

НСОРБ
ул. "Голаш" 23

ПИСМО

И-321(2)

18.02.16г.

ДО
Г-Н НАЙДЕН ЗЕЛЕНОГОРСКИ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА
ПО РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА,
БЛАГОУСТРОЙСТВО И МЕСТНО
САМОУПРАВЛЕНИЕ
43-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Вх. № 4571-603-04-4
дата 08.03.2016 г.

СТАНОВИЩЕ

по проект на ЗИД на Закона за публичните финанси,
относно нова „Глава осма „а“ – „Общини с финансови затруднения“
(Изготвено след допитване сред общините и отразяване на предложения от
регионални съвещания с изборни лица от местните власти)

Принципно подкрепяме всички инициативи, насочени към повишаване на финансовата стабилност на общините и към подобряване ефективността на публичните услуги. В този аспект споделяме изцяло необходимостта от нормативно уреждане на законовата празнота по отношение на процедура за финансово оздравяване на общини - тежкото финансово състояние на отделни общини изисква незабавни адекватни мерки от държавата.

След проведеното проучване се откриха три групи принципни въпроси, с които трябва да е съобразена новата регулация:

Първо: Характеристика на общини с финансови затруднения

Проектът предполага, че в процедура за оздравяване и, съответно достъп до допълнителен ресурс от държавата, имат общините с влошени показатели, независимо от причините. Практиката на подпомагане на общини в структурен дефицит от близкото минало ясно показва, че с еднократни мерки и финансови „инжекции“ не се решават трайно проблемите на общини с влошена демографска структура или неработеща икономика. Тази непроменената среда възпроизвежда причините за финансовия колапс на тези общини. Даже напротив – като правило в такива общини има засилен натиск за допълнителни социални услуги, за които няма адекватни местни ресурси.

В случаите, когато влошеното финансово състояние се дължи на недобри местни решения, възниква въпросът за справедливостта при финансовото подпомагане спрямо тези общини, които спазват финансовата дисциплина и за които подобен подход представлява силен анти-стимул за добро финансово управление. Това поражда опасения за възраждане на забравената вече практика да се подпомагат недисциплинираните общини т.е. тези, които си позволяват да харчат повече от това, с което реално разполагат. Общините единодушно се противопоставят на „награждаването“ на подобно поведение.

Второ: Обективност и справедливост

Средата, в която работят местните власти, се характеризира с голяма степен на неустойчивост и непредвидимост при продължаваща централизация на ресурси:

- ✓ остаряла и нежизнена система от местни данъци, свързана предимно със собствениците на имоти;
- ✓ липса на алтернативни приходоизточници, които да разширят собствената приходна база на общините;
- ✓ изравнителен трансфер, който отдавна не изравнява според обективна необходимост, а разпределя на всички общини;
- ✓ нарастващ размер на ресурсно неосигурените разходни ангажменти, възлагани на общините с нормативни актове;
- ✓ безпрецедентни финансови ангажменти по европейски проекти, особено в периода 2014-2015 г., вкл. възприетата система за налагане на финансови корекции само и единствено за сметка на бенефициентите.

В такава среда е особено трудно да се определи причината и следствието за финансовото състояние на отделните общини. При условие, че около 60% от общинските приходи представляват целеви трансфери от държавния бюджет, по-вероятната причина за финансови неблагоприятия се корени в общия им размер и в начина на разпределението им по общини. Това с особена сила важи за 170 от всички 265 общини, чиито бюджети зависят от 80 до 96% от държавни субсидии.

На тази фон държавата, вместо да изпълнява своя конституционен ангажимент за подкрепа на финансово слаби общини и райони, въвежда рестриктивни режими за такива общини и на практика ги наказва за обективно достигнато състояние.

От друга страна, продължава практиката правителството да предоставя извънредни трансфери на определени общини, извън регламентите на годишните закони за държавния бюджет, с които допълнително допринася за неравностойното третиране на общините.

Трето: Равнопоставеност

Основната цел на всяка законова регулация е да уреди определени обществени отношения при баланс на права и отговорности между засегнатите страни. В проекта подобен баланс липсва:

- ✓ За общините са разписани ясни отговорности по отриване на процедура за финансово оздравяване и приемане на оздравителни планове;
- ✓ За държавата липсват подобни ясни ангажменти, като вместо това са заложили права с голяма степен на неопределеност: „*министъра на финансите може да прецени да бъдат подпомогани...*“; „*по предложение на министъра на финансите, с акт на МС на общините може да бъде предоставена...*“.

По този начин се запазва съществуващата практика на избирателно отношение, което контрастира с мотивите на ЗИД-а.

Въз основа на гореизложеното и с оглед необходимостта от съществено подобряване на проекта, НСОРБ има следните бележки и предложения:

1. Считаме, че новата глава следва качествено да се подобри и преработи в следните две основни посоки:
 - а. Добре подбрани показатели за финансовото състояние на общините (и респективно на достъпа им до финансова подкрепа), които в голяма степен са резултат от местни решения. Логично е предложените показатели да

бъдат заменени с такива, които измерват усилията на местните власти за повишаване на събираемостта на местните данъци, за намаляване на просрочените разходи в местните дейности и др. Начините на тяхното изчисляване трябва да е изчистен от влиянието на еднократни, случайни или външни фактори. По този начин местните власти ще запазят конституционната си независимост в процедурата без да бъдат поставяни във властническа зависимост от централната власт.

b. Разработване на ясна законова рамка и условия за равнопоставено отношение на Министерство на финансите към общините, отговарящи на критериите за финансова подкрепа.

2. Подходящо е да се внесат и други подобрения в проекта:

a. Да се предвидят механизми за ранно предупреждение за съществуването на потенциален финансов проблем. Предлаганият модел се базира на „снимка“ на определени показатели към даден момент, което не винаги означава наличието на траен проблем. Добрите системи за мониторинг се базират на системно наблюдение и анализиране на граничните нива на показателите в тяхната динамика за по-продължителен период от време.

b. Да се въведат и други превантивни мерки за подпомагане на общините; такива могат да бъдат т.нар. „триъгълни операции“, при които държавата прихваща трайни и значителни задължения на държавни и части търговски дружества към общините;

c. Определяне на методологията за изчисляване на показателите чрез наредба на МС;

d. Използване на капацитета на Сметната палата за постигане на максимална обективност на процеса;

e. Изграждане и поддържане на публичен регистър с показателите, оздравителните програми и предоставеното допълнително финансиране.

Не на последно място, реалистичността на предлаганата регулация трябва да се предшества от изискваната от закона оценка на въздействието - потенциалния брой общини, размера на необходимата финансова подкрепа и очаквания ефект от допълнително предоставените публични ресурси.

НСОРБ има множество бележки и по други регламенти на проекта, например по предложените промени в току-що приетия Закон за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове по отношение на финансовите корекции и т.н.

НСОРБ изразява готовност за пълно съдействие при отразяване на посочените принципни бележки.

С уважение:


Г. Чавдарова
Изпълнителен директор

