



Пресияна Стойкова Ненкова е завършила УНСС, специалност Финанси през 1994 г. и специалност Право през 1997 г. Понастоящем работи като асистент в катедра „Финанси“. Води лекционни курсове по дисциплините Публични финанси и Управление на местните финанси. През 2002 г. защитава докторската си дисертация. Научните ѝ интереси са в областта на фискалната децентрализация, данъчното облагане и финансирането на публичния сектор.

Член е на Асоциацията на финансистите в публичния сектор в България.

ФИНАНСОВО ПОДПОМАГАНЕ НА МЕСТНИТЕ ЮРИСДИКЦИИ – ПРАКТИКА И ПРОБЛЕМИ

гл.ас. д-р Пресияна Ненкова

УВОД

Възникването на финансови затруднения на местно ниво представлява проблем, чието разрешаване се свежда до това, дали трябва да бъде оказана някаква икономическа помощ на съответната община, в какви мащаби и в каква форма. В някои случаи тази помощ е необходима и основателна. Природните бедствия или внезапното закриване на големи предприятия могат да поставят отделните общини в такава тежка икономическа ситуация, чието преодоляване да е извън техния контрол. От друга страна, наличието на икономически затруднения, породени от липсата на адекватни решения и поведение на местните власти, не предполага автоматично финансова подкрепа от правителството.

Разрешаването на проблемите, свързани с финансовите затруднения на общините, е от значение както за централната, така и за местните власти. На местно ниво стои компромисът между индивидуалния и колективния интерес. Индивидуалният интерес на отделната община оправдава като рационално търсенето на колкото е възможно по-голяма финансова подкрепа от централната власт. Защитата на колективния интерес изисква избягването на такава помощ, защото тя може да ограничи местната автономия.

На централно ниво стоят въпросите за това, какво трябва да се направи, след като една община е изпаднала във финансови затруднения, по какви критерии да бъдат отличени основателните от неоснователните искания на местните власти за финансова подкрепа и как да се предотврати появата на финансови проблеми в местните юрисдикции.

1. ФИНАНСОВАТА ПОДКРЕПА, РАЗГЛЕЖДАНА ОТ ПОЗИЦИИТЕ НА МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ

Ефективната алокация на ресурсите в местните териториални единици изисква обхващане на ползите и разходите, свързани с дадена дейност. Ако не се отчетат всички социални ползи от дейността, местните блага и услуги се доставят в незадоволително малко количество. И обратно, когато не се вземат предвид всички социални разходи, количеството на доставяните услуги е неоправдано голямо поради това, че цената е изкуствено занижена. Докато основна цел на местната политика е единствено развитието на публичните дейности с безплатен достъп (финансирани на база на всеобщото данъчно облагане), местните власти няма да имат стимули да обхванат всички разходи и да ги отразят адекватно във финансирането¹.

От гледна точка на отделната община финансовата помощ, оказвана от правителството, е желана и се приема положително. Превръщането на местните разходи във „външни“ означава по-добри услуги, без да е необходимо налагането на по-високи данъци, а последното е една атрактивна опция за местните политици. Прехвърлянето на разходите по осъществяването на местните дейности в тежест на националната данъчна база или на данъчната база на други местни юрисдикции е винаги добра възможност за индивидуалната община. В същото време, понеже разходите в крайна сметка трябва да бъдат платени, ако всички общини разчитат на централна помощ, те може въобще да престанат да финансират своите разходи.

Финансовата помощ от страна на правителството независимо под каква форма не може да не засегне по някакъв начин местните източници на приходи. Това проличава най-добре, когато помощта е за сметка на други общини.

В Дания² субсидиите, предназначени за местни юрисдикции с ограничена данъчна база, се финансират посредством намаления в общите субсидии за другите местни юрисдикции. Финансовото състояние на определени териториални единици е такова, че за да разрешат своите затруднения без помощта на правителството и без да увеличават данъчните ставки на подоходния данък, те трябва да намалят значително текущите и капиталовите разходи. Икономическите проблеми в тях се дължат на общото нарастване на разходите, като в същото време данъчната база се стеснява поради намаляване на населението в работоспособна възраст. Така подобряването на финансовото състояние на определени местни юрисдикции е финансова тежест за други.

Силният преразпределителен ефект на държавните трансфери има още по-значителни последици в България.

До началото на 2003 г. общините получават половината от приходите по ЗДОД. Със Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г. средствата от данъците по ЗОДФА се преотстъпват в размер сто на сто по бюдже-

¹ Wallace, E. Oates, 1972, Fiscal Federalism, New York: Harcourt Brace Jovanovich; Richard Musgrave, 1959, The Theory of Public Finance, New York: McGraw-Hill Book Co.

² Rattsso, Jorn, 1998, Fiscal Federalism and State-Local Finance: the Scandinavian Perspective, Northampton, MA: Edgar Elgar.

тите на общините с изключение на 35 на брой общини. За тях споделянето на данъчните приходи е в процентни съотношения, различни за отделните общини. Останалата част от приходите по ЗОДФА се използва за предоставяне на допълващи субсидии на други общини, при които разликата между размера на преотстъпения данък и размера на всички разходи за делегираните държавни дейности е отрицателна. Така, когато една община работи добре, създава нови работни места и в резултат генерира на своята територия повече приходи по ЗДОД, те ѝ се отнемат, вместо да ѝ се даде възможност свободно да се разпорежда с тях. Това засилва преразпределението до степен, че всъщност развитието на икономически слабителните общини е за сметка на богатите, което принуждава последните да търсят начини за увеличаване и разширяване на своите собствени приходоизточници. В крайна сметка допълнителната тежест пада върху местните данъкоплатци.

По-същия начин, ако централната и местните власти ползват една и съща данъчна база, разширената финансова подкрепа може да доведе до стесняване на местната данъчна база и така да влоши вертикалната данъчна координация. Дори и да ползват различни приходоизточници, когато по-голямата централна помощ изисква определянето на по-високи ставки на национално равнище, е възможно да се стигне до ограничаване на икономическата активност и оттук – до отрицателно въздействие върху местната данъчна база. Нещо повече, централната власт рядко предоставя безусловни помощи – тя налага изисквания и контрол при използването на предоставяните финансови ресурси. Това ограничава местната автономия по отношение на разходната политика и неизбежно води до промени в организацията на средствата от местните приходоизточници.

В резултат може да се твърди, че за индивидуалната местна юрисдикция избягването на финансовата помощ от централната власт е публично благо, докато получаването ѝ е частно благо¹.

Или съществува конфликт между индивидуалния и колективния интерес на местно ниво. Това е показано в табл. 1.

Допускането, че в една държава има само две общини – А и В, всяка от които трябва да избира дали да поиска финансова помощ от правителството, или не, води до четири начина на действие за всяка от тях. За да разберем как тези възможни резултати изглеждат от перспективата на община А, нека приемем, че степента на удовлетвореност е, както следва:

нула, ако единствено община В получи финансова помощ. Финансирането от националната данъчна база тогава ще повлияе върху фискалния капацитет на община А и ще доведе до това, че съотношението между предлаганите услуги и данъците ще се влоши в сравнение с община В;

едно, ако и двете общини получат финансова подкрепа. В този случай фискалната свобода и автономия едновременно намаляват и за двете общини, като съотношението между предлаганите услуги и данъците ще остане сравнимо;

две, ако нито една от двете общини не получи финансова помощ. Това означава, че непромененото ниво на данъчното облагане в национален мащаб ще предостави по-голяма възможност за промени в местните данъци. Нещо повече,

¹ Robert, P. Inman, 2000, Local Fiscal Discipline in U.S. Federalism, Philadelphia, PA: Wharton School.

фискалната автономия и независимост на местно ниво ще бъдат в по-висока степен, защото няма да има ограничения, наложени от правителството;

три, ако община А получи финансова помощ, единствено тя ще има финансови облаги.

Таблица 1

		Община В	
		не получава финансова помощ	получава финансова помощ
Община А	не получава финансова помощ	I Община А:2 Община В:2	II Община А:0 Община В:3
	получава финансова помощ	III Община А:3 Община В:0	IV Община А:1 Община В:1

Ако двете общини се кооперират, изхождайки от това да получат възможно най-висока обща удовлетвореност, те ще се опитат да бъдат в ситуация I. От друга страна, при положение че и двете общини действат от гледна точка на своя индивидуален интерес, те ще предпочетат ситуация IV.

В две от ситуацияите отделната община няма опции за никакъв реален избор. Когато разглеждаме община А:

- ако община В получи финансова подкрепа, А ще търси степен на удовлетвореност 1, а не 0, и отново ще предпочете ситуация IV;
- ако община В не получи финансова помощ, А ще търси степен на удовлетвореност 3, а не 2, и ще предпочете ситуация III.

Оттук следва, че индивидуалният избор на община А ще бъде ориентиран към получаването на финансова помощ независимо от избора на В. Същите съображения, приложени към В, водят до извода, че и двете общини ще предпочетат финансова подкрепа от централната власт. Или те ще бъдат в ситуация IV, макар че тогава общите им ползи са по-малки, отколкото ако откажат помощ. В крайна сметка това, което изглежда рационално поведение от гледна точка на индивидуалния избор, е нерационален обществен избор и двете общини ще попаднат в „обществен капан“. Така всички общини ще се опитват да получат финансова помощ от правителството, независимо че от позицията на обществения избор положението на всички тях ще се влоши. Емпиричната значимост на избора, който правят местните юрисдикции, се потвърждава от практиката¹ на Швеция и Германия.

След икономическата криза в началото на 90-те години множество шведски общини са в критично финансово състояние. Първото искане за централизирана финансова подкрепа е в началото на 1992 г. В резултат на продължителни прегово-

¹ Bordignon, M., M. Dahlberg, B. Greval, etc., 2000, Subnational Government Bailouts in OECD countries. Four Case Studies, Inter-American Development Bank, Research Network Working Papers – R-399.

ри с правителството като част от оздравителния икономически план на множество местни власти е предоставена значителна по размер субсидия. До 1998 г. 87 от всичките 288 общини се обръщат поне веднъж към правителството за предоставяне на допълнителни финансови средства извън тези, предвидени за разрешаване на финансовите затруднения на местно ниво.

През 1998 г. провинциалните власти на Заарланд и Бремен сезират Германския конституционен съд по повод тяхната нужда от федерална финансова помощ, за да се справят с твърде големия си публичен дълг. Решението на съда е в полза на провинциалните власти. Като основание се посочва, че Германската федерална конституция цели създаването на еднакви фискални условия и жизнени стандарти, което може да бъде постигнато единствено с финансовата подкрепа на федералното правителство. Още повече, че има несъответствие между разходните отговорности на провинциалните власти и автономията при определяне на текущите им разходи.

Подобно поведение на местните юрисдикции, макар и оправдано в известна степен от съществуващата система на финансови взаимоотношения с централната власт, се наблюдава и в Норвегия.

До реформата в местното самоуправление през 1986 г. в Норвегия¹ системата на държавните трансфери е твърде фрагментирана. Тя се състои от специфични субсидии, координирани от отделните министерства, които едностранно определят критериите за предоставяне на трансферите. Това стимулира всички местни власти да представят икономическата ситуация в своите юрисдикции във възможно най-лоша светлина, така че да изглеждат крайно нуждаещи се в очите на централната власт. Особено успешна стратегия е увеличаването на местния дълг до такива размери, че местните власти да не могат да изпълняват и осъществяват обичайните публични дейности, с което обясняват и нуждата от отпускане на допълнителни средства за сметка на държавния бюджет.

И в трите разгледани държави местните власти имат стимули да следват поведение, чрез което да получат допълнителни финансови средства от правителството. Рационалните действия на местните власти и информационната асиметрия затрудняват правителството при оценката и разграничаването на основателните от неоснователните искания за финансова помощ. Освен това ситуацията допълнително се комплицира поради това, че местните приходоизточници се контролират от централната власт, а субсидиите са важен елемент от местните финанси. Тогава местните власти основателно посочват правителствената политика по отношение на местната автономия като причина за своите финансови трудности.

В други случаи обаче местните дефицити могат да се дължат на безотговорните действия на местните власти и липсата на добър управленски подход. Така се появява необходимостта от изграждането на такава местна приходна система, която да разчита на независими източници на финансиране, на създаването на строги правила по отношение на дълговото финансиране и точното разгранича-

¹ Rattsjo, Jorn, 1998, Fiscal Federalism and State-Local Finance: the Scandinavian Perspective, North-Hampton, MA: Edgar Elgar.

ване на държавните от общинските дейности със съответните им средства за финансиране.

С други думи, ако местните власти не разчитат на собствени приходи и не са принудени да ги ползват, ще имат стимула да прехвърлят своите разходи върху централната власт или върху другите местни юрисдикции. В резултат те винаги ще бъдат сигурни във финансовата подкрепа на правителството и безотговорно ще се разпореждат със обществените ресурси.

2. ФИНАНСОВАТА ПОДКРЕПА, РАЗГЛЕЖДАНА ОТ ПЕРСПЕКТИВАТА НА ЦЕНТРАЛНАТА ВЛАСТ

Подпомагането на общини, изпаднали във финансови затруднения, често се приема за основателно и необходимо действие на централните власти. В какво точно се изразява основателността на искането за финансова подкрепа, е въпрос на обществен избор, решен по различен начин в отделните държави. Основният проблем е да се разграничат основателните от неоснователните случаи. И въпреки това е често явление удовлетворяването на неоснователни искания за централна помощ, защото наличността на държавните фондове е стимул за всяка местна юрисдикция да търси финансова подкрепа независимо от нейното икономическо състояние.

Пред централната власт стоят основно два проблема. Първо, да разреши въпроса с информационната асиметрия, тъй като местната власт е тази, която има най-обширна информация за реалната икономическа ситуация в съответната община. Нейното предоставяне на централната власт не е в интерес на местните власти, защото тогава може да бъде отказано финансово съдействие.

Второ, дори да липсва информационна асиметрия и въпреки декларираната от правителството политика да оказва финансова подкрепа само при основателни искания, невинаги съществува съответствие между обещани и действителни действия. Икономически или политически съображения често са основание за финансово подпомагане на общини, които всъщност нямат нужда от това. Тогава местните власти имат стимул да оказват натиск върху правителството за предоставяне на финансови средства независимо от основателността на искането. Така че вторият проблем се отнася до изграждане на система от критерии за квалифициране на основателните и неоснователните искания.

Разрешаването на проблема с информационната асиметрия повдига аргумент за създаването от страна на централната власт на някаква система за мониторинг на икономическата дейност на местните власти. Това може да стане по различни начини. Ако гарантирането на безпристрастност на системата е важно, мониторинг трябва да се осъществява от независима агенция, неподлежаща на политическа интервенция. Мониторинг може да се осъществява и от самото правителство по административни съображения. В този случай обаче е трудно да се приеме, че ще бъдат спазени принципите на обективност и справедливост. Каквато и да е формата на мониторинг, нейната най-важна задача е да създаде официални индикатори за икономическата дейност на местните правителства.

Проблемът за провеждането на целенасочена политика на оказване на помощ единствено при основателни искания е далеч по-труден за разрешаване.

Той не стои, ако централната власт има пълната свобода на действие по собствено усмотрение да предоставя финансова подкрепа на местните власти. Тогава и необходимостта от разграничаването на основателните от неоснователните искания отпада. Причината за такива действия е, че отказът да се предостави финансова подкрепа, дори и когато тя не е нужна, носи разходи на централната власт.

Икономическите разходи са налице, ако отказът да се предостави финансова подкрепа се приема от кредитните пазари като сигнал за неспособността на правителството да се справи с финансовите си задължения. Това отношение на финансовите институции е оправдано особено ако съществуват законови правила, изискващи централната власт да покрива в някои случаи дълговите задължения на местно ниво. Още по-силен е този аргумент при наличието на партийни и политически отношения между централната и местните власти. Тогава кредитните пазари ще изискват по-високи лихви, когато заемат пари на централната власт.

Политическите разходи са налице, когато местните данъкоплатци заемат водещо място сред националните избиратели. Това важи особено силно по отношение на местни юрисдикции с голямо население и важно значение като столиците. Отказът на централната власт да окаже финансова помощ на такива общини или разпределянето на държавните трансфери на базата на политически критерии винаги навлича някакви разходи на управляващото мнозинство.

В подкрепа на това твърдение са резултатите от последните местни избори в България – октомври 2003 г. Счита се, че ограниченият брой кметски места и слабата представителност в общинските съвети са отрицателен вот за управляващото мнозинство на НДСВ. Интересна е ситуацията в столицата, където кандидатите на управляващото мнозинство за кмет и общински съветници са с подкрепата на малък процент от столичани. Разбира се, за резултатите от изборите голямо влияние са оказали и много други фактори, но не бива да се пренебрегват опитите на правителството за централизиране на общинските финанси. Нецелесъобразното съкращаване на столичния общински бюджет чрез отнемането на значителна част от приходите по ЗОДФЛ и ма за последствие влошаване на голяма част от предлаганите в столицата общински услуги и неефективно взаимодействие между областната и общинската управа.

От не по-малко значение при вземането на решение за подпомагане на общините е и въпросът за това, какво точно се влага в понятието финансови затруднения на местно ниво. Позициите и разбиранията на централната и местните власти по този въпрос понякога съществено се различават. По принцип се приема, че е невъзможно една местна юрисдикция да стигне до такова тежко икономическо състояние, че да изпадне в несъстоятелност или да „фалира“. На практика единствено в две страни от Европейския съюз – Швейцария и Великобритания, е уредена¹ законовата процедура за обявяване в несъстоятелност на местните юрисдикции.

Наличие на финансови затруднения може да се предполага тогава, когато местните власти са направили разходи и са натрупали дългове, които значително надвишават техните финансови задължения и бюджетните предвиждания за при-

¹ The risk arising from local authorities' financial obligations, 2001, Council of Europe, LRAE, № 76.

ходи, а всички възможни начини за привличане на необходимите средства посредством емитиране на нов дълг, продажба на общинска собственост, увеличаване на данъците и таксите са изчерпани.

Така към финансовите затруднения не могат да се отнесат единствено ситуациите, свързани с трудностите по обслужване на общинския дълг. Финансови затруднения възникват и тогава, когато разходите по изграждане на важна публична структура надхвърлят предвидените за това средства в местните бюджети. Същото може да се каже и за случая, когато частна фирма, отговорна за изграждането на определен инфраструктурен обект, не може да изпълни своите задължения и ги прехвърля на общината. Бъдещи трудности са вероятни и ако една местна юрисдикция гарантира кредитите, отпуснати на частна фирма, чието развитие и чиято дейност се подкрепят от общината. Възможно е също непридвидимо съкращаване на приходите извън контрола на местните власти.

Освен това е полезно да се разграничават финансовите затруднения, чието възникване е било предсказуемо, като структурните бюджетни дефицити и непредвидимите обстоятелства като природните бедствия. Така действията, предприети за преодоляване на затрудненията, ще се базират на причините за тяхното възникване и ще имат по-голяма резултатност.

3. СИСТЕМАТА НА МЕСТНИТЕ ФИНАНСИ И НЕЙНОТО ВЛИЯНИЕ ЗА ПОРАЖДАНЕ НА ФИНАНСОВИ ЗАТРУДНЕНИЯ НА МЕСТНО НИВО

Начинът, по който е изградена системата на местните финанси, влияе силно както върху степенята на финансовите затруднения, които може да изпитва една община, така и върху размера, обхвата и формата на финансовата помощ, от която тя се нуждае.

В идеалния случай приходите в общинските бюджети трябва да съответстват на разходите. На практика обаче приходите винаги са по-малки от разходните потребности на общините. За да могат местните власти да заемат съответното място при осигуряването на публични услуги, те трябва да имат достъп до адекватни приходоизточници и правомощия да ги изразходват ефективно. А това означава, че структурата на собствените приходи и държавните трансфери е необходимо да се определя от отговорностите, предоставени на местните власти, а ресурсите – да бъдат съизмерими с дейностите, за чието финансиране са предназначени.

3.1. Разпределяне на разходните отговорности между различните нива на публично управление

Разходите, осъществявани на различните нива на публично управление, се определят от обхвата и разпределението на отговорностите по предоставянето на публични блага и услуги. Държавата има изключителни правомощия в определени сфери, осъществяването на някои дейности се делегира на местните власти, доставянето на част от публичните услуги е със смесени отговорности, а на други е изцяло в компетенциите на местните власти.

Ефективност при алокация на ресурсите се постига, когато разходните отговорности по доставянето на публични услуги се делегират на това ниво на управление, което е най-близо до получателите на ползите от съответните услуги. Според този общоприет критерий на централизирано доставяне подлежат ограничен брой публични блага като националната отбрана, външноикономическите отношения и обществения ред, чиито ползи обхващат територията на цялата държава и всички нейни граждани.

Разбира се, съображенията за алокативна ефективност могат да влязат в конфликт с целите на преразпределителната и регулативната политика. В страни, които се характеризират със значителни регионални отклонения в разпределението на производствените ресурси и дохода, възможностите на местните власти да осигуряват публични блага се различават съществено. Това води до нежелана „миграция“ на факторите на производство и може да причини нестабилност при политически и социален натиск.

Оттук не следва автоматично, че в такива случаи централизираното доставяне на публични блага и услуги е задължително. Правителството оказва влияние върху децентрализираното доставяне чрез:

- държавни трансфери, за да се изравни фискалният капацитет на местните власти;
- контрол върху количеството и качеството на доставяните от по-ниските нива на управление услуги;
- въвеждане на минимални изисквания и стандарти при осигуряването на определени блага на територията на цялата страна.

Децентрализацията на голям дял от публичните разходи понякога причинява значителни трудности при набиране на необходимите средства за тяхното финансиране. Дори общият размер на разходите на местните власти да е ограничен посредством законови изисквания по отношение на данъчното облагане и дълговото финансиране, промените в самата структура предизвикват проблеми във финансирането и необходимост от намесата на централната власт. Такъв е случаят, когато структурата на местните разходи е концентрирана в направления, които се влияят силно от търсенето. Балансираният местен бюджет не може да се справи със ситуация, в която ръстът на разходите, породен от повишено търсене, изпреварва значително ръста на приходите. Колкото по-голям е дялът на местните в съвкупните публични разходи, толкова по-голяма е необходимостта от съвместни действия и координация между различните нива на публична власт.

Ефективността от разпределяне на разходните отговорности между централната и местните власти невинаги се реализира на практика поради наличие на някои от следните обстоятелства:

Първо, административният капацитет на местните власти е възможно да бъде твърде ограничен. Големият по численост персонал, лошите технически способности и качества на служителите, неспособността да се формулират и прилагат разходни програми, които да подпомогнат ефективно използване на наличните финансови ресурси, са характерни като проблем на много местни администрации.

Второ, местните власти често не могат да развият модерна и прозрачна система на управление на разходите, включително адекватни механизми на финансов контрол, отчетност и оценка.

Трето, размерът на местните юрисдикции (население и територия) понякога не предпоставя пълното реализиране на ползите от децентрализацията. Въпреки икономиите от мащаба (или от намаляващите средни разходи за единица от предоставяните услуги) в една малка община е логично да се реализира неефективност, защото не е сигурно, че общите разходи ще бъдат покрити от малкото на брой потребители при предоставянето на определен тип услуги.

Четвърто, административно-териториалното деление може и да не съответства на принципите за фискална еквивалентност. Когато териториалният обхват на ползите от една публична услуга надхвърля границите на дадена местна юрисдикция, жители на други общини ползват услугата, без да плащат за това. Така разходите на доставящата община са по-високи от ефективното им ниво и част от местните приходоизточници отиват за финансиране на „външни“ ползи.

Пето, значителен проблем е и наличието на споделени разходни отговорности. Обикновено функции като отбрана, външна търговия и обществен ред се осъществяват от централната власт. Развлекателни услуги, пътна инфраструктура, пожарна, транспорт и т.н. се доставят на местно ниво поради това, че носят специфични ползи на определени групи от населението. Съществуват и споделени функции като социалните дейности и образованието, делегирани на местните власти, но финансирани съвместно с правителството. Ако правната рамка, разпределяща отговорностите между централната и местните власти, не е ясна, се наблюдават ситуации, в които общините финансират, а не могат да управляват и контролират начина на изразходване на средствата.

Шесто, понякога делегирани от правителството нови отговорности за предоставяне на публични услуги не могат да бъдат посрещнати от съществуващите местни бюджети. Причината е в дефинирането на системата на финансови приходи, преди да се определят разходните отговорности на местните власти, а също и постоянните промени в обхвата на местните разходи, осъществявани едностранно от правителството. Тогава е възможно финансовите ресурси, контролирани от местните власти, да не са достатъчни и в значителна степен да не покриват техните разходни нужди.

В България обхватът на отговорностите на местните власти е уреден в ЗМСМА чрез неизчерпателно изброяване на сферите, в които общините могат да правят разходи. Така няма точно определение на разпределението на отговорностите между държавата и общините по финансирането и управлението на публичните дейности. Проблеми са налице и поради наличието на споделени между централната и местните власти отговорности, както и на делегирани от държавата дейности. Не е ясно кои обекти и дейности се финансират от общинския и кои от държавния бюджет. Съществуват и множество ограничения за общините при разпределянето по собствено усмотрение на средствата за финансиране на публичните дейности, както и наложени приоритети при разпределяне на разходите. Всичко това заедно с възможностите за ежегодна промяна в методиката за определяне на субсидиите има за резултат дългогодишно наличие на хронични бюджетни дефицити и неразплатени разходи. С решение на МС от началото на 2003 г. е извършено разделение на финансираните чрез бюджетите на общините дейности на държавни и общински. Средствата за осъществяване на държавните дейности се осигуряват от държавата под формата на преотстъпени данъчни приходи по

ЗОДФЛ и допълваща субсидия. Информацията за размера на необходимите разходи се базира на нормативи, приети от Министерския съвет, които ги остойностяват като средства за годишна издръжка на ученик, болнично легло и т.н. Целта е да се премахнат бюджетните дефицити на местно ниво или, ако има такива, те да бъдат разглеждани като следствие от нерационални действия на местните власти. Разбира се, проблемите, свързани с разпределянето на разходните отговорности между държавата и местните власти, трябва да получат трайно и стабилно разрешение със съответните законодателни промени.

Децентрализирането на значителни разходни отговорности на местните власти поставя нови цели пред управлението на публичните разходи. Те се изразяват в това:

- да се постигне координиране на бюджетната политика на всяко ниво на публично управление, за да се осигури нейната съгласуваност с националните макроикономически цели;
- да се насърчи изразходването на бюджетни средства по начин, възможно най-близък до разходната ефективност и предпочитанията на хората;
- да се осигури добър мениджмънт на финансовите операции на всяко ниво на публично управление.

Неправилният подход за постигане на тези цели може да причини влошаване на фискалното „здраве“ на местно ниво. Тяжното реализиране трябва да се осъществи чрез всички средства на публичния мениджмънт – планиране и изготвяне на бюджета, изпълнение на бюджета, финансово планиране, одит и т.н.

Не по-маловажно е изграждането на система от критерии за оценка на финансовото състояние на местните юрисдикции и на икономическата ситуация в тях въобще. Когато показателите, използвани на централно и местно ниво, се различават, е трудно да се прецени дали исканията на местните власти за финансова подкрепа са основателни, или не.

3.2. Разпределяне на правомощията по привличане на финансови средства между различните нива на публично управление

Общоприети стандарти за идеална структура на местните приходи няма, но в теорията и практиката на фискалната децентрализация съществува единно становище за принципите на финансиране при ефективното използване на многостепенното управление.

Счита се, че предоставянето на пълна свобода на местните власти в областта на данъчното облагане лишава правителството от важни инструменти на фискалната политика. Освен това се затруднява провеждането на преразпределителна политика чрез държавния бюджет по отношение както на отделните доходни групи, така и на цялата съвкупност от местни териториални единици. Освен това различията в данъчните ставки и базата на определени данъци на местно ниво водят до „миграция“ на факторите за производство между местните юрисдикции поради силната отвореност на местните икономики. За да се избегнат тези изкривявания в алокативната ефективност, е необходимо да се постигне определена степен на хармонизация на националната и местната данъчна политика.

От друга страна, съсредоточаването на данъчното облагане изцяло на национално ниво също не е желателно. Така се разрушава връзката между ползите от публичните разходи на местно ниво и тяхната цена – данъците, изисквани за финансиране на публичните дейности. Това води до лишаване на местните власти от фискални отговорности и влошава тяхната финансова дисциплина.

Затова алтернативният подход, наблюдаван в практиката на повечето страни, е предоставяне на достъп на местните власти до определени собствени ресурси в комбинация с различни по вид гържавни трансфери за компенсирание на разликата между местните приходи и разходи. Като собствени ресурси се разглеждат тези, които се създават на територията на местната юрисдикция – техни източници са доходите, потреблението и собствеността на местното население. Към системата на собствени приходи съществуват няколко основни изисквания.

Първото изискване по отношение на собствените ресурси на местните власти е тяхната адекватност. Те трябва да бъдат достатъчни по размер за осъществяване на местните публични функции. Това означава тежестта им в местните финанси да се определя от съотношението между собствените и делегираните гържавни функции на местните власти. Често делът на собствените ресурси в общите местни приходи е значителен и се приема, че местните власти имат достъп до адекватни на разходите им функции източници на финансиране. На практика общините обикновено изразходват получените от различните местни приходоизточници средства и спират да търсят допълнително финансиране, разчитайки на подкрепа от централната власт. Проблемът се усложнява и когато няма ясно разграничение между текущи и капиталови бюджети. Тогава средствата се изразходват, като първо се покриват текущите дейности, а остатъкът се заделя за капитални проекти под формата на остатъчна величина.

Второто изискване е наличие на свобода на местните власти при определяне на обхвата на източниците на финансиране и начина на използване на ресурсите. Така, от една страна, се изгражда съпоставимост между приходите и разходите на местно ниво. От друга, се повишава отговорността на местните органи на управление при доставяне на публични услуги с цел задоволяване на потребностите и предпочитанията на местното население. Освен това по-лесно може да се определи дали причините за наличието на финансови затруднения на общините произлизат от централната или от местните власти.

Свободата по отношение на собствените ресурси се гарантира с нецелевия характер на местните приходи и възможността местните власти да определят ставките на местните данъци и такси в законовоустановените граници. Разбира се, имайки предвид „мобилността“ на факторите на производство – труд и капитал, за предпочитане е дефиницията на данъчната база на местно ниво да е еднаква за всички местни юрисдикции. Разликите в местните данъчни ставки трябва да са незначителни, така че да не се насърчава данъчната конкуренция на местно ниво.

Третото изискване към собствените местни ресурси е те да носят стабилни и регулярни финансови приходи. Базата на местните приходи трябва да е достатъчно широка и да не се съсредоточава върху един-единствен източник. Освен това е необходимо местните данъци да използват данъчна база с ниска еластичност по отношение на доходите, така че приходите в местните бюджети да не се влияят от цикличните изменения в местните икономики. По тази причина

приходите от подоходните данъци най-често се споделят от правителството и местните власти. Основните местни данъци са тези върху собствеността – те имат немобилна данъчна база и осигуряват стабилност на местните приходи, за да могат местните власти да вземат обосновани бюджетни решения. Данъците върху потреблението или върху капиталовите доходи обикновено са добавъчни или споделени. Те се включват в местната данъчна база, за да осигурят достатъчна динамичност на приходите, т.е. нарастване, пропорционално на икономическите променливи.

Значението на различните данъци в общите местни данъчни приходи за някои европейски страни са представени в приложение 1. Най-голям е дялът на приходите от данъците върху печалбата и капиталовите доходи, независимо че това са предимно споделени с централната власт приходи. Данъците върху стоките и услугите носят незначителни средства за местните бюджети в повечето страни заедно с данъците върху работната заплата. Данъците върху собствеността показват голямо разнообразие, като приходите от тях варират от 5,6 % до 99,7 %.

Друг важен елемент на местните приходи са потребителските такси. Използването на такси, които включват пряко възстановяване на разходите за предоставяне на определени услуги, позволява да се минимизира данъчното натоварване на населението. Въпреки че техните приходи имат целеви характер, свободата на местните власти да определят размерите им позволява контрол върху търсенето на отделни услуги. Освен това таксите осигуряват и директна връзка между ползите от предоставяните услуги и заплащаната цена.

Административните аспекти на фискалната децентрализация също имат значение за финансовото състояние на местните власти. Предоставянето на приходни правомощия на местните власти повдига въпроса за това, кое ниво на публично управление да администрира събирането на приходите от местните данъци и такси. Децентрализираното администриране може да реализира значителни ползи като повишаване на отговорността и финансовата дисциплина на местните власти, както и по-голяма гъвкавост при адаптиране на системата към местните условия и специфики. От друга страна, местната администрация невинаги разполага с достатъчно добра технология и капацитет, за да се справи ефективно със събирането на данъчните задължения и другите приходи. Понякога определени данъкоплатци осъществяват своята дейност на територията на няколко местни юрисдикции и това изисква както коопериране между различните нива на публично управление, така и изграждане на обща система за мониторинг на данъчно задължените лица. При положение че такава система неизбежно е изградена на централно ниво, дублирането на функциите при администриране на данъците и нарастването на разходите по тяхното осъществяване стават ненужни.

3.3. Държавни трансфери и споделени приходи

Важно е да се вземе предвид обстоятелството, че местните власти изпълняват делегирани от държавата функции и че съществуват услуги, които трябва да бъдат осигурени в минимални стандарти за всички хора. Това обяснява и големия дял на субсидиите в местните финанси. Докато данъците със сравнително по-високи постъпления са съсредоточени на централно ниво, нарастващите отговорности

и разходи на местните власти 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 разходните отговорности.

Така причините за използване на субсидии като част от местните бюджети се изразяват в следното. Те се предоставят, когато местните власти действат като агент на правителството при доставянето на публични услуги или за да се стимулира доставянето на публични услуги, ползите от които излизат извън територията на доставящата ги юрисдикция. Освен това субсидиите се използват за смекчаване или неутрализиране на вертикалните и хоризонталните фискални дисбаланси.

Изграждането на системата на държавните трансфери е един от най-сложните елементи на децентрализацията. Тази система трябва не само да доведе до желаното разпределяне на ресурсите между местните юрисдикции, но и да осигури ефективни граници на преразпределителната политика на правителството.

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

За намирането на подходящия баланс между местните финансови ресурси и държавните трансфери няма общовалидно правило. По принцип се счита¹, че когато собствените ресурси не са по-малки като размер от субсидиите, финансовата автономия на местните власти е достатъчно добре обезпечена.

Интересно е, че за държави с по-висока степен на децентрализация дялът на субсидиите в местните приходи надвишава данъчните и неданъчните приходи. Данните, обобщени в приложение 2, показват, че неданъчните приходи заемат относително еднаква тежест при финансирането на местните власти – 15 % за първата група (страни с по-висока степен на децентрализация по отношение на местните разходи) и 17,2 % за втората (страни с по-ниска степен на децентрализация по отношение на местните разходи). Като цяло се очертават:

- по-малък дял на местните данъци в бюджетните приходи на по-децентрализираните страни – средно 30,9 %, при средни стойности на същия показател за по-централизираните – 63,1 %, и

- в същото време по-голям дял на субсидиите в местните финансови средства за по-децентрализираните страни – средно 54,0 %, при средни стойности за по-централизираните – 19,7 %.

Преобладаващ дял² обаче имат общите субсидии, предоставяни по обективни критерии, и безусловните субсидии, които гарантират определена степен на автономия по отношение на разходните правомощия на местните власти.

Изборът между условни и безусловни субсидии трябва да се базира на няколко важни съображения. Налагането на условия при предоставянето на средства от държавата намалява автономията на местните власти и пренебрегва основните

¹ Local Finance in Europe, CDLR Report, Lisbon, 10-11 October, 1996.

² Fiscal Decentralization in EU Applicant States and Selected EU Member States, OECD, СТПА, Paris, 2002.

ползи от децентрализацията. От друга страна, тези условия са оправдани, доколкото постигат преразпределителните цели на държавните трансфери като например осигуряването на минимален стандарт в цялата държава при доставянето на образователни и здравни услуги.

Безусловните субсидии дават възможност на местните власти да се разпореждат по свое усмотрение с предоставените ресурси. В някои случаи обаче това води до неефективно изразходване на бюджетни средства и ненужно разширяване на определени дейности. При тези държавни трансфери трудно се изграждат критерии за определяне на размера на субсидията и не може точно да се отчетат потребностите на отделните териториални единици. Така е възможно местно население с по-ниски доходи и съответно по-малки бюджетни разходи да получи и по-малка субсидия въпреки своите по-големи нужди от подпомагане.

Условните субсидии също трябва да се предоставят внимателно. Наложението условия могат да доведат до пренасочване на средства от области с разходни приоритети за местните власти към области, които правителството счита за по-важни. Освен това понякога условните субсидии поставят в неравнопоставено положение отделните местни юрисдикции и ограничават възможностите за гъвкавост при изразходване на средствата.

Друга форма на държавни трансфери са споделените приходи от определени данъци. Те осигуряват достъп на местните власти до национални приходоизточници. Законодателно фиксираният дял на приходите за местните власти дава висока степен на предвидимост на приходите, което е важно за бюджетното планиране. В същото време споделянето на данъците обаче може да причини големи различия между общините от гледна точка на получаваните ресурси поради различията в местната икономическа база.

За да се избегне опасността системата на държавни трансфери да убие мотивираността за търсене на допълнителни собствени местни приходи или да стимулира неефективното използване на ресурсите, тя трябва да е насочена към постигане на следните цели:

- да осигурява баланс между свободата на действие на местните власти и контрола от страна на правителството;
- да бъде проста и лесно приложима;
- да отчита различията между общините по отношение на разходите, дължащи се на особености на населението, характеристиките на потребителите на услуги и др.;
- да отчита различията в разходите по предоставяне на една и съща услуга в различни общини поради обективни фактори като местоположение, транспортни разходи, географски особености и т.н.;
- да отчита различията във фискалния капацитет и в потенциала за реализиране на местни приходи във всяка местна юрисдикция;
- да осигурява законови гаранции за регулярното превеждане на трансферите в местните бюджети.

Очевидно е, че всички тези изисквания са трудно приложими на практика. Много е важно обаче да се използват обективни критерии при предоставяне на субсидиите, т.е. критерии, които не могат лесно да се променят по усмотрение на централната власт. Използването на субективни критерии и подходи при разпределяне на субсидиите и споделените приходи позволява на правителството да

държи във финансова зависимост местните власти, а това от своя страна дава основания на общините да очакват покриване на направените от тях задължения.

През 1989 г. бюджетният дефицит на столицата на Норвегия¹ – Осло, достига 15 % от годишните приходи. Градската управа няма средства да осъществява обичайните си дейности, след като е изразходвала всички ликвидни ресурси. Дефицитът не е причинен от никакви необичайни или извънредни обстоятелства, а е резултат от дългогодишно превишение на разходите над приходите. След като градът, заедно с няколко други големи местни юрисдикции, се обръща към правителството за финансова подкрепа, е назначена комисия от представители на различни министерства, правителството и местните власти. Докладът на комисията съдържа цялостен анализ на системата на държавни трансфери, която не отчита основните разходни нужди на местните власти и се базира предимно на условни субсидии, предоставяни по твърде субективни критерии. Предложението за промяна на държавните трансфери е одобрено от парламента, като новата формула за калкулиране на общите субсидии води до общо покачване на средствата за субсидиране на местните власти с 30 %.

При значително доминиращ дял на субсидиите общините могат да аргументират своите финансови дефицити с неизпълнени отговорности и задължения на централната власт. В някои случаи това е валиден аргумент, а в други не, защото отговорната и рационална местна политика би могла да преодолее финансовите затруднения. Поради наличието на информационна асиметрия за централната власт е трудно да разграничи валидните от невалидните аргументи. Когато обаче местните власти разполагат с независими приходоизточници, те имат алтернатива на централната подкрепа за разрешаване на своите финансови затруднения. Тогава правителството може да постави като условие за предоставяне на финансови средства първо да бъдат изчерпани собствените източници на приходи. Това оправдава създаването и поддържането на такава система на местни финанси, в която значителен дял да заемат независимите местни приходоизточници или такива, които са контролирани от местните власти.

3.4. Дългово финансиране

Практиката² на различните страни показва, че местните власти имат достъп до дългови инструменти за финансиране на своите дейности. Местните юрисдикции разполагат с ограничени ресурси и заемането на частни пари позволява далеч по-големи по размер вложения в подобряване на инфраструктурата, отколкото ако се разчита само на текущо финансиране. Капиталовите пазари определят най-добре кои общини са в състояние да получат заеми и така стимулират отговорното разпореждане на местните власти както със собствените, така и със заемните средства.

¹ Marcou, G. and I. Verebelyi, 1993, New trends in Local Governments in Western and Eastern Europe, Brussels, Institut International des Sciences Administratives.

² Borrowing by local and regional authorities, CDLR, no. 47, Council of Europe, Strasbourg: Council of Europe Press, 1992.

В същото време навсякъде по света се приема, че общинският дълг носи риск за местните териториални единици и оказва натиск върху техните бъдещи бюджети. Дълговото финансиране на общински дейности се приема положително при наличие на основно две предпоставки:

- стабилни, предсказуеми и достатъчни местни приходи, както и
- управленски и финансов капацитет за отговорното използване на кредитите.

Счита се, че местният дълг носи риск и на макроикономическо ниво, доколкото е част от държавния дълг. От гледна точка на инвеститорите общинските ценни книжа са по-рискови от тези, емитирани от правителството, защото местните власти не могат да монетизират своя дълг. Поради икономическите разходи, следващи от отказа на правителството за финансова подкрепа на местните власти, много често централната власт гарантира изплащането на местния дълг. Това при всички положения влошава финансовата дисциплина на местните власти и ги стимулира да прехвърлят разходите по дълга върху централната власт или върху бъдещите поколения. Затова се увеличава необходимостта от установяването на различни по форма регулации и контрол върху местната задлъжнялост, така че тя да не се използва като стратегия от местните власти за натиск върху правителството при оказване на финансова подкрепа.

Основните разходи и рискове, които възникват при управлението на местния дълг, са:

- местната задлъжнялост да достигне такива нива, че обслужването на дълга да е за сметка на обществените услуги;
- с течение на времето дългът да се натрупа и да се превърне в постоянен;
- да доведе до допълнително бреме за гражданите чрез увеличаващи се данъчни ставки и размери на таксите.

Най-често прилаганото ограничение по отношение на кредитирането на местно ниво е привлечените средства да се използват за финансиране на инвестиционни проекти. Въпреки това т.нар. „златно правило“ може и да не е подходящо при финансиране на капитални инвестиции, които нямат адекватните норми на икономическа и социална възвръщаемост. В много местни юрисдикции текущите разходи за образование и здравеопазване имат по-висока норма на възвръщаемост от много инвестиционни проекти. Освен това не е трудно да се избегне заобикалянето на „златното правило“ чрез трансформиране на множество текущи разходи като капиталови.

За да се предпази местното население от неразумни равнища на дълга, се използват различни ограничения и регулации. Подходите¹ за контрол на местния дълг, познати и използвани в практиката, се групират в следните четири категории:

- пазарна дисциплина. Не съществуват конституционни и законови ограничения или ограничения, определяни от правителството по отношение на дълговото финансиране на местно ниво. Местният дълг се наблюдава и регулира от финансовите пазари и преди всичко – от агенциите за кредитен рейтинг;
- коопериране между различните нива на публично управление при контролиране на местната задлъжнялост. Ограниченията и правилата относно местния дълг са установени посредством преговори, обсъждания и дискусии между централната и местните власти, като последните активно участват при формули-

¹ Teresa Ter-Minassian, Jon Craig, 1997, Control of Subnational Borrowing, IMF publications.

рането на макроикономическите цели. В резултат на този процес се стига до споразумение относно ключовите фискални параметри и изискванията към индивидуалните дългови експозиции на местните териториални единици;

- контрол, базиран на „твърди“ правила. Правилата, регулиращи местния дълг, са уредени в конституцията и законите. Някои от тях поставят лимити върху общата местна задължнялост. Други ограничават дълговото финансиране до специфични сфери – обикновено инвестиционни проекти, или забраняват заеми, които включват голям макроикономически риск, като тези от централната банка например;

- административен контрол. Тук правителството упражнява директен контрол, под различна форма върху местния дълг. То разполага с изключителните правомощия да налага ограничения върху заемите на местните власти както *ex ante* (предварително), така и *ex post* (последващо).

Всеки от тези видове контрол има своите предимства и недостатъци, които ги правят повече или по-малко подходящи за специфичните условия в отделните държави. Разбира се, най-важен е балансът между техните положителни и отрицателни страни, така че да не се стига до свръхзадължнялост на местно ниво, която е сигурна предпоставка за възникването на финансови затруднения.

Административният контрол очевидно влиза в най-големи противоречия с процеса на фискална децентрализация. Той може да въвлече правителството във вземането на решения, които са от компетенциите най-вече на местните власти, и така да ограничи местната автономия. Освен това директното одобрение от централната власт на всяка заемна операция на местно ниво прави невъзможен отказът на финансова подкрепа в случай на неизбежно просрочване или неизпълнение на задълженията на местните власти.

Въпреки че от гледна точка на ефективността контролът, осъществяван от финансовите пазари, е твърде привлекателен, той може да не е подходящ за използване. Това най-често се дължи на липсата на някое от условията, необходими на пазара, за да наложи финансова дисциплина при управлението на местния дълг, като наличие на адекватна информация за двете страни по сделките, отсъствие на държавни интервенции на пазара, способност на местните власти да реагират на пазарните сигнали и т.н.

Контролът върху местния дълг, базиран на твърди правила, е най-подходящ при осигуряване на прозрачност и сигурност. Освен това с него се преодолява влиянието, което политическият натиск оказва върху административните ограничения, налагани чрез ежегодния бюджетен процес. От друга страна, законодателно фиксираните правила не са достатъчно гъвкави спрямо промените в икономическата обстановка и принуждават местните власти да предприемат действия, с които да заобикалят закона. Такива действия са преквалифицирането на разходите от текущи в капиталови, създаването на предприятия с възможност да заемат средства за дейности, които всъщност могат да се финансират и от местните бюджети, и др. За да бъде ефективен, този тип контрол трябва да бъде съпроводен от ясна дефиниция за съдържанието на местния дълг, максимално ограничаване на извънбюджетните операции и добре работеща информационна система, обхващаща всички местни плащания.

Изложените дотук съображения са в подкрепа на въвеждането на критерии, свързани с пазарната дисциплина, както и на кооперативния подход за контрол на

местния дълг. Така се насърчават диалогът и обмяната на информация между различните нива на публично управление. Освен това на местно ниво се осъзнава макроикономическото значение, което има местният бюджетен процес.

Изграждането на системата на местни финанси е резултат от взаимодействие между различни икономически фактори (политически, социални и културни) и икономически цели като алокативна ефективност, преразпределение на доходите и макроикономическа стабилност. Процесът на фискална децентрализация неизбежно води до усложняване на фискалните отношения между различните нива на управление и може да влезе в сериозни конфликти с алокативната ефективност и разпределителните съображения.

Затова разходните отговорности се делегират на това ниво на управление, което най-добре може да удовлетвори предпочитанията на населението при доставянето на публични услуги. Всякакви допълнителни разходи, произтичащи от политически решения за равнището на предлаганите услуги или от липса на ефективност у местните власти, не бива да бъдат поощрявани. В същото време местните власти се нуждаят и от адекватни приходоизточници, за да могат да изпълняват своите дейности. Най-добре отговарят на критериите за фискална дисциплина на местните власти и за политическа отговорност пред местното население данъците, чиято база е с ниска мобилност и относително равномерно разпределена на територията на страната, и потребителските такси.

Нуждата от допълнителни ресурси на местно ниво може да бъде покрита и чрез заемни средства, но при наличието на ясно дефинирани ограничения и регулации. Най-добре е контролът да е базиран на правила, които „имитират“ пазарната дисциплина, като в същото време се избягват гаранциите за изплащане на дълга от правителството. Местните власти от своя страна участват активно в макроикономическото управление и споделят отговорностите с централната власт за постигането на националните икономически цели.

Наличието на добри финансови взаимоотношения между различните нива на публично управление позволява предотвратяването и избягването на икономическите проблеми в местните юрисдикции. Системата на държавните трансфери трябва да е насочена към подпомагане на местните власти за покриване на разликата между общинските разходни потребности и по-малките финансови ресурси, без обаче да демотивира усилията за набиране на повече местни приходи или за прилагане на нововъведения с цел спестяване на разходите.

4. РАЗРЕШАВАНЕ НА ПРОБЛЕМА С ИНФОРМАЦИОННАТА АСИМЕТРИЯ

При ясно дефинирана законодателна рамка на отговорностите и правомощията на местните власти най-често наличието на информационна асиметрия е причина правителството да не може да разграничи основателните от неоснователните искания на общините за финансова помощ. Единствено местните власти знаят какво е действителното икономическо състояние на техните юрисдикции и нямат стимул да го разкриват, ако това ще им попречи да получат финансова подкрепа.

Начините за разрешаване на проблема с информационната асиметрия са: създаване на система за мониторинг на местната икономическа дейност, така че

финансовите проблеми да бъдат своевременно установени и съответно предотвратени; осигуряване на публичност на решенията на местните власти и реализиране на ефективен политически контрол, и не на последно място вътрешен мониторинг на местните публични дейности с цел да се избегнат разходни и други задължения, които излагат местните юрисдикции на твърде голям финансов риск.

4.1. Мониторинг, осъществяван от правителството или от независима организация

Публичното контролиране на действията на местните власти допринася за предотвратяване на финансовите затруднения, ако е организирано по такъв начин, че да позволява тяхното оценяване и измерване. Част от него се осъществява от банките и рейтинговите агенции, които преценяват способността на всяка местна юрисдикция да управлява своя дълг. Те могат да извличат и обобщават информация за икономическото състояние на местните териториални единици поради това, че анализират техните финансови позиции.

Процедурата по присъждане на рейтинг обаче не е равнозначна на одит или на индикатор за успеха на една облигационна емисия. Кредитният рейтинг осигурява на местните власти по-сигурен достъп до капиталовите пазари и поддържа доверието на инвеститорите. Що се отнася до финансовото състояние, той по-скоро касае финансовата репутация, отколкото икономическата ситуация в една община като цяло. Чрез присъждането на кредитен рейтинг е възможно да се оцени степенята на риск въз основа на определен брой критерии, но, доколкото се използват публични данни, той не разкрива никаква нова и по-различна информация.

В някои страни банките осъществяват по-засилено наблюдение на финансовата ситуация в местни юрисдикции, получаващи заемни ресурси, независимо че те се приемат като по-добри платци от останалите заемополучатели поради невъзможността да фалират. Обикновено оценката на риска при предоставяне на кредити на местните власти се базира на същите критерии, на каквито се базира всеки друг кредитополучател. Като допълнение се изисква и информация за: приходите от такси и данъци, бъдещите вземания и правомощията за установяване на данъчните ставки, които могат да се включат в схемите за обезпечаване на заемите.

Резултатите от различните форми на мониторинг, осъществявани от финансовите организации, биха могли да спомогнат за предпазване на местните власти от въвличането им в твърде рискови дейности или в прекомерно увеличаване на техния дълг. Въпреки това целите на този мониторинг невинаги са ясно дефинирани и няма доказателство, че се прилага акуратно оценяването на финансовата и икономическата ситуация в местните юрисдикции. Още повече, че оценката на риска, осъществявана от финансовите институции, се прави субективно.

По-добър е мониторингът, осъществяван от самото правителство, поради необходимостта от получаване на адекватна информация за икономическата ситуация в съответната местна юрисдикция и от вземане на обосновано решение за предоставяне на финансова подкрепа. Извършването на мониторинг се делегира на Министерството на финансите, на други държавни агенции или на независими, специализирани за тази цел институции.

Осъществяването на мониторинг е концептуално различно от осъществяването на одита – мониторингът се прави с информационна цел, а одитът има правни измерения. По принцип одитът не трябва да води до намеса на централната власт, тъй като резултатите от неговото провеждане не е задължително да стават достояние на правителството. На практика тази разлика се губи, защото често мониторингът върху дейността на местните власти се осъществява от държавни организации, оторизирани да извършват одит и задължени да съобщават резултатите пред правителството.

Пример за това е създадената през 1983 г. във Великобритания¹ Комисия за одитинг, чиято задача е да назначава и регулира външните одитори на местните юрисдикции. Основното задължение на тези одитори е да проверят доколко добре местните власти са обезпечили финансово своята дейност. Освен това те трябва да преценяват дали в местните юрисдикции е изградена адекватна и ефективна система на вътрешен финансов контрол. Тогава, когато външните одитори установят наличието на финансови нарушения, трябва да информират Комисията и правителството, за да бъде предотвратено изпадането на местните власти във финансови затруднения.

Обикновено критериите², използвани за стандартизирана оценка на финансовото състояние на местните юрисдикции, включват индикатори за степента на риска, свързан с неизплащане на дължимите задължения, като:

- съотношението между дълговата задължняост и работния капитал;
- съотношението между размера на дълга и собствените ресурси;
- общия размер на гаранцията, която местната власт е в състояние да предостави;
- максималната гаранция, която общината може да осигури на един кредитор или за една кредитна операция.

В някои страни при осъществяването на мониторинг, се изследват и финансовите резултати на местните власти, като на тази база се съставят индикатори за финансовата устойчивост или нестабилност в конкретната община. Най-често се анализира общият баланс между приходите и разходите, като се включват разходите по дълга и извънбюджетните средства. Алтернативно се използва и измерването на оперативния излишък, в който не влизат капиталовите разходи и тяхното финансиране. Индикаторите включват размер на дохода на човек от населението, размер на разходите на човек от населението, фискален капацитет и др.

Тъй като състоянието на баланса между приходите и разходите разкрива индивидуални характеристики, се прави и допълнителен анализ, който дава база за сравнение между отделните общини. Чрез него не се установяват абсолютни норми и показатели, а се идентифицират общите проблеми и се определят потенциалните кандидати за финансова подкрепа от правителството измежду наблюдаваните териториални единици. Индикатор за наличие на финансови затруднения е отклонението на наблюдаваните величини от средните за страната.

¹ Bell, John, 1992, The Financial Difficulties of Local Authorities in Great Britain, RFDA, 80, 1992.

² Supervision and auditing of local authorities' action, CDLR, no 66, Council of Europe, Strasbourg: Council of Europe Press, 1999.

Уникална в това отношение е системата¹, разработена и прилагана във Франция от Дирекцията по публични сметки и отчети към Министерството на финансите. Тя включва четири коефициента – възможност за собствено финансиране, данъчен капацитет, покритие на задължителните разходи и местната задължнялост. Тези коефициенти се следят и когато достигнат граничните стойности, които могат да се модифицират в зависимост от демографските особености на местните юрисдикции, Министерството на финансите изпраща предупредително писмо до съответните местни власти, което съдържа и класиране на всички териториални единици в зависимост от техните коефициенти.

Този метод, базиран на коефициенти, които дават информация за финансовото състояние на местните юрисдикции, има и своите недостатъци. Един от тях е, че чрез него не се обхващат извънбюджетните финансови потоци. Освен това не отчита и специфични обстоятелства, свързани с икономическата ситуация в конкретната община, а дава само моментна картина на финансовото състояние. Коефициентите могат да служат като основа при вземането на решения на местно ниво, ако се допълнят от детайлен анализ на дългосрочните тенденции в техните стойности и на влиянието, което държавните трансфери оказват върху местните икономики.

4.2. Публичност на информацията

Демократичните дебати относно решения и политика, които излагат на риск местната финансова система, също имат своето място при предотвратяване на финансовите затруднения на местно ниво. Това предполага достъп на населението и местните политически представители до финансова информация и сигурност, че тази информация ще бъде официално публикувана. Бюджетните документи са публични почти навсякъде по света, но това минимално изискване, гарантирано законово, невинаги е достатъчно.

Обикновено при вземане на решения и при провеждане на местната икономическа политика членовете на местните представителни органи се основават на данните, предоставени им от местната администрация. Затова е необходимо подборът на информацията (често твърде обща), подлежаща на публично представяне, да не става единствено по усмотрение на местните администрации. В обратен случай е възможно те много лесно да насочат оценката на населението и общинските съветници в желаната насока. Във връзка с това е подходящо въвеждането на задължителни изисквания за изготвяне на оценки и прогнози, включително и от независими експерти, които също да станат достояние на обществото.

Подобен подход е приложен в Нидерландия². От 1995 г. бюджетът, представян пред общинския съвет, е задължително да бъде съпроводен от доклад за финансовото състояние на съответната териториална общност. В него трябва да бъде предложен анализ на финансовия риск, който по принцип не може да бъде установен от данните за приходите и разходите – въпреки че този риск не е измерим, най-

¹ Council of Europe, The risk arising from local authorities' financial obligations, LRAE, № 76, 2001.

² Пак там.

вероятно е точно той да окаже влияние върху финансовото състояние на общината. Въз основа на направения анализ общинският съвет взема решение за мерките и действията, необходими за преодоляването на евентуални финансови затруднения.

4.3. Вътрешна организация на мониторинг

Отговорност на всяка местна власт е да организира финансовите си функции така, че да не позволи възникването на финансови затруднения или поне да не излага своите дейности на твърде голям финансов риск. Широкият обхват и комплексният характер на трансакциите, свързани с местното развитие, благоустройство и инфраструктура, изискват специфични оценки и инструменти за анализ на финансовата ситуация. За съжаление местната администрация невинаги разполага с достатъчно добре подготвени и квалифицирани специалисти в тази област, а това често се изтъква като причина за ненавременното установяване и отстраняване на финансовите проблеми. Правителството би могло да допринесе в тази насока по два начина:

- чрез въвеждане на специализирани методи за обучение и системи за подобряване на уменията и качествата на местните общински служители;
- чрез разработване на стандартизирани национални индикатори за оценка на финансовото състояние на местните юрисдикции, позволяващи сравнителен анализ и идентифициране на необичайни отклонения от средните за страната стойности.

Интересна е практиката на Франция¹. Финансовият анализ, осъществяван на местно ниво, се базира на множество коефициенти, разработени от Дирекцията за местните и регионални власти в Министерството на вътрешните работи. Ръководство за тези коефициенти се публикува всяка година, като особено внимание се обръща на техните средни стойности в зависимост от: демографски фактори, големина на населението, площ, изолираност на районите и т.н. Местните власти изчисляват коефициентите за своите юрисдикции – например действителни оперативни разходи на жител, действителни оперативни приходи на жител, данъчни приходи спрямо фискален потенциал и т.н. Ежегодното им публикуване позволява на общините да сравнят своето финансово състояние спрямо средното в страната и да анализират причините за разликите.

От друга страна, пред местните власти стои необходимостта от прилагане на съвременни управленски подходи, насочени към ефективното и икономичното изразходване на финансовите средства и към постигането в максимална степен на удовлетвореност на местните вкусове и предпочитания. Едно от важните места заемат показателите за измерване на изпълнението на публичните дейности. Те дават информация за това, какви ресурси са необходими за осъществяването на определена публична дейност, дали са постигнати заложените цели и какви са крайните резултати.

¹ Council of Europe, The risk arising from local authorities' financial obligations, LRAE, № 76, 2001.

Във Великобритания¹ основните усилия са насочени към изпълнението при доставянето на публични услуги. Комисията по одит систематично развива индикатори за измерване и оценка на дейността на местните власти при доставянето на услугите, базирани на ежегодна „гражданска харта“ (тя се съставя на основата на анкети и допитвания до населението за качеството и нивото на предлаганите публични услуги). Едно от главните задължения на местните власти е да публикуват тези индикатори за изпълнение, а през март всяка година – „най-стойностен план на изпълнение“, който да даде реална оценка на публичната отчетност на местната администрация.

За да бъдат реализирани успешно всички видове мониторинг за преодоляване и предотвратяване на финансовите затруднения на местните власти, са необходими още няколко допълнителни условия:

- усвояване на стандартизирана бюджетна класификация и счетоводни правила както на централно, така и местно равнище;
- изготвяне и периодично обновяване на финансовите планове, чрез които да се осъществява обмен на информация между различните нива на публично управление;
- разработване и прилагане на съвременна, интегрирана и унифицирана информационна система на паричните потоци на централно и местно ниво, позволяваща контрол и мониторинг на всяка фаза от процеса на публично изразходване на бюджетните средства.

5. РАЗРЕШАВАНЕ НА ПРОБЛЕМА С ПРЕДОСТАВЯНЕТО НА ФИНАНСОВА ПОДКРЕПА ПО УСМОТРЕНИЕ НА ЦЕНТРАЛНАТА ВЛАСТ

Когато е налице информационна асиметрия и правителството разполага с пълната власт да решава по собствено усмотрение, дали да предостави финансова подкрепа, прилагането на политика на удовлетворяване единствено на основателните искания на местните власти е трудно осъществимо. Причините са икономическите и политическите разходи, свързани с отказа за предоставяне на финансова подкрепа.

Един от възможните варианти за преодоляване на този проблем е създаването на формална система от специфични форми на финансово подпомагане, предназначени за общини във финансови затруднения. Предоставянето на средствата би трябвало да подлежи на одобрение за всеки един случай и да се отнася само за тези общини, които отговарят на предварително и детайлно изработени критерии. Ако е установено законодателно, че финансовото подпомагане е средство, използвано само в краен случай, отхвърлянето на неоснователните искания за финансова подкрепа ще бъде по-лесно.

¹ Time for change: a consultative paper on work to support the implementation of Local government organisation, Audit Commission for Local Authorities and National Health Service in England and Wales, 1996, London: HMSO.

По подобен начин са решени тези проблеми в Белгия¹, където федералната структура се състои от три региона и общини. В отговорностите на регионите влизат административният контрол и общото финансиране на общините. Поради наличие на затруднения при балансирането на данъчните приходи и разходи в някои общини в Брюкселския столичен регион е създаден фонд за рефинансиране на общините. Финансовата помощ е под формата на заеми и се предоставя по решение на региона. За тази цел конкретната община трябва да представи план за постигане на финансова стабилност. За срока на изпълнение на плана от региона се назначава инспектор, който има достъп до цялата информация относно икономическото положение на общината. Освен това комисия, съставена от представители на региона и общината, също периодично оценява изпълнението на оздравителния план.

За да се ограничи свободата на централната власт по собствено усмотрение да оказва финансова подкрепа на общините, е необходимо да бъдат изпълнени и няколко допълнителни условия, изразяващи се в следното:

- законово определяне и разграничаване на основателните причини за предоставяне на финансова подкрепа на общините, изпаднали в затруднения;
- опит да се използват и други средства, преди да се окаже финансова помощ от правителството;
- финансова помощ от правителството, подкрепена от насрещни, значителни и сравними финансови усилия от местните власти, за справяне със ситуацията;
- избягване на гаранциите от страна на правителството по отношение на местната кредитна задлъжнялост.

От не по-малко значение е и съществуването на консенсус между централната и местните власти относно наличието или отсъствието на финансови затруднения в местните юрисдикции. Това предполага общоприета и ясна дефиниция на съдържанието, което се влага в понятието финансови затруднения на общините.

На практика вместо да се използват индикатори за финансовото състояние на местните юрисдикции, твърде често се вземат неикономически решения – алтернатива на субсидиите или като допълнение. Те са резултат от срещи между правителството и представители на общините, на които се обсъждат финансовите затруднения на местно ниво и се правят взаимни отстъпки. Това не решава проблемите в дългосрочен план, а понякога дори влошава ситуацията.

Най-характерното за финансовото състояние на общините в България през последните години е хроничният дефицит в общинските бюджети. Като причини се посочват по-големите разходни отговорности на общините в сравнение с местните приходоизточници, заложените структурни дефицити в местните бюджети, определяните от МФ разходни приоритети, липсата на обща договореност между общините и МФ за изчисляване на структурния дефицит. В резултат на ежегодни преговори между представители на общините и Министерството на финансите разликата между приходите и разходите се покрива чрез директно разплащане на неплатените разходи, чрез разпределяне на допълнителни субсидии или чрез отпускане на безлихвени заеми. Въпреки това дефицитът не е елиминиран и затова през юни 2002 г. е подписана програма между НСОРБ и МФ за по-

¹ Types of Financial Control experienced by Central and Regional Government over Local Government, 1990, Council of Europe working paper, Strasbourg.

степенно намаляване и ликвидиране на неразплатените разходи на общините. МФ предоставя допълнителни средства на общините в размер на 219,6 млн. лв., но остават 112 общини с неразплатени разходи. Наличието на неразплатени разходи в края на всяка финансова година формира скрит дефицит в бюджета за следващата, което отново е предпоставка за формиране на дефицит. Еднократно поемане на неразплатените разходи от страна на МФ не може да реши проблема и затова са необходими целенасочени действия, които да елиминират факторите за тяхното генериране.

Оправдано е приемането на решение за предоставяне на финансови средства да се предхожда от други действия за подобряване на икономическата ситуация в съответната община. Така, след като всички останали възможности за подпомагане на общините в тежко финансово състояние са изчерпани, ще бъде по-лесно да се открийт основателните искания за подкрепа. Тези действия могат да бъдат изразени във: съставяне на оздравителен план, включващ и усилия на самата община, изисквания за съкращаване на разходите на местно ниво, увеличаване на данъчните ставки и в редки случаи поемане на част от задълженията по местния дълг или отговорностите на местните власти.

През 1990 г. градският съвет в Хартфилд – Великобритания¹, предоставя разрешение на частна компания да построи търговски център. Въпреки гаранциите за единствена такава инвестиция в района е издадено разрешение на втора компания за построяване на друг търговски център. След сезиране на съда е постановено обезщетение в полза на първата компания за нанесени щети на стойност 54 млн. английски лири. Тази сума се равнява на петкратния размер на бюджетните приходи на района. След като местните власти покриват част от щетата със собствени средства, те се обръщат към правителството за допълнително кредитно одобрение, изразяващо се в предоставяне на средства от Министерството на околната среда, транспорта и регионите. Министерството отказва кредитно одобрение с аргумента, че районът разполага с капитални активи на стойност 400 млн. английски лири, че затрудненото положение се дължи на безотговорни действия на местните власти и оказването на финансова подкрепа ще изпрати погрешни сигнали към другите местни юрисдикции. Необходимите средства са набавени от резервни и специални фондове на района, от продажба на недвижима собственост и от реорганизиране на финансовите приоритети на местните власти.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Възникването и наличието на финансови проблеми в местните юрисдикции се дължат на различни причини. Те могат да бъдат извън контрола на местните власти, но могат да бъдат породени и от техни икономически нерационални действия.

Независимо от причините оказването на финансова помощ от правителството невинаги е гарантирано – в някои случаи тя наистина е необходима, а в други не. Централната власт трудно може да прецени доколко са основателни исканията за

¹ Bell, John, 1992, The Financial Difficulties of Local Authorities in Great Britain, RFDA, 80, 1992.

подкрепа от страна на местните власти поради наличието на информационна асиметрия. Освен това съображения от икономически и политически характер могат да попречат при провеждане на целенасочена политика на оказване на финансова подкрепа единствено при основателни искания.

Решението за предоставяне на финансови средства за разрешаване на икономическите проблеми в местните юрисдикции е политическо и се взема на национално ниво във всяка една държава. Въпреки това стоят проблеми от общ характер като разграничаването на основателните от неоснователните искания за финансова подкрепа и предотвратяването на икономическите трудности на местно ниво. Ако тези проблеми не се разрешават по подходящ начин, резултатът може да бъде: безотговорно поведение от страна на местните власти и ненужно свръхизразходване на бюджетни ресурси. За да се подобри финансовата дисциплина на местните юрисдикции и за да не разчитат те на това, че винаги и във всякакви ситуации финансовата подкрепа от правителството е гарантирана, е необходимо:

- да се въведат минимални изисквания към общините във финансови затруднения относно собствения им принос за разрешаване на икономическите им проблеми;

- като условие за получаване на финансова помощ да бъде изготвян план за икономическо възстановяване;

- икономическата подкрепа да приеме формата на нови изравнителни схеми или заеми. Не е задължително тя непременно да включва средства от държавния бюджет.

За самото предотвратяване на финансовите затруднения е необходимо да се изгради система за мониторинг, чрез която по всяко време правителството да има информация относно икономическата ситуация в местните юрисдикции. Дали той ще се осъществява от държавна или независима институция, е въпрос на обективност и административна целесъобразност. Необходима предпоставка за провеждане на ефективен мониторинг, независимо в каква форма, е легалната дефиниция за наличието или отсъствието на финансови затруднения на местно ниво. Тя трябва да съдържа и процедури за преодоляване на тези затруднения с финансовите средства и усилия на самите общини. Иначе по-богатите общини биха могли наравно с по-бедните да се ползват от средствата на държавния бюджет.

Друг не по-маловажен проблем е ограничаването на местната автономия при оказване на финансова подкрепа от централната власт. Затова системата на местните финанси трябва да бъде изградена преди всичко от независими приходоизточници с подходящ баланс между данъците и субсидиите. Ако местните приходоизточници са контролирани от правителството, местните власти могат аргументирано да прехвърлят отговорността за своите дефицити на централната власт. В допълнение подходящите действия при наличие на структурен дефицит не е нужно да се изразяват единствено във финансова подкрепа, но и в опити да се отстранят причините за това.

Освен това е необходимо да се формулират точни правила по отношение на дълговото финансиране на местните власти и взаимоотношенията с централната власт. Тези правила не трябва да стимулират свръхзадължнялост на местно ниво чрез наличие на гаранции, че правителството ще погасява кредитните задължения на местните власти.

Приложение 1

Дял на приходите от местните данъци в общите местни данъчни приходи

	Данъци върху печалбите и капита- ловите доходи	Данъци върху индиви- дуалните доходи и работна- та заплата	Данъци върху собстве- ността	Данъци върху стоките и услугите	Други данъци	Общо
България (2000)	28,3	60,6	10,3	0,0	0,8	100,0
Чехия (1999)	89,4	0,0	5,6	4,9	0,1	100,0
Естония (1999)	90,7	0,0	8,6	0,7	0,0	100,0
Унгария (1999)	45,0	0,3	13,9	0,0	40,8	100,0
Латвия (1999)	77,4	0,0	21,0	1,6	0,0	100,0
Литва (1999)	91,3	0,0	8,7	0,0	0,0	100,0
Полша (1999)	56,7	0,0	30,6	3,6	0,1	100,0
Румъния (2000)	77,8	0,0	16,5	2,4	3,3	100,0
Словакия (2000)	59,9	0,0	28,2	11,8	0,1	100,0
Словения (2000)	72,2	0,0	20,2	7,6	0,0	100,0
Дания (1999)	93,3	0,0	6,6	0,1	0,0	100,0
Франция (1999)	0,0	4,4	51,6	10,5	33,5	100,0
Италия (1999)	7,7	0,0	21,7	26,0	44,6	100,0
Нидерландия (1999)	0,0	0,0	62,5	37,5	0,0	100,0
Испания (1999)	26,4	0,0	35,5	35,1	3,0	100,0
Швеция (1999)	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Великобритания (1999)	0,0	0,0	99,7	0,0	0,3	100,0
Средно	53,8	3,8	25,9	8,3	8,2	100,0

Източник: OECD report, Fiscal decentralization in EU applicant states and selected EU member states, Paris, september 2002.

Приложение 2

Структура на местните приходи

Страни	DECE*	Данъчни приходи (% от местните приходи)	Неданъчни приходи (% от местните приходи)	Субсидии (% от местните приходи)
Дания (разходи – 2001; приходи – 1999)	30,5 %	51,4 %	8,2 %	40,4 %
Испания (1997)	16,6 %	37,1 %	8,9 %	54,0 %
Нидерландия (1997)	13,3 %	9,6 %	14,4 %	76,0 %
Полша (1999)	12,1 %	24,5 %	24,2 %	51,3 %
Великобритания (1998)	10,5 %	14,0 %	13,3 %	72,6 %
Унгария (1999)	10,4 %	33,0 %	17,0 %	50,0 %
Франция (1997)	10,0 %	47,0 %	19,0 %	34,0 %
Средно	14,8 %	30,9 %	15,0 %	54,0 %
Латвия (1999)	9,5 %	56,0 %	20,4 %	23,6 %
Чехия (1999)	7,9 %	47,7 %	36,3 %	16,0 %
Естония (1999)	7,1 %	68,4 %	9,1 %	22,5 %
България (2000)	7,0 %	46,3 %	13,8 %	39,9 %
Литва (1999)	6,3 %	91,0 %	4,8 %	4,1 %
Словения (2000)	5,3 %	58,5 %	18,1 %	23,3 %
Румъния (2000)	3,4 %	69,7 %	13,8 %	16,5 %
Словакия (2000)	2,7 %	67,1 %	20,9 %	12,0 %
Средно	6,2 %	63,1 %	17,2 %	19,7 %

* DECE – ДЯЛ НА МЕСТНИТЕ РАЗХОДИ В БВП.

Източник: OECD report, Fiscal decentralization in EU applicant states and selected EU member states, Paris, september 2002.

Литература

1. Bahl, Roy, Implementation Rules for Fiscal Decentralization, Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 1999 (www.worldbank.org/decentralization).
2. Bell, John, The Financial Difficulties of Local Authorities in Great Britain, RFDA, 80, 1992.
3. Bird, Richard and Enid Slack, Equalization: The Representative Tax System revisited, Canadian tax Journal, 38, No.4, 1990, p. 913-927.
4. Bordinon, M., M. Dahlberg, B. Greval, etc, Subnational Government Bailouts in OECD countries. Four Case Studies, Inter-American Development Bank, Research Network Working Papers – R-399, 2000.
5. Бузов, Н., Местно самоуправление и бюджетна автономия за общините, ИК „Люрен“, С., 1992.

6. Council of Europe, Borrowing by local and regional authorities, CDLR, no. 47, Strasbourg: Council of Europe Press, 1992.
7. Council of Europe, Supervision and auditing of local authorities' action, CDLR, no 66, Strasbourg: Council of Europe Press, 1999.
8. Council of Europe, Types of Financial Control experienced by Central and Regional Government over Local Government, 1990, Council of Europe working paper, Strasbourg.
9. Council of Europe, The risk arising from local authorities' financial obligations, LRAE, №76, 2001.
10. Council of Europe, Supervision and auditing of local authorities' action, CDLR, no 66, Strasbourg: Council of Europe Press, 1999.
11. Dafflon, Bernard, The Requirements of Balanced Local Budget: Theory and Evidence from the Swiss Experience in Developments in Local Government Finance: Theory and Policy: Edited by Pola, G., France, G. and Edwuard Elgar, 1996.
12. Gramlich, Edward, Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature (Wallace Oates ed.). The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington Books, Lexington, MA, 1997.
13. Иванов, Ст., Местни финанси, НСОФБ, С., 1999.
14. Inman, Robert P., 2000, Local Fiscal Discipline in U.S. Federalism, Philadelphia, PA: Wharton School.
15. Marcou, G. and I. Verebelyi, New Trends in Local Governments in Western and Eastern Europe, Brussel: Institut International des Sciences Administratives, 1993.
16. OECD, Fiscal Decentralization in EU Applicant States and Selected EU Member States, СТА, Paris, 2002.
17. OECD, Fiscal Design Across Levels of Governments, Paris, СТА, 2001.
18. OECD, Taxing Power of State and Local Governments, Paris, СТА, 1999.
19. Попова, Т. и Пр. Ненкова, Фискална децентрализация, Национален Университетски Център – Икономика на Публичния сектор, С., 2000.
20. Rattsjo Jorn, 1998, Fiscal Federalism and State-Local Finance: the Scandinavian Perspective, NorthHampton, MA: Edgar Elgar.
21. Richard Musgrave, 1959, The Theory of Public. Finance, New York: McGraw-Hill Book Co.
22. Robert, P. Inman, 2000, Local Fiscal Discipline in U.S. Federalism, Philadelphia, PA: Wharton School.
23. Shah, A., A Fiscal needs Approach to equalization Transfers in Decentralized Federation, Policy Research Working Paper, No. 1289, Washington, DC: WB.
24. Teresa Ter-Minassian, Jon Craig, 1997, Fiscal Federalism in Theory and Practise – IMF publications.
25. Time for change: a consultative paper on work to support the implementation of Local government organisation, Audit Commission for Local Authorities and National Health Service in England and Wales, 1996, London: HMSO.
26. Wallase, E. Oates, 1972, Fiscal Federalism, New York: Harcourt Brace Jovanovich.

ФИНАНСОВО ПОДПОМАГАНЕ НА МЕСТНИТЕ ЮРИСДИКЦИИ – ПРАКТИКА И ПРОБЛЕМИ

Резюме

Финансовото подпомагане на местните юрисдикции в тежко икономическо състояние и невъзможност да обслужват финансовите си задължения поставя за решаване множество проблеми. Те се отнасят до това да се установят наличие на финансови затруднения на местно равнище и необходимост от централизирана помощ, а също така да се създадат съответните нормативни и икономически условия за преодоляване и предотвратяване на затрудненията. Целта на настоящата студия е да разгледа оказването на финансова помощ на общините от позицията както на правителството, така и на местните власти. Особено внимание е отделено на възможностите за прилагане на обективни критерии за разграничаване на основателните от неоснователните искания на местните власти за финансово подпомагане и изграждане на подходяща система на местните финанси. Предложени са различни практически решения за преодоляване на информационната асиметрия чрез използване на ефективни методи за мониторинг. Последната част на студията съдържа препоръки за създаване на функционираща система за подпомагане на местни териториални общности с финансови затруднения. Направеният анализ изхожда от необходимостта да се спазва финансова дисциплина на местно ниво и да се избягва ненужното изразходване на публичните средства.

**FINANCIAL ASSISTANCE TO LOCAL AUTHORITIES –
PRACTICE AND PROBLEMS****Summary**

Financial assistance to local authorities in bad economic state and impossibility to manage their financial obligations put many problems to be dealt with. They concern availability of financial difficulties and necessity of central assistance, and also creating proper normative and economic conditions to overcome and avoid difficulties. The main purpose of this paper is to discuss central assistance to municipalities from the perspectives of central government, as well as local authorities. A special attention is paid to the possibilities of using objective criteria of distinguishing legitimate cases from illegitimate ones for central assistance and building an adequate system of local finance. Various practical decisions have been submitted to get over the information asymmetry by using effective methods of monitoring. The last part of the paper consist of recommendations for building a working system for assisting local authorities in financial difficulties. The analysis made comes from the need of keeping financial discipline at local level and preventing from wasting public resources.