



**Финансови взаимоотношения между
местната и централна власт в
Югоизточна Европа в условия на
Световна икономическа криза**

Дубровнишка декларация на НАЛАС

Дубровник 11-12 юли 2009 г.

Финансови взаимоотношения между местната и централна власт в Югоизточна Европа в условия на Световна икономическа криза

През последните осем месеца, световната икономическа криза оказва негативно влияние върху развитието на общините в Югоизточна Европа. В предприетите мерки целящи ограничаване на публичните разходи и намаляване на бюджетния дефицит, правителствата на страните в региона намалиха държавните трансфери към общините; слабата икономическа активност доведе допълнително до намаляване собствените приходи на общините; паралелно на растящите нива на безработица върху общините се увеличава натиска да предоставят допълнителни социални услуги и други форми на подпомагане.

От началото на кризата, Мрежата на асоциации на местни власти в Югоизточна Европа (НАЛАС) наблюдава и анализира ситуацията в Югоизточна Европа. На своето общо събрание през месец ноември в Тирана, Албания, НАЛАС изготви списък с предложения към централната и местна власт за преодоляване на кризата, които продължават да бъдат актуални. От тогава насам икономическите условия в региона продължаваха да се влошават и е вече ясно, че ефекта от кризата ще бъде по-силен и продължителен от предварително очакваното. За страните в региона ще отнеме години за да възстановят нивата на социално, финансово и икономическо развитие.

Ние разбираме, че не съществуват лесни и бързи решения на проблемите създадени от кризата. Също така разбираме, че подходящи стратегии за преодоляване на този тежък период ще бъдат различни за всяка една страна от региона. Все пак, ние вярваме в съществуването на: основни принципи определящи взаимоотношенията между местната и централна власт; че националните асоциации на общините ще увеличат усилията си да подпомагат своите членове; политиката на общините ще се приспособи към дългосрочните предизвикателства на кризата.

Ето затова, ние призоваваме правителствата от Югоизточна Европа:

1. **Да проведат предварителни консултации с асоциациите на общините за възможни промени във финансовите взаимоотношения между местната и централна власт и да избягват намаляване нивата на планирани държавни трансфери.**

Националните правителства трябва да предприемат всички необходими мерки за да избегнат промени във финансови взаимоотношения, водещи до ограничаване приходите на общините. Последствията от всички промени върху финансовата обезпеченост на общините трябва ясно да бъдат преценени преди приемането на конкретни антикризисни мерки. В много страни, общините продължават да бъдат недостатъчно финансово обезпечени и всяко допълнително ограничаване на техните финансови ресурси ще има особено тежки последствия, тъй като общините не разполагат с добре развити механизми за краткосрочно приспособяване към условията на криза и защото такава стъпка е по-скоро противоположна на разумно финансово планиране.

2. Ако националното правителство преговаря с **Международния валутен фонд или Европейския съюз за бюджетна подкрепа**, ключовата роля на общините в преодоляване на кризата трябва да бъде подчертана и **текущите нива на държавни трансфери да останат поне непроменени.**

Апелираме към МВФ, ЕС и подобни организации да отпускат финансиране само при условие, че централната власт запази текущите нива на държавни трансфери към общините.

3. **Редовно да дискутират кризата заедно с асоциациите на общините** при осигурен достъп до информация и участие в процеса на приемане и прилагане на необходимите мерки.

Според издаденото Указание на НАЛАС от ноември 2008 г. е препоръчително и от изключителна важност да има по-голяма интензивност и институционализиране на диалога между централната и местна власт. Необходимо е провеждането на редовни срещи между представители на централната и местна власт.

За да бъдат тези срещи продуктивни и конструктивни, Правителствата трябва да бъдат готови да предоставят на общините не само информация за всички подготвени антикризисни мерки, но също така информация за оценка на тези мерки, включително за цялостното икономическо състояние. Общините ежесечно трябва да знаят състоянието на приходите, какво се случва на пазара на труда в общината и района, а също конкретно кои капитални разходи намаляват.

4. **Да се използват по най-добър начин всички инвестиционни средства предназначени за развитие на местната инфраструктура, да се положат допълнителни усилия за подобряване ефикасността на Европейските инвестиционни програми.**

Загубата на приходи ще доведе до ограничаване на инвестиционните разходи на местна власт. Това е неприемливо, защото за всички страни в региона предстои през следващите години да се сблъскат с период на недостатъчно инвестиции в общинската инфраструктура, а местните инвестиции са механизъм, който има силен противоцикличен ефект.

Докато капиталовото финансиране е разпръснато сред различните министерства и донори, ние обръщаме внимание на правителствата да съберат информация за достъпно финансиране; разяснят процедурите за кандидатстване; и където е подходящо, да ги пренасочат към готови за инвестиране проекти на местно ниво. Също така, искаме да подчертаем пред ЕС и нашите правителства необходимостта да работим заедно за да се гарантира, че Структурните фондове са еднакво достъпни за всички общини, включително и онези срещащи трудности при подготовката на необходимите предварителни проучвания и набавяне на необходимите средства.

5. Допълнително, ние настояваме пред правителствата в Югоизточна Европа да довършат или подобрят **регулаторната рамка за децентрализация** в онези сфери подпомагащи местните власти за справянето с предизвикателствата от кризата, като:

- **Увеличаване правомощията** на местните власти при определяне на местните данъци и такси, както и развитието на по-гъвкава система за местна финансова политика.

Националните правителства трябва да предприемат действия, които да доведат до увеличаване собствените приходи на общините и по този начин да се даде възможност те да преодолеят кризата, не само чрез намаляване на разходите, но където е политически и икономически възможно, да увеличат приходите си.

Същевременно, нова данъчна система трябва да бъде изградена по начин по-който се гарантира, че местната власт няма да дискриминира различните видове данъкоплатци, най-вече че един нов данък или такса няма да бъде концентрирана основно върху бизнеса.

- **Прехвърляне на държавна собственост** свързана с предоставянето на местни услуги и **неизползвана земя отредена за строеж към общините.**

В много от нашите страни, централната власт все още не е прехвърлила на местната власт нито собствеността върху материални активи използвани за предоставянето на публични услуги, нито на неизползвана земя отредена за застрояване. Контрола върху тези активи е важен за местната власт, ако те трябва рационално да управляват публичните услуги и да привличат инвестиции, особено необходими в условията на криза.

- **Да прегледат**, а където е възможно и **да реформират**, критериите по които се отпускат **държавни помощи и изравнителни трансфери** на местните власти, гарантирайки че тези критерии са по-прозрачни и обективни.

В сегашните условия тази стъпка е обоснована, защото намалението в публичните приходи означава, че трябва да се вземат политически решения за ефективното и ефикасно използване на наличните средства и държавните субсидии ще бъдат разпределяни по обективни критерии.

6. Искаме да припомним, че правителствата в региона са ратифицирали **Европейската харта за местно самоуправление** на Съвета на Европа и са задължени да спазват принципите и условията на Хартата. Според чл. 9 от

Хартата, финансовите ресурси на местните власти трябва да съответствуват на техните задължения, както делът на техните собствени ресурси да се развива своевременно с изпълняваните от тях задачи (т.4 от Хартата).

Вземайки предвид тежките условия, в които сега ни поставя кризата, а също нейният дълготраен ефект върху общинските разходи, е жизнено необходимо Асоциациите на общини заедно с техните членове да работят заедно за намирането на иновационни политики, които да спомогнат за увеличаване на техните приходи, заедно с подобряване ефективността и ефикасността на общинските публични услуги.

Ние се ангажираме да помагаме на общините в Югоизточна Европа да:

1. **Разработят бенчмаркове и разпространят добри практики** на управление на местните финанси и услуги.

Необходимо е Асоциациите на общините да увеличат своите усилия в изготвянето на подходящи политически консултации и технически услуги за своите членове; да развият или подобрят методи за разпространяване на добри практики, изготвят бенчмаркове и методи измерващи ефективността на предоставяните местни услуги. За преодоляване предизвикателствата на кризата, за общините е необходимо да имат възможността да сравняват събираемостта и разходите за общинските услуги с други общини със сходни характеристики.

2. **Подобряват събираемостта на данъци и такси** преди да пристъпят към тяхното увеличение.

Нежелателно е първата стъпка на общините да бъде увеличение на местните данъци и такси. Вместо това, те първо трябва да увеличат събираемостта на съществуващите данъци и такси. Общините трябва да обяснят на гражданите, че в името на справедливостта и равенството, всеки трябва да плаща техните местни данъци и такси.

3. **Да се вземат разумно нови заеми**, особено в чужда валута

Желателно е вземането на дългосрочни заеми само с инвестиционна цел или само когато общините имат стабилни приходи. В условията на криза е трудно да се определи точно стабилността на бъдещите приходи, което налага, общините да бъдат консервативни в техните преценки. Също така имайки предвид трудностите, които националните правителства изпитват при защитата на сегашните обменни валутни курсове, е желателно общините да не вземат заеми в чужда валута. Независимо от обстоятелствата, общините не трябва да кредитират своя финансов дефицит с допълнителни дългосрочни заеми.

4. Затвърдят усилията си за **преструктуриране** и **оптимизиране** на предоставяните от тях услуги.

Общините трябва да намерят начини за подобряване на предоставяните услуги, като запазят или намалят нивото на съответните разходи. Първа стъпка в тази насока ще бъде намаляване на цялостните административни разходи, включително оптимизиране разходите за служители. Общините трябва да обмислят закриването на ниско ефективни публични услуги; където е подходящо да използват местни неправителствени организации или фирми за предоставянето на социални услуги; да работят за реформиране на стандартите за услуги, където е твърде скъпо те да бъдат подържани.

5. Затвърдят **вътрешния контрол** и **прозрачността на обществените поръчки**.

Асоциациите на общините и техните членове трябва да работят за развитието на ефективни методи за вътрешен контрол и тяхното приложение. Също така, те трябва да увеличат прозрачността на обществените поръчки.

6. Подобряват **целенасочеността на социално подпомагане** към най-нуждаещите се.

От особено значение е разпределението на социално подпомагане по начин, който ще даде приоритет на най-нуждаещите се.

7. Да избегнат високите разходите за предоставяне на здравни и социални грижи, там където е възможно.

Желателно е да се направи преглед на административните и финансови условия за социални и здравни грижи за да се гарантира, че те не поощряват високите разходи.

Дубровник, Хърватска

11-12 юли 2009 г.

Дубровнишката декларация на НАЛАС е разработена и одобрена от кметовете:

Тарзан МИЛОШЕВИЧ, председател на НАЛАС

Владимир МОСКОВ, заместник председател на НАЛАС

Веселин БАКИЧ, председател на Съюзи на Черно горските общини

Ивица КЛЕМ, председател на Сдружението на общините в Република Хърватска

Ненад МИЛЕНКОВИЧ, председател на Постоянната конференция на градовете и общините в Сърбия

Байрам РЕКЗХЕПИ, председател на Сдружението на косовските общини

Рефик РУГИЖА, председател на Сдружението на албанските общини

Хюсеин СМАЯЛОВИЧ, председател на Сдружението на общините и градовете във Федерация Босна и Херцеговина

Василе АСИМИОНЕЗЕ, заместник председател на Националната лига на сдружения на кметове в Молдова

Емил ДРАГХИЧИ, заместник председател на Румънската федерация на местни власти

Здравко КРСМАНОВИЧ, заместник председател на Сдружението на градовете и общините в Република Сръбска

Антон ПЕРШАК, заместник председател на Сдружението на общини и градове в Словения

Александаро АМБРОЗ, Националната лига на сдружения на кметове в Молдова

Локман ГАЧИРИЦИ, Съюз на общините в региона на Мраморно море

Пал ЛЕКАЖ, Сдружение на косовските общини

Пенка ПЕНКОВА, Национално сдружение на общините в Република България

Ценен принос към разработване на документа имаха:

Виктор АРНАУДОВСКИ, юридически съветник на Сдружението на представителите на местното самоуправление в Република Македония

Мато БИЛОНЖИЧ, заместник председател на парламентарната комисия за местни власти

Александър БУЧИЧ, експерт, Постоянната конференция на градовете и общините в Сърбия

Антонела ЦАГНОЛАТИ, председател на Конгреса на местните и регионални власти на Съвета на Европа

Гинка ЧАВДАРОВА, изпълнителен директор на Националното сдружение на общините в Република България

Мурат ДАУДОВ, ръководител на отдел за международни връзки и Европейския съюз към Съюза на общини в региона на Мраморно море

Кенет ДАВЕЙ, член на борда на Инициатива местно самоуправление, Отворено общество

Никола ДОБРОСЛАВИЧ, префект на област Дубровник Неретва

Селма ФИШЕК, юридически консултант на Сдружението на общините и градовете във Федерация Босна и Херцеговина

Виорел ФУРДУИ, изпълнителен директор на Националната лига на сдружения на кметовете в Молдова

Райко ГОЛУБОВИЧ, генерален секретар на Съюза на общините в Черна гора

Фатос ХОДАЖ, изпълнителен директор на Сдружението на албанските общини

Сезан ИБРАХИМИ, изпълнителен директор на Сдружението на косовските общини

Младен ИВАНОВИЧ, генерален секретар на Сдружението на общините в Република Хърватска

Брано ЙОВИЧИЧ, генерален секретар на Сдружението на градовете и общините в Република Сръбска

Нивес КОПАЙТИЧ-Шкрлец, координатор на Сдружението на градовете в Република Хърватска

Тони ЛЕВИТАС, експерт

Адриан МИРОЮ, координатор проекти, Румънската федерация на местни власти

Душица ПЕРИШИЧ, изпълнителен директор на Сдружението на представителите на местното самоуправление в Република Македония

Джерами СМИТ, генерален секретар на Съвета на Европейските общини и региони

Ваня СТАРОВЛАХ, ръководител проекти, Съюз на общините в Черна гора

Сергиу ТАРА, изпълнителен директор на Сдружението на Румънските общини

Весна ТРАВЛЯНИН, изпълнителен директор на Сдружението на общините и градовете във Федерация Босна и Херцеговина

Жасмина ВИДМАР, генерален секретар на Общините и градовете в Словения

Андро ВЛАХУСИЧ, кмет на Дубровник

Келменд Зажази, изпълнителен директор на НАЛАС