



# ДОКЛАД

Индикатори за фискална децентрализация в

Югоизточна Европа:  
**2006 - 2011**

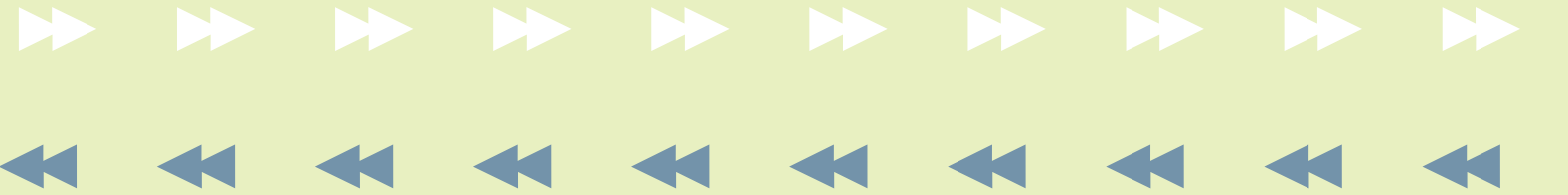


Национално сдружение  
на общините  
в Република България



Мрежа на сдруженията  
на местните власти от  
Югоизточна Европа  
(NALAS)





# ДОКЛАД

## Индикатори за фискална децентрализация в Югоизточна Европа: 2006-2011

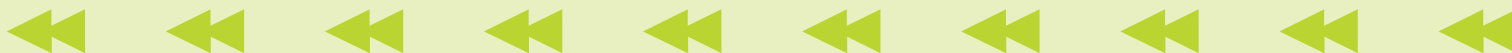
Второ издание  
ноември, 2012 г.



XXV –то  
Общо събрание  
на НСОРБ



Мрежа на сдруженията  
на местните власти от  
Югоизточна Европа



Този доклад е изготвен в резултат от съвместните усилия на Работната група по фискална децентрализация на NALAS

**Автори:**

**Антъни Левитас** – Международен експерт по фискални взаимоотношения

**Адил Акан** – Представител на Сдружението на общините от Мармара

**Радун Комша** - Представител на Сдружението на общините в Румъния

**Мариана Нуибуш** - Представител на Федерацията на общините в Румъния

**Жана Джукич** - Представител на Сдружението на общините в Черна гора

**Ширет Елези** - Представител на Сдружението на македонските общини

**Душко Јованович** - Представител на Сдружението на градовете и общините в Република Сръбска

**Дженита Ковачевич** - Представител на Сдружението на градовете и общините във Федерация Босна и Херцеговина

**Мирко Мартинович** - Представител на Сдружението на градовете и общините в Република Хърватска

**Вилма Милунович** - Представител на Словенското сдружение на общините

**Дуня Наич** - Представител на Постоянната конференция на градовете и общините

**Мариана Николова** - Представител на Националното сдружение на общините в Република България

**Александру Осадчи** - Представител на Конгреса на общините в Молдова

**Дарио Рунтич** - Представител на Сдружението на общините в Република Хърватска

**Осман Садилай** - Представител на Асоциацията на косовските общини

**Емил Савов** - Представител на Националното сдружение на общините в Република България

**Адриан Стефанеску** - Представител на Федерацията на общините в Румъния

**Василика Туни** - Представител на Сдружението на албанските общини

**С подкрепата на:**

**Мениджърите на научната дейност на NALAS**

**Георги Йосифов** – подкрепа на Работната група по фискална децентрализация през 2010 и 2011 г. в сферата на общинското кредитиране.

**Келеменд Зайази** - Изпълнителен директор на NALAS

**Наташа Илиева – Ацевска** - Служител по програми на NALAS

# РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА:

**Д**ецентрализацията в Югоизточна Европа е все още процес, който не е достигнал до своя завършек: В нито една страна в региона местните приходи или разходи не са достигнали средното равнище за ЕС – като % БВП или % от общите публични приходи.

През последните пет години настъпиха няколко големи промени във финансите или разходните отговорности на общините в Югоизточна Европа. Това предполага, че политиките насочени към прехвърляне на правомощия или средства към общините, които стартираха в края на 90-те години, са забавили своя ход или са били преустановени напълно.

Част от обяснението за тази загуба на скорост се дължи на структурни причини. От една страна, **ниската гъстота на населението в повечето общини в Югоизточна Европа затруднява и оскъпява предоставянето на публични услуги в отдалечените населени места.** От друга страна, **непропорционалната концентрация на население, богатство и власт в столичните градове затруднява развитието на ефективни изравнителни системи.** Това затруднява и предоставянето на стабилни източници на собствени приходи на местните власти.

**В по-голямата част от региона общите субсидии играят сравнително скромна роля при финансирането на местните власти.** Това е важно, тъй като чрез общи субсидии повечето страни предоставят допълнителни средства за по-бедните общини. По-слабото използване на общи субсидии поражда важни въпроси свързани със справедливостта на финансовите системи между нивата на управление в различните страни.

**В по-голямата част от региона местните власти извличат значителни собствени средства от квази-фискални инструменти свързани със сделки с недвижими имоти, нови инвестиции и бизнес операции.** В някои страни централната власт се опитва да ограничава тази практика с цел подобряване на бизнес средата. До колкото едни такива усилия могат да бъдат легитимни, те ще намалят вече ограничената финансова автономност на местните власти, освен ако не се намерят начини за компенсиране на загубените приходи.

**Никъде в Югоизточна Европа имущественият данък не генерира приходи в размер на 1% от БВП, което е средното за ЕС.** Събираемостта на приходите от имуществения данък трябва да се подобри навсякъде. В същото време е нереалистично да се очаква, че имущественият данък би генерирал приходи като тези в Северна Америка или (в някои от) скандинавските страни (2 -3% от БВП). В допълнение към това, постигането на стандартите на ЕС няма радикално да подобри фискалната автономност на местните власти в региона. В резултат на това, усилията за повишаване на данъчните правомощия на местните власти трябва да включват предоставянето на правомощия за налагане на „врхнини“ върху ставките на данъка върху доходите на физическите лица, както това вече бе направено в Черна гора и Хърватска.

**Инвестиционните разходи на местните власти в повечето страни от региона са значително по-ниски от средните за ЕС и все още много по-ниски от средните за осемте бивши комунистически страни, които се присъединиха към ЕС през 2004 г.** Това е особено тревожно предвид изостаналата и недоразвита екологична и техническа инфраструктура, отговорностите за поддръжката на която, както и изграждането на нова такава почти на всякъде бяха вменени на местните власти.

**В по-голямата част от региона финансовото състояние на местните власти се е влошило през последните пет години като в много от страните 2011 г. се характеризира с допълнителни спадове както по отношение на приходите, така и по отношение на разходите.** В някои страни тенденцията е била в положителна посока. Тези различни финансови тенденции не могат просто да бъдат обяснени с различния начин, по който глобалната криза от периода 2008-2009 г. имаше ефект върху икономиките в региона: тъй като ефектите от глобалната криза не са еднакви, правителствените политики по отношение на нея и свързани с местните власти в региона също се различаваха значително.

В повечето страни от Югоизточна Европа на местните власти не са възложени значителни функции свързани със социалния сектор. **В Румъния, България, Молдова, Македония и Косово<sup>1</sup>, обаче местните власти напълно отговарят за финансирането на средното образование вкл. и учителските заплати. Във всички от тях, но особено в България и Македония са на лице доказателства, че местните власти и/или училищата са недофинансирани.** В допълнение към това секторните субсидии<sup>2</sup>, които общините получават за финансирането на средното образование, в повечето страни реално не функционират като секторни субсидии, а си остават с преобладаващо целеви характер.

Общият публичен дълг в Югоизточна Европа като цяло е значително по-нисък от ограниченията, зададени от Маастрихтския договор. Това е добра новина, защото означава, че ползването на заемни средства от местните власти може да се разшири значително без да се нарушат ограниченията на договора от Маастрихт. **Никъде в региона общият дълг на местните власти не надвишава 3% от БВП или 8.5% от общия публичен дълг.** На лице са някои сведения, че местните власти в Черна гора, Румъния и Сърбия са се обърнали към дълговия пазар, за да компенсират приходите, които са загубили по време на глобалната рецесия.

**Местните власти в Югоизточна Европа изразходват висок дял от своите приходи за инвестиции в сравнение с местните власти в ЕС, независимо че получават значително по-ниски дялове от общите публични приходи.** В действителност през последните шест години инвестициите на местните власти в % от БВП в по-голямата част от региона са по-високи от ЕС. Това е добра новина и означава, че общините в Югоизточна Европа работят сериозно, за да компенсират огромния дефицит в инфраструктурата, който те наследиха от миналото. Въпреки това, инвестициите в някои райони продължават да са ниски, а в други те реално се движат от няколко по-богати общини.

<sup>1</sup> "Това наименование не засяга статута и съответства на Решението на Съвета за сигурност на ООН No. 1244 и становището на Международния съд по правата на човека към ООН относно Декларацията за независимост на Косово."

<sup>2</sup> Бел.прев. от англ.език „block grants“.

# ВЪВЕДЕНИЕ

**Т**ози доклад е изготвен от Работната група по фискална децентрализация на NALAS. Това е второто издание на доклада като NALAS вярва, че той ще се превърне в едно дългосрочно усилие за предоставяне на политиките, изследователите и наблюдателите на достоверни сравнителни данни за местните финанси и фискалните взаимоотношения.

Първото издание на доклада бе публикувано през м. март 2011 г. и обхващаше периода 2006-2010 г. Това издание удължава анализирания период до 2011 г. и задълбочава определени аспекти на анализа. Изготвени са повече анализи на общинските разходи и ефектите на глобалната криза върху региона, които сега са засилени от несигурността относно бъдещето на ЕС.

Важно е да се отбележи, че в качеството на данните бяха направени значителни подобрения. Данните за целия времеви период и за всички страни, участващи в изследването, са вече попълнени, като са отстранени всички грешки, съдържащи се в първото издание<sup>3</sup>. Въпреки това, докладът, както и неговия обект на изследване са все още в процес на разработка, като с течение на времето NALAS се надява да ги разшири и задълбочи с цел да отговори на потребностите на своите членове и заинтересованите наблюдатели.

<sup>3</sup> Най-важните от тези грешки бяха свързани с това, че: данните за местните приходи и разходи на Хърватска не включваха всички общини; данните за инвестиционните разходи на българските общини не включваха разходите, финансирани по линия на Структурните и Кохезионния фонд на ЕС; данните за общите публични разходи на Косово бяха за централната власт и не включваха общо всички власти.



По-специално, ние се надяваме да разширим доклада и той да включва анализ на разходите по функции, както и изследване на хоризонталната справедливост на публичните финансови системи в региона. В действителност, когато се разглеждат показателите в доклада, е важно да се има предвид, че все още нямаме възможност да предоставим достоверни данни относно разпределението на приходите и разходите по общини от различен тип и големина. Това създава проблеми, защото както отбелязахме вече, има добри основания да вярваме, че в много от нашите страни-членки приходите и (инвестиционните) разходи са силно „изкривени“ в посока към големите общини, особено столичните градове.

Въпреки това, докладът представя една добра картина по отношение на структурата, функциите и финансирането на местните власти в Югоизточна Европа днес. Той прави и преглед на това как фискалните взаимоотношения между различните нива на управление са се развили в бурния от икономическа гл.т. период 2006-2011 г. Ние вярваме, че докладът ще бъде полезен на сдруженията – членове на NALAS, както и на по-широката общност чрез предоставянето на достоверни данни за ролята на местните власти в региона и сравняването им с местните власти от ЕС.

Докладът е разделен на четири части. Той започва с кратко представяне на данните и някои методологически въпроси свързани с неговото ползване и тълкуване. След това е представена кратка информация относно големината и структурата на местните власти в Югоизточна Европа, както и някои ключови макроикономически индикатори. Докладът продължава с изследване на състава на местните приходи и разходи и завършва с някои наблюдения относно тенденциите през последните шест години.

# 1 ДАННИ, СРОКОВЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИ БЕЛЕЖКИ

**Д**анните, използвани в този доклад, са предоставени от сдруженията-членове на NALAS по предварително зададен въпросник. Сдруженията са събрали данните от съответните министерства на финансите, централни банки и статистически агенции. След това данните са проверени от г.т. на съвместимост и там, където е възможно, са сравнени със съответните данни от други страни вкл. Евростат, финансови данни на МВФ свързани с правителствената статистика и данни от ОИСП за данъчни приходи по равнища на управление. Сравнителните данни за местните власти в страните-членки на ЕС са взети от Евростат и от серия публикации на банката DEXIA.<sup>4</sup>

Сравняването на системите на фискални взаимоотношения между нивата на управление в различните държави никога не е било лесна задача. Основната причина е, че държавите възлагат различни публични разходи и съответно публични приходи на различните нива на управление. В резултат на това, дейностите на под-националните власти и начина на тяхното финансиране варират в различните страни. За съжаление тези различия не могат лесно да бъдат разграничени само чрез проучването на съответната нормативна уредба. От една страна регулаторните режими, които ръководят местните власти, са винаги сложни и нееднозначни. В допълнение към това, действителната практика често се различава значително от това, което е определено в законите. Все още са на лице значителни различия в счетоводните системи, които централните власти в отделните страни използват, за да дефинират и отчитат публичните приходи и разходи.

Дейностите, които местните власти изпълняват и начините, по които ги финансират, варират в различните страни.

Казано с други думи, често е трудно да сме сигурни, че сравняваме ябълки с ябълки, или че линиите използвани за измерване на изпълнението, използват едни и същи мерни единици. В заключение може да се посочи, че на много места данните сами по себе си са проблем. По-долу съвсем накратко се спираме на някои от тези въпроси, а други ще разгледаме подробно по-нататък.

**Равнища на управление:** В този доклад ние се концентрираме главно върху най-ниското равнище на под-национално управление, което означава демократично избрани общински/комунални власти. Практически в цяла Югоизточна Европа демократично избраните общински власти формират най-важното равнище на под-национално управление, особено от гл.т. на фискални показатели<sup>5</sup>. За по-голямо удобство ще разглеждаме общинските и комуналните власти като местни власти, въпреки че този термин „маскира“ факта, че много от тези местни власти реално са села с население от по няколко хиляди души. Всички данни използвани в доклада се отнасят

<sup>4</sup> Local Government Finance in the fifteen countries of the European Union, Dexia (Brussels-Paris, 1997), "L'Europe locale et regional: les Chiffres Cles 2009", Dexia/CEMR (Brussels-Paris, edition 2010-2011) pp. 1-19. "Subnational public finance in the European Union", Dexia, July 2011 pp. 1-15; "Subnational public finance in the European Union", Dexia, Summer 2012 pp. 1-36

<sup>5</sup> Изключението е Босна и Херцеговина.

за най-ниското (първо) ниво на демократично избрани власти, освен ако не е посочено друго.

**Какво правят местните власти:** В цяла Югоизточна Европа местните власти отговарят за поддръжката и подобряването на местната публична инфраструктура вкл. улици, пътища, мостове и паркове. Много от местните власти отговарят и за училищните сгради. По-голямата част от общините финансират и управляват водоснабдяването, канализацията и пречистването на отпадъчни води, събирането и третирането на отпадъците, уличното осветление, местния публичен транспорт и парното отопление. И най-важното от финансова гл.т. – местните власти трябва да заплатят разходите за изграждането на нова инфраструктура, която почти на всякъде е била занемарена и недофинансирана с десетилетия. На много места такава инфраструктура никога не е съществувала.<sup>6</sup>

И най-важното от финансова гл.т. – местните власти трябва да заплатят разходите за изграждането на нова инфраструктура, която почти на всякъде е била занемарена и недофинансирана с десетилетия. На много места такава инфраструктура никога не е съществувала.

В някои страни услуги като напр. водоснабдяване, канализация и пречистване на отпадъчни води се предоставят от търговски дружества, които са извън рамките на общинския бюджет и поне на теория се издържат от потребителски такси и цени на услуги. В други страни, някои или всички услуги се предоставят от отдели в рамките на общинската администрация, които също така събират потребителски такси или цени на услуги, но чиито приходи и разходи са част от общинския бюджет. В по-голямата част от региона възлагането на предоставянето на публични услуги на частни дружества е все още в начална фаза, въпреки, че има изключения в сферите на събирането на отпадъци и публичния транспорт.

С няколко важни изключения, повечето местни власти нямат отговорности свързани с управлението и финансирането на услугите в социалния сектор. Тези важни изключения засягат страните, в които местните власти отговарят за цялото или за част от средното образование и/или за предоставянето на услуги свързани с първична медицинска помощ. Когато се разглеждат такива случаи, това е упоменато изрично в доклада.

**Население:** Данните за населението, използвани в този доклад са взети от последните официални преброявания. В случаите, когато няма официални преброявания, са посочвани данни, подадени от съответните статистически служби. На много места (напр. Албания, Косово<sup>7</sup>) преброяванията бяха проведени съвсем на скоро, като резултатите от тях все още не са обобщени и публикувани. В други страни преброяванията ще бъдат проведени в близкото бъдеще (напр. Босна и Херцеговина). Може да се очаква, че новите преброявания в Югоизточна Европа ще породят технически предизвикателства и политическо напрежение. Причините са свързани с това, че ще възникнат сериозни различия между данните, които понастоящем се използват за разпределение на правителствените субсидии и трансфери и данните, които ще бъдат оповестени в резултат от новите преброявания.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> В повечето страни в региона пречиствателните станции за отпадъчни води и депата за отпадъци отговарящи на нормите на ЕС се броят на пръсти.

<sup>7</sup> "Това наименование не засяга статута и съответства на Решението на Съвета за сигурност на ООН No. 1244 и становището на Международния съд по правата на човека към ООН относно Декларацията за независимост на Косово."

<sup>8</sup> Например преброяването в Косово, което все още не е приключило, предполага, че населението е с 15% - 20% по-малко, отколкото

**БВП:** Данните за БВП, използвани в този доклад, са предоставени от съответните министерства на финансите като са изчислени на базата на производствения метод. Там, където е необходимо, те са превърнати в Евро чрез използването на средногодишния обменен курс за съответната година. Таблиците и фигурите, които сравняват трендове между различни страни във времеви период, са изчислени въз основа на стойности в евро използвайки средни обменни курсове, предоставени от съответните централни банки. В някои случаи данните за БВП и/или средните валутни курсове са били ревизирани спрямо първото издание на доклада. Няма да се спираме на тези промени, освен ако те кардинално не променят общата картина.

Новите преброявания в Югоизточна Европа ще породят технически предизвикателства и политическо напрежение. Причините са свързани с това, че ще възникнат сериозни различия между данните, които понастоящем се използват за разпределение на правителствените субсидии и трансфери и данните, които ще бъдат оповестени в резултат от новите преброявания.

**Консолидирани публични приходи на всички публични власти:** При сравняването на ролята на местните власти в публичния сектор на съответната страна, сме използвали техните приходи като % от общите приходи на всички публични власти. Използвали сме приходи вместо разходи, защото данните за тях са по-налични и по-достоверни. Под всички публични власти имаме предвид общите приходи на централното правителство и неговите агенции вкл. приходите на извънбюджетните фондове (за социално осигуряване), както и приходите на под-националните власти. При изчисляването на общите местни приходи сме изключили заемните средства, но сме включили приходите от продажба на активи и преходни остатъци от предишни години въпреки факта, че в идеалния случай те трябва да се отчитат отделно.

**Общи субсидии:** В повечето страни от Югоизточна Европа местните власти получават субсидии от централната власт, които те могат да изразходват свободно. В някои страни общият размер на средствата предназначени за такива субсидии, се определя като % от приходите от определени данъци отиващи в централния бюджет. В някои случаи това поражда проблем дали тези приходи трябва да се разглеждат като споделени данъци или като общи субсидии. Тъй като тези средства се разпределят към под-националните власти на базата на формула, а не се споделят на базата на техния териториален произход, то ние ще ги разглеждаме като общи субсидии.

**Целеви и секторни субсидии:** Местните власти в Югоизточна Европа получават субсидии от по-високите равнища на управление, които могат да се изразходват само за специфични цели. В някои случаи тези субсидии могат да се разглеждат като секторни субсидии<sup>9</sup>, означаващо, че това са субсидии, които могат да се изразходват за специфични функции (напр. образование) и най-малкото на теория местните власти имат свободата да ги харчат по своя преценка стига това да е направено в рамките на съответната функция. На практика обаче, “секторната” функцията на секторните субсидии си остава силно ограничена: там, където местните власти получават субсидии за функции в рамките на социалния сектор, техните правомощия да изразходват тези

понастоящем се смята като най-голям дял от надцененото население е концентриран в Прищина. Подобно явление се наблюдава и в Албания и Тирана, където резултатите от преброяването също се обобщават.

<sup>9</sup> Бел.прев. от англ.език „block grants”.

средства в рамките на въпросните функции са силно ограничени от по-високите нива на управление.

“Секторната”  
функцията на  
секторните  
субсидии си  
остава силно  
ограничена.

**Споделени данъци:** В по-голямата част от региона на местните власти е предоставено правото да споделят приходите от определени данъци, които са генерирани на тяхна територия. Данъчната основа, ставките и събирането на приходите от тези данъци обаче се контролират от централната власт. Най-важният споделен данък в Югоизточна Европа е данъкът върху доходите на физическите лица. Данъкът върху прехвърлянето на собствеността, който се заплаща върху продажната цена на недвижимите имоти, също често е споделен данък (изцяло или частично) за местните власти. В някои страни данъкът върху имотите също е споделен данък, въпреки че на повечето места той е собствен приход за местните власти.

**Собствени приходи:** Данните за собствените приходи на общините по света обикновено са проблем, тъй като страните често не полагат достатъчно усилия за събирането на тази информация и защото те я класифицират по различен и несъгласуван начин. Това е особено валидно в Югоизточна Европа.

Най-важният споделен данък  
в Югоизточна Европа е  
данъкът върху доходите на  
физическите лица.

На теория, местните собствени приходи се състоят от приходи от продажба и отдаване под наем на общински активи, приходи от глоби, санкции и лихви, потребителски такси и цени на услуги, такси за разрешителни и лицензи и местни данъци. На практика обаче границата между потребителски такси и цени на услуги и такси за лицензи и разрешителни често е неясна. На много места общинските потребителски такси и цени на услуги, въпреки че се събират от местните власти, се определят изцяло от по-високите нива на управление и реално трябва да се разглеждат като споделени приходи.

В други страни *de facto*, ако не *de jure* регламентацията на местните такси и цени е недостатъчна, позволявайки на местните власти да използват местните такси, цени и такси за разрешителни и лицензи като (лошо регламентирани) квази-данъци. На някои места тези практики се оспорват от по-високите нива на управление като част от усилията за подобряване на бизнес средата. Тези усилия могат да доведат до значителен спад в собствените приходи на общините през идните години.

В някои страни по-високите нива на управление определят и събират приходите от данъка върху прехвърлянето на имущество, но този данък се счита (неправилно) за собствен приход, защото 100% от постъпленията от него се привеждат на местните власти, на чиято територия са генерирани тези приходи. На местните власти в Черна гора и Хърватска е разрешено да налагат местни „врџнини“ на данъка върху доходите на физическите лица. Приходите от тези врџнини трябва да се разглеждат като собствени приходи. За съжаление само Черна гора прилага тази практика, докато Хърватска, където врџнината е по-важен приход – тя се отчита заедно с приходите, които местните власти получават от системата за споделяне на приходите от данъка върху доходите на физическите лица.

# 2 ОБЩ ПРЕГЛЕД НА МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ В ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА

## Брой и вид на под-националните нива на управление

**Т**аблица 1 по-долу представя броя и типа на под-националните нива на управление в страните, където работят сдруженията-членове на NALAS. В Босна и Херцеговина има три нива на управление: 1) две административни единици – Република Сръбска (РС) и Федерация Босна и Херцеговина (ФБХ), както и автономна област Бръчко; 2) кантони във Федерация Босна и Херцеговина; и 3) общини във Федерация Босна и Херцеговина (ФБХ) и Република Сръбска (РС). Във Федерация Босна и Херцеговина кантоните отговарят за предоставянето на много публични услуги като централното правителство е относително малко.

В този доклад приходите и разходите на кантоните не се включват в данните за *местните власти* на Босна и Херцеговина или Федерацията. Те са включени в данните за общите публични приходи и разходи за Босна и Херцеговина и Федерацията. Тъй като NALAS има сдружения-членове и от двете административни единици, то данните за Босна и Херцеговина се анализират по отделно за всяка административна единица. Този подход предоставя на членовете на NALAS ценна информация за анализи и лобиране.

ТАБЛИЦА 1

|                        | СДРУЖЕНИЕ<br>– ЧЛЕН НА<br>NALAS | НИВА НА ПОД-<br>НАЦИОНАЛНО<br>УПРАВЛЕНИЕ | ТИП НА НИВАТА НА<br>ПОД-НАЦИОНАЛНО УПРАВЛЕНИЕ                                  | БРОЙ НА<br>ЕДИНИЦИТЕ<br>ОТ ПЪРВО<br>НИВО |
|------------------------|---------------------------------|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| АЛБАНИЯ                | AAM                             | 2                                        | Области; Общини/комуни                                                         | 373                                      |
| БОСНА И<br>ХЕРЦЕГОВИНА |                                 | 3                                        | Административни единици; Кантони; Общини                                       | 143                                      |
| ФБХ                    | SOGFBiH                         | 2                                        | Кантони; Общини (квартални единици)                                            | 80                                       |
| РС                     | ALVRS                           | 1                                        | Общини (квартални единици)                                                     | 63                                       |
| БЪЛГАРИЯ               | NAMRB                           | 1                                        | Municipalities/ Communes                                                       | 264                                      |
| ХЪРВАТСКА              | UORH                            | 2                                        | Области; Общини/комуни                                                         | 556                                      |
| КОСОВО*                | AKM                             | 1                                        | Общини                                                                         | 38                                       |
| МАКЕДОНИЯ              | ZELS                            | 1                                        | Общини (квартални единици)                                                     | 85                                       |
| МОЛДОВА                | CALM                            | 2                                        | Райони/региони; Общини/комуни                                                  | 898                                      |
| ЧЕРНА ГОРА             | UMMo                            | 1                                        | Общини                                                                         | 21                                       |
| РУМЪНИЯ                | FALR, ACoR                      | 2                                        | Области; Общини/комуни                                                         | 3181                                     |
| СЪРБИЯ                 | STCM                            | 2                                        | Автономни провинции; Общини (квартални единици)                                | 145                                      |
| СЛОВЕНИЯ               | SOG                             | 1                                        | Общини                                                                         | 211                                      |
| ТУРЦИЯ                 | UMMa                            | 4                                        | Специални администрации на провинциите; големи общини; областни общини; комуни | 2854                                     |

Албания и Хърватска имат областни нива на управление. В Албания ролята на областите е изключително ограничена. В Хърватска областите са като че ли по-важни, но все още играят много ограничена роля при предоставянето на публични услуги. Молдова има две нива на под-национално управление: райони/региони и общини/комуни. Ръководителите на районите се избират националното правителство и упражняват значителен контрол върху бюджетите на (демократично избраните) общини и комуни. Правомощията на ръководителите на районите замъгляват разликата между първо и второ ниво на управление в Молдова, както и разликата между местното самоуправление и териториалните поделения на централната власт<sup>10</sup>. В настоящия доклад финансовите данни за Албания, Хърватска и Молдова включват приходите и разходите на местните власти от второ ниво. Сърбия има две нива на под-национално управление – автономни провинции и общини. Финансовите данни в доклада са само за общините.

Съгласно закона Румъния има две нива на под-национално управление – от една страна общини и комуни, а от друга страна – области (юдети) и големи градове. Второто ниво на под-национално управление играе по-важна роля в предоставянето на публични услуги, отколкото в Албания и Хърватска. Въпреки това общините, големите градове и комуните си остават по-важното под-национално ниво от фискална гл.т. и от гл.т. предоставянето на публични услуги.

Турция има четири нива на под-национално управление. Три от тях – комуни, областни общини и големи общини, могат да се разглеждат като първо ниво местни власти. Въпреки това, на са лице сериозни различия в техните правомощия и отговорности. Турция също така има и 81 демократично избрани - Специални администрации на провинциите, които оперират паралелно с регионалните подразделения на централната власт и предоставят някои публични услуги особено в селските райони. Подобно на Албания, Хърватска и Молдова, данните в доклада за Румъния и Турция включват приходите и разходите за тези власти от второ ниво.<sup>11</sup>

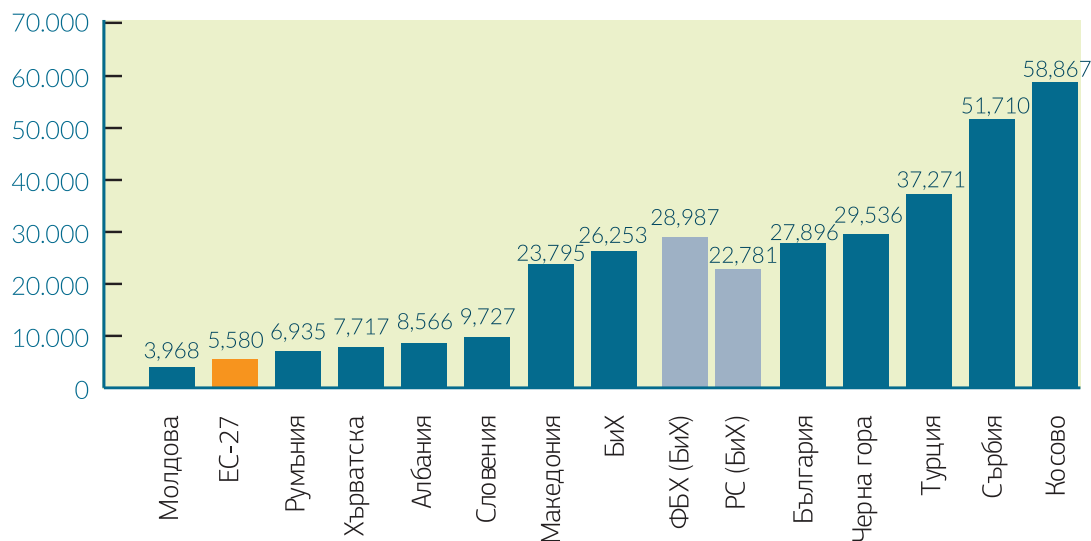
Както се вижда от Фигура 1, на лице са значителни различия в размера на териториалните единици на местната власт от първо ниво в Югоизточна Европа.

<sup>10</sup> Молдова също така има и автономна провинция – Гагаузия.

<sup>11</sup> По времето на изготвянето на настоящия доклад в Турция се обсъждаше значително увеличаване на броя на големите общини.

Фигура 1

### Среден брой на населението в териториалните единици от първо ниво на управление



Молдова има най-фрагментираната система на местните власти от първо ниво със среден брой на населението по-малко 4000 души в една териториална единица. Местните власти в Румъния, Хърватска, Албания и Словения са също сравнително малки със среден брой на населението по-малко от 10,000 жители. Малкият размер на териториалните единици на местната власт в тези страни създава пречки пред децентрализацията, защото малките юрисдикции често имат слаба приходна основа и не притежават необходимия човешки потенциал за предоставяне на основни публични услуги. Въпреки това, фигурата показва и сравнително големи териториални единици на местната власт в региона на фона на средното за ЕС. В действителност Македония, Босна и Херцеговина, България, Черна гора, Турция, Сърбия и Косово имат общини със среден брой на населението от над 20 000 жители. В ЕС само 9 (от 27) страни (вкл. България) имат общини със сходна големина (Дания 56,345 ж.; Гърция –от 2010 г. - 34,650 ж.; Ирландия - 39,190 ж.; Литва - 55,655 ж.; Холандия - 38,435 ж.; Португалия - 34,520 ж.; Швеция - 32,210 ж.; Великобритания - 152,200 ж.).<sup>12</sup>

Една от причините за сравнително големия размер на териториалните единици от местната власт в Югоизточна Европа е високия дял на населението, живеещо в столичните градове. Както може да се види от Фигура 2, повечето от изследваните страни имат значително по-висок дял на населението, живеещо в столиците спрямо средното за ЕС. В действителност в рамките на ЕС само 7 страни имат столици, чието население представлява повече от 15% от тяхното население (Виена - 21%; София - 17%; Никозия - 22%; Талин - 34%; Будапеща - 17%; Рига - 32%; и Вилнюс 17%).

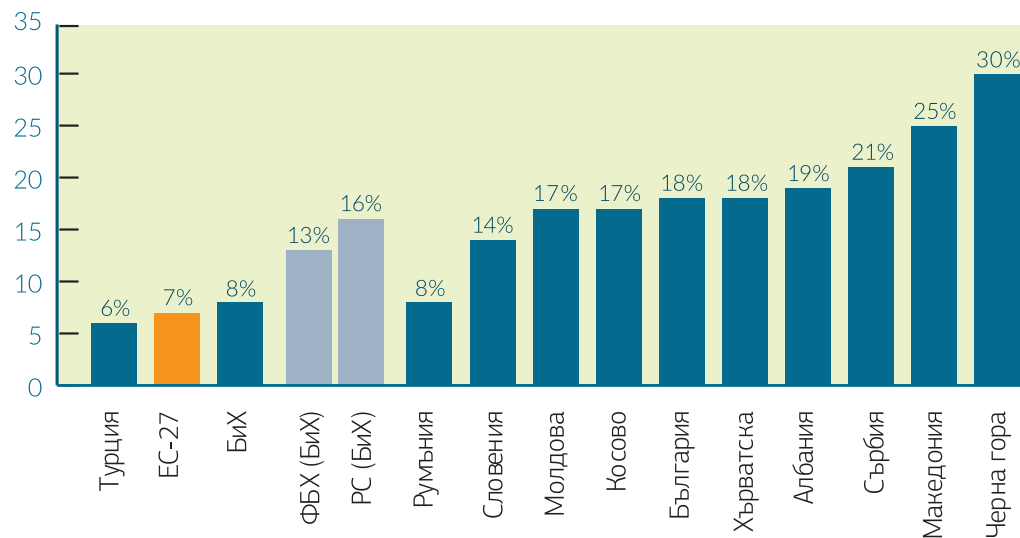
<sup>12</sup> Dexia 2009



## Разпределение и гъстота на населението

Фигура 2

Дял на населението, живее в столицата на страната



Сравнително големия размер на столичните градове в Югоизточна Европа означава, че данъчната основа е „изкривена” в посока на главните градове. Това може да създаде технически и икономически пречки пред децентрализацията. От техническа гл.т. може да се окаже трудно на местните власти да бъдат възложени правомощия свързани със силни приходоизточници или да бъдат създадени добри изравнителни механизми, когато голяма част от икономиката се концентрирана около столицата. От политическа гл.т. осъществяването на изравнителните механизми може да се окаже трудно, защото те често създават конфликти между столицата и другите юрисдикции.

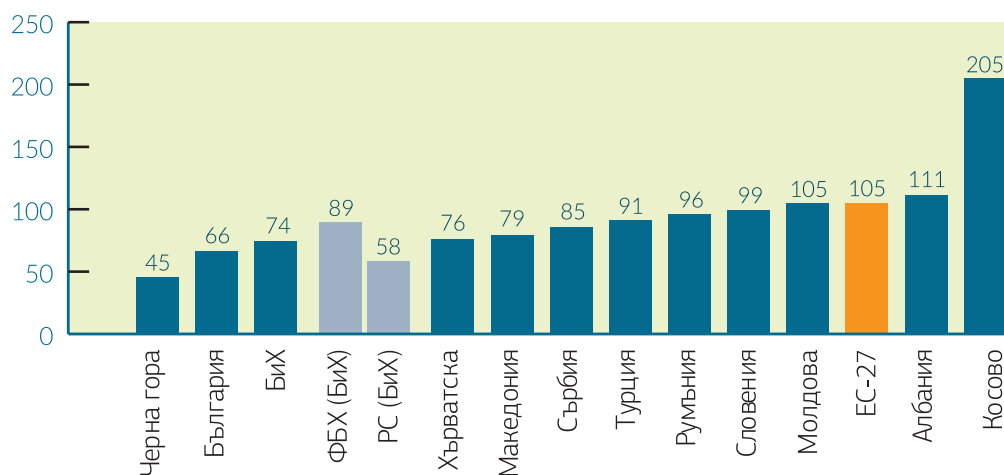
Фигура 3 показва средната гъстота на населението в териториалните единици на местната власт от първо ниво в Югоизточна Европа, докато Фигура 4 показва тяхната средна площ в кв.км. С изключение на Косово (чиято гъстота на населението е като тази на Италия), всички изследвани страни имат гъстота на населението под средната за ЕС. В същото време средната площ на териториалните единици на местната власт е значително по-голяма от средната за ЕС. На практика местните власти

Сравнително големия размер на столичните градове в Югоизточна Европа означава, че данъчната основа е „изкривена” в посока на главните градове. Това може да създаде технически и икономически пречки пред децентрализацията.

в Югоизточна Европа имат по-голямо средно население (Фигура 1) и по-голяма средна площ в сравнение с ЕС, но съответно по-ниска гъстота на населението. По-ниската гъстота на населението означава, че общините ще трябва да предоставят публични услуги на население, което е разпръснато на по-голяма територия.<sup>13</sup> Това също може да усложни усилията, свързани с провеждането на децентрализация, тъй като предоставянето на публични услуги на разпръснато население е по-трудно и по-скъпо, отколкото ако населението е концентрирано в едно населено място.

Фигура 3

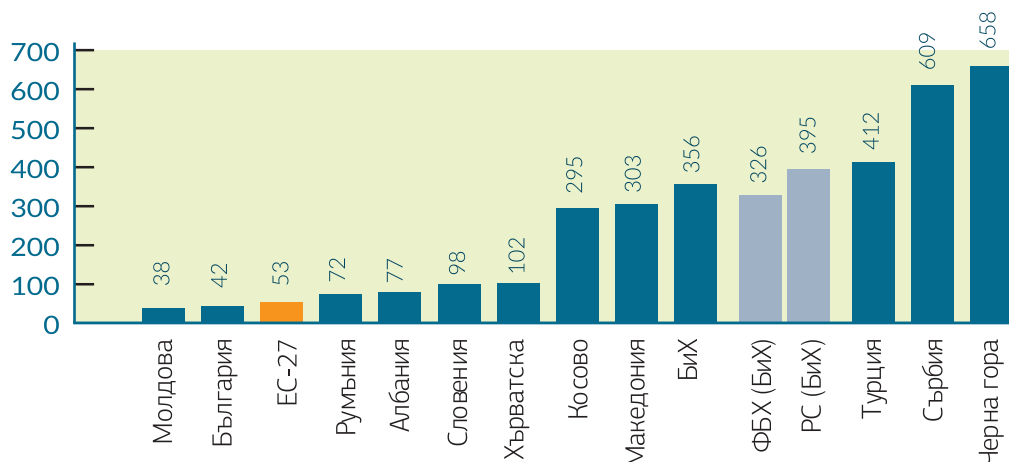
## Гъстота на населението (бр.ж/кв.км)



<sup>13</sup> Възможно е да има много концентрирани населени места в юрисдикции, които имат голяма територия и по този начин ниска гъстота на населението. Това обаче не е обичайната ситуация.

Фигура 4

Средна площ на териториалните единици от първо ниво на местно управление (кв.км.)



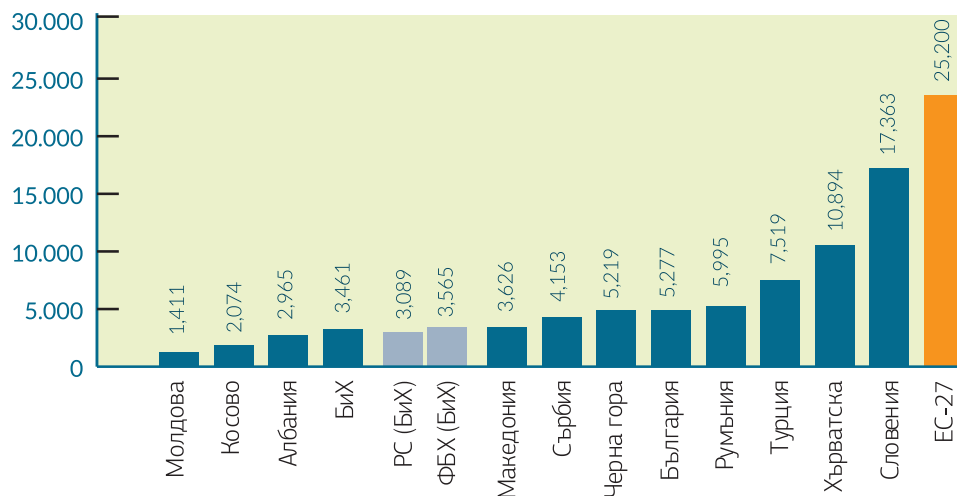
## Динамика на brutния вътрешен продукт (БВП)

Фигура 5 представя БВП на 1 жител за всички анализирани страни през 2010 г. Както може да се види от фигурата, на лице са значителни различия в относителното благосъстояние на анализираните страни. Словения е най-богата с БВП на 1 жител от 17,363 евро. Следват Хърватска (10,894 евро), Турция (7,519 евро) и Румъния (5,995 евро). Молдова е най-бедна в групата с БВП на 1 жител под 1500 евро. Стойностите на показателя за Косово достигнаха 2000 евро тази година. Всички други изследвани страни имат БВП на 1 жител в диапазона 3000-5,300 евро.

На лице са значителни различия в относителното благосъстояние на анализираните страни. Словения е най-богата с БВП на 1 жител от 17,363 евро. Следват Хърватска (10,894 евро), Турция (7,519 евро) и Румъния (5,995 евро). Молдова е най-бедна в групата с БВП на 1 жител под 1500 евро. Стойностите на показателя за Косово достигнаха 2000 евро тази година. Всички други изследвани страни имат БВП на 1 жител в диапазона 3000-5,300 евро.

Фигура 5

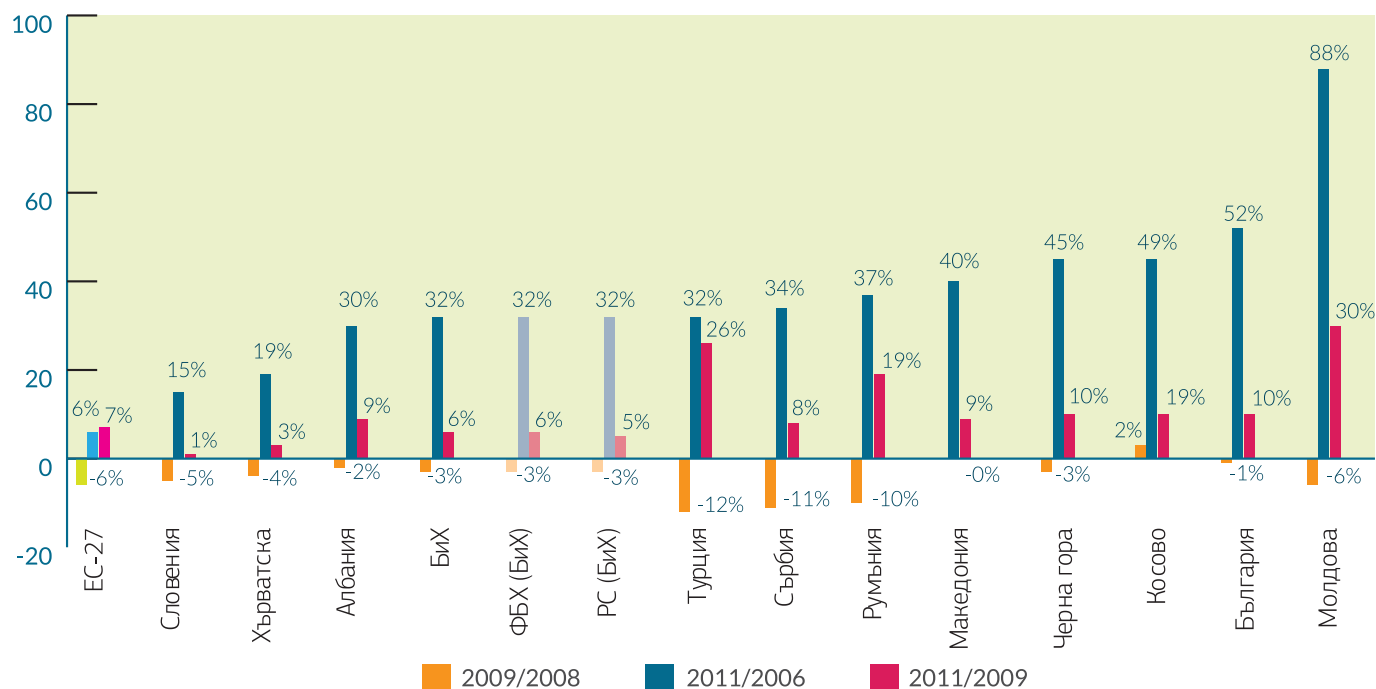
## БВП на 1 жител през 2011 г. (евро)



Фигура 6 показва растежа на БВП на 1 жител (в евро) между 2006 и 2011 г., ефекта от глобалната рецесия през 2009 г. и относителната сила на възстановяването след 2009 г. Най-бърз е растежът на БВП в Молдова, но този растеж е постигнат от много ниска база. България, Косово, Черна гора и Македония са постигнали растеж от около и над 40% през последните шест години, отчасти заради по-малкия спад през 2009 г. и поради факта, че последвалия растеж е бил сравнително по-голям. Същевременно през последните шест години Албания, Босна и Херцеговина, Турция, Сърбия и Румъния са постигнали растеж между 30 и 40%. Растежът в Словения и Хърватска е два пъти по-нисък от този на останалите анализирани страни, но два пъти по-висок от средния за ЕС.

Фигура 6

Растеж на БВП на 1 жител в периода 2006-2011 г.,  
рецесията през 2009 г. и възстановяването след нея



Фигурата показва, че рецесията от 2009 г. е имала коренно различен ефект в икономиките на различните страни. Косово, Македония и България са усетили кризата най-малко. В действителност в Косово даже се наблюдава растеж през 2009 г. В Хърватска и Словения се наблюдава спад по-голям от 3%, а икономиките на Турция, Сърбия и Румъния са „се свили“ с повече от 10%. Турция, Румъния и Молдова обаче се възстановяват бързо през 2010 и 2011 г., докато Словения и Хърватска се възстановяват по-бавно с темпове доста по-ниски от средните за ЕС. На кратко казано, на лице са някои доказателства, че много от страните в региона са пощадени от пълния размах на кризата основно поради това, че те не са интегрирани в световната икономика. Различната траектория на тяхното развитие преди и след кризата обаче още веднъж подчертават факта, че от икономическа гл.т. говорим за доста хетерогенна група от страни.

## Основни индикатори на фискалната децентрализация

**Д**елът на местните публични приходи (или разходи) в БВП на една страна е най-добрият показател за равнището на фискална децентрализация, защото той изразява размера на местния сектор по отношение общата икономическа активност в страната. Вторият важен индикатор за равнището на фискална децентрализация е делът на местните публични приходи (или разходи) в консолидираните (общите) публични приходи (или разходи) на страната. Този индикатор показва колко е голяма ролята на местните власти в общата структура на управление на страната.

За сравнителни цели е необходимо да се знае колко е голям е публичния сектор спрямо БВП, както и за това кои публични услуги са в правомощията на местните власти. Ако размерът на публичния сектор в една страна е малък, то тогава е малка вероятността местните приходи да формират голям % от БВП. Те обаче може да формират голям % от общите публични приходи. При такава ситуация може да се допусне, че всички нива на управление ще срещат проблеми при събирането на данъчните приходи, но централната власт третира сравнително справедливо местните власти. Обратно - ситуация, в която публичният сектор е голям, но местните приходи имат малък дял в БВП и консолидираните публични приходи, показва, че централната власт не гледа на местните власти като на сериозни партньори в предоставянето на публични услуги.

Сравнителната оценка на състоянието на местните власти в Югоизточна Европа изисква и разбиране относно това за предоставянето на какви публични услуги отговарят по закон местните власти. Пълната инвентаризация на тези функции обаче е изключително трудна задача. Едната от причините за това е, че законодателството свързано с местното самоуправление в страните от региона е както различно, така и много комплексно. Друга причина за това е, че на практика отговорностите по предоставянето на публични услуги могат да се различават значително от това, което е дефинирано в закона. В допълнение към това много местни власти може да не разполагат с приходи за предоставянето на услугите, за които отговарят.

Когато местните приходи (или разходи) се анализират в отношение с БВП или с общия публичен сектор, някои отговорности по отношение предоставянето на публични услуги са толкова големи, че те “променят играта”, ако се възложат на местните власти. Тук имаме предвид социални услуги като здравеопазване, образование и социални грижи. Особено важно в случая е дали местните власти отговарят за финансирането на заплатите на учителите. Причината за това е, че заплатите на учителите в основното и средното образование обикновено формират едни от най-големите публични разходи в страната, възлизащи на около 3-5% от БВП.

Таблица 2 показва функциите от социалния сектор, които са възложени на местните власти в региона. Както се вижда от таблицата Румъния, Косово, Македония, България и Молдова отговарят изцяло за разходите в образованието извън ВУЗ вкл. за учителските заплати. Местните власти в Косово поддържат и клиниките за първична медицинска помощ и плащат заплатите на персонала, който работи в тях. Същевременно местните власти в Румъния отговарят за разходите в първичната и вторичната медицинска помощ извън заплатите. По правило местните власти, на които са възложени тези функции от социалния сектор, трябва да имат по-високи приходи както в % от БВП, така и в % от общите публични приходи в сравнение с останалите анализирани страни.

ТАБЛИЦА 2

Функции на социалния сектор в териториалните единици от първо ниво на местно управление

|            | НАЧАЛНИ училища |         | ОСНОВНИ училища |         | СРЕДНИ училища |         | ПЪРВИЧНА МЕДИЦИНСКА ПОМОЩ |         | ВТОРИЧНА МЕДИЦИНСКА ПОМОЩ |         |
|------------|-----------------|---------|-----------------|---------|----------------|---------|---------------------------|---------|---------------------------|---------|
|            | Сгради          | Заплати | Сгради          | Заплати | Сгради         | Заплати | Сгради                    | Заплати | Сгради                    | Заплати |
| КОСОВО     | Х               | Х       | Х               | Х       | Х              | Х       | Х                         | Х       |                           |         |
| РУМЪНИЯ    | Х               | Х       | Х               | Х       | Х              | Х       | Х                         |         | Х                         |         |
| МАКЕДОНИЯ  | Х               | Х       | Х               | Х       | Х              | Х       |                           |         |                           |         |
| БЪЛГАРИЯ   | Х               | Х       | Х               | Х       | Х              | Х       |                           |         |                           |         |
| МОЛДОВА    | Х               | Х       | Х               | Х       | Х              | Х       |                           |         |                           |         |
| СЪРБИЯ     | Х               | Х       | Х               |         | Х              |         | Х                         |         |                           |         |
| СЛОВЕНИЯ   | Х               | Х       | Х               |         |                |         | Х                         |         |                           |         |
| ХЪРВАТСКА  | Х               | Х       |                 |         |                |         |                           |         |                           |         |
| АЛБАНИЯ    | Х               |         | Х               |         | Х              |         | Х                         |         |                           |         |
| ФБХ (БИХ)  | Х               |         | Х               |         |                |         |                           |         |                           |         |
| РС (БИХ)   |                 |         |                 |         | Х              |         | Х                         |         |                           |         |
| ЧЕРНА ГОРА |                 |         |                 |         |                |         |                           |         |                           |         |
| ТУРЦИЯ     |                 |         |                 |         |                |         |                           |         |                           |         |

На другия полюс са местните власти в Албания, Федерация Босна и Херцеговина и Република Сръбска, Черна гора и Турция, които не финансират разходите за заплати в нито един от социалните сектори. В Черна гора и Турция те нямат отговорности нито в здравеопазването, нито в образованието. По тази логика, местните приходи като % от БВП и от общите публични приходи трябва да са по-ниски от други места.

## Местни приходи в Югоизточна Европа

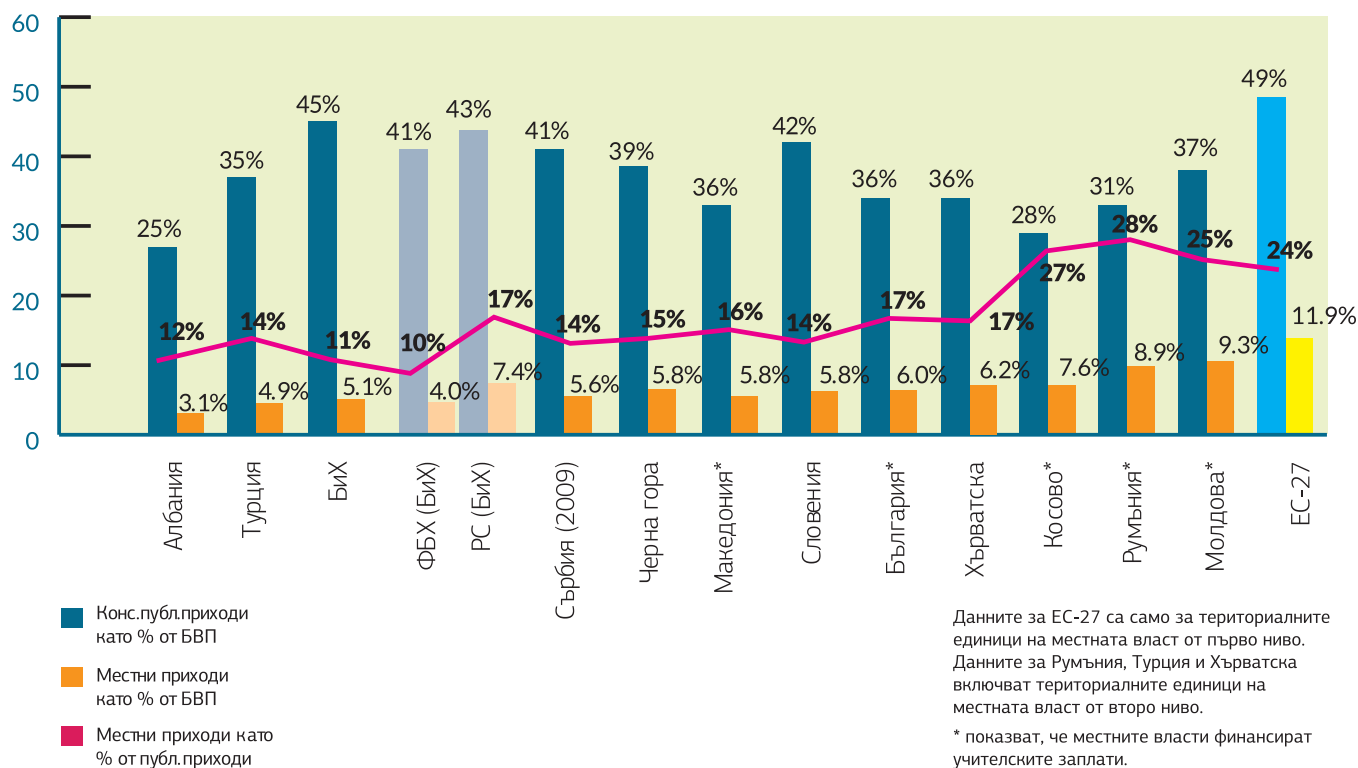
Вземайки предвид горните разсъждения, можем да разгледаме Фигура 7, която показва местните приходи като % от общите публични приходи и от БВП за всички анализирани страни и средно за ЕС. Необходимо е да се отбележи, че данните за ЕС са само за териториалните единици на местната власт от първо ниво, докато данните за Румъния, Турция, Молдова и Хърватска включват и териториалните единици на местните власти от второ ниво. Най-важният извод, който може да бъде изведен от фигурата е, че местните власти в ЕС играят по-голяма роля в публичния сектор, отколкото местните власти от страните от NALAS. Справедливо е да се каже, че в повечето страни от Югоизточна Европа децентрализацията е все още в процес на осъществяване.

В повечето страни от Югоизточна Европа децентрализацията е все още в процес на осъществяване.

Също така трябва да е ясно, че размерът на публичния сектор като % от БВП при всички анализирани страни е значително по-нисък от средното за ЕС. При някои страни делът на общите публични приходи в БВП е по-нисък от 35%, което предполага както по-слаба икономика, така и по-лошо събиране на данъчните приходи. В тези страни делът на местните приходи в БВП е по-нисък от очакваното, просто защото целият публичен сектор изпитва затруднения в събирането на данъците, които са необходими за финансиране предоставянето на публичните услуги.

Фигура 7

Местни приходи като дял от БВП и общите публични приходи през 2011 г.





Особено изненадващо е, че Македония, България, Косово, Румъния и Молдова не изглеждат много различни от останалите анализирани страни въпреки факта, че техните местни власти изцяло финансират пълните разходи за образованието извън висшето. Освен това в Косово и Румъния те също финансират и голяма част от разходите за здравеопазване. Македония и Албания са особено интересни в този случай: общата сума на местните приходи е съответно 5.8% и 6.0% от БВП като тези нива са близки до нивата на много други страни в групата независимо от факта, че почти половината от тези дялове отиват за учителски заплати. В допълнение към това се оказва, че образованието в Македония и България е в голяма степен недофинансирано. В обратния случай, местните власти в Република Сръбска получават сравнително голям дял от БВП (7.4%), като се отчита факта, че те не отговарят за почти никакви социални функции.

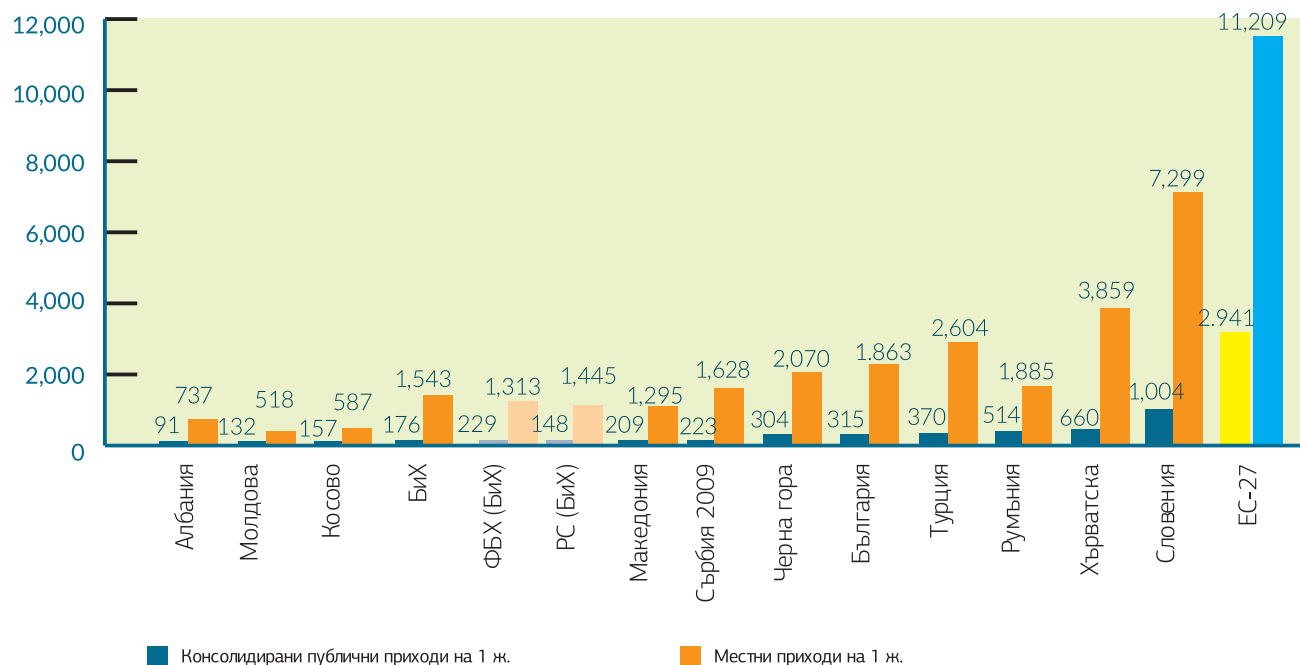
Както е видно от фигурата, публичният сектор във всички анализирани страни е значително по-малък от средното за ЕС. В много от тях общите публични приходи са по-малко от 40% от БВП. Това предполага, че събирането на данъчните приходи в рамките на региона е по-лошо. Независимо от тази слабост, в някои от тези страни централната власт третира по-добре местните власти. Например големината на публичния сектор в Македония, България, Косово, Румъния и Молдова е почти еднаква и във всички от тях местните власти отговарят за изплащането на учителските заплати. Въпреки това, местните власти в Румъния, Косово и Молдова имат по-малко от 30% в общите публични приходи (близо до средното равнище за ЕС), докато в България и Македония те имат под 20%. Това показва, че централната власт в Румъния, Молдова и Косово се опитва по-силно от тази в България и Македония да осигури на местните власти приходи, с които те да финансират възложените им функции.

Друг изненадващ резултат е относително ниският дял на местните власти в БВП и в общите публични приходи в трите най-богати страни от групата – Словения, Хърватска и Турция. При тях децентрализацията не е напреднала много въпреки относителното благосъстояние на тези страни.

Фигура 8 показва консолидираните публични приходи и местните приходи на 1 жител в евро през 2010 г. Тази фигура услужливо ни напомня колко много се различават ресурсите, които са на разположение на публичния сектор както в рамките на анализирани страни, така и в ЕС.

Фигура 8

## Consolidated Public Revenue and Local Government Revenue Per capita in Euro in 2011



В действителност е изненадващо, че местните власти в Молдова, Косово и Македония – трите най-бедни страни в групата, не само плащат за базови услуги с приходи възлизащи на по-малко от 200 евро на 1 жител, но също така финансират и учителските заплати. Така че, ако децентрализацията не напредва много при по-богатите страни, то тя прави това при най-бедните. Това показва, че най-малко в някои случаи децентрализацията се ръководи по-малко от желанието да се възлага на местните власти предоставянето на публични услуги, а по-скоро от желанието на централната власт да се разтовари от отговорността за финансирането им.

Ако децентрализацията не напредва много при по-богатите страни, то тя прави това при най-бедните. Това показва, че най-малко в някои случаи децентрализацията се ръководи по-малко от желанието да се възлага на местните власти предоставянето на публични услуги, а по-скоро от желанието на централната власт да се разтовари от отговорността за финансирането им.

Тази фигура е много полезна ако се разглежда заедно с Фигура 7. Местните власти в България например имат приходи на 1 жител, които са близки до тези при местните власти в Черна гора. Но те финансират заплатите на учителите, което не се случва в Черна гора. В същото време общините в Република Сръбска имат значително по-високи приходи на 1 жител отколкото общините във Федерация Босна и Херцеговина въпреки факта, че местните

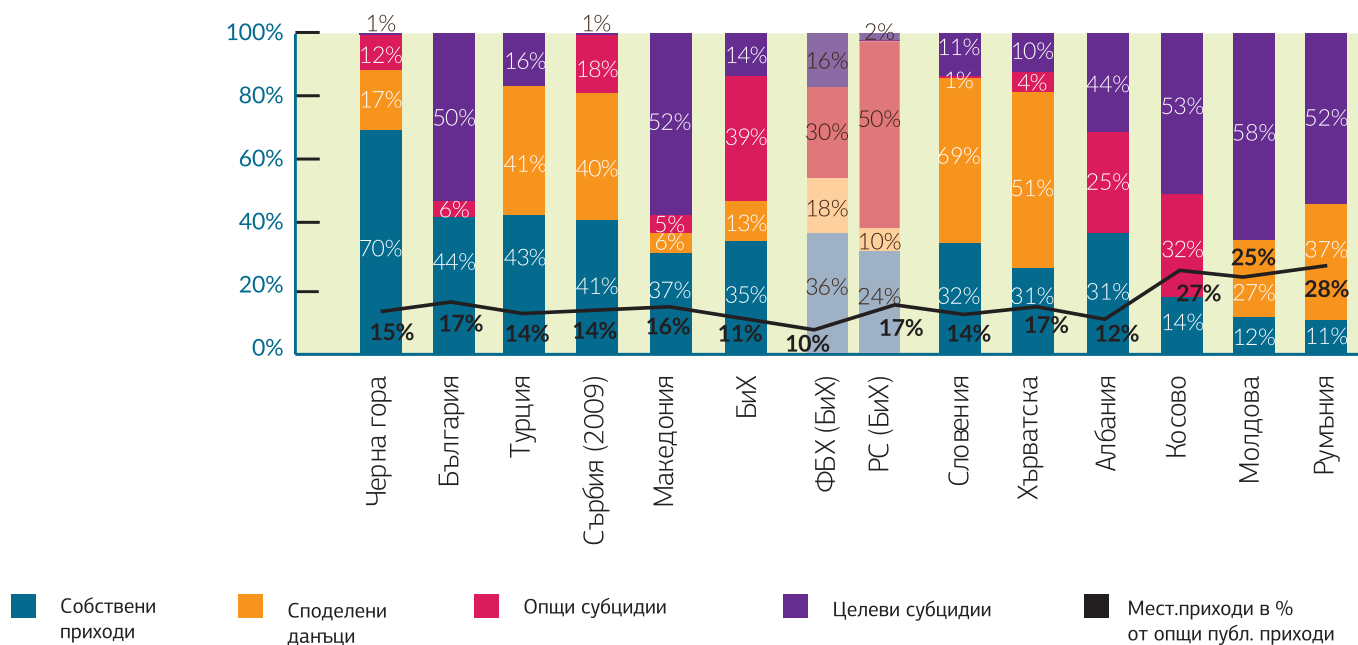
власти и в двете административни единици отговарят за едни и същи функции и общите публични приходи на 1 жител във Федерация Босна и Херцеговина са по-високи от Република Сръбска.

## Структура на местните приходи

**Ф**игура 9 показва структурата на местните приходи на анализирани страни за 2011 г. За съжаление е трудно да бъде намерена сравнителна информация за страните от ЕС. Едната от причините е, че данните често представят споделените данъци като собствени приходи или субсидии. Понякога и противоположното е вярно и собствените приходи от „върхнини“ върху ставката на данъка върху доходите на физическите лица се представят като споделени данъци. На практика и двете ситуации, както и други създават проблеми за интерпретирането на данните за региона.

Фигура 9

Структура на местните приходи през 2011 г.



Например в Турция някои споделени данъци се възстановяват на местните власти като една част се връщат на териториалната единица, в която са генерирани, а другата се привежда под формата на обща субсидия, определена по формула. От данните обаче не може да се определи каква част от сумата е за споделени данъци и каква за обща субсидия. Подобен е случаят при Словения, където изравнителната система дава допълнителни суми от данъка върху доходите на физическите лица за по-бедните общини. Тези допълнителни суми функционират като изравнителни субсидии, но също не могат да бъдат разграничени от споделените данъци. Противоположна е ситуацията в Хърватска. Там на общините е разрешено да налагат местни „върхнини“ върху ставката на данъка върху доходите на физическите лица. Приходите от тях обаче трябва да се разглеждат като собствени приходи, а не като споделени данъци. В заключение, както вече бе посочено по-горе, много приходи, които обикновено се считат за собствени приходи, на практика са такси определени от по-високите нива на управление (и понякога се събират от тях). Приходите от тях обаче отиват изцяло в местните бюджети и по този начин се разглеждат (неправилно) като собствени приходи на местните власти.

## Финансова независимост на местните власти

**Ф**игурата не представя важна информация относно това каква финансова независимост имат местните власти. Например в България, Косово, Македония, Молдова и Румъния финансовата автономия на местните власти е ограничена, защото те получават повече от 50% от техните приходи от целеви субсидии. Това може да се обясни с факта, че в тези страни общините отговарят за предоставянето на услуги от социалния сектор и централните им власти искат да са сигурни, че средствата предвидени за образование действително се изразходват за това. В Албания обаче ситуацията е по-проблематична. Общините в тази страна получават почти 45% от приходите си под формата на целеви субсидии въпреки факта, че те фактически не предоставят никакви услуги от социалния сектор.

На противоположния полюс са местните власти в Черна гора, които не получават никакви целеви субсидии от централната власт и имат много високо равнище на собствени приходи. В действителност делът на местните собствени приходи в Черна гора е около два пъти по-висок от средния дял за ЕС, който бихме изчислили ако разполагахме с достоверни данни. В Черна Гора това е възможно, защото местните власти събират значителни собствени приходи от продажба и отдаване под наем на имущество и от такси за разработване на земя. Подобно на Хърватска местните власти в Черна гора имат право да налагат „върхнина“ върху ставката на данъка върху доходите на физическите лица. За разлика от Хърватска обаче тук приходите от този източник се отчитат (коректно) не като споделени данъци, а като собствени приходи.

Интересно е да се отбележи, че само **Албания, Косово и България нямат споделяне на приходите от данъка върху доходите на физическите**

Ниският дял на общите субсидии в общите приходи повдига въпроса относно справедливостта на тези финансови системи, защото обикновено централната власт посредством общи субсидии предоставя допълнителни приходи на по-бедните юрисдикции.

лица, а Македония го прилага много ограничено. Това е изненадващо, защото споделянето на този данък е не само много популярно в региона, но формира и един от стълбовете на публичните финансови системи на практически всички пост-комунистически страни, които се присъединиха към ЕС през 2004 г. Местните власти в Турция, Словения, Хърватска, Молдова и Румъния не получават общи субсидии, докато в Македония, Черна Гора и България те възлизат на по-малко от 10% от общите приходи. Ниският дял на общите субсидии в общите приходи повдига въпроса относно справедливостта на тези финансови системи, защото обикновено централната власт посредством общи субсидии предоставя допълнителни приходи на по-бедните юрисдикции. Общите субсидии могат да се разпределят по много начини и простото им съществуване в една система не трябва да се възприема като начин за преразпределяне на национален доход. Освен това, както вече бе посочено Турция и Словения извършват някакъв вид изравняване чрез други механизми

Таблица 3 опростява информацията представена на Фигура 9 чрез показването на дела на собствените приходи на местните власти в общите им приходи от гл.т. на това дали съответните местни власти финансират учителските заплати или не.

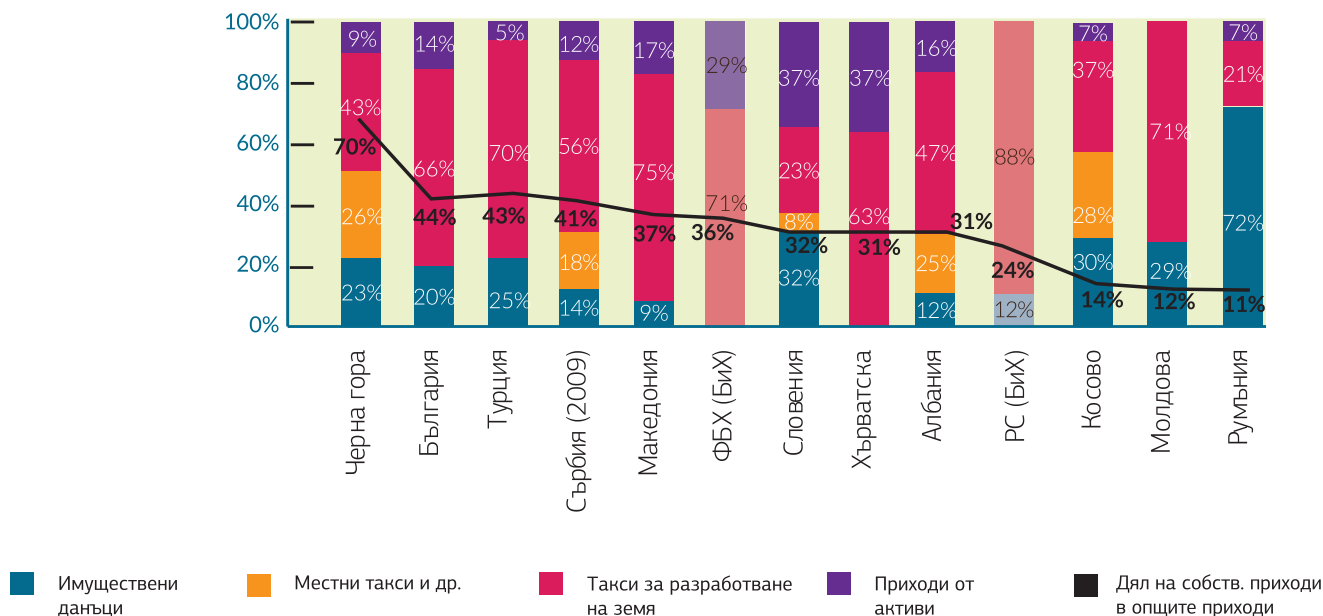
**ТАБЛИЦА 3** Дял на собствените приходи на местните власти в общите им приходи (2011)

| ФИНАНСИРАТ        | България   | Македония | Молдова | Косово | Румъния |      |         |          |           |  |
|-------------------|------------|-----------|---------|--------|---------|------|---------|----------|-----------|--|
| УЧИТЕЛСКИ ЗАПЛАТИ | 0.43       | 0.31      | 0.10    | 0.18   | 0.10    |      |         |          |           |  |
| НЕ ФИНАНСИРАТ     | Черна гора | Турция    | Сърбия  | БиХ    | ФБХ     | РС   | Албания | Словения | Хърватска |  |
| УЧИТЕЛСКИ ЗАПЛАТИ | 0.79       | 0.43      | 0.41    | 0.35   | 0.37    | 0.31 | 0.37    | 0.34     | 0.27      |  |

Фигура 10 представя структурата на собствените приходи на местните власти, както и относителния им дял в общите им приходи. За съжаление начинът на отчитане на собствените приходи се различава драстично в различните анализирани страни вкл. в рамките на самия ЕС. В някои случаи отчитането им е изключително подробно и съдържа много повече категории от представените на фигурата. В други случаи се използват само две или три категории и е трудно да се посочи какво тези категории реално съдържат. Например в Македония, Федерация Босна и Херцеговина и Република Сръбска общините получават значителни приходи от такси за разработване на земя, такси за използване на земя и такси за издаване на разрешителни за строителство, като те се събират като местни такси. Приходи от продажба или отдаване под наем на имущество също често се представят като общински такси.

Фигура 10

## Структура на собствените приходи през 2011 г.



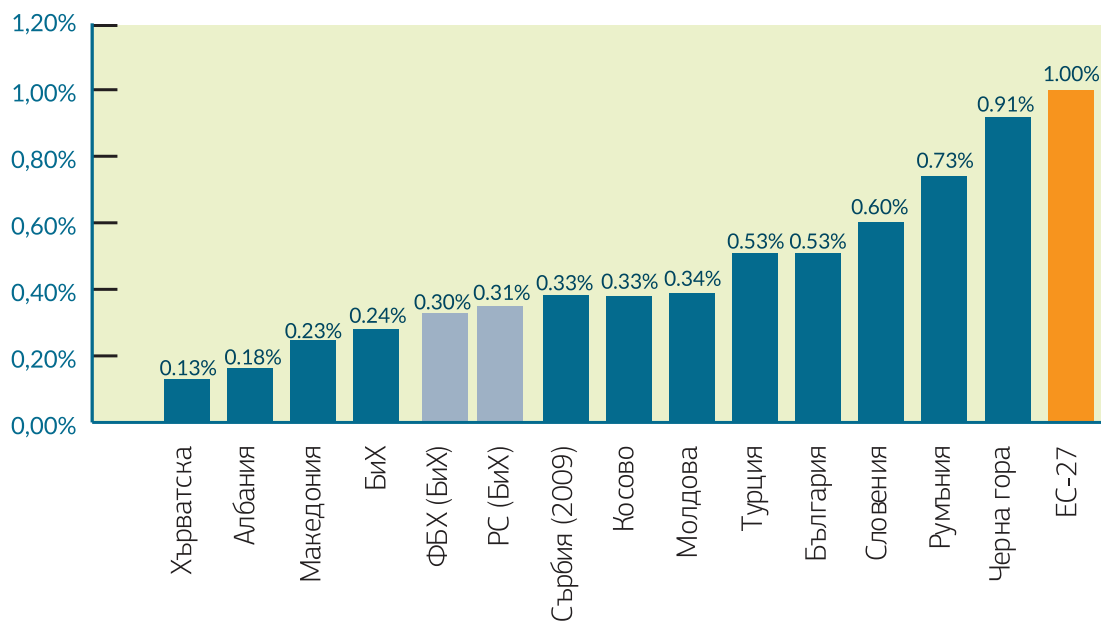
Поради тези особености е трудно да се формулират общи изводи относно структурата на местните собствени приходи на анализирани страни и относно връзката между структурата на местните собствени приходи и техния дял в общите приходи на местните власти. Може да се посочи, че в повечето страни данните за местните собствени приходи са недостатъчни и няма силна връзка между структурата на местните собствени приходи и техния дял в общите приходи на местните власти. Казано с други думи, не се наблюдава ясна връзка между структурата на местните собствени приходи и фискалната автономия на местните власти. Необходимо е да се отбележи, че в рамките на региона местните собствени приходи са непропорционално концентрирани в столичните градове и по правило са силно обвързани с пазара на недвижимите имоти – чрез таксите за разработване на земя, таксите за разрешителни за строителство и имуществения данък.

Местните собствени приходи са непропорционално концентрирани в столичните градове и по правило са силно обвързани с пазара на недвижимите имоти – чрез таксите за разработване на земя, таксите за разрешителни за строителство и имуществения данък.

Фигура 11 представя приходите от имуществен данък като % от БВП на всички анализирани страни и средното за ЕС през 2011 г. Фигурата показва, че само Румъния и Молдова доближават средната стойност на ЕС от 1%. От своя страна тези стойности са ниски сравнени със Северна Америка, Австралия, Франция и някои от скандинавските страни, където приходите от имуществения данък възлизат на около 2 - 3% от БВП.

Фигура 11

Приходи от имуществен данък като % от БВП (2011 г.)



Необходимо е да се отбележи, че в много страни от ЕС, както и при някои от анализирани страни приходите от имуществения данък се отчитат заедно с приходите от данъка върху прехвърлянето на имоти. Този данък се налага върху приходите от продажба на земя и сгради и обикновено трябва да бъде платен преди купувачът да получи официалния документ за собственост върху купения имот. По този начин се постига спазване на правилата и на много места приходите от този данък, който е еднократен по характер, са по-високи от данъка върху имуществото, който се събира всяка година. Например Черна гора е страната с най-висок дял в БВП на приходите от данък върху имуществото сред анализирани страни. При нея приходите от двата данъка се отчитат отделно и постъпленията от данъка върху прехвърлянето на имоти са по-високи от тези от имуществения данък през две от последните шест години.

Предвид очевидните трудности в повечето страни на ЕС (и извън него) в превръщането на имуществения данък в стабилен приходаизточник на местни приходи, може да се каже, че не е реалистично да се очаква, че този данък ще осигури основа за финансова независимост на местните власти в Югоизточна Европа. Въпреки това, на лице са възможности за подобряване на приходите от този данък в региона.

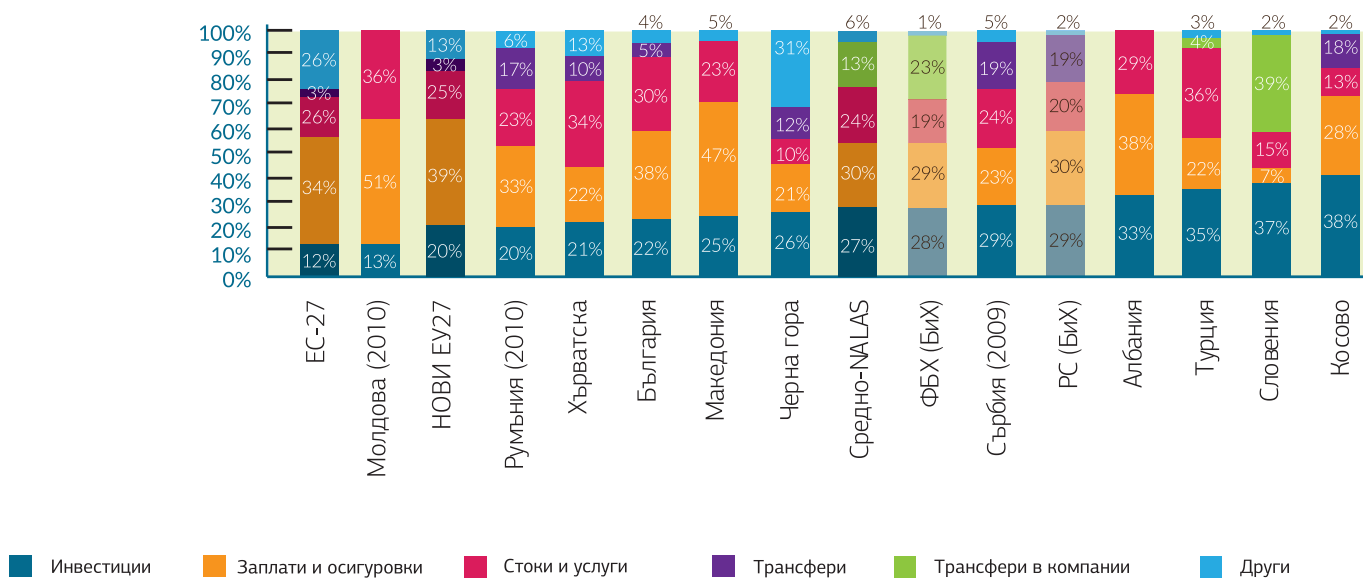
## Местни разходи

Фигура 12 показва структурата на местните разходи по икономически категории за всяка от анализираниите страни както и средното за групата, средното за ЕС-27 и средното за новоприетите през 2004 г. в ЕС 7 страни.<sup>14</sup>

Данните трябва да бъдат разглеждани внимателно, защото са на лице значителни различия между страните при отчитането на разходите, както и проблеми при извличането на напълно съпоставими данни от Евростат. Например някои страни в рамките на региона третират капиталовите трансфери към комуналните предприятия като инвестиционни разходи, други ги отчитат като субсидии за юридически лица. Същевременно капиталовите трансфери в ЕС не се разглеждат като субсидии и на следващата фигура те са включени в категорията „други“, докато категорията на субсидиите включва само оперативните трансфери за комунални предприятия. Най-общо в региона се наблюдава тенденция за надценяване на инвестиционните разходи като много обичайни ремонти и покупката на ново оборудване (напр. компютри) се отчитат като инвестиции. На някои места има тенденция разходите за заплати да бъдат отчитани като покупка на стоки и услуги.

Фигура 12

Структура на местните разходи през 2011 г.



<sup>14</sup> Чехия, Естония, Унгария, Латвия, Литва, Полша и Словакия.



При Република Сръбска (БиХ) не се разграничават трансфери към фирми и лица. При Сърбия инвестициите включват капиталови субсидии към публични компании и предприятия. При Черна гора групата „други“ включва значителни средства за погасителни плащания. Трансферите при ЕС-27 и Нови ЕС-7 включват само оперативни субсидии към публични предприятия.

Най-интересно от представеното на фигурата е, че инвестиционните разходи на местните власти в Югоизточна Европа са значително по-високи от тези на местните власти в ЕС и на 7-те нови страни-членки, присъединили се през 2004 г. В действителност различията в средните инвестиционни разходи за трите групи (NALAS, ЕС-27 и ЕС-7) са значителни през последните 5 години. Това е забележително и показва, че местните власти в Югоизточна Европа, както и тези в 7-те нови страни-членки играят нетипична игра на догонване по отношение на инвестициите за модернизиране на остарялата инфраструктура наследена от миналото или за изграждане на нова такава. Казано с други думи: местните власти в Югоизточна Европа полагат по-големи усилия от местните власти в ЕС за изграждане на нова инфраструктура, защото те изразходват по-големи дялове от своите приходи за инвестиции въпреки че получават по-малки дялове от публичните приходи – измервани или като % от БВП или като % от общите публични приходи (Фигура 7).

На всякъде по света местните власти са подложени на голям натиск свързан с осигуряването на допълнителни публични услуги и нова инфраструктура в съчетание с ограничени финансови ресурси за покриване на тези нужди. Инвестициите в инфраструктура изискват големи финансови ресурси и принципно са много трудно начинание. Следователно на местните власти трябва да е разрешено да използват гъвкав микс от ресурси и методи, за да отговорят на потребностите от инвестиции в общността. Освен базисната институционална рамка на фискалната децентрализация, дизайнът на едно ефективно финансово управление на инвестициите на местно ниво трябва да въведе нови и гъвкави концепции за управление на капиталовите разходи. При осигуряването на средства за финансирането на публичната инфраструктура обикновено се прилагат три различни форми на финансиране – текущи бюджетни приходи, дългово финансиране (включва осигуряването на необходимите средства чрез емисии на ценни книжа на капиталовия пазар или използването на заемни средства) и публично-частно партньорство (договорно сътрудничество или даже приватизация включвайки частни средства при осигуряването на публична инфраструктура).

Като се вземат предвид: ниското равнище на общински инвестиции в повечето страни от централна и източна Европа, спада на общинските инвестиции след 2009 г. поради финансовата и икономическата криза и състоянието на съществуващата инфраструктура, може да се направи заключението, че е на лице огромна нужда от увеличаването на средствата за инвестиции на местно равнище. Местните власти в страните в преход се сблъскват с допълнителни проблеми свързани с недоразвитата инфраструктура съчетани с натиск за модернизацията и от една страна, и необходимостта от осигуряване на съответствие със стандартите на ЕС от друга. Същевременно местните власти се сблъскват с ограничени възможности на бюджетите да заделят средства за инвестиции и неразвитите капиталови пазари.

Местните власти в Югоизточна Европа полагат по-големи усилия от местните власти в ЕС за изграждане на нова инфраструктура, защото те изразходват по-големи дялове от своите приходи за инвестиции въпреки че получават по-малки дялове от публичните приходи – измервани или като % от БВП или като % от общите публични приходи (Фигура 7).

Предвид факта, че местните власти са тези, които носят основната тежест свързана с осигуряването на местна публична инфраструктура, можем да разберем колко важно е те да имат капацитет да инвестират. Това е изключително важно за развитието на цялата общност и икономическото здраве и социалното сближаване в дългосрочен аспект. Решенията, свързани с осигуряването на инфраструктура са едни от най-важните решения, които местните власти трябва да направят. Тези решения водят до добри транспортни услуги, улици и публични паркове, училища и детски градини, ВиК услуги, управление на отпадъците, спортни зали и зони за отдих, библиотеки и зали, противопожарна защита, медицинска помощ, услуги за възрастните хора и други публични услуги. Тези услуги са били много важни през последните години и ще имат особено значение в бъдеще.

При сравнителния анализ на страните в групата е необходимо да бъде отчетено, че България, Македония, Молдова и Румъния са с най-нисък дял на разходите за инвестиции и с най-висок дял на разходите за заплати. Това е разбираемо, защото тези четири страни (заедно с Косово) отговарят за финансирането на заплатите на учителите. Подобно на тях, местните власти в Косово отделят много висок % от техните бюджети за заплати. За разлика от тези страни обаче, местните власти в Косово имат високо равнище на инвестиционни разходи. Причините за това не са ясни. Част от обяснението вероятно е свързано със сравнително по-голямата стабилност на фискалната система на Косово (Вж. Фигура 7).

Необходимо е да се посочи, че през последните няколко години над 40% от всички общински инвестиции в България са били финансирани от Структурните фондове на ЕС. Тези фондове са също така важни за Румъния и Словения. В действителност, без тези фондове, инвестиционните разходи на местните власти в тези три страни ще бъдат значително по-ниски. Проблемът в България обаче е по-дълбок. Причината за това е, че общините в България получават по-нисък дял от общите приходи в БВП спрямо отговорностите, които те имат за предоставяне на публични услуги (Вж. Фигура 7). **Това показва, че фондовете на ЕС дават възможност на политиките в България да избегнат пречките, които системата на фискални взаимоотношения между централната и местната власт поражда.** Същевременно е особено интересно как местните власти в Македония успяват да инвестират максимално много средства предвид лошото отношение на централната власт към тях (Вж. отново Фигура 7). Комбинацията от изключително ниски инвестиции с изключително нисък дял на разходи за заплати е проблем, на който политиките от централната и местните власти в Молдова трябва да обърнат специално внимание.

Сравнително ниското равнище на инвестиционните разходи на местните власти в Хърватска е учудващо. Вероятно това е временен ефект от рецесията и бавното възстановяване, защото преди кризата инвестициите на местните власти възлизаха на повече от 30% от общите разходи на местните власти в Хърватска. Освен това изглежда, че системата на фискални взаимоотношения между централната и местните власти в Хърватска е една от най-стабилните в региона. Тук отново използваме думата „изглежда“, защото ако нямаме възможност да анализираме разпределението на приходите и разходите по общини, е трудно да посочим каква част от високите инвестиции се пада на Загреб и няколко по-големи градове. С други думи, инвестициите в региона са сравнително високи, но това, което не знаем е колко от тези инвестиции са направени в по-богатите юрисдикции и вероятните неравновесия във фискалните системи на региона. В допълнение към това инвестициите на местните власти в Черна Гора са спаднали още по-драматично отколкото тези в Хърватска като подобно нещо се случва и в Словения.

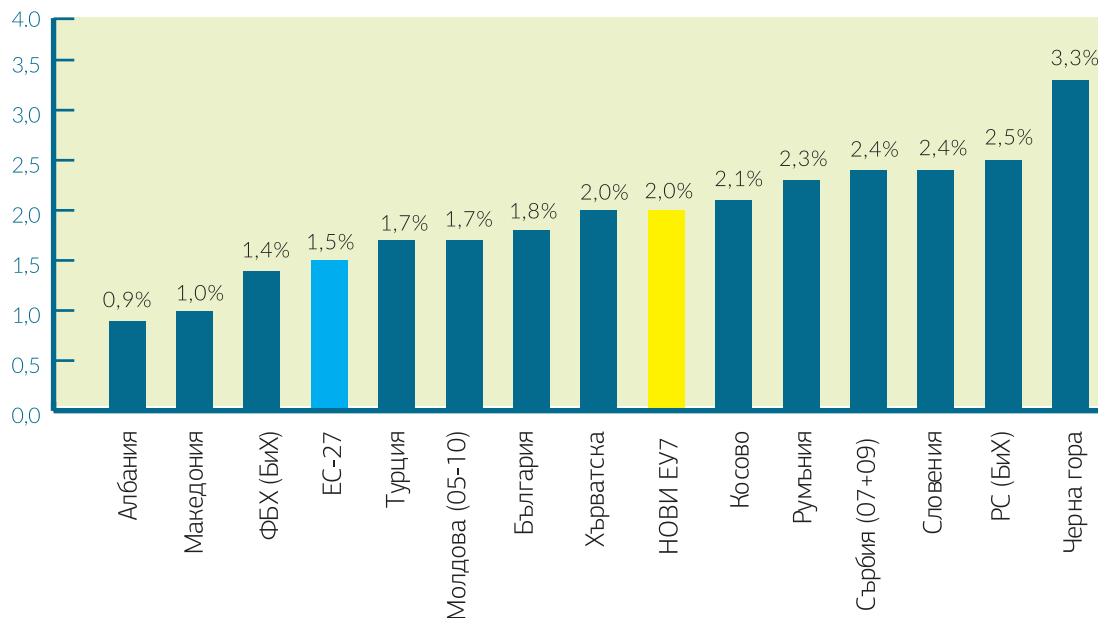
Фигури 13 и 14 хвърлят повече светлина върху ситуацията. Фигура 13 представя средния дял на местни инвестиции като % в БВП за всички анализирани страни от групата през последните шест години, за 15-те страни членки на ЕС преди разширяването от 2004 г. и за 7-те пост-комунистически страни, които се присъединяват към ЕС през 2004 г. Фигура 14 представя средните равнища на местни инвестиции на 1 жител в евро през същия период и за същите групи, както е на Фигура 13. При двете фигури средната стойност за Сърбия се базира само на данни за 2007 и 2009 г., докато средната за Молдова се базира за периода 2005-2010 г., а не за 2006-2011 г.

Първото нещо, на което трябва да се обърне внимание от тези фигури е, че високият дял на общинските инвестиции в структурата на местните разходи не винаги съответства на висок дял на общинските инвестиции в БВП или на високи общински инвестиции на 1 жител (в евро). Местните власти в Албания например изразходват повече от 30% от разходите си за инвестиции (финансирани основно чрез целеви субсидии – вж. Фигура 9). Независимо от този висок дял, Албания има най-нисък дял на местните инвестиции в БВП и едно от най-ниските равнища на местни инвестиции на 1 ж. От друга страна, Молдова има ниски местни инвестиции на 1 жител като същевременно надвишава средния % на местните инвестиции в БВП за „старите“ страни-членки на ЕС.

С други думи, инвестициите в региона са сравнително високи, но това, което не знаем е колко от тези инвестиции са направени в по-богатите юрисдикции и вероятните неравновесия във фискалните системи на региона.

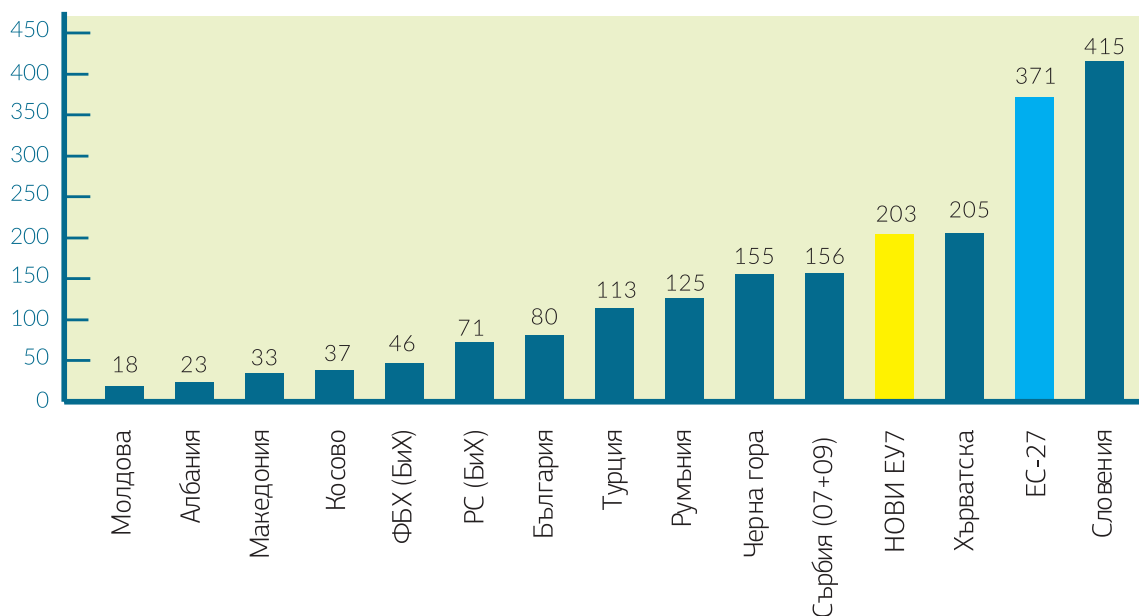
Фигура 13

Местни инвестиции като % от БВП (средно 2006-2011 г.)



Фигура 14

## Местни инвестиции на 1 ж. (евро) (средно 2006-2011 г.)



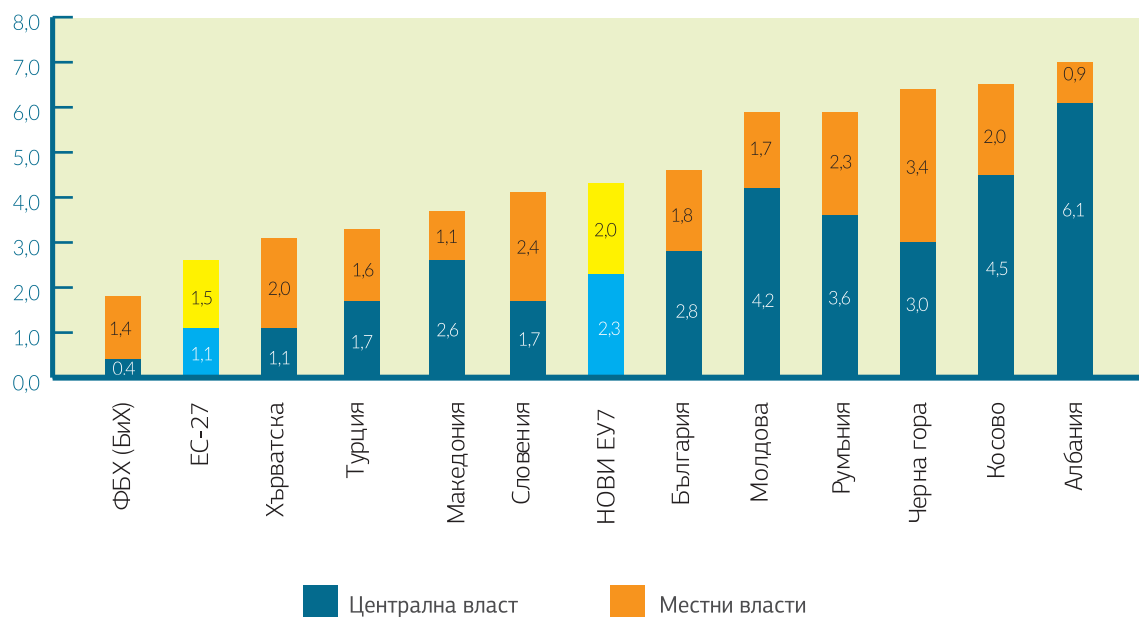
Второто нещо, което трябва да се отбележи е, че *най-общо* високото равнище на инвестиции, което се наблюдава в регион (както и за новите 7 страни-членки на ЕС) (Фигура 14) са съпътствани от по-високи равнища на местни инвестиции като % от БВП в сравнение със средното за ЕС. В действителност инвестициите на местните власти в % от БВП в Черна Гора, РС (БиХ), Словения, Румъния и Косово са превишили не само средното за ЕС-27, но и средното за новите 7 страни-членки на ЕС. В допълнение към това местните инвестиции на 1 жител в Словения са били по-високи от средните за ЕС през последните шест години, докато Хърватска е постигнала равнища на инвестициите на 1 ж. равни на средното за 7-те нови страни-членки. Това са впечатляващи достижения, които вероятно ще се задържат и през следващото десетилетие.

В същото време е необходимо да се отбележи, че положението в други страни в региона съвсем не е толкова радостно. Инвестиционните разходи в % от БВП са особено ниски в Македония и Албания, като това ниво е значително по-ниско от средното за ЕС. Това е въпрос, на който политиките в тези страни е необходимо да обърнат внимание. Докато положението във Федерация Босна и Херцеговина, България, Турция и Молдова е по-добро, местните инвестиции в % от БВП остават по-ниски от средното за 7-те нови страни-членки на ЕС и по-ниски от това, което се очаква предвид догонващата позиция, в която се намират местните власти в Югоизточна Европа.

В допълнение към горното ще бъдат разгледани и инвестициите по нива на управление. Те са показани на Фигура 15 по-долу, която представя общите публични инвестиции като % от БВП, както и за какъв дял от тях отговаря всяко ниво на управление. Както и на предходните фигури, данните са средни за периода 2006-2011.<sup>15</sup>

Фигура 15

Публични инвестиции като % от БВП по нива на управление  
(средно за периода 2006-2011 г.)



Фигурата показва, че равнището на общите публични инвестиции и техния състав се различават в отделните страни на региона, както и между средните за региона и двете групи страни-членки на ЕС. В действителност различията са толкова големи, че е трудно да се формулира заключение относно характеристики и тенденции. Единственото нещо, което не подлежи на съмнение, е необходимостта от инвестиции в публичния сектор. Като % от БВП публичните инвестиции в региона са значително по-ниски от 15-те „стари“ страни-членки на ЕС като публичните инвестиции намаляват с развитието на икономиките. В допълнение към това с нарастването на благосъстоянието на страните се наблюдава тенденция на нарастване на дела на местните инвестиции в общите публични разходи. Наблюдава се и обратна зависимост между общите публични инвестиции и способността на властите да събират данъци или казано по друг начин потребностите от публични инвестиции намаляват с развитието на икономиките.

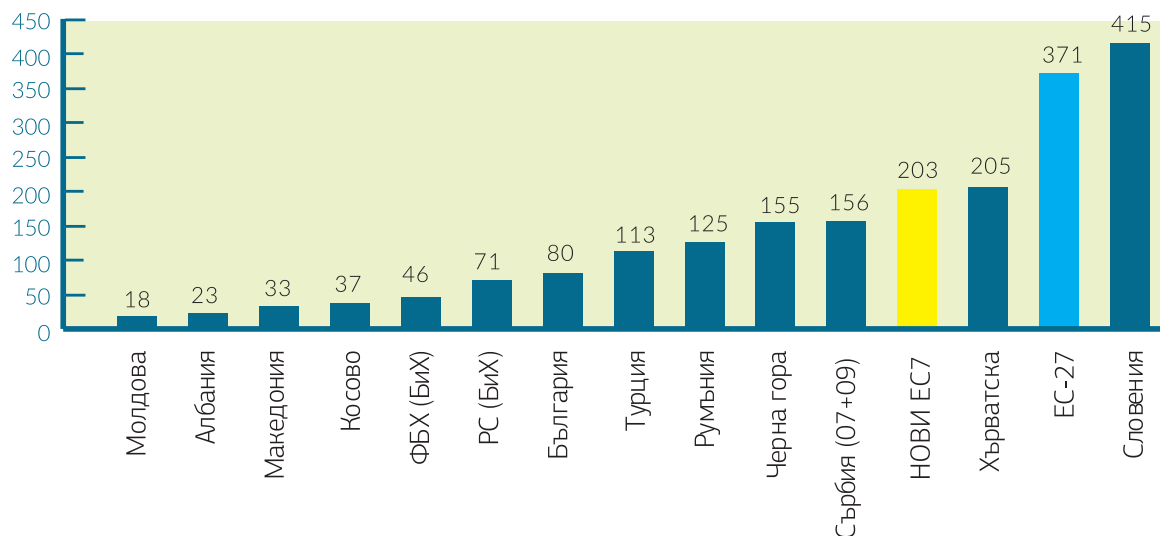
<sup>15</sup> Малките различия между фигурите от гл.т. на местните инвестиции като % от БВП са в резултат от несъответствията в източниците на данни за общите публични инвестиции.

## Използване на заемни средства от местните власти

**В** повечето страни от Югоизточна Европа използването на заемни средства от местните власти е сравнително ново явление. Това се вижда и от Фигура 16 по-долу. Тя представя данни за общия дълг на местните власти на 1 жител в евро за всички анализирани страни, при които разполагаме с достоверни данни, както и средно за ЕС<sup>16</sup>. Местните власти от Югоизточна Европа не са имунизирани от предизвикателствата на икономическата среда и динамичните промени в условията на кредитния пазар. Сериозният икономически спад постави ограничения върху финансите на местните власти и особено върху изпълнението на техните бюджети. Някои местни власти бяха засегнати и от проблеми свързани с ликвидността и по-висока цена на източниците на финансиране. Достъпът на други местни власти до кредитния пазар бе силно ограничен от централната власт. От друга страна, търсенето на търговски кредити бе ограничено от достъпа до различни източници на по-евтино финансиране вкл. „меки“ заеми и грантове от държавни агенции и международни програми и изплащането на облигации компенсира ефектите от неблагоприятната ситуация на кредитния пазар.

Фигура 16

Дълг на местните власти на 1 ж. (евро)



<sup>16</sup> Косово, Федерация Босна и Херцеговина и Босна и Херцеговина са изключени от анализа поради липса на данни. Докато във Федерация Босна и Херцеговина все пак е на лице използването на някакви заемни средства от страна на местните власти, сумата на тези средства в Косово е пренебрежимо малка.

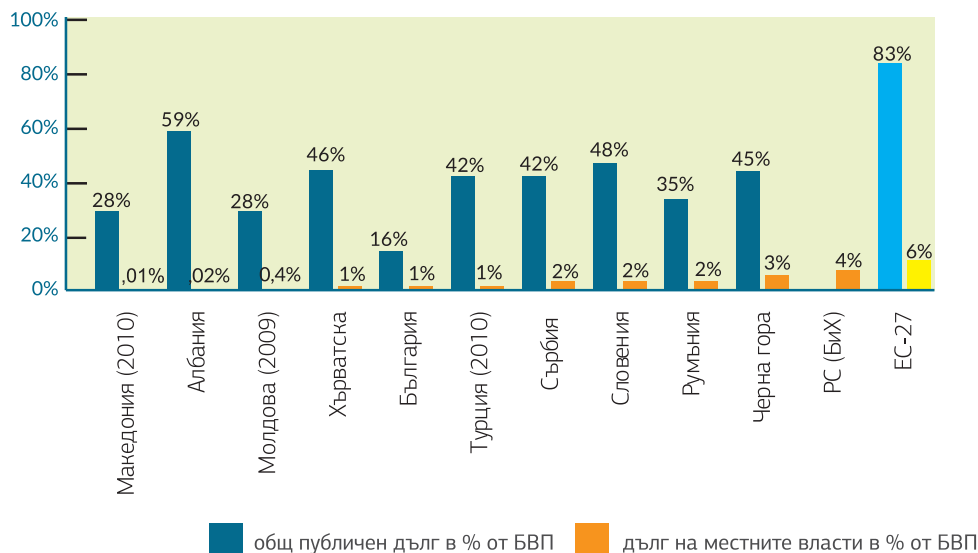
Както се вижда от Фигура 16 равнището на местния дълг на 1 жител в евро средно за ЕС е почти пет пъти по-високо отколкото в Словения<sup>17</sup>, страната с най-високо равнище на дълг в групата. Същевременно на другия полюс са Молдова, Албания и Македония, където използването на заемни средства от местните власти е още в зародиш, а в останалите анализирани страни то е слабо развито.

Фигура 17 по-долу добавя допълнителни подробности към тази картина. Тя показва размера на дълга на публичния сектор (общо на централната и на местните власти) като % в БВП. Общият публичен дълг в повечето страни от региона е значително по-нисък от средното за ЕС. Към момента средните стойности за ЕС са значително по-високи от ограничението за 60% от БВП, определено от Маастрихтския договор от 1992 г. Част от този свръх-дълг бе генериран от централните власти, които използваха заемни средства, за оздравяването на своите финансови системи и/или, за да стимулират икономиките си след кризата от 2008 г. Но общия публичен дълг средно за ЕС още преди 2008 г. превишаваше Маастрихтския критерий.

Сравнително ниското равнище на публичен дълг в Югоизточна Европа от теоретична гл.т. е добра новина за местните власти от региона, защото означава, че използването на заемни средства може да се разшири значително без това да доведе до увеличаване на общия публичен дълг, с което да се доближи или превиши Маастрихтския критерий. На лице е едно единствено изключение: Албания.

Фигура 17

#### Общ публичен дълг и дълг на местните власти като % от БВП



<sup>17</sup> Данните не включват просрочените задължения към частни доставчици или към други правителствени агенции. За Турция са налични такива данни като просрочените задължения са значителни и възлизат на 3-4 пъти повече от официалните търговски задължения. За съжаление не разполагаме с достоверни данни за останалите страни, но сме информирани, че размерът на тези задължения е значителен и в Македония като предполагаеми проблеми в тази насока има и в Молдова, Сърбия и други страни от групата.

През 2011 г. публичният дълг в Румъния възлизаше само на 37% от БВП. Използваните заемни ресурси от местните власти обаче нараснаха двойно от 1.2% от БВП през 2006 г. на 2.4% от БВП през 2011 г. В резултат на това общият дълг на местните власти нарасна до 27% от местните приходи през 2011 г. като в номинално изражение се увеличи от 12.9 млрд. леи през 2010 г. (26% от собствените приходи) до 13.8 млрд. леи през 2011 г. Въпреки това, местните власти в Румъния са изложени на риск свързан с валутните курсове, тъй като около 40% от техния дълг е деноминиран в евро (2011 г.)<sup>18</sup>.

В общият дълг на местните власти в Словения и България се наблюдава тенденция към нарастване през последните няколко години. От 15% през 2007 г. равнището на дълга на местните власти в Словения достигна 29% от общите местни приходи през 2010 г., което е едно управляемо ниво. В България местният дълг нарасна от 8.8% от общите приходи през 2007 до 18.6% през 2010 г. През 2011 г. и в двете страни се наблюдава бавен растеж като дългът на местните власти в двете страни достига съответно 33% и 21% от общите им приходи.

През 2011 г. промените в капиталовата част на местните бюджети изиграха решаваща роля за поддържането на добро финансово изпълнение на общините в Словения и България. Местните власти и в двете страни съкратиха инвестициите с намаляването на приходите. В Словения капиталовите разходи намаляха на 37% от общите разходи като в периода 2006-2010 г. те възлизаха на 43%. В България през 2011 г. инвестициите на местните власти спаднаха на 22% от общите разходи, като през 2010 г. равнището им беше 28%. Това показва висока гъвкавост на капиталовите разходи като някои проекти могат да бъдат отложени или спрени ако се наложи.

Дългът на местните власти в Хърватска е относително стабилен и от 2008 г. се задържа на около 10% от местните приходи. Ниското равнище на използване на заемни средства е отражение на рестриктивния подход на централната власт по отношение дълга на местните власти. Необходимо е да се посочи, че от 2010 г. местният дълг нараства устойчиво в абсолютни стойности. Въпреки това през 2011 г. той намалява с 8.8% като местните власти съкращават както използването на заемни средства, така и капиталовите разходи в унисон с ниските си приходи. В действителност капиталовите разходи спаднаха с 11 процентни пункта, за да достигнат най-ниското в исторически план равнище от 21% от общите разходи в края на 2011 г.

Дългът на местните власти в Словения, България, Румъния и Хърватска нарасна поради натиска за постигане на съответствие на екологичната инфраструктура със стандартите на ЕС след присъединяването (Хърватска се присъедини към ЕС през януари 2013 г.)<sup>19</sup>. Въпреки това натискът върху бюджета и потенциалното изчерпване

<sup>18</sup> Заслужава да се отбележи, че в други страни по отношение дълга на местните власти съществува значителен риск свързан с обменния курс. В Сърбия например почти целия дълг на местните власти е в евро като рискът свързан с валутния курс е подценен както на национално, така и на местно равнище.

<sup>19</sup> Голяма част от помощта по линия на ЕС към новите страни-членки идва под формата на безвъзмездна помощ (грантове) за строителство на нова публична инфраструктура, особено за пречиствателни станции за отпадъчни води и депа за отпадъци. Тези грантове обаче трябва да бъдат съфинансирани от бенефициентите. Местните власти в новите страни-членки на ЕС използват дългови инструменти за осигуряване на съфинансирането. Необходимо е също така да се посочи, че средствата от ЕС се отпускат едва, когато бенефициентът е финансирал проекта като целта на безвъзмездното финансиране е да подпомогне проекта. Това означава, че местните власти се нуждаят от мостово финансиране за ефективно усвояване на финансирането от ЕС. Този проблем доведе до развитието на специални програми и специални правила в много от новите страни-членки. В Полша например, дългът поет с цел съфинансиране на европейски проекти е освободен от ограниченията приложими към дълга. В България, НСОРБ и правителството работиха заедно с цел създаването на Фонд ФЛАГ.



на резервите от налични средства в комбинация с изискванията за съфинансиране на проекти по структурните фондове ще се превърнат в сериозно предизвикателство в бъдеще. Настоящите нужди от значително съкращаване на бюджета в условия на намаляващи приходи ще тества способността на местните власти да отговорят адекватно на неблагоприятните икономически и финансови условия.

В Черна гора дългът на местните власти нарасна значително от 28 млн. евро на 98,5 млн. евро в периода между 2008 и 2011 г. Сравнен с общите приходи на местните власти този дълг нарасна от 8% на 52%. До 2008 г. местните власти финансираха по-голямата част от своите инвестиции с капиталови приходи и донорски средства. Нарасналото използване на заемни средства и дългови инструменти също така се дължи и на влошаването на възможностите на местните власти да осигуряват собствени средства и по-ниските касови резерви. Местните власти обаче остават под нормативните ограничения за дълга, съгласно които плащанията за обслужването на дълга не трябва да надвишават 10% от оперативните приходи от предходната година. Необходимо е да се отбележи, че между 2010 и 2011 г. поради спад в приходите местните власти в Черна гора намалиха капиталовите си разходи от 83 млн. евро на 51 млн. евро (спрямо 166 млн. през 2008 г.). Това показва капацитета на местните власти да приспособяват бюджетите си в съответствие с икономическия спад.

Дългът на местните власти в Сърбия нарасна стабилно през последните няколко години като достигна 42% от общия размер на общинските приходи в края на 2011 г., при 31% от 2008 г. Това нарастване бе отчасти в резултат от първата емисия на общински облигации в страната. Тези облигации бяха емитирани от община Нови Сад на три транша на обща стойност от 35 млн. евро. Първият транш бе на стойност 15 милиона евро и бе пласиран през м.октомври 2011 г. С него бе направена значителна стъпка към развитието на кредитния пазар в страната. Обратното изкупуване на облигациите ще се извършва в рамките на 10 години с две години гратисен период<sup>20</sup>. Съгласно прогнозите за 2012 г. капиталовите разходи на местните власти в Сърбия ще останат на тяхното равнище от 2011 г., което е 23% от общите разходи. Очаква се, че през 2013 г. дългът на местните власти ще спадне на 37% от общите приходи.

Дългът на местните власти в Македония е пренебрежимо малък като е отражение на: (i) наскоро премахнатото ограничение върху използването на заемни средства от общините (2008 г.); (ii) факта, че местните власти разчитат главно на централната власт за осигуряване на финансиране, и (iii) новите възможности за финансиране на капиталови инвестиции (продажба/лизинг на земя за строителство).

Въпреки че общият дълг на местните власти в Македония нарасна значително от 36 млн. макед. денари през 2010 г. 467 млн. макед. денари в края на 2011 г., той все още представлява само 2% от приходите на местните власти. Значителна част от заемните средства за местните власти (73%) бяха предоставени от първата програма за отпускане на такива средства за общините – Проект за подобряване на общинските услуги (MSIP I), който подкрепяше общински инвестиции с потенциал да генерират приходи или на спестяват разходи. През следващите 2-3 години се очаква съотношението на дълга към приходите да се увеличи предвид новото заемно споразумение (MSIP II) подписано между правителството на Македония и Световната банка, което ще осигури допълнителни 37.2

<sup>20</sup> Тази емисия бе подкрепена от Американската агенция за международно развитие (USAID), която предостави гаранции за третия транш от 6 милиона евро чрез своята Организация за развитие на кредитите (Development Credit Authority).

млн. евро за увеличаване на инвестициите на местно ниво. И двете програми имат за цел да стимулират местната икономика в Македония чрез предоставянето на средства, които дават възможност на общините да предприемат амбициозни инвестиционни проекти от ключово значение за тяхното икономическо развитие. Предвид тези нови възможности за финансиране на общините в Македония, се очаква делът на техния дълг в общите им приходи да достигне около 17%.

Фигура 17 показва, че Албания е в риск да надхвърли ограничението от Маастрихт от 60% от БВП. В резултат на това, страната е подложена на значителен външен натиск за ограничаване на публичния дълг. В същото време използването на заемни средства от местните власти все още не е започнало активно като те нямат вина за проблемите на страната по отношение на Маастрихтския критерий. Въпреки това националното правителство се опасява, че всяко повишаване на общинския дълг може да доведе до преминаване на границата и в резултат на това то ефективно блокира местните власти от ползването на заемни средства.

Най-лошото в този случай е, че не се знае как точно може да бъде разрешен проблема. Очевидният отговор е, че националното правителство трябва да намали своите задължения и по този начин да създаде възможности за местните власти да ползват заемни средства. За жалост обаче, опитът от други страни показва, че националните правителства рядко ограничават своите заеми с цел създаване на възможности за местните власти. В действителност дискусиата в Албания в момента не е свързана с прекомерната задължнялост на правителството, а цели всячески да се покаже колко преждевременно и опасно е използването на заемни средства от местните власти.

Между 2009 и 2011 г. капиталовите разходи на местните власти в Албания формираха значителен % от общите им разходи – средногодишно 37%, което отразяваше нуждите от подобряване на местната инфраструктура. Съотношението на общия дълг към общите приходи на местните власти в Албания се очаква да нарасне постепенно предвид новоприетото законодателство за общинските заеми, което дава повече възможности за поемане на дълг.

ТАБЛИЦА 4

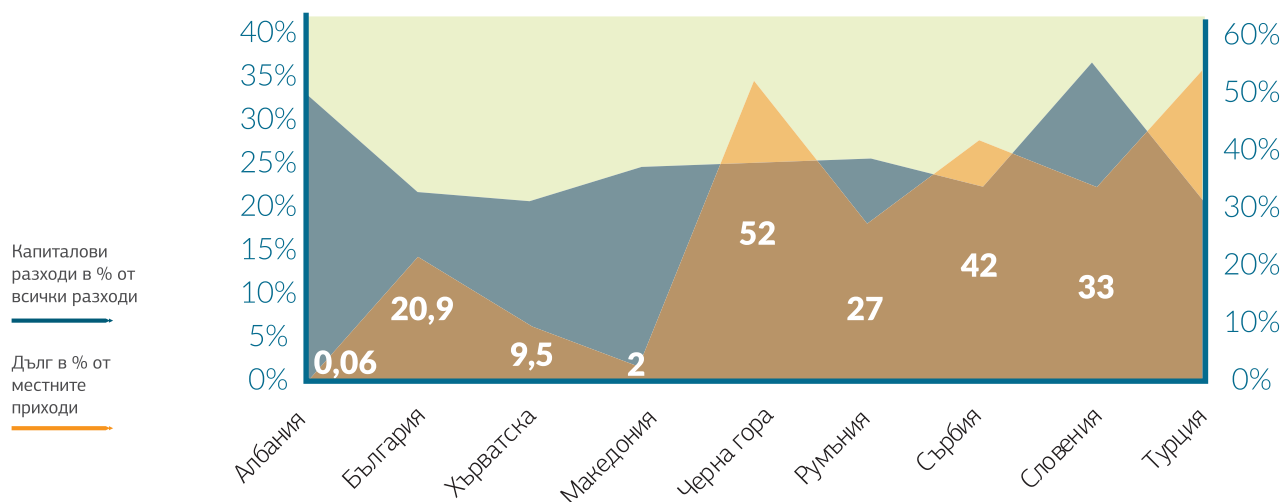
Дълг на  
местните  
власти в %  
от местните  
приходи

|             | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-------------|------|------|------|------|------|
| АЛБАНИЯ     | -    | -    | -    | 0.3  | 0.6  |
| БЪЛГАРИЯ    | 8.8  | 8.2  | 12.8 | 18.6 | 20.9 |
| ХЪРВАТСКА   | 7    | 7.5  | 8.9  | 10   | 9.5  |
| МАКЕДОНИЯ   | -    | -    | -    | 0.1  | 2    |
| ЧЕРНА ГОРА* | 7    | 8.5  | 29.4 | 44   | 52.3 |
| РУМЪНИЯ     | 19.3 | 21.1 | 25.1 | 26   | 26.8 |
| СЪРБИЯ      | 33.8 | 30.7 | 37.8 | 37.4 | 42   |
| СЛОВЕНИЯ    | 15   | 18.9 | 25.7 | 28.7 | 33.2 |
| ТУРЦИЯ*     | CALM | 79.6 | 82.1 | N/A  | 53.8 |

\* вкл.просрочени задължения

Фигура 18

Дълг и капиталови разходи на местните власти през 2011 г.



През последните няколко години изпълнението на общинските бюджети бе поставено пред сериозни предизвикателства, като някои общини реализираха дефицити. Причините за това бяха свързани с опитите да се поддържат високи равнища на капиталови разходи с малко или почти никакво съкращаване на оперативните разходи. Като положително развитие може да се оцени факта, че повечето местни власти са отговорили на рецесията чрез ограничаване на оперативните си разходи и съкращаване на инвестициите си демонстрирайки необходимата гъвкавост за адаптиране към една сурова среда. Освен това, повечето от тях успяха да балансират бюджетите си и избегнаха сериозно разместване в местните публични финанси. С цел запазване на по-голяма гъвкавост към външните обстоятелства през следващия период те ще трябва да продължат да управляват внимателно капиталовите си разходи и да поддържат адекватни оперативни баланси по начин, който съответства на по-слабите приходни потоци.

Нито една група местни власти не ползва заемни средства на нивото, на което са местните власти от ЕС (Вж. Фигура 16): единствено в Черна гора, Румъния и Словения местните власти са ползвали заемни средства в размер от 2% от БВП, докато в останалите страни нивото е доста по-ниско. В допълнение към това, в повечето страни значителна част от дълга на местните власти на практика е поет от столичните градове. Например в Сърбия почти половината от 580-те млн. евро общински дълг е поет от Белград.

Трябва да е ясно, че ползването на заемни средства от местните власти в региона е много ниско развито и едно от предизвикателствата в следващия период ще бъде как това да се развие внимателно. В повечето страни ще бъде необходима комбинация от поне два типа интервенции на политиката.

**Първо, на много (ако не и на всички) места общата адекватност и предвидимост на приходите на местните власти ще трябва да бъде повишена, ако общините ще придобиват ресурси, срещу които да поемат общински дълг.** Това ще изисква от местните власти да положат по-големи усилия в събирането на собствените си приходи, особено от гл.т. на определянето на по-високи потребителски такси и цени на услуги и самите дейности по събирането на приходите. Това ще изисква и от централните власти да подобрят стабилността на своите системи от трансфери между различните нива на управление и да укрепят тези системи с правила, които дават както на заемополучателите, така и на заемодателите увереност в това, че приходните потоци няма да се променят драматично от година на година. В много страни системите за изравняване трябва да бъдат укрепени, за да могат общините да ползват заемни средства и това да се разшири извън столичните градове.

**Второ, но също толкова важно е, че местните власти трябва радикално да подобрят своя капацитет да подготвят, планират и остойностяват комплексни и многогодишни инвестиционни проекти – особено в секторите на управлението на водите и отпадъците.** Без цялостната подготовка и остойностяване на тези проекти е невъзможно да се използват ефективно заемни средства, даже ако кредиторите имат желание да отпускат заеми. Този начин на планиране все пак изисква както пари, така и време, но за съжаление малко местни власти в региона имат желание да положат тези усилия.

Отчасти това е така, защото много общини изпитват неохота да заплащат за експертизата, която предхожда планирането и строителството на добрата физическа инфраструктура. Друга причина е, че докато регионът е богат на инженери, уменията за финансово планиране са все още слабо развити или връзката между тях и инженерната експертиза са все още слаби. Третата причина е свързана с краткия електорален цикъл, който е по-къс от нормалното време, което се изисква за планирането и изграждането на нова екологична инфраструктура. В резултат на това, оскъдните средства за инвестиции се изразходват на разходно-покривна база основно за пътища, а не за екологични проекти като депа или пречиствателни станции, които се финансират със заемни средства и се изплащат в периода на експлоатацията от потребителите. Това е така, защото пътищата се планират по-лесно, строителството може да се отложи ако парите свършат и ползите обикновено са видими за гласоподавателите преди следващите избори.

Оскъдните средства за инвестиции се изразходват на разходно-покривна база основно за пътища, а не за екологични проекти като депа или пречиствателни станции, които се финансират със заемни средства и се изплащат в периода на експлоатацията от потребителите. Това е така, защото пътищата се планират по-лесно, строителството може да се отложи ако парите свършат и ползите обикновено са видими за гласоподавателите преди следващите избори.

Подобряването на уменията за планиране на местните власти и превръщането на фискалните системи в по-стабилни и предвидими няма да бъде лесна задача. Но това може да бъде направено ако централните власти работят конструктивно със сдруженията на местните власти, местните и международните кредитори, организациите

за развитие и агенциите на ЕС, които са заинтересовани за усвояването на големи обеми от безвъзмездна помощ. В края на краищата няма дефицит от добри модели за подготовка на добри проекти, укрепване на общинската кредитоспособност или укрепване на системите от трансфери. Това, което обикновено липсва е, че централните власти не осъзнават фундаменталната роля на местните власти в модернизирването на публичната инфраструктура на региона и, че без силни общини тази инфраструктура няма да бъде изградена.

Таблица 4 показва една съвсем груба оценка на потенциалните ползи от по-доброто развитие и координация на политиката. Тя показва сумата на новите инвестиции, които биха били направени, ако ползваните от местните власти заемни средства в региона се увеличат на 4% от БВП. Това очевидно е една амбициозна цел особено в текущия период на финансови ограничения. В действителност, това са нереалистични очаквания. Но ако се реализират сега, те биха произвели нова инфраструктура в размер на 23 млрд. евро.

**Равнище на дълга на местните власти днес  
и при равнище от 4% от БВП** **ТАБЛИЦА 5**

|                  | ТЕКУЩ %<br>ОТ БВП | ТЕКУЩ ДЪЛГ<br>(МЛН. ЕВРО) | СИМУЛАЦИЯ<br>ПРИ РАВНИЩЕ<br>ОТ 4% ОТ БВП | СИМУЛИРАН<br>ДЪЛГ (МЛН.<br>ЕВРО) | УВЕЛИЧЕНИЕ В<br>ИНВЕСТИЦИИТЕ<br>(МЛН. ЕВРО) |
|------------------|-------------------|---------------------------|------------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------------|
| МАКЕДОНИЯ (2010) | 0.01%             | 59                        | 4%                                       | 293                              | 235                                         |
| АЛБАНИЯ          | 0.02%             | 1.5                       | 4%                                       | 375                              | 373                                         |
| МОЛДОВА (2009)   | 0.04%             | 16                        | 4%                                       | 201                              | 185                                         |
| ХЪРВАТСКА        | 0.06%             | 269                       | 4%                                       | 1.870                            | 1.600                                       |
| БЪЛГАРИЯ         | 1.2%              | 480                       | 4%                                       | 1.537                            | 1.057                                       |
| ТУРЦИЯ (2010)    | 1.2%              | 6.643                     | 4%                                       | 22.173                           | 15.530                                      |
| СЪРБИЯ           | 1.6%              | 582                       | 4%                                       | 1.246                            | 664                                         |
| СЛОВЕНИЯ         | 1.9%              | 685                       | 4%                                       | 1.426                            | 741                                         |
| РУМЪНИЯ          | 2.4%              | 3.200                     | 4%                                       | 5.458                            | 2.258                                       |
| ЧЕРНА ГОРА       | 3.0%              | 96                        | 4%                                       | 131                              | 35                                          |
| РС (БИХ)         | 3.9%              | 174                       | 4%                                       | 177                              | 3                                           |
| СРЕДНО/ОБЩО      | 1.48%             | 12.031                    | 4%                                       | 34.886                           | 22.855                                      |

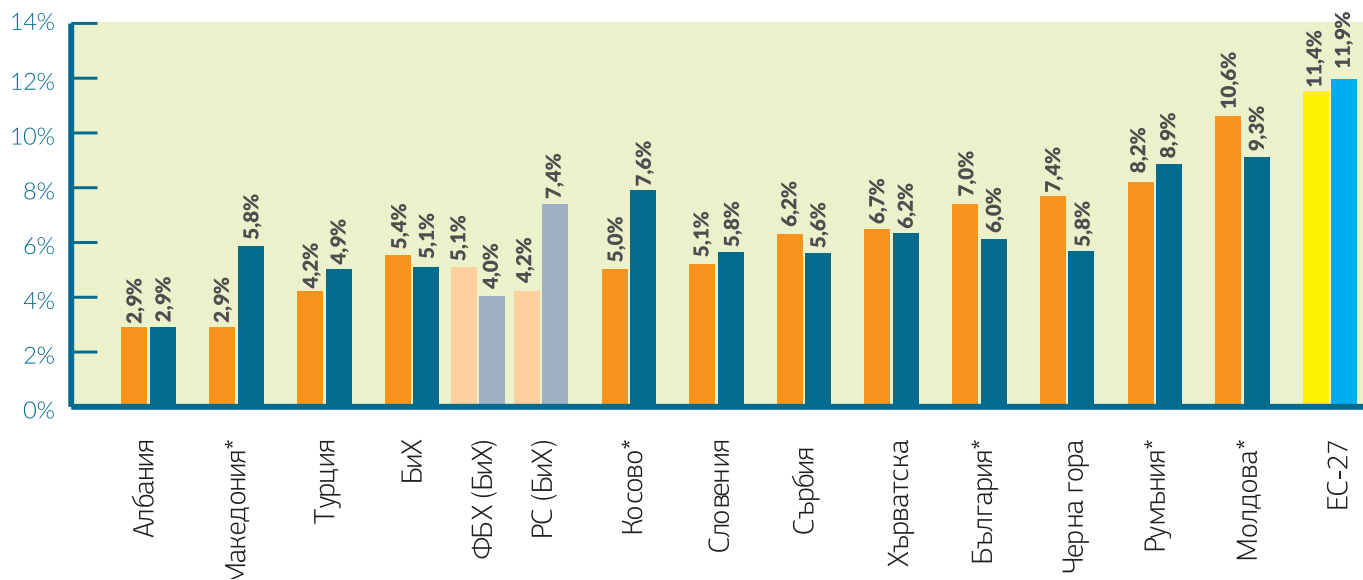
# 3

## ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В ПЕРИОДА 2006-2011 Г.

**В** тази част на разработката представяме избрани индикатори за Югоизточна Европа за периода 2006-2010 г. Фигура 18 показва приходите на местните власти в % от БВП през 2006 и 2011 г. Както може да бъде видяно от фигурата, финансовото състояние на местните власти в Хърватска, Федерация Босна и Херцеговина, Сърбия, България, Черна гора и Молдова се е влошило през последните пет години. Най-голямо влошаване се наблюдава в Черна гора, България и Федерация Босна и Херцеговина. В Черна гора, където местните власти разчитат основно на собствени приходи и формират приходите си в голяма степен от източници свързани с пазара на недвижими имоти, влошаването на състоянието може да се свърже с негативните тенденции на този пазар. Положението в България и Федерация Босна и Херцеговина не е толкова ясно, но каквито и да са причините за това негативно развитие, те трябва да бъдат взети предвид от политиците. Това е особено валидно за Федерация Босна и Херцеговина, която няма възможност да използва средствата от Структурните фондове на ЕС, за да компенсира слабостите на фискалната си система. В същото време приходите на местните власти в Албания остават на същото (ниско) равнище, на което бяха и през 2006 г.

В Турция, Словения и Румъния местните приходи в % от БВП нарастват плавно. В тези страни не са настъпили сериозни промени в разходните отговорности. Приходите на местните власти в Република Сръбска, Македония и Косово са се увеличили значително. В Косово причината за това са увеличените целеви субсидии, които местните власти получават за финансиране на учителските заплати и за заплатите на заетите в сферата на първичната медицинска помощ. В Република Сръбска причините за нарастването на приходите са свързани с промените в системата на трансферите, които бяха въведени през 2007 г. В тази страна обаче не са настъпили сериозни промени в разходните отговорности на местните власти и те не финансират учителските заплати. Това е в контраст с Македония, където през 2007 г. местните власти навлязоха в т.нар. втора фаза на децентрализация и поемат отговорността за предоставянето на услугите свързани с образованието. Тези нови функции се финансират почти изцяло от регулирана секторна субсидия, която е насочена изцяло за учителски заплати.

## Промени в дела на местните приходи в БВП (2006-2011 г.)



За Македония и Косово като базова година е използвана 2007 г., а не 2006 г.

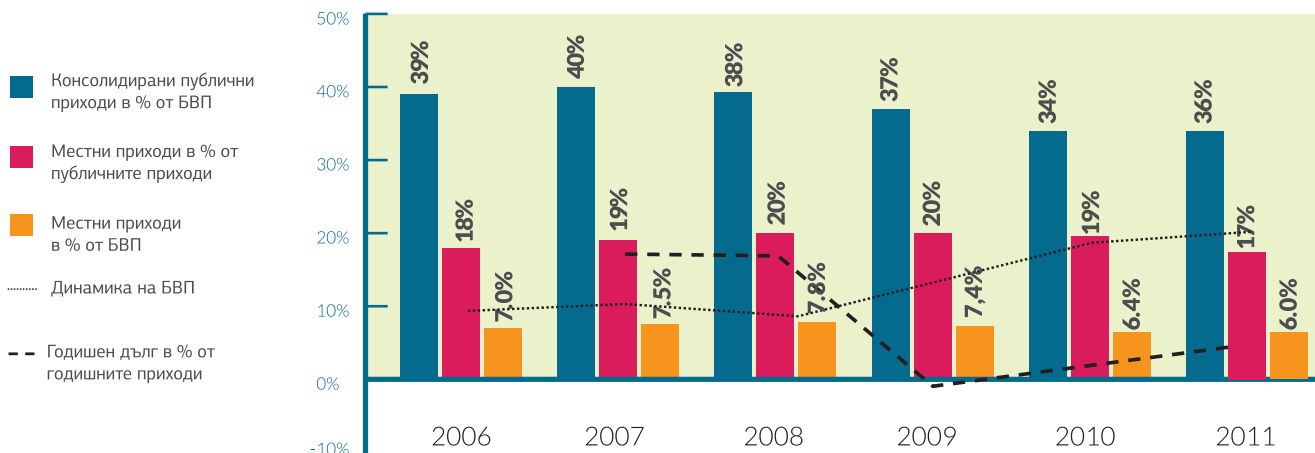
## Тенденции при местните власти, които финансират учителските заплати

Следващият набор от фигури разглеждат тенденциите през последните пет години в групата, в която местните власти изплащат учителските заплати (България, Румъния, Македония, Косово и Молдова). Представени са консолидираните публични приходи в % от БВП; приходите на местните власти в % от БВП и консолидираните публични приходи, динамиката на БВП в евро и там, където е възможно местния дълг в % от местните приходи. При анализирания група страни се наблюдават следните тенденции:

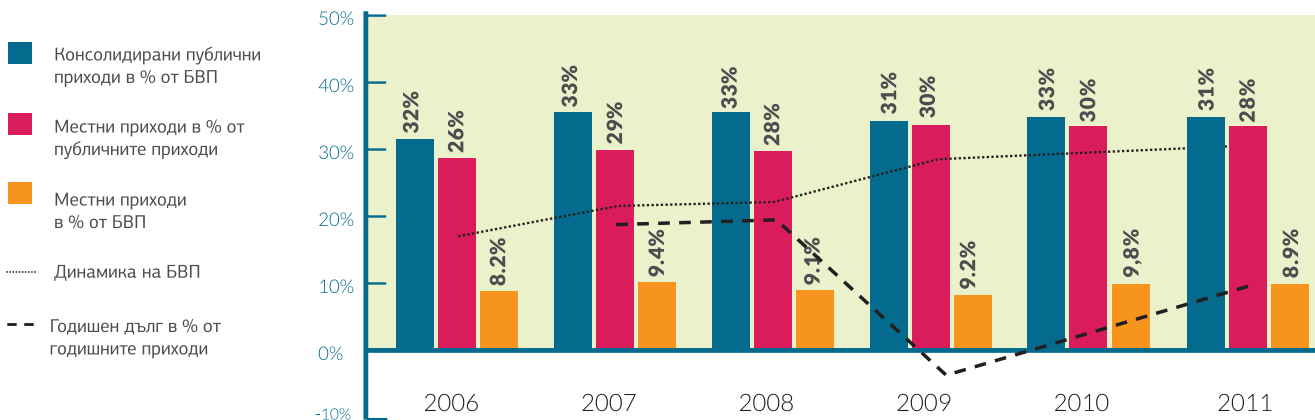
- ▶ Всички страни от групата имат публични сектори, които имат близки по стойност дялове в БВП (30-40% от БВП), като местните власти във всички от тях изпълняват подобни функции. Делът на публичните приходи предназначени за местните власти обаче се различава чувствително в отделните страни: в България и Македония местните власти получават по-малко от 20% от публичните приходи, докато в Косово, Румъния и Молдова този дял е между 25 и 30%.
- ▶ В периода 2006-2010 г. най-големи структурни промени бяха извършени в Македония. Местните приходи нараснаха от 2.2% на 5.8% от БВП като местните власти придобиха отговорности свързани с финансирането на образованието и други функции.
- ▶ Предвид факта, че местните власти в България и Македония финансират учителските заплати и в същото време разполагат с приходи, които са по-ниски от 7% от БВП и 20% от консолидираните публични разходи, то може да се допусне, че е на лице недофинансиране на дейностите свързани с образованието.
- ▶ Най-сериозни бяха последствията от глобалната криза за местните власти в Румъния. Централната власт вероятно се опита да предпази местните власти от кризата, защото нито делът на местните приходи в БВП, нито делът им в консолидираните публични приходи намаля.
- ▶ В Косово и Македония глобалната икономическа криза не доведе до спад в БВП, въпреки че не беше отчетен ръст в БВП. В повечето страни местните приходи като % от БВП и консолидираните публични приходи нараснаха между 2009 и 2011 г. без да са настъпили някакви големи промени в разходните правомощия.
- ▶ В динамиката на БВП в България се наблюдава спад, но той е по-малък от този в Румъния. И в двете страни обаче местните приходи намаляха в периода 2009-2011 г., като спадът в Румъния се появи чак през последната година и бе съпроводен от слабо нарастване на използваните заемни средства от страна на местните власти.
- ▶ Ползването на заемни средства от местните власти в Косово все още се очаква да започне, а в Македония то току що стартира. В България се отчитат скромни резултати. В Румъния общият дълг на местните власти понастоящем е около 28% от годишния размер на местните приходи и след глобалната криза започна да нараства.



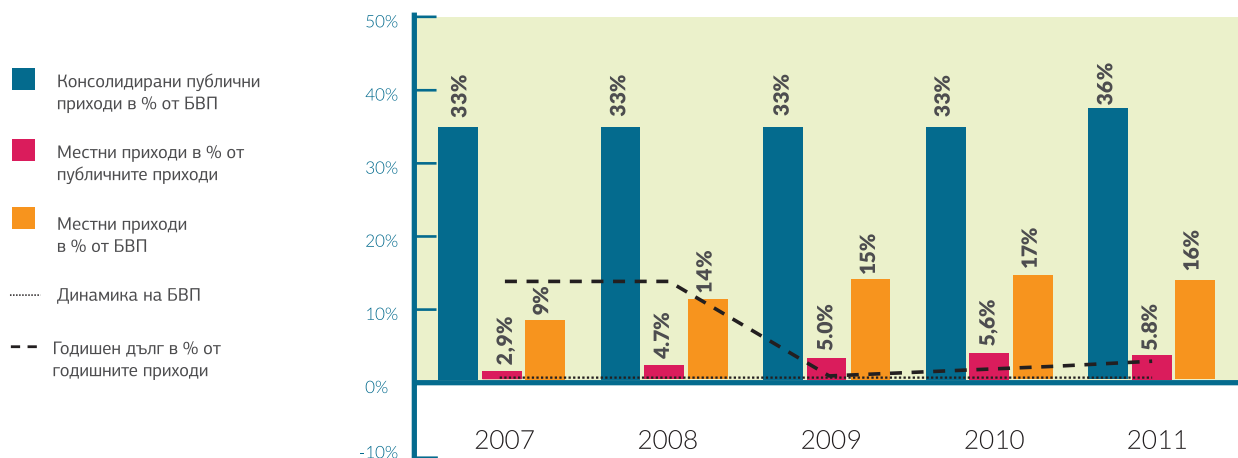
## България



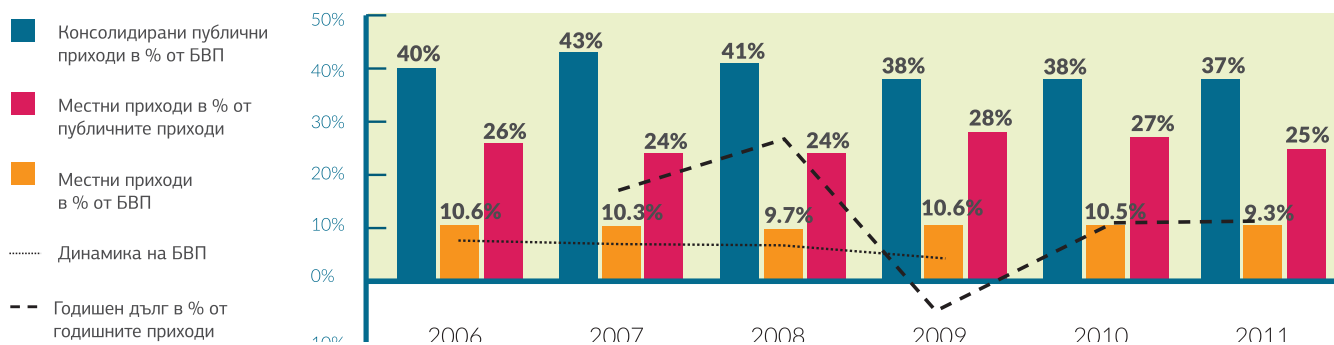
## Румъния



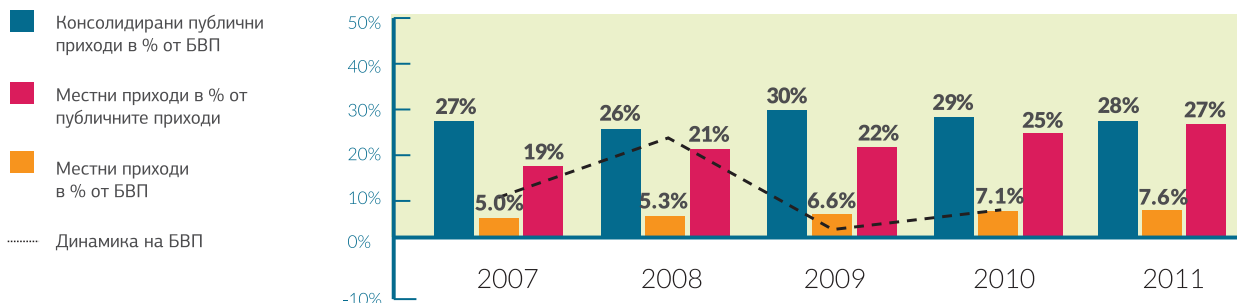
## Македония



## Молдова



## Косово



## Тенденции при местните власти, които не финансират учителските заплати или разходите за първичната медицинска помощ

Следващият набор от фигури представят местните власти в Черна гора, Словения, Република Сръбска, Федерация Босна и Херцеговина, Турция, Сърбия и Хърватска. Местните власти в тези страни не финансират заплатите на учителите, нито предоставят услуги свързани с първичната медицинска помощ. Местните власти в Словения, Хърватска и Сърбия обаче финансират заплатите на учителите в предучилищната сфера.

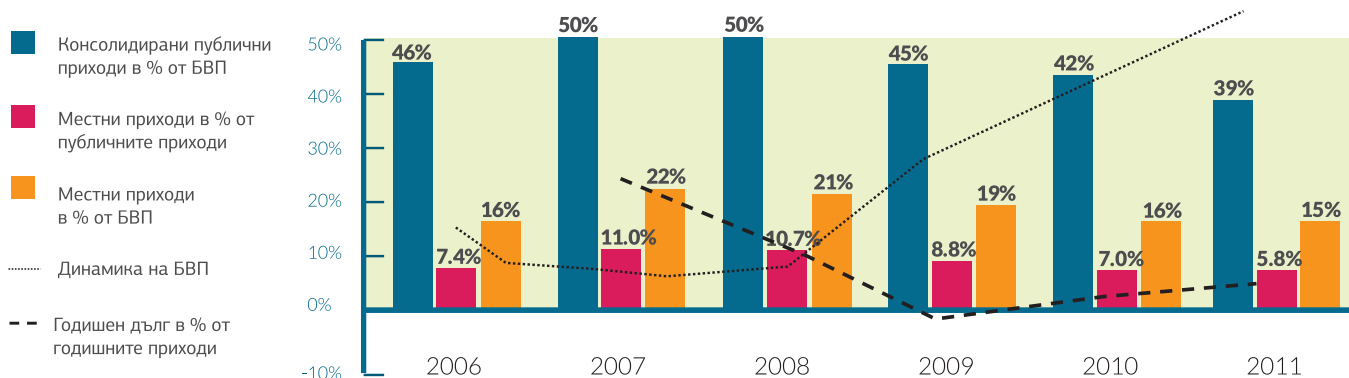
Наблюдават се следните тенденции:

- ▶ В Черна гора приходите на местните власти достигнаха най-високо равнище от над 10% от БВП през 2007 и 2008 г., като след това паднаха до под 6%. Върховите стойности бяха достигнати в резултат от бума на пазара на недвижими имоти, а спадът бе причинен от спада в този пазар и свиването на публичните приходи. Местните власти отговориха на този спад чрез повишеното използване на заемни средства и активно използване на възможностите на капиталовия пазар. Както и в другите страни обаче и тук се наблюдават големи различия в използването на кредитните ресурси от богатите и бедните юрисдикции.
- ▶ В Словения делът на местните приходи в БВП и консолидираните публични приходи нарасна значително в периода 2009 – 2010 г. въпреки резкия спад в БВП. Това показва, че централната власт се е опитала да защити местните власти от въздействието на кризата и/или притокът на средства от фондовете на ЕС е изиграл ролята на буфер по отношение ефектите от кризата. През 2011 г. обаче приходите на местните власти слабо намаляха. Използването на заемни средства от местните власти се запази на относително стабилно равнище, а дългът им възлиза на малко под 50% от годишните приходи.

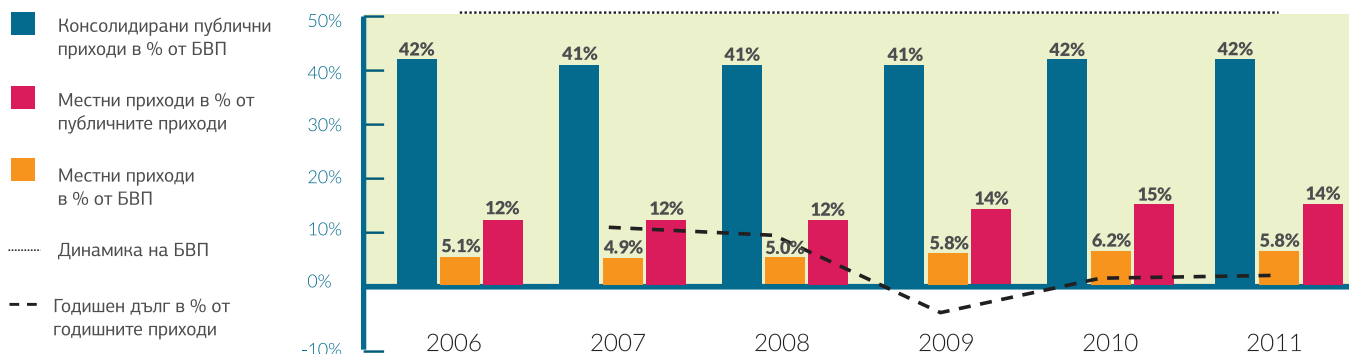
- ▶ Положението на местните власти във Федерация Босна и Херцеговина се подобри в периода 2006 – 2008 г. с въвеждането на новата система за споделяне на приходите между властите. След това обаче се наблюдава сериозно влошаване на финансовото състояние на местните власти въпреки сравнително слабия ефект на глобалната криза върху тях. Местните власти в Босна и Херцеговина започнаха да използват заемни средства, но централната власт не проследява активно този процес и в резултат на това няма данни за дълга на местните власти.
- ▶ За разлика от тенденциите наблюдавани във Федерация Босна и Херцеговина, финансовото положение на местните власти в Република Сръбска продължава да се подобрява през последните шест години. В действителност приходите на местните власти в % от БВП сега е над 7% и това е най-високата стойност на показателя в региона особено предвид факта, че местните власти в Република Сръбска не отговарят за предоставянето на услуги свързани със социалния сектор. В страната се наблюдава и сравнително активно участие на местните власти на капиталовия пазар като общия дълг на местните власти възлиза на малко над 50% от годишните им приходи.
- ▶ В Турция делът на приходите на местните власти в БВП и в консолидираните публични приходи нараства устойчиво през целия период включително и по времето на финансовата криза. Въпреки това обаче местните приходи остават ниски за такава голяма страна с над дузина общини с население от над един милион души и бързи тенденции към урбанизация. Дългът на местните власти по отношение на банките възлиза на около 30% от местните приходи. Делът на всички задължения на местните власти е близо 80% от използваните от тях заемни средства.
- ▶ В Хърватска делът на местните приходи в БВП и консолидираните публични приходи достигна своя връх през 2008 г. (съответно 7.3% и 19%). От 2008 г. обаче стойностите и на двата показателя намаляват като сега са на равнище 6.2% и 17%. Въпреки това местните приходи са се свили с по-малки темпове, отколкото целия публичен сектор. Това означава, че централната власт е предприела някои мерки, за да защити местните власти. Дългът на местните власти е около 16% от годишните им приходи като местните власти използват по-малко заемни средства в сравнение с тези от съседните страни.
- ▶ В Албания делът на местните приходи в БВП и консолидираните публични приходи е много нисък. Това от една страна се дължи на големината на публичния сектор по отношение на БВП и трудностите при събирането на данъчните приходи на всички нива на управление. От друга страна това изглежда е и резултат от директната политика на правителството и оттеглянето от намеренията за децентрализация, които бяха декларирани през първата половина на десетилетието. Местните власти в страната започнаха да използват заемни средства, но това е на съвсем ранен етап.
- ▶ Положението на местните власти в Сърбия е много неясно. Преди 2009 г. делът на местните приходи в БВП и консолидираните публични приходи беше на сравнително „здравословно“ ниво (съответно 6.5% и 15%) предвид факта, че местните власти в страната не финансират заплатите на учителите. (Те финансират заплатите в предучилищната сфера като тези разходи за значителни, защото посещаемостта на заведенията от предучилищната сфера в Сърбия е много висока). През 2009 г. централната власт съкрати трансферите към

местните власти в отговор на кризата. След това през 2011 г. преди националните избори бързо бе променен Закона за местните финанси с цел да се осигурят допълнителни средства за общините. Трудно е да бъдат намерени данни за периода след 2009 г. и не е ясно какъв е ефекта на промените в този закон върху местните финанси. Въпреки промените в системата на фискални взаимоотношения между властите, по-големите общини и особено Белград започнаха активно да използват заемни средства за инвестиционни цели.

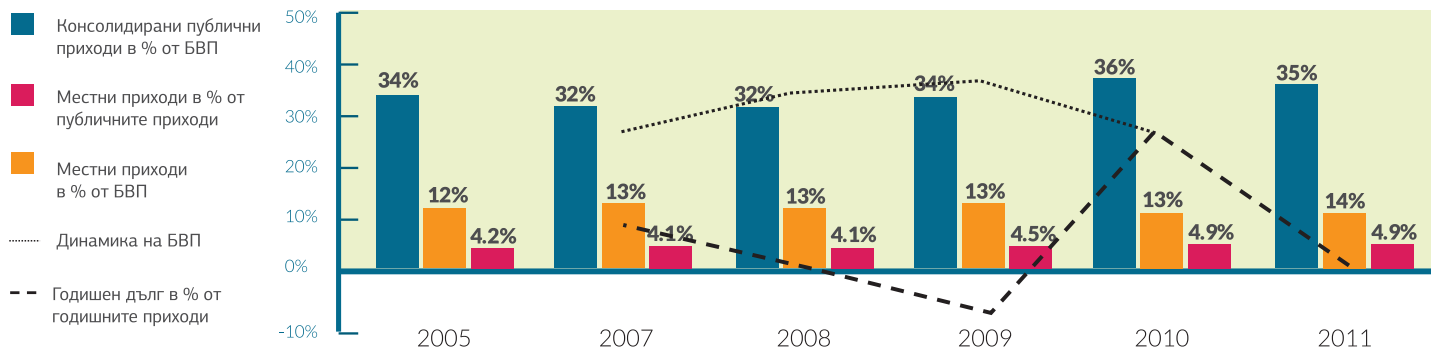
### Черна гора



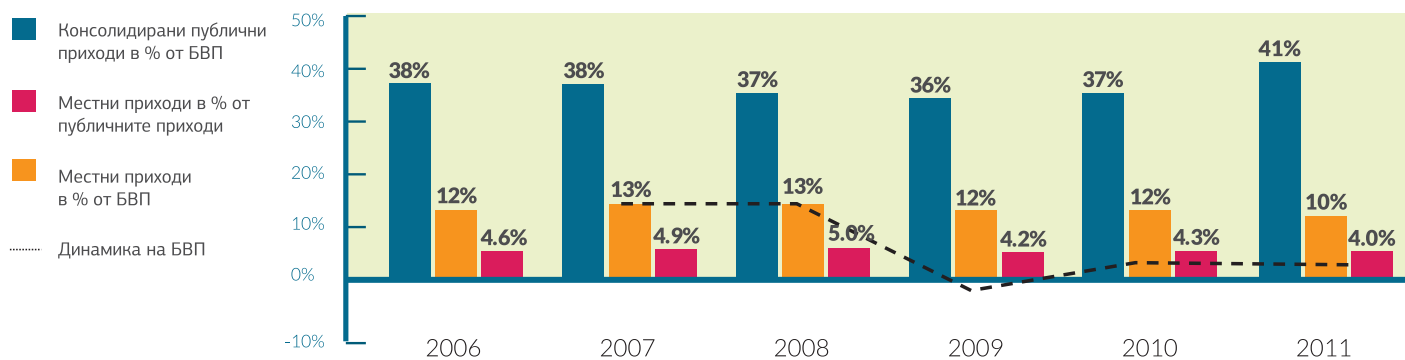
### Словения



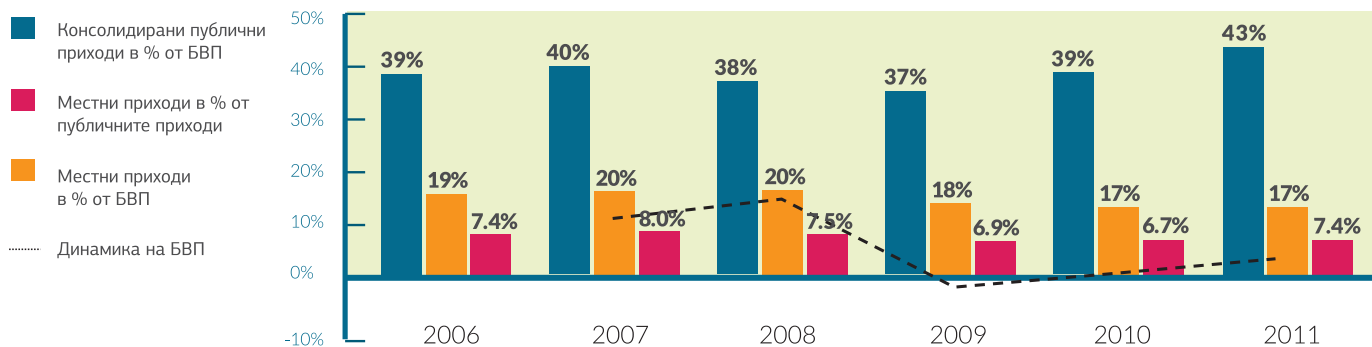
## Турция



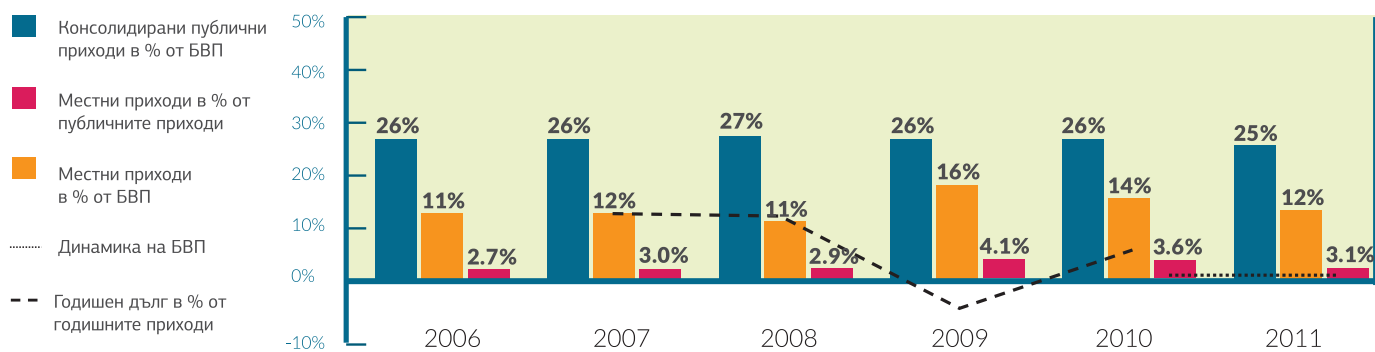
## Федерация Босни и Херцеговина (БиХ)



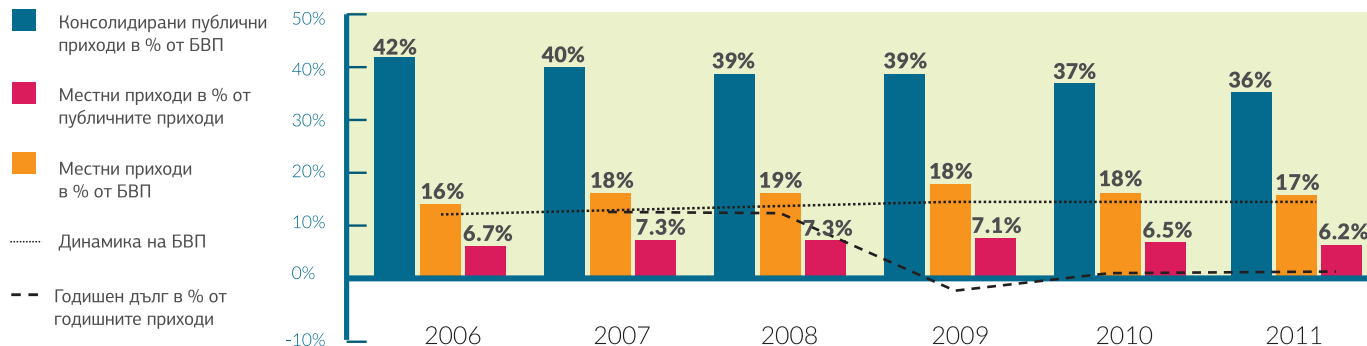
## Република Сръбска



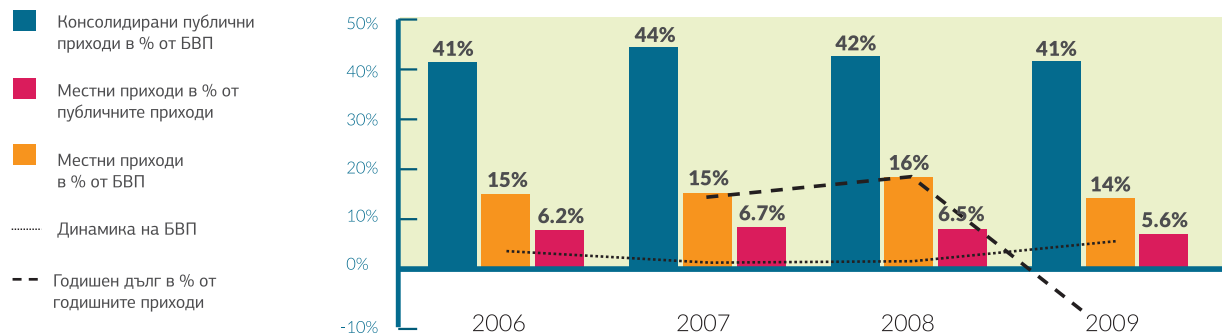
## Албания



## Хърватска



## Сърбия





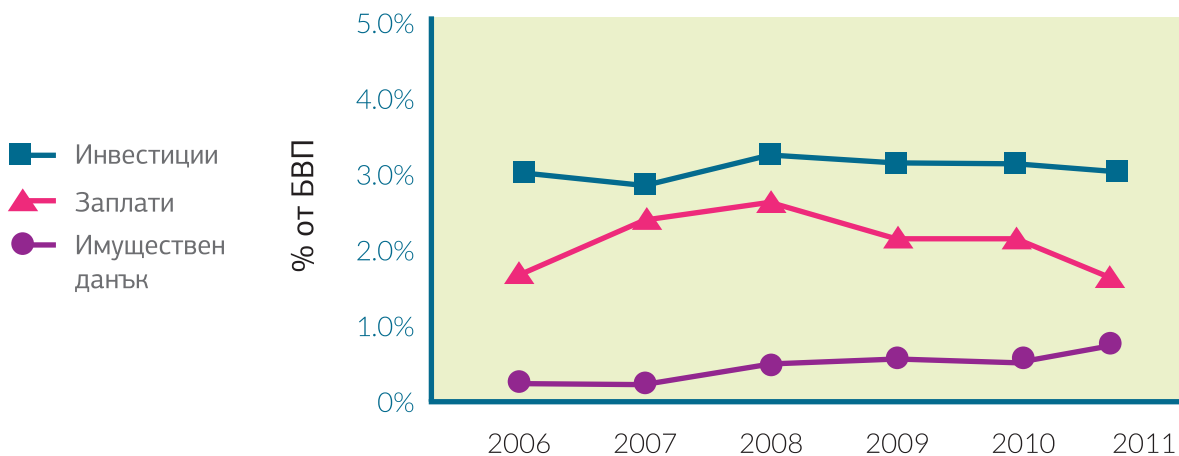
## Тенденции в разходите за инвестиции и заплати и приходите от имуществен данък като % от БВП:

**С**ледващият набор от фигури представя разходите за инвестиции и заплати на местните власти и приходите от имуществен данък в % от БВП. Отново ще започнем с петте страни, които изцяло отговарят за финансирането на разходите за образованието. Наблюдават се следните тенденции:

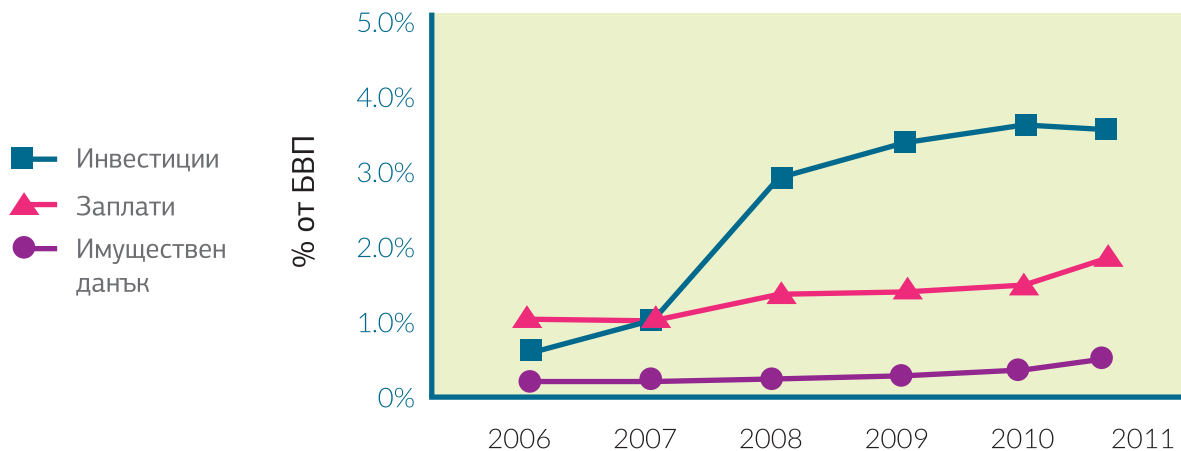
- ▶ Във всички страни от групата с изключение на Молдова и Косово разходите за заплати са между 2.5 и 3.5% от БВП. Предвид факта, че разходите за учителски заплати обикновено възлизат на около 2.5 - 3.0% от БВП, може да се допусне, че дейностите по образованието в Македония, България и Румъния са недофинансирани. Това не означава обаче, че положението на образованието в Молдова и Косово е добро. Това означава единствено, че учителите изглежда получават по-висок дял от БВП отколкото в други страни.
- ▶ Резкият ръст в дела на разходите за заплати от БВП в Македония показва разширяването на процеса на децентрализация в периода 2006-2009 г. След това ръстът на разходите за заплати се стабилизира, а разходите за инвестиции започнаха да нарастват от изключително ниското си равнище преди това. Не се наблюдават първоначално високите нива в събираемостта на приходите от имуществен данък.
- ▶ Разходите на местните власти за заплати в Молдова се повишиха до близо 5% от БВП. Високият дял на заплатите в местните разходи от една страна е резултат от сравнително високите учителски заплати и/или от прекомерната заетост в сектора. От друга страна, това отразява и административните разходи за поддържане на голям брой териториални единици на местната власт.
- ▶ Инвестиционните разходи на местните власти в България като % от БВП спаднаха през 2011 г. въпреки повишения приток на средства от фондовете на ЕС. Разходите за заплати също намаляха докато събираемостта на приходите от имуществения данък се повиши. Всичко това показва, че местните власти в България са подложени на финансов стрес.
- ▶ Инвестиционните разходи на местните власти в Черна гора достигнаха своя връх през 2008 г. от 5% от БВП. След това стойностите на показателя се сгромолясаха до 2% от БВП. Разходите за заплати също намаляха докато събираемостта на приходите от имуществения данък продължава да нараства и към момента са около средните стойности за ЕС. Както и в България, тази комбинация от тенденции показва, че общините в Черна гора са подложени на финансов стрес.
- ▶ В Косово през последните няколко години се наблюдава нарастване както на разходите за заплати на местните власти, така и на тези за инвестиции. Събираемостта на приходите от данъка върху имуществото намаля незначително.
- ▶ Инвестиционните разходи на местните власти в Словения намаляха от 3% от БВП през 2010 г. до 2% през 2011 г. Събираемостта на приходите от данъка върху имуществото не се е подобрила и остава сравнително висока на фона на региона. Разходите за заплати остават много ниски, поради причини, които трудно могат да бъдат описани.

- ▶ От 2009 г. инвестиционните разходи на местните власти в Хърватска са намалели от над 2% от БВП до над 1%. Разходите за заплати се запазиха на относително ниско и стабилно равнище, докато събираемостта на приходите от имуществен данък остава на относително ниско равнище за такава богата страна с първокласни недвижими имоти. Трябва да се посочи, че правомощията свързани с имуществения данък в Хърватска все още не са децентрализирани към местните власти.
- ▶ Инвестиционните разходи на местните власти във Федерация Босна и Херцеговина намаляха до 1% от БВП докато разходите за заплати през целия период се запазиха на същото ниво от 1%. В същото време събираемостта на приходите от имуществения данък допълнително намаля от и без това ниските си нива.
- ▶ Инвестиционните разходи на местните власти в Република Сръбска надвишиха 3% от БВП през 2008 г. След тази година те намаляха до под 2%. В същото време след 2009 г. разходите за заплати останаха на равнище от 2% от БВП. Събираемостта на приходите от имуществения данък намаля незначително.
- ▶ Инвестиционните разходи на местните власти в Албания достигнаха своя връх от само 1% от БВП през 2009 г. като след това намаляват. Разходите за заплати са по-малко от 1% от БВП, а събираемостта на приходите от имуществения данък е намаляла незначително през последните години.
- ▶ Инвестиционните разходи на местните власти в Турция намаляха незначително от около 2% от БВП през 2008 г. до 1.7% в наши дни. Заплатите се задържат на относително ниско и стабилно равнище от около 1% от БВП. Събираемостта на приходите от имуществения данък е ниска и относително стабилна.

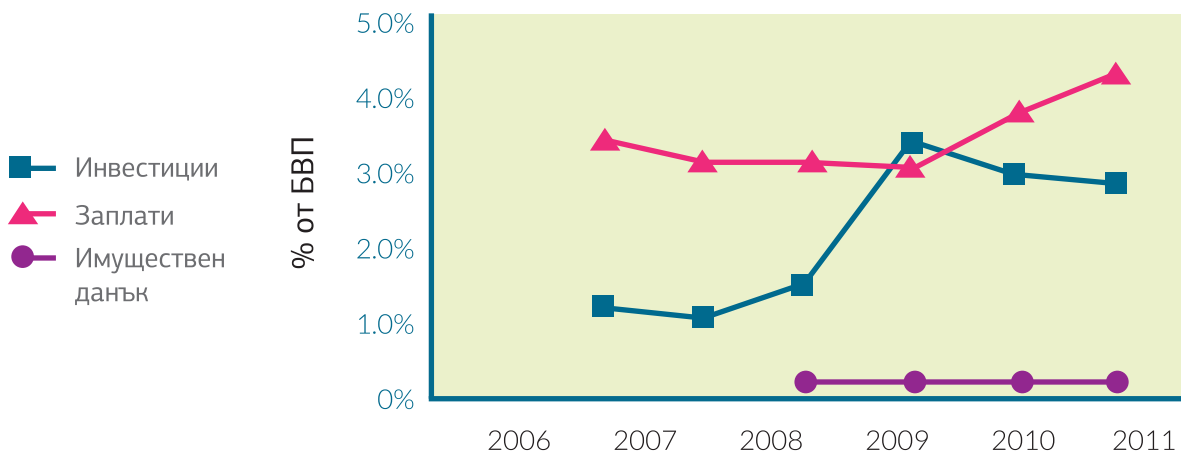
### България



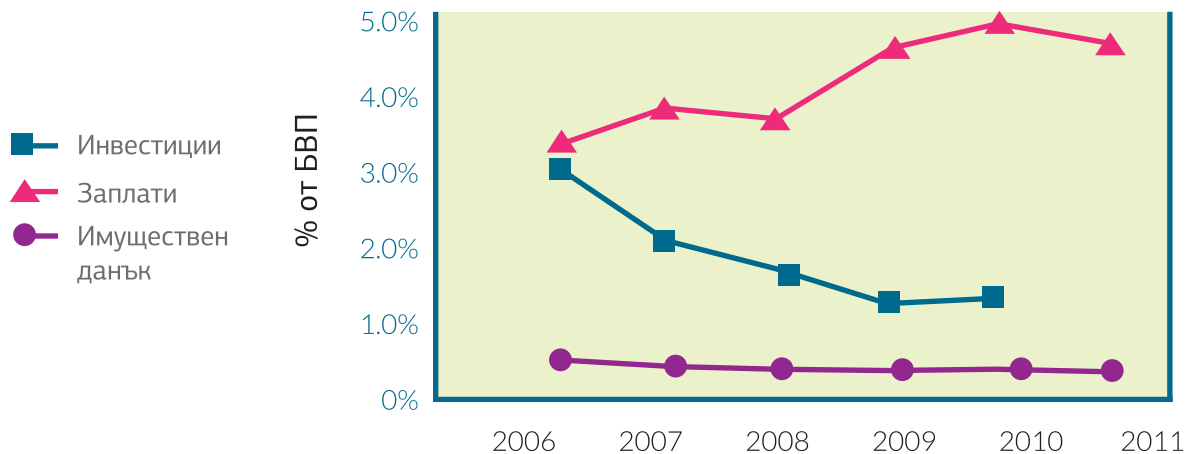
### Македония



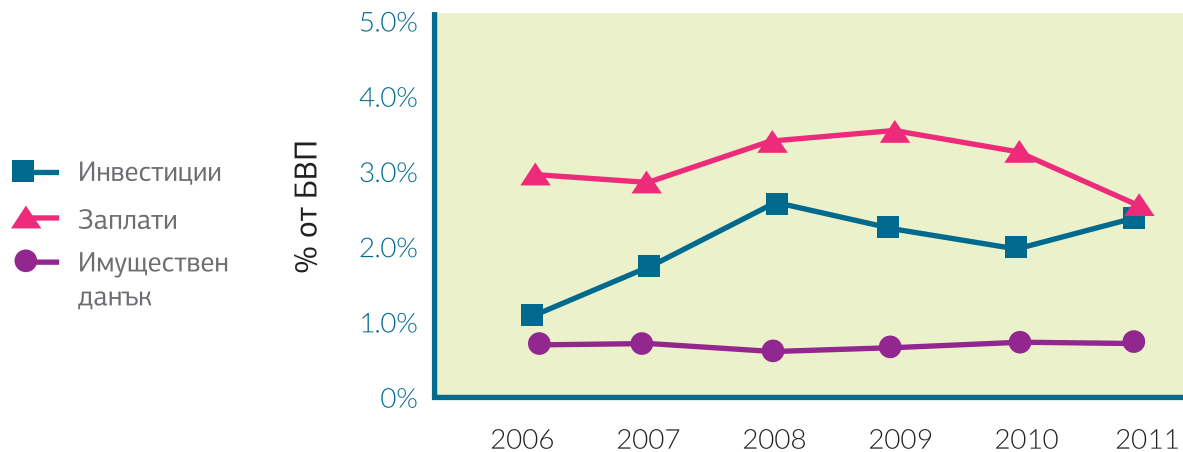
### Косово



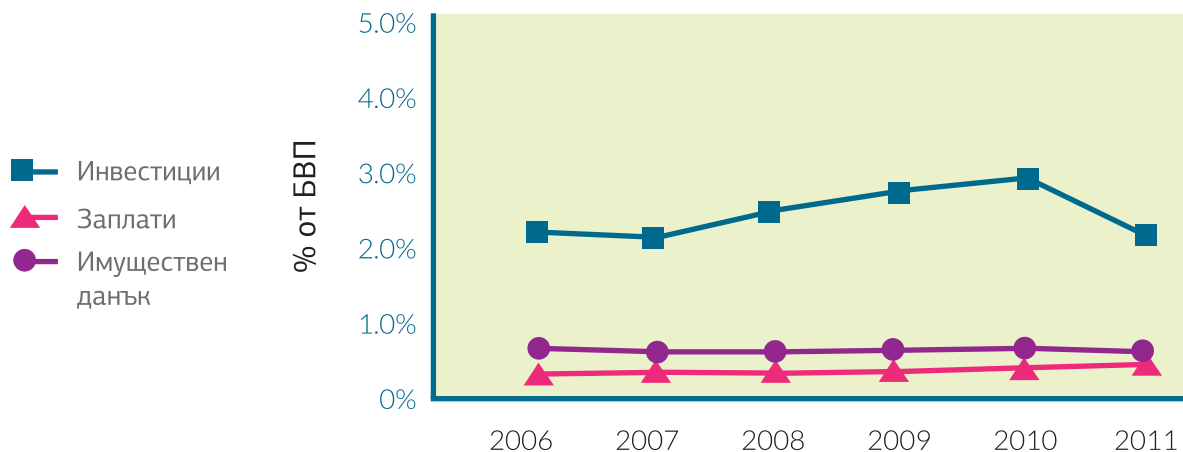
## Молдова



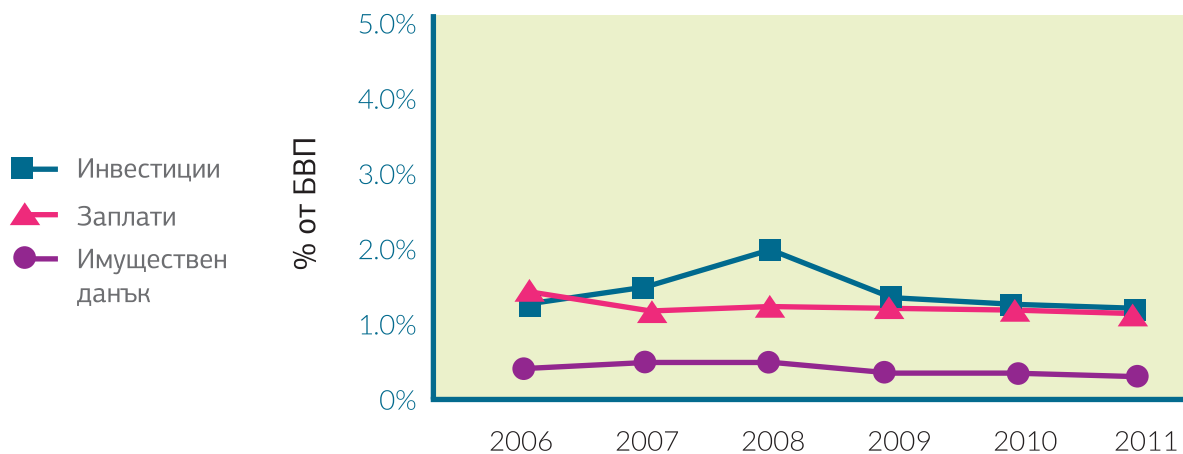
## Румъния



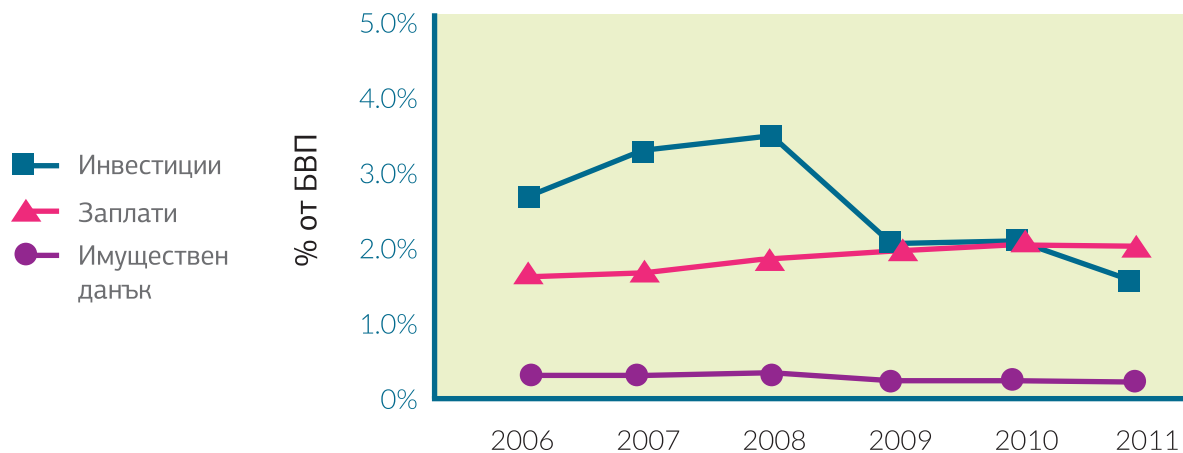
### Словения



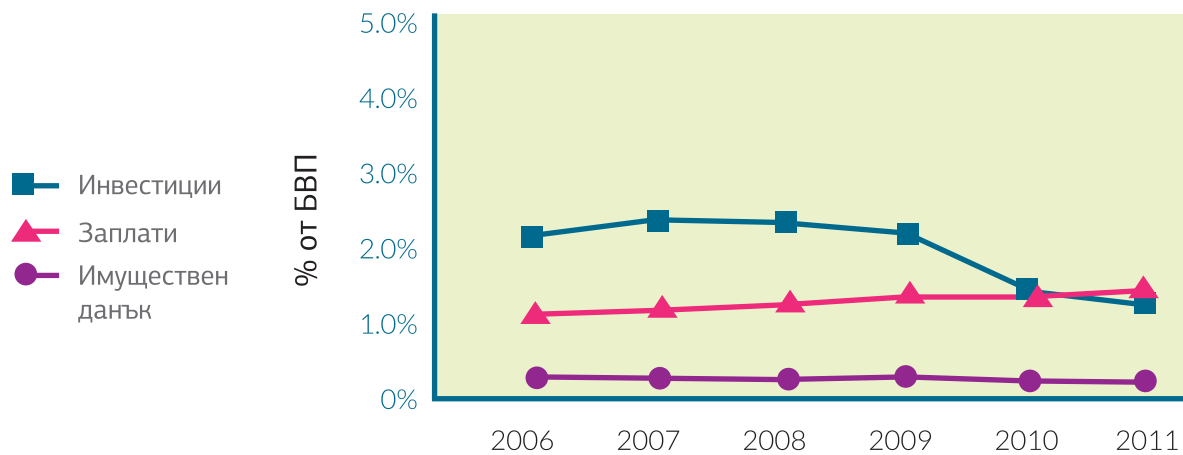
### Федерация Босни и Херцеговина (БиХ)



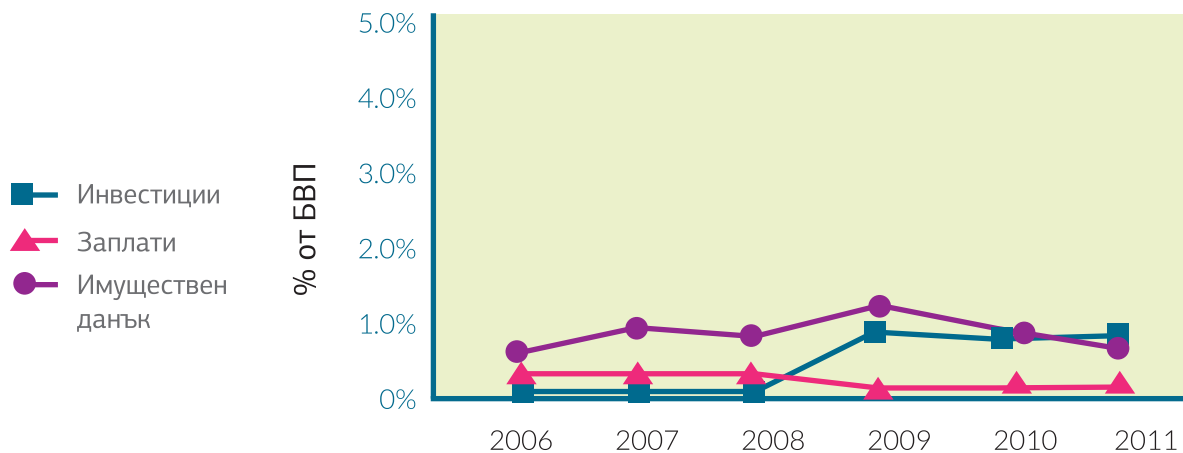
## Република Сръбска



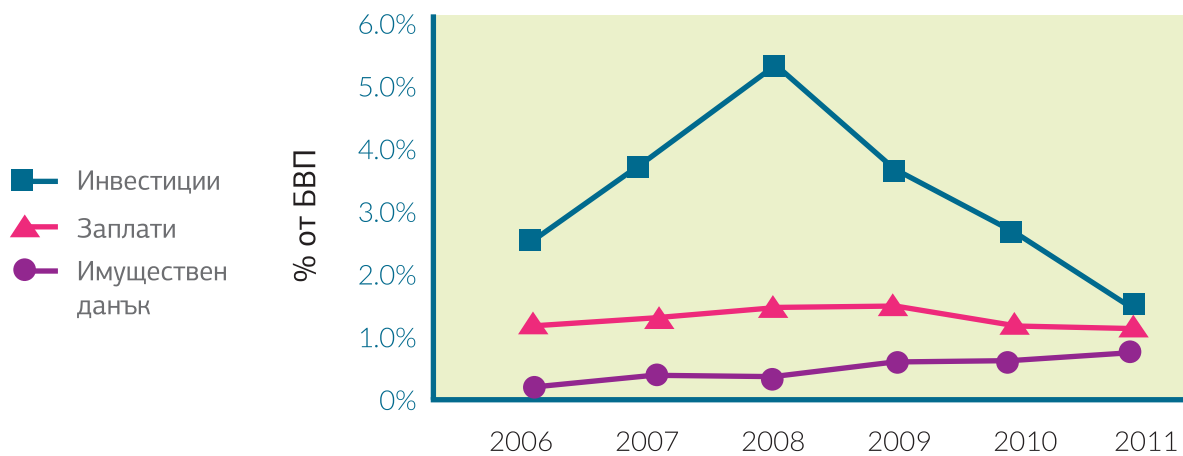
## Хърватска



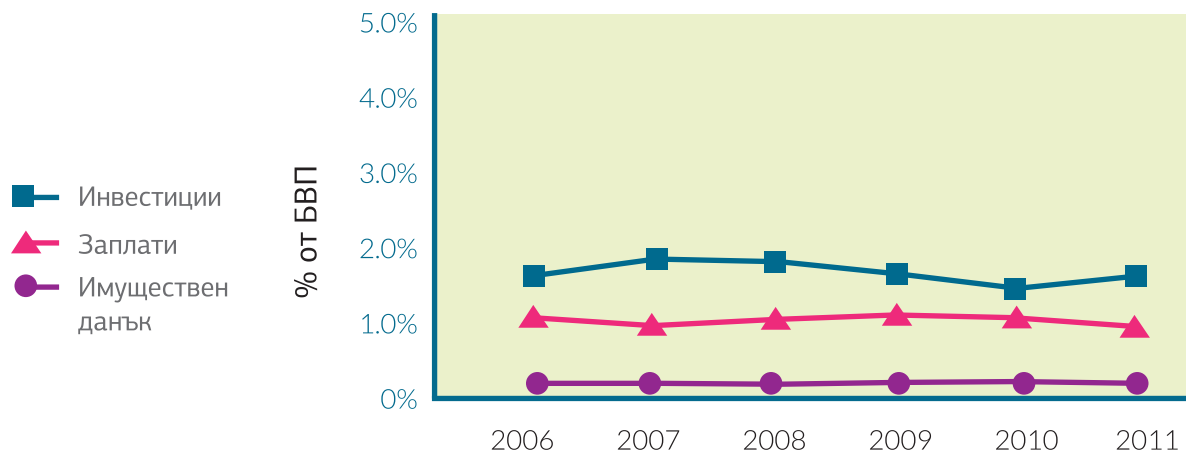
### Албания



### Черна гора



## Турция



## Сърбия





## ПАРТНЬОРСКИ ОРГАНИЗАЦИИ

Партньорските организации включват организации, институции и фирми, предоставили значителна подкрепа на НАЛАС и асоциациите членки. Тяхната подкрепа включва лобиране, но не се ограничава само до това а и предоставяне на експертна и финансова подкрепа. Допълнително, НАЛАС доказва, че може да бъде ценен ресурс за много от тези партньори, осигурявайки им насоки, регионален опит и координация на дейностите в съответните държави членки.



Институт на Световна Банка  
Интернет страница: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)



Швейцарска агенция за развитие и сътрудничество  
Интернет страница: [www.sdc.admin.ch](http://www.sdc.admin.ch)



Германска агенция за техническо сътрудничество  
Интернет страница: [www.gtz.de](http://www.gtz.de)



Немско министерство за икономическо сътрудничество и развитие  
Интернет страница: [www.bmz.de](http://www.bmz.de)



Съвет на Европа  
Конгрес на местните и регионални власти на Съвета на Европа, гр. Страсбург  
Тел.: +33 388413018, Факс: + 33 388413747 / 27 51  
Интернет страница: [www.coe.int/congress](http://www.coe.int/congress)

