаещите се	Поморие, Бургас, Варна, Сливен	Собствени бюджетни средства
Преустановяване дейността на всички открити и закрити пазари	Сливен	n/a
Дезинфекция на населените места	Всички общини	Собствени бюджетни средства
Създаване на организация на телефонни линии за информация и помощ на нуждаещите се	Поморие, Бургас, Столична община и др.	Собствени бюджетни средства
Автоматични диспенсери за осигуряване на дезинфекционна течност на входовете на големите магазини	Бургас	Собствени бюджетни средства
Осигуряване на еднократна финансова помощ на крайно нуждаещите се	Казанлък, Нова Загора	Собствени бюджетни средства или лични средства на общински съветници и кмет
Осигуряване на допълнителни дезинфектанти за жилищни сгради	Бургас, Варна, Хасково	Собствени бюджетни средства
Подкрепа за местни болници	Троян, Поморие, Сунгурларе, Свищов, Генерал Тошево, Казанлък, Русе	Дарения, собствени бюджетни средства

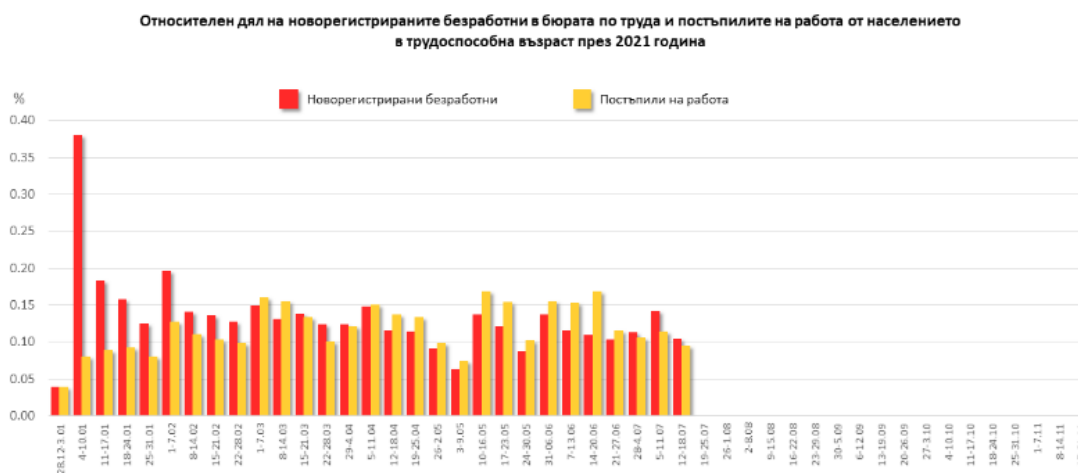
Източник: (Калчева, Д., 2020)

В таблица 2 са изложени мерките на някои общини, които са предприети с цел да се овладее заразата. Изводът е, че местните власти търсят адекватни методи и мерки, подкрепени с възможностите им, за да спомогнат за опазването и съхраняването на човешкия

живот. Услугата за домашно-социален патронаж е една от ефективно приложените мерки, която има за своя цел да спомогне за спазване на социално дистанциране, което да доведе до прекъсване разпространението на вируса. Така се осигурява съдействие за почистване на жилищните помещения, закупуване на лекарства от първа необходимост, помощ при посещение на личния лекар, снабдяване с помощно-технически средства, социална рехабилитация на възрастни хора, носене на кухня до вратата и други специални грижи, насочени към местното население и неговото облекчаване в ситуация на криза (<https://www.socialnepatronaj.com/index.php/2-uncategorised.html>).

Кризата, породена от разпространението на вируса, изисква вземането на своевременни, бързи и рационални решения, които да поставят обществото в ситуация на безопасност – здравна, социална, икономическа. Законът за мерките и действията по време на извънредно положение (<https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2137201253>) се уреждат действията за преодоляване на последиците. Упоменава се в Чл. 6, че при забавяне на плащане на дадено задължение, предоставено от финансова институция, не се начислява лихва за забава или неустойки, което важи до два месеца след отмяната на извънредното положение. Същото се отнася и за отпуснатите безлихвени заеми. С прилагането на извънредните мерки се счита, че няма да се създаде риск за финансовата и кредитната стабилност на общинските бюджети. Като рискове за тях може да се отнесат влошаващите се макроикономически показатели и финансовото състояние на населението в съответната община на територията на България (Kalcheva, D., 2020, p. 10). В резултат на здравната криза се увеличава и безработицата на местно ниво, което покачва показателите за невъзможност населението да изплаща задълженията си.

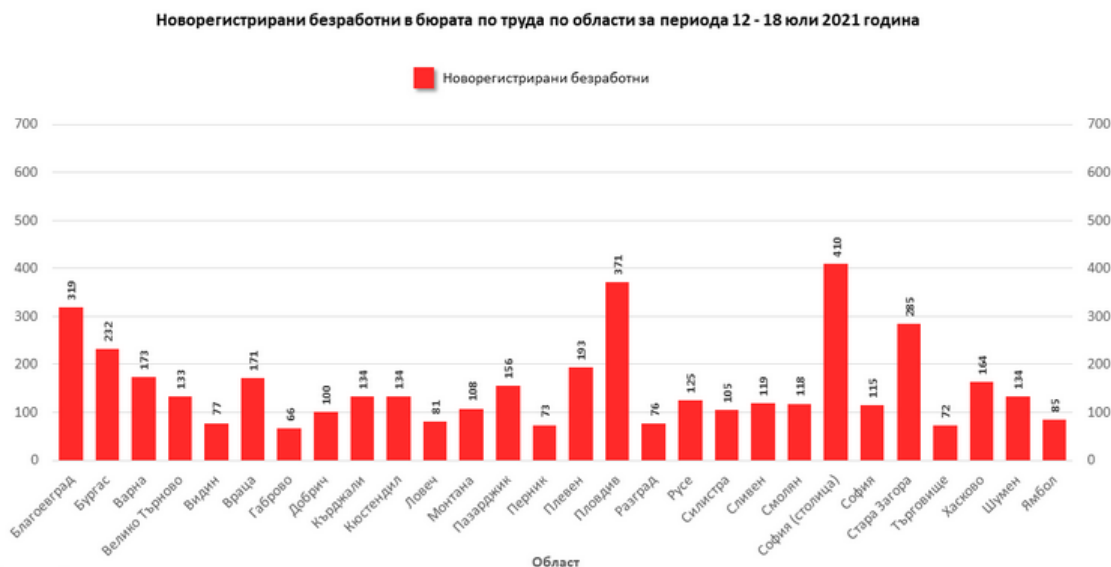
Според данни на Националния статистически институт относителният дял на безработните през периода 28 декември 2020 г. – 18 юли 2021 г. е 159 744 души, като постъпилите на работа от регистрираните в бюрата по труда за същия период са 141 698 души.



Графика 2.
Източник: НСИ⁴⁹

На долната графика се показва колко са новорегистрираните безработни в бюрата по труда по области в периода 12 – 18 юли 2021 г., като общата численост е 4 329 души.

⁴⁹ НСИ. Новорегистрирани безработни в бюрата по труда и постъпили на работа по области и по седмици. [онлайн] Nsi <<https://www.nsi.bg/node/18150>>.



Графика 3.
Източник: НСИ⁵⁰

За сравнение, пак по данни на НСИ за периода 30 декември 2019 г. – 27 декември 2020 г. регистрираните безработни са 418 298 души, което в сравнение с горепосочения период прави сериозна разлика в отношение спрямо разрастване на кризата и нейното овладяване – 258 554 души са успели да намерят работа до този момент от настъпването на пандемията.

В тази точка от научния доклад се постави акцент върху здравната пандемия с COVID-19, която поставя на сериозно изпитание икономиките и здравните системи на всички страни по света. Изведоха се мерките, които предприемат общините в България за превенция и предотвратяване на все по-голямото разрастване на кризата, която дава своето отражение върху всяка една сфера на обществения живот.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Най-важен фактор за преодоляването на изпитанието COVID-19 е политиките, които ще се приложат, за да може финансовият и икономическият сектор да запазят своята стабилност и да се осигури на населението доходи, работа и здравословна среда за тяхната безопасност.

Дълговото финансиране на общинските инвестиции е необходимост, която е належаща, тъй като, за да се разрасне една община, се изискват средства за нейното преустройство, функционалност, инфраструктура, обезпеченост. Недостигът на финансова обезпеченост на националното правителство изисква общините да търсят алтернативни източници на финансиране или да се сблъскат с неоптимистичната перспектива на изоставане в инфраструктурно отношение, което сериозно довежда до негативни последици за качеството на живот и икономическата производителност на градската зона. С помощта на дълговото финансиране общините в България могат да изградят своите инвестиционни проекти, които спомагат за устойчивото развитие на градовете и за облагородяването на регионите.

REFERENCES

Author's team. (2021). Features of the Bulgarian transition. A look at the economic development of Bulgaria - from post-socialism to EU integration (1990 - 2020). Sofia: VUZF (*Оригинално заглавие: Авторски колектив. (2021). Особенности на българския преход. Поглед към икономическото развитие на България – от постсоциализъм към интеграция в ЕС (1990 – 2020 г.). София: ВУЗФ*)

⁵⁰ Пак там.

- Асенова, К. (2017). Финанси. ИК на РУ „Ангел Кънчев“ (**Оригинално заглавие:** *Asenova, K. (2017). Finance. IC of RU "Angel Kanchev"*)
- Brusarski, R., Zahariev, A., Manliev, G. (2015). Financial theory. V. Tarnovo: Faber (**Оригинално заглавие:** *Брусарски, Р., Захариев, А., Манлиев, Г. (2015). Финансова теория. В. Търново: Фабер*)
- Bulgarian National Bank, Gross External Debt. [онлайн] Bnb <<https://www.bnb.bg/Statistics/StExternalSector/StGrossExternalDebt/index.htm>> (**Оригинално заглавие:** *Българска народна банка, Брутен външен дълг.* [онлайн] Bnb <<https://www.bnb.bg/Statistics/StExternalSector/StGrossExternalDebt/index.htm>>)
- Vidolova, M. (2013). Banking. Distance learning textbook. Veliki Tarnovo: IM "St. St. Cyril and Methodius" (**Оригинално заглавие:** *Видолова, М. (2013). Банково дело. Учебно пособие за дистанционно обучение. Велики Търново: УИ „Св. св. Кирил и Методий“*)
- Report on the cash implementation of the consolidated fiscal program for the first half of 2020. [онлайн] <file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/Doklad-za-polugodieto_2020.pdf> (**Оригинално заглавие:** *Доклад за касовото изпълнение на консолидираната фискална програма за първото полугодие на 2020.* [онлайн] <file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/Doklad-za-polugodieto_2020.pdf>)
- Government Debt Act. [online] Lex. <<https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135458339>> (**Оригинално заглавие:** *Закон за държавния дълг.* [онлайн] Lex. <<https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135458339>>)
- Municipal Debt Act. [online] <file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/ZAK ON_za_obsinskiq_dylg.pdf> (**Оригинално заглавие:** *Закон за общинския дълг.* [онлайн] <file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/ZAK ON_za_obsinskiq_dylg.pdf>)
- Law on the measures and actions during the state of emergency, announced by a decision of the National Assembly of March 13, 2020 and on overcoming the consequences. [онлайн] Lex <<https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2137201253>> (**Оригинално заглавие:** *Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците.* [онлайн] Lex <<https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2137201253>>)
- Law on Municipal Budgets. [online] Lex <<https://lex.bg/laws/ldoc/2134393857>> (**Оригинално заглавие:** *Закон за общинските бюджети.* [онлайн] Lex <<https://lex.bg/laws/ldoc/2134393857>>)
- Zahariev, A. (2012). Debt management. Svishtov: AI "Tsenov" (**Оригинално заглавие:** *Захариев, А. (2012). Управление на дълга. Свищов: АИ „Ценов“*)
- Kalcheva, D. (2020). Bulgarian municipalities in the conditions of the crisis related to the spread of COVID-19. // Notices - Journal of the University of Economics, 1 (**Оригинално заглавие:** *Калчева, Д. (2020). Българските общини в условията на кризата, свързана с разпространението на COVID-19. // Известия – списание на Икономически университет, 1*)
- Kalcheva, D. (2020). Determinants and restrictions on municipal funding on the example of Bulgaria. // Jubilee International Scientific Conference "Economic Science, Education and the Real Economy: Development and Interactions in the Digital Age". Varna (**Оригинално заглавие:** *Калчева, Д. (2020). Детерминанти и ограниченията върху общинското финансиране на примера на България. // Юбилейна международна научна конференция „Икономическа наука, образование и реална икономика: Развитие и взаимодействия в дигиталната епоха“. Варна*)
- Lilova, R., Zahariev, A., Bozhinov, B. (2015). Finance. Svishtov: UI "Tsenov" (**Оригинално заглавие:** *Лилова, Р., Захариев, А., Божинов, Б. (2015). Финанси. Свищов: УИ „Ценов“*)
- Law for the structure of the state budget. [online] <file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/ZUBD_final.pdf> (**Оригинално заглавие:** *Закон за устройството на държавния бюджет.* [онлайн] <file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/ZUBD_final.pdf>)
- Law for municipal debt. [online] <<https://kik-info.com/normativna-baza/zakoni/0X2135501941/>> (**Оригинално заглавие:** *Закон за общинския дълг.* [онлайн] <<https://kik-info.com/normativna-baza/zakoni/0X2135501941/>>)
- Ministry of Finance. Methodology for assessing the financial condition of municipalities. [online] <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WgAbYwac2cJ:https://www.minfin.bg/upload/11091/Methodology_Classif_LocalGov-08%2B08%2B2012%2B%25285%2529.p> (**Оригинално заглавие:** *Министерство на финансите.*

Методика за оценка на финансовото състояние на общините. [онлайн] <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:oWgAbYwac2cJ:https://www.minfin.bg/upload/11091/Methodology_Classif_LocalGov-08%2B08%2B2012%2B%25285%2529.p>

Ministry of Finance. Government Debt Management Strategy 2021 - 2023. [online] <<file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/SUDD%202021-2023%20draft.pdf>> (**Оригинално заглавие:** Министерство на финансите. Стратегия за управление на държавния дълг 2021 – 2023. [онлайн] <<file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/SUDD%202021-2023%20draft.pdf>>)

NSI. Newly registered unemployed in the labor offices and started working by districts and by weeks. [online] Nsi <<https://www.nsi.bg/node/18150>> (**Оригинално заглавие:** НСИ. Новорегистрирани безработни в бюрата по труда и постъпили на работа по области и по седмици. [онлайн] Nsi <<https://www.nsi.bg/node/18150>>)

Olegovna, L. (2014). Institutional bases of Russia's foreign debt. Moscow (**Оригинално заглавие:** Олеговна, Л. (2014). Институционалните основи на външния дълг на Русия. Москва)

Official site of the municipal enterprise "Social Patronage". [online] Socialenpatronaj <<https://www.socialenpatronaj.com/index.php/2-uncategorised.html>> (**Оригинално заглавие:** Официален сайт на общинско предприятие „Социален патронаж“. [онлайн] Socialenpatronaj <<https://www.socialenpatronaj.com/index.php/2-uncategorised.html>>)

Petrova, P. The debenture loan as a source for financing the activity of the enterprise. Recognition, measurement and disclosure in the financial statements. [online] <<file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/1078.pdf>> (**Оригинално заглавие:** Петрова, П. Облигационният заем като източник за финансиране на дейността на предприятието. Признаване, оценяване и оповестяване във финансовите отчети. [онлайн] <<file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/1078.pdf>>)

Annex A to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European system of national and regional accounts in the European Union. (2010). Brussels: European Commission (**Оригинално заглавие:** Приложение А към Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейската система от национални и регионални сметки в Европейския съюз. (2010). Брюксел: Европейска комисия)

Problems of debt financing of municipalities in Bulgaria. (1998). // Information Bulletin (1998 - 2007), 4 (**Оригинално заглавие:** Проблеми на дълговото финансиране на общините в България. (1998). // Информационен бюлетин (1998 – 2007), 4)

Opinion of the European Economic and Social Committee on the "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the long-term financing of the European economy". (2014). // Official Journal of the EU, C 451/91 (**Оригинално заглавие:** Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно дългосрочното финансиране на европейската икономика“. (2014). // Официален вестник на ЕС, C 451/91)

Stoilova, D. (2006). Problems of municipal bond financing in Bulgaria.//Governance and Sustainable Development 1-2 (14) (**Оригинално заглавие:** Стоилова, Д. (2006). Проблеми на общинското облигационно финансиране в България.//Управление и устойчиво развитие 1-2 (14)

Stoyanov, V. (1998). Finance. Sofia: Luren Publishing House (**Оригинално заглавие:** Стоянов, В. (1998). Финанси. София: ИК „Люрен“)

Commercial Law. [online] <<https://lex.bg/laws/ldoc/-14917630>> (**Оригинално заглавие:** Търговски закон. [онлайн] <<https://lex.bg/laws/ldoc/-14917630>>)

Ter-Minassian, T. (2007). Fiscal Rules for Subnational Governments: Can they promote fiscal discipline? OECD Journal of budgeting, 6

Assenova, K. (2019). Local budgets – more decentralization, more Efficiency. // Proceedings of University of Ruse, Vol. 58, book 5.1, pp. 74 - 79