



# **Критерии за допустимост на общините до финансово подпомагане от ФЛАГ**

Октомври 2008 г.

### **Списък на използваните съкращения**

БВП	Брутен вътрешен продукт
ДДС	Данък добавена стойност
ЕБВР	Европейска банка за възстановяване и развитие
ЕСФ	Европейски социален фонд
ЗДБРБ	Закон за държавния бюджет на Република България
ЗМДТ	Закон за местните данъци и такси
КДБ	Консолидиран държавен бюджет
ОП	Оперативна програма
СЗР	Северозападен район за планиране
СИР	Североизточен район за планиране
СЦР	Северен централен район за планиране
ФЛАГ	Фонд за органите на местно самоуправление
ЮЗР	Югозападен район за планиране
ЮИР	Югоизточен район за планиране
ЮЦР	Южен централен район за планиране

## Съдържание

Списък на използваните съкращения .....	2
Въведение .....	4
1. Макрорамка на местните финанси.....	5
2. Финансово състояние на общините .....	7
3. Потребности на общините и финансови ресурси на ФЛАГ .....	11
4. Оценка на кредитния потенциал на общините .....	15
4.1. Критерии и показатели за оценка .....	15
4.2. Групиране на общините .....	16
5. Допълнителни критерии за достъп на общините до финансово подпомагане от ФЛАГ .....	18
5.1. Степен на задлъжнялост .....	18
5.2. Административен и управленски капацитет .....	20
5.3. Таван на кредитиране от ФЛАГ .....	21
5.4. Географски и секторни ограничения на достъпа.....	23
6. Възможни политики за определяне обхвата на общините, които да имат достъп до ресурсите на ФЛАГ.....	24
Заклучение .....	27

## Списък на таблиците

Таблица 1. Дял на общините в публичните разходи .....	5
Таблица 2. Дял на общинските разходи в публичните разходи по функции (%).....	5
Таблица 3. Структура на общинските приходи (%) .....	7
Таблица 4. Дял на непланираните в общинските бюджети държавни трансфери (%) .....	7
Таблица 5. Структура на общинските разходи по групи (%) .....	8
Таблица 6. Структура на общинските разходи по икономически елементи (%).....	8
Таблица 7. Структура на общинските разходи по функции (%).....	8
Таблица 8. Просрочени задължения в общинските приходи .....	9
Таблица 9. Финансови ресурси по оперативните програми, по които общините са бенефициенти (2007-2013) .....	11
Таблица 10. Разчети за финансовите потребности и ресурсите за подпомагане (млн. лв.) .....	12
Таблица 11. Разпределение на общините по задлъжнялост в рамките на групировката според кредитния потенциал .....	19
Таблица 12. Групи общини, според тавана на кредитите, които могат да ползват.....	22
Таблица 13. Разпределение на кредитните потребности на общините .....	22
Таблица 14. Териториални квоти при разпределение на средствата на ФЛАГ .....	23

## Списък на фигурите

Фигура 1. Разположение на общините според интегралната оценка на кредитния им потенциал.....	16
--	----

## Въведение

ФЛАГ е инструмент на държавната политика за регионално развитие. Той цели да подпомогне финансово общините да усвоят възможно най-много средства от структурните и кохезионния фонд на ЕС. Липсата на достатъчно (спрямо нуждите) финансови средства във ФЛАГ предполага използване на механизъм за регулиране/ограничаване на достъпа с оглед балансиране между потребности и финансови ресурси при запазване на конкуренцията между общините при кандидатстване.

Като финансова институция ФЛАГ трябва да осигури възвръщаемост на кредитния си ресурс, като въведе критерии за достъп и мерки за контрол, които да селектират общините според тяхната кредитоспособност и усилия за коректно обслужване на задълженията. В случая тези цели на ФЛАГ трябва да се съчетават с други действия на държавата, насочени към подпомагане на бедни и с намалена платежоспособност общини.

Приносът на ФЛАГ за регионалното развитие предполага финансовата подкрепа да достигне до възможно най-много общини, разположени по цялата територия на страната, като създаде условия за максимално усвояване на средствата от всички оперативни програми, до които общините имат достъп.

Така очертаните цели, преследвани чрез създаването и функционирането на ФЛАГ, трябва да определят и критериите за допустимост на общините до финансово подпомагане от този фонд. Разработването и апробирането на такава система (алгоритъм) за определяне обхвата на общините, които да имат достъп до ресурсите на ФЛАГ е **основната цел на настоящия доклад**.

## 1. Макрорамка на местните финанси

Делът на общинските разходи в брутният вътрешен продукт (БВП) и в консолидирания държавен бюджет (КДБ) са основни показатели, характеризиращи макрорамката на местните финанси (вж. Таблица 1).

Таблица 1. Дял на общините в публичните разходи

	2005 г.	2006 г.	2007 г.
БВП (в млн. лв.)	41948	46704	56520
КДБ (в млн. лв.)	16678.5	18258	21248.2
Разходи на общините (в млн. лв.)	2694.3	3283	4077
Дял на КДБ в БВП	39.8%	39.1%	39.1%
Дял на общ. разходи в БВП	6.4%	7.0%	7.2%
Дял на общ. разходи в КДБ	16.2%	18.0%	19.2%
Отношение на прираста на общинските разходи към прираста на всички публични разходи	1.0512	1.1132	1.0670

Данните показват, че общинските разходи нарастват с изпреварващи темпове спрямо прираста на БВП и КДБ. В резултат на това се наблюдава увеличение на техния дял в тези две величини.

Общинските разходи имат преобладаващ дял в комуналното стопанство и в образованието (вж. Таблица 2). След осъществяването на реструктуриране на здравеопазването и социалното подпомагане, делът на общинските услуги в тях силно намаля. С най-висок темп нарастват общинските разходи в икономическите дейности и културата.

Таблица 2. Дял на общинските разходи в публичните разходи по функции (%)

Публични сектори	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Общи държавни служби	25.9	24.7	24.0
Отбрана, обществен ред и сигурност	1.6	4.3	3.0
Образование	54.4	55.9	56.0
Здравеопазване	6.4	7.0	7.2
Соц. осигуряване, подпомагане и грижи	3.3	3.9	4.2
Жил. строителство и комун. стопанство	87.0	80.3	84.2
Култура	36.8	42.2	47.5
Икономически дейности	12.4	17.1	25.7
Други разходи	0.8	1.3	1.0
<b>Всичко</b>	<b>16.15</b>	<b>18.0</b>	<b>19.2</b>

С промяната на Конституцията и съответните промени в Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ), общините могат да определят размера на местните данъци в определени от закона граници. Те определят ставките на местните такси и облекченията за

определени групи граждани, могат да въвеждат цени на услуги, нямат ограничения при продажба или при определяне размера на наема на обекти, които са общинска собственост. Общините получават обща изравнителна субсидия и компенсиращи субсидии, приходите от които могат да използват по свое решение. Те нямат нормативни ограничения за теглене на кредити от банки, в т.ч. чуждестранни. По този начин местните власти могат да определят или да въздействат върху равнището на около 60% от своите бюджети. За останалата част става въпрос за предоставяне на делегирани от държавата услуги, финансирани с целеви субсидии и непланирани в общинските бюджети държавни трансфери, използването на които е строго регламентирано или за които общините имат силно ограничени разходни правомощия.

## 2. Финансово състояние на общините

В резултат на предприетите реформи към децентрализация и положителните тенденции в общото икономическо развитие и в макроикономическата ситуация през последните години (стабилен растеж, ниска инфлация, намаляваща безработица, увеличаващи се доходи), финансовото състояние на общините се подобрява. През 2007 г. размерът на общинските приходи достигна 4 643.3 млн. лв. (вж. Таблица 3). Средно на 1 жител се падат по 604.7 лева. За сравнение, приходите на 1 жител през 2002 г. са били 297 лева. В структурно отношение се забелязва увеличение дела на собствените приходи и на тези, които зависят от общините (преходен остатък и привлечени средства) и относително намаляване на държавните трансфери.

Таблица 3. Структура на общинските приходи (%)

Приходи	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Държавни трансфери	57.4	59.4	52.8
Собствени приходи	32.5	33.5	35.8
Преходен остатък	6.2	5.4	8.5
Привлечени средства	3.9%	1.8%	3.0%
<b>Всичко-приходи</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

В рамките на собствените приходи се наблюдава запазване дела на местните данъци, относително намаление на местните такси и увеличение на другите неданъчни приходи. Прирастът на последните е резултат от ускорената продажба на общинска собственост, приходите от която в края на 2007 г. достигнаха 482 млн. лв.

От позицията на местните правомощия са важни две характеристики на държавните трансфери: първо, делът на общите субсидии, т.е. на средствата, които местните власти могат да използват по свое усмотрение, е изключително малък – през последните години се движи между 6 и 7% и второ, централните власти постоянно увеличават дела на средствата, които предоставят на общините извън общите правила, т.е., без да бъдат планирани в началото на годината в общинските бюджети, без достатъчна прозрачност на размера и критериите за разпределение. При капиталовите субсидии, този дял надхвърля половината от предоставяните средства (вж. Таблица 4).

Таблица 4. Дял на непланираните в общинските бюджети държавни трансфери (%)

	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Дял на нерегламентираните в ЗДБРБ държавни трансфери от вс. предоставени на общините трансфери	22.4	33.5	33.9
в т.ч. на капиталовите трансфери	35.3	51.8	54.5

Успоредно с нарастване на приходите, растат и общинските разходи. В сравнение с 2002 г. прирастът е със 78%, а размерът им през 2007 г. надминава 4 млрд. лева.

Основното деление на общинските разходи е между разходи за делегирани от държавата услуги и разходи за местни услуги (вж. Таблица 5).

**Таблица 5. Структура на общинските разходи по групи (%)**

Видове разходи	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Всичко разходи	100.0	100.0	100.0
в т.ч.:			
за делегирани услуги	49.1	47.4	41.6
за дофинансиране	1.7	1.4	2.7
за местни услуги	49.2	51.2	55.7

Както се вижда от данните, през последните две години общините изразходват по-голямата част от средствата си за местни услуги. По-ниският прираст на разходите за делегирани дейности е резултат от незначителното номинално нарастване на стандартите за издръжка, които не могат да компенсират дори скока в цените. Общините са принудени да дофинансират делегираните им от държавата услуги. През 2007 г. размерът на тези средства достига 111.9 млн. лв., или 2.7% от всички разходи.

Резултатите от анализа на **разходите по икономически елементи** показват “бума” в разходите за инвестиции – нарастване с 43% през 2006 г. и с още 61% през 2007 г. Това силно увеличи техния дял в разходната структура - 21% през 2006 г. и 27% през 2007 г. (вж. Таблица 6). За сравнение, през 2002 г. дялът на инвестиционните разходи бе само 8.6% от всички общински разходи.

**Таблица 6. Структура на общинските разходи по икономически елементи (%)**

Видове разходи	2005 г.	2006 г.	2007 г.
трудови разходи	39.9	35.4	32.3
издръжка	42.1	43.6	40.6
инвестиции	17.9	21.0	27.1
Всичко разходи	100.0	100.0	100.0

Анализът на **структурата на разходите по функции** също показва сериозни промени (вж. Таблица 7). Очертават се ясни тенденции на увеличаване дела на разходите за благоустройство и за икономически дейности, както и за култура. Значително се свиват разходите за здравеопазване и социално подпомагане в резултат на отпадане на разходни отговорности на общините. През последните години сериозно намаляват разходите за образование и през 2007 г. те са под 30% от всички разходи на общинските бюджети. Това се дължи на продължаващата тенденция към централизиране на значителна част от ресурсите за този сектор.

Резултатите от анализа на просрочените задължения на общините показват, че те постоянно намаляват (вж. Таблица 8). През 2007 г. размерът им се е увеличил с 13 млн. лв. спрямо предходната, но отношението им към общинските приходи се увеличава незначително. Като цяло, може да се каже, че тежестта на просрочените задължения за общинските бюджети не е голяма и няма никаква опасност от дестабилизиране на системата.

**Таблица 7. Структура на общинските разходи по функции (%)**

Видове функции	2005	2006	2007
Общи държавни служби	12.38	11.55	10.88
Отбрана, общест. ред и сигурност	1.25	3.16	2.14
Образование	36.64	33.06	29.88
Здравеопазване	4.79	4.31	4.19
Соц. осигуряване, подпомагане и грижи	6.77	7.20	6.92
Жил. строит. и комун. стоп.	23.45	24.17	25.88
Култура	4.77	4.83	5.56
Стопански дейности	9.73	11.43	14.23
Други разходи	0.22	0.29	0.31
Всичко разходи	100.00	100.00	100.00

**Таблица 8. Просрочени задължения в общинските приходи**

	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Просрочени задължения	47.9	41.2	54.2
Всичко приходи	2892.1	3674.2	4643.3
Дял на просрочените задължения във всички приходи	1.70%	1.10%	1.17%

Оценката на финансовото състояние на общините се измерва сравнително най-точно с **балансираността** на техните бюджети, т.е. чрез степента на съответствие между разходите за предоставяне на услугите и наличните приходи. Превишението на приходите над разходите означава, че има излишък, а обратното – дефицит. Общинският дефицит/излишък се формира като разлика между приходите и просрочените вземания и разходите и просрочените задължения. Компенсираният резултат за 2007 г. е 575.9 млн. лв. излишък. Той се състои от 596.8 млн. лв. излишък в 237 общини и 20.9 млн. лв. дефицит в останалите 27 общини. Анализът на данните за предходните години показва, че:

- Силно нараства размерът на излишъка и броят на общините с положително годишно салдо на своите бюджети
- Размерът на дефицита и броят на общините с дефицитни бюджети намаляват. В същото време размерът на дефицита средно на 1 община се увеличава.

Оценката на “тежестта” на излишъка/дефицита се представя в отношение към всички приходи. Проблеми възникват, ако дефицитът надмине 5% от размера на общинските приходи. В тази ситуация през 2007 г. са 10 общини. Особено тежко е положението на Перник 25.1% дефицит към приходите, Бобовдол – 21.9%, Костенец – 20.2%, и Кресна – 19.4%.

От анализа на общинските бюджети могат да се направят следните **основни изводи**:

- приходите поддържат стабилна тенденция на увеличение;
- увеличава се размерът на средствата, чийто размер зависи от решения на местно равнище (увеличават се местните правомощия);
- като цяло финансовото състояние на общините се подобрява – увеличава се излишъка и намаляват общините с дефицитни бюджети;

- тежестта на просрочените задължения за общинските бюджети не е голяма и няма опасност от дестабилизиране на местните финанси;
- провежданата реформа към децентрализация е повлияла положително върху общините;
- в същото време обаче децентрализацията се свързва и с разслояване на общините, т.е. с увеличаване на междуобщинските различия във финансовото състояние. Наблюдава се откъсване на група общини в горната (с най-добри равнища) и в долната (с най-лоши равнища) част на класацията по основни финансови показатели.

### 3. Потребности на общините и финансови ресурси на ФЛАГ

Изчисленията за очаквания размер на необходимите финансови ресурси на общините се базират на средства, заложили по оперативните програми, до които общините имат достъп. Те са представени в Таблица 9.

Таблица 9. Финансови ресурси по оперативните програми<sup>1</sup>, по които общините са бенефициенти (2007-2013)

Оперативни програми	Приблизителна сума (евро)
ОП „Регионално развитие”	1 480 млн.
ОП ” Околна среда”	1 700 млн.
Програма за развитие на селските райони	880 млн.
ОП „Административен капацитет”, ОП „Развитие на човешките ресурси”	440 млн.
<b>Всичко</b>	<b>4 500 млн.</b>

Както се вижда, общо за всички общини, предвиденият за усвояване ресурс за целия планов период възлиза на 8.8 млрд. лева (4.5 млрд. евро), т.е. за останалия период от 5, плюс 2 години, през които могат да се ползват средства (2009-2013+2 г.) се пада средногодишно по 1.257 млрд. лв. За да бъде усвоен този ресурс всяка община ще трябва да усвои по 33.3 млн. лв., или ежегодно по 4.76 млн. лв.

Като се има предвид, че се предвижда Фондът да отпуска:

- краткосрочни заеми за подготовка на проекти – до 1 година и от 100 хил. лв. до 1 млн. лв.;
- заеми за мостово финансиране – за около 6 месеца до възстановяване на средствата от съответния транш от оперативната програма;
- средносрочни заеми за покриване на съучастие (10-50%) и за невъзстановими от ОП разходи като ДДС,

то приблизителните изчисления показват, че средна по големина община (с 30 хил. ж.) ще има потребност от около 2.6 млн. лв. кредит средногодишно и ще прави годишни разходи за 580 хил. лв., от които 317 хил. лв. за съфинансиране и малко над 200 хил. лв. за лихви.

При изчисленията са направени следните **допускания**:

- Средният размер на общинското съфинансиране е 20%. Като се има предвид, че част от проектите няма да се нуждаят от такова (напр. тези, финансирани от Програмата за развитие на селските райони, ОП „Административен капацитет”, ОП „Регионално развитие” – схемите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ като тези за финансиране развитието на социална инфраструктура, за рехабилитация и реконструкция на общинска пътна мрежа, за дребномащабни местни инвестиции, за

<sup>1</sup> Включено е и националното съфинансиране.

междурегионално сътрудничество и др.), се допуска, че съфинансиране се налага при две трети от средствата, като първата година държавата го поема с изключение на малка част (10%), която се отнася до проекти, носещи приходи.

- Пазарната лихва е 11%, а тази на кредитите, отпускани от ФЛАГ – 8%.
- Общините осигуряват половината от средствата за съфинансиране от собствени средства, а другата половина – чрез кредити.
- Общините получават 20% от средствата по проекта с източник оперативните програми като аванс. Той е равномерно разпределен по години.
- Общините теглят кредити, необходими за финансиране на проектите за период от 6 месеца. След това възстановяват направените разходи по финансираните от съответната оперативна програма проект и отново със същия по размер кредит продължават финансирането на разходите през следващите 6 месеца.
- ДДС е възстановим от държавата разход на общините.
- Общините правят непризнати разходи, които не се възстановяват от оперативните програми в размер на 2% от получените средства, които са за тяхна сметка.

Приблизителните суми от Европейските фондове, общинското съфинансиране и възможностите на ФЛАГ да подпомогне финансово общините са представени в следната таблица.

**Таблица 10. Разчети за финансовите потребности и ресурсите за подпомагане (млн. лв.)**

	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2013+1 г.	2013+2 г.	Всичко
1. Еврофондове, плюс национално съфинансиране	1257.1	1257.1	1257.1	1257.1	1257.1	1257.1	1257.1	8800.0
2. Общинско съфинансиране	167.6	167.6	167.6	167.6	167.6	167.6	167.6	1173.3
3. ДДС	285.0	285.0	285.0	285.0	285.0	285.0	285.0	1994.7
4. Сума на проекта	1709.7	1709.7	1709.7	1709.7	1709.7	1709.7	1709.7	11968.0
5. Кредитни потребности*	653.7	687.2	687.2	687.2	687.2	687.2	687.2	4777.1
6. Размер на лихвите	71.9	75.6	75.6	75.6	75.6	75.6	75.6	525.5
7. Невъзстановени разходи	25.1	25.1	25.1	25.1	25.1	25.1	25.1	176.0
8. Всичко разходи**	541.2	469.5	469.5	469.5	469.5	469.5	469.5	3358.2
в т.ч. държава	455.4	305.6	305.6	305.6	305.6	305.6	305.6	2288.8
в т.ч. общини	85.8	163.9	163.9	163.9	163.9	163.9	163.9	1069.4
в т.ч. лихвени	52.3	55.0	55.0	55.0	55.0	55.0	55.0	382.2
9. Средства на ФЛАГ	80.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	680.0
10. Степен на покритие***	12.2%	14.6%	14.6%	14.6%	14.6%	14.6%	14.6%	14.2%

\* съгласно направените допускания, кредитните потребности включват половината от 80% от ред 1, 25% от ред 2 и половината от ред 3.

\*\* включват половината от разходите за общинско съфинансиране+ДДС+лихви+ невъзстановими разходи.

\*\*\* отношението между ред 9 и ред 5.

Основните **изводи** от анализа на горната таблица са:

- За да бъде усвоен ресурс от 8.8 млрд. лв. е необходимо съфинансиране в размер на 36% от тази сума, или 3.168 млрд. лв. Около 63% от тях са за ДДС. Това означава, че основният лост за подпомагане на общините да усвоят средствата от структурните фондове е поемането от държавата на ДДС (т.е. възстановяването му на общините).

Субсидирането на лихвения процент като лост за подпомагане е със скромно влияние. Разходите за лихви са 3.8 пъти по-малки от разходите за ДДС – около 15.6% от всички разходи, от които общините поемат 11.4%. Разликата от около 4 процентни пункта е реалната полза за бенефициентите, което възлиза общо за целия период на 143 млн. лв., или по 20.5 млн. лв. годишно.

- Средногодишно общините трябва да осигуряват по 152.8 млн. лв. свои средства, което е над техните финансови възможности. Нетният оперативен остатък, т.е. свободните средства, които могат да бъдат насочени за тази цел са значително по-малко. Усложняващ факт е, че тези финансови средства са съсредоточени в 28% от общините. Наличният административен капацитет за управление на проекти на местно ниво в случая също е важен ограничител.

Един от възможните теоретични подходи в тази ситуация е общините да прехвърлят на фирмите-изпълнители част от своите задължения - например, не общините, а фирмите да теглят заеми за финансиране на проектите, забавяне плащанията за свършена работа и други. Очаква се тези познати методи на местните власти да не са толкова ефикасни, предвид конкуренцията между тях за ангажиране на фирми-изпълнители. Доколкото те са проява на една лоша практика, при изчисленията няма да бъдат взети предвид подобни “възможни” практики.

- Общият размер на кредитния ресурс, който трябва да бъде обслужван от общините е 630 млн. лв. годишно. Това значително надхвърля възможностите на ФЛАГ за осигуряването му.
- Общата сума на средствата за усвояване възлиза на 1.7 млрд. лв. годишно. За сравнение, през 2007 г. общините са усвоили инвестиции за около 1 млрд. лв. Ако може да се каже, че общините имат потребност от подобни инвестиции, то със сигурност те нямат финансови и институционални възможности (капацитет) за усвояването на такава сума.

Може да се заключи, че загубата на две години – 2007-2008 г., за усвояване на средствата от структурните фондове, отнема теоретичната възможност да бъдат усвоени всички средства, до които общините имат „номинален” достъп. Ако към това добавим и практиката на страните от ЦИЕ за частично усвояване на еврофондовете, то може да се **допусне амбициозната цел, общините да усвоят поне половината от предвидените средства** - средно по 880 млн. лв. годишно или общо 4.4 млрд. лв. **Тази цел с основание може да се приеме като размер на местните потребности.**

Дори при това положение, ресурсите, с които разполага ФЛАГ (100 млн. лв.) са крайно недостатъчни. Степента на покритие на потребностите ще се вдигне от 14.2% на 28.5%. Това предполага полагане на усилия за търсене на повече средства.

Като реализация на тази необходимост могат да се приемат договореностите между българското правителство и Световната банка за отпускане на заем от 50 млн. евро - еквивалент в щатски долари, към които се прибавят 10 млн. евро - еквивалент в щатски долари участие на българското правителство. Очаква се тези средства да се управляват от ФЛАГ и да се насочат към подпомагане на най-бедните общини, които нямат капацитет и финансови възможности да обслужват кредити при условията, отпускани от горния компонент на ФЛАГ (30 млн. лв. държавно участие и 70 млн. лв. заем от ЕБВР). Ако държавата иска да запази процентното си съотношение в общия финансов ресурс на фонда (30%), то тя трябва да предостави още 22.4 млн. лв.

С тези допълнителни средства, ФЛАГ ще увеличи участието си в покриване на финансовите потребности на общините (половината от всички средства - 4,4 млрд. лв.) на почти 70%.

Освен с потребностите на общините, изискванията за достъп би трябвало според нас да са свързани с осигуряването и на:

- справедливост в разпределението на средствата между общините;
- равномерно териториално разпределение на средствата с оглед създаване на условия за намаляване на различията между регионите на страната;
- секторна пропорционалност чрез разпределение на средствата между различните оперативни програми, до които общините имат достъп.

Ограниченията за достъпа, които да отговарят на горните изисквания **предполага използването на следната система от критерии и тяхната последователност при определяне обхвата на общините**, които ще могат да бъдат финансово подпомагани от ресурсите на ФЛАГ:

Първо, оценка на кредитния потенциал на общините и отнасянето им в три групи – общини с висок, среден и нисък кредитен потенциал. Кредитният потенциал дава представа за възможностите на общините да генерират финансови ресурси и размера на средствата, които получават.

Второ, оценка на степента на задлъжнялост на общините. Тази група показатели дава представа какви поети задължения имат общините и колко средства им остават, за да посрещнат обслужването на нови кредити.

Трето, оценка на административния и управленски капацитет на общините. Показва каква е ефективността, с която местната власт управлява финансовите си ресурси и какви усилия полага за тяхното генериране.

Четвърто, въвеждане на тавани за финансовата подкрепа на допуснатите общини, което да спомогне за по-справедливо разпределение на ресурса между тях.

Пето, въвеждане на териториални и секторни квоти, които да допринесат за по-справедливо разпределение на финансовата подкрепа по територията на страната и по оперативни програми (сектори).

## 4. Оценка на кредитния потенциал на общините

### 4.1. Критерии и показатели за оценка

Оценката на кредитния потенциал се базира на три показателя:

(а) Кредитен пул на един жител (лв.). Това е показател, който дава представа за сравнителния капацитет на общините да погасяват кредитни задължения. Кредитният пул се състои от приходи, които общините могат да решават за какво да ги използват. Той включва приходите от:

- местни данъци;
- неданъчните приходи, без местни такси и дарения;
- изравнителна субсидия.

(б) Дял на собствените приходи от всички приходи - %. Този показател дава представа за размера на правомощията на всяка община да влияе върху размера на своите приходи. Собствените приходи са сбор от местни данъци и неданъчните приходи.

(в) Отношение на нетния оперативен остатък към всички приходи. Нетният оперативен остатък се формира като разлика между повтарящите се текущи приходи и повтарящите се текущи разходи. За целта се вземат местните приходи и от тях се изваждат: приходите от продажба на собственост (параграф 40); приходите от капиталова субсидия (параграфи 31-13); други държавни трансфери (параграфи 61, 62, 64, 88); преходния остатък от предходната година. Към разходите за местни дейности се добавят просрочените задължения и се изваждат капиталовите разходи на общината. Тази сума дава най-добра представа за свободния паричен ресурс, който общината може да насочи за поемане на текущите задължения за обслужване на кредит.

Трите показателя формират един **интегрален показател за кредитен потенциал**. Методиката за определянето му е следната:

Първо, по всеки един от трите показателя се избира максималното равнище, постигнато от община за разглеждания период. Тази стойност се оценява като 100%.

Второ, показателите за останалите общини се отнасят към максималното равнище и се представят в процент от него. Така например, община Несебър има най-голям дял на собствени приходи – 71.7%. Той се приема за 100%. Община Симитли има дял 23.8%. В отношение към 71.7% това прави 33.2% за Симитли.

Трето, така преизчислените, съпоставими оценки за всяка община се събират и се делят на три. По този начин (като средна аритметична) се формира интегралната оценка за всяка община. Например, община Симитли има оценки за кредитен пул на 1 жител – 9.1% и за дял на нетен оперативен остатък от всичко приходи – 3.4%. Интегралната й оценка е сума от  $33.2\% + 9.1\% + 3.4\% = 45.7\%$ , делено на 3 =  $15.2\%$ .

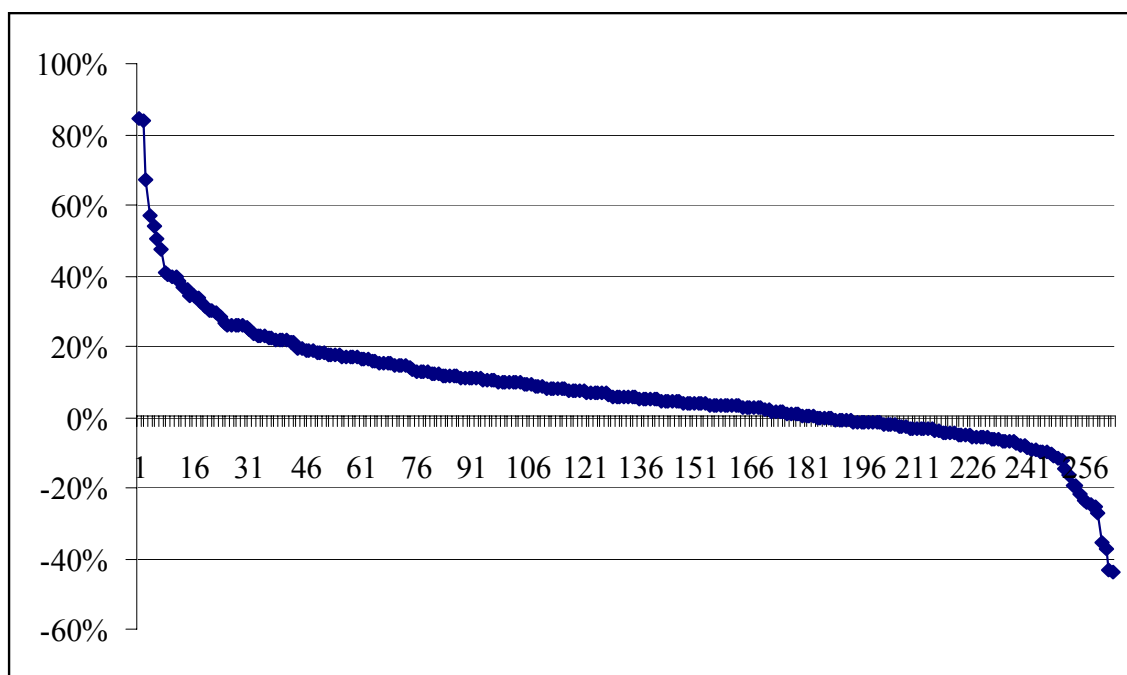
За целите на настоящия доклад бе направена оценка на базата на осреднени данни за 3 годишен период (2005-2007 г.). Подробните резултати са представени в Приложение 1, а обобщените – разпределението на общините по групи, се анализират в следващата подточка.

## 4.2. Групиране на общините

Формирането на групите се базира на интегралната оценка за кредитния потенциал на общините. За граници се приемат средната за страната стойност – 20.4% от максималното равнище и нулата, т.е.

- всички общини, които имат стойности на показателя над средните за страната попадат в първа група;
- всички общини, които имат положителни стойности от нула до средната за страната формират втора група, и
- всички общини, които имат отрицателни стойности на интегралната оценка за кредитния потенциал са в трета група.

**Фигура 1. Разположение на общините според интегралната оценка на кредитния им потенциал**



Вижда се от горната графика, че в началото и в края на ранжирането има общини, които се откъсват от множеството общини, чиито стойности на интегралната оценка са много близки помежду си. Това са именно общините от първа и от трета групи. Първата група включва 43 общини, а третата – 81 общини. Втора група е най-многобройна – 140 общини.

В първа група попадат основно три вида общини: с развит туризъм – напр. Несебър, Банско, Царево; общини с добре работеща местна икономика като Челопеч, Елин Пелин, Божурище, Костинброд, Асеновград и др. и най-големите и мощни общини в страната - София, Пловдив, Варна, Бургас, Стара Загора.

Във втора група са над половината общини – 53%. Подредени по низходящ ред според стойността на интегралната оценка, те включват областните центрове и средни по големина общини, като в края на класацията са средни и сравнително малки общини.

Трета група се формира основно от малки общини. Изключение правят Карлово, Силистра и Перник.

Анализът на влиянието на трите съставляващи интегралната оценка показателя се илюстрира най-добре от фигурите, представящи подреждането на общините според техните стойности (вж. Приложение 2).

Вижда се, че принос за високите стойности на интегралните оценки на общините от първа група имат и трите съставляващи показателя. В началото на класацията по всеки от тях има “откъсване” на част от общините (около 20-30) от останалите.

Най-голямо влияние за малките разлики между по-голямата част от общините има показателя „кредитен пул на 1 жител”. След първите 20-30 общини, всички останали имат незначителни различия – в рамките на 10%. Подобно е подреждането и по показателя „дял на собствените приходи”. Той спомага за слабо увеличаване на различията между общините в рамките на втора група.

Ясно се вижда, че делът на нетния оперативен остатък във всички приходи генерира най-големите междуобщински различия и е основен фактор за формиране на трета група. С други думи, именно свободният паричен ресурс, който съответната община е в състояние да насочи за поемане на текущи задължения за обслужване на кредит е основният фактор, който диференцира общините от гл. т. на техния съвкупен кредитен потенциал.

## 5. Допълнителни критерии за достъп на общините до финансово подпомагане от ФЛАГ

### 5.1. Степен на задлъжнялост

Оценката на задлъжнялостта трябва да визира възможността на общините да покриват кредитните си задължения в краткосрочен и средносрочен план. Подходящи показатели за това са:

- (1) Степен на задлъжнялост - отношение на поетия дълг към кредитния пул;
- (2) Годишна задлъжнялост - отношение на разходите за годишно обслужване на дълга към оперативния излишък.

Регулярните отчети на общинските бюджети не дават възможност за изчисляване на всички показатели. Така например, приходите от заеми и връщането на главницата се представят чрез приходни параграфи, отчитащи салдото.

В този доклад е направен опит да се изчисли натрупаният дълг на общините като се използват отчетите на общинските бюджети и справка на МФ за структурата и размера на общинския дълг. **Представени са резултатите от изчисленията на първия показател, който най-добре характеризира възможностите на общините да поемат нови дългове** (вж. Приложение 3). Вторият показател сравнява текущите (годишни) задължения – лихви и главница, със свободните средства, т.е. тези, които общината може да насочи към погасяване на задълженията, без да ѝ се налага да намалява достигнатото равнище на потребление. Знаменател на този показател може да бъде и кредитният пул като тогава ще може да се оцени тежестта на годишните задължения за погасяване на кредита към средствата, които могат да бъдат използвани за тази цел. Този показател по-точно определя кредитоспособността на общините, *но на национално равнище не се събира информация за дължимата главница по кредитите, което възпрепятства анализа и представянето на резултатите.*

С уговорката, че данните за някои общини могат и да не са точни поради липса на информация, **представянето на резултатите по първия показател демонстрира предлагания подход за допълнителен избор на общините, които да имат достъп до финансовите ресурси на ФЛАГ**. Той включва:

Първо, определяне размера на дълга, който е равен на сумата на взетите кредити и просрочените задължения.

Второ, определяне степента на задлъжнялост – % на поетия дълг към кредитния пул.

Трето, прилагане на основния критерий за групиране на общините - до и над 60% степен на задлъжнялост. Този критерий ги дели на:

- Общини с дял на задълженията до 60% от средствата, формиращи кредитния пул. Това са общини, които не би трябвало да имат финансови проблеми за обслужване на кредитите си;
- Общини със задължения, надхвърлящи 60% от кредитния пул - които биха имали проблеми с погасяване на задълженията си.

Четвърто, за по-детайлно разграничение на общините по степен на задлъжнялост, тези от първата група (до 60%) се разделят на три подгрупи:

- Общини със задължения до 10% от размера на кредитния пул;

- Общини с дял на задълженията между 10% и средния за страната дял – 35.9%
- Общини с дял на задълженията между 35.9% и 60%.

Получените резултати показват, че като цяло (общо за цялата съвкупност) общините се разделят на две групи в съотношение: 203 общини със задължияност до 60% и 61 общини - с по-висока задължияност. Разпределението на общините от първата група е следното: 107 общини със степен на задължияност до 10%; 63 общини - от 10% до 35.9%; 33 общини със задължияност между 35.9% и 60%.

Разпределението на общините по задължияност в рамките на основната групировка – според кредитния потенциал, е представено в следната таблица.

**Таблица 11. Разпределение на общините по задължияност в рамките на групировката според кредитния потенциал**

<b>Степен на задължияност</b>	<b>първа група</b>	<b>втора група</b>	<b>трета група</b>
<b>до 60%</b>	<b>36</b>	<b>107</b>	<b>60</b>
в т.ч.			
до 10%	18	56	33
от 10% до 35.9%	12	33	18
от 35.9% до 60%	6	18	9
<b>над 60%</b>	<b>7</b>	<b>33</b>	<b>21</b>

При анализа на задължияността на общините, оценена само чрез този показател, трябва да се има предвид и размерът на нетния оперативен остатък.

От таблицата се вижда, че във всички групи има общини без задължения и общини с много високи задължения. Специалното при общините от първа група е, че дори тези, които имат високи равнища на задължияност имат финансови възможности да ги посрещнат в рамките на 3-4 години.

По-тежък е проблемът с общините от втора група. По-голямата част от тях имат отрицателен нетен оперативен остатък. Това налага по-сериозен анализ на причините за финансовата им лабилност (уязвимост) и съответно на възможностите да обслужват нови кредити. Разбира се има и изключения. Така например, в групата с най-висока задължияност (над 60%) сравнително стабилно е състоянието на 11 от 33 общини, които при тази система на финансово управление биха могли да си погасят кредитите до 10 години. Такива са например Нови пазар, Ветово, Провадия, Г.Оряховица, Разград и други.

При общините от трета група ниският капацитет за генериране на приходи се съчетава с небалансираност на финансовите потоци (приходи и разходи) или наличие на някакъв нерегулярен външен източник за тяхното балансиране (еднократни приходи, държавни трансфери и др.), който създава несигурност и зависимост. При тази ситуация, дори общини с липса на задължения, трудно могат да докажат, че биха обслужвали редовно и коректно предоставени им кредити.

Степента на задължияност, изчислена чрез дела на задълженията към кредитния пул дава важна, но непълна информация за възможността на съответната община да обслужва задълженията си. На практика, по-дългосрочните заеми се обслужват с по-

ниски годишни вноски, т.е. тежестта на задълженията е по-малка. **Затова при изчисляването на кредитоспособността трябва да се ползват и двата предложени показателя, както и оценки за управленските и финансови умения на местните власти.** Данни за тези показатели могат да се искат от общините при кандидатстване пред ФЛАГ за финансово подпомагане.

## **5.2. Административен и управленски капацитет**

Освен от обективните възможности за генериране на приходи и степента на задължияност, оценката на кредитоспособността на общината в голяма степен зависи и от уменията на местната власт да управлява финансови ресурси. Затова, при вземане на решение за финансово подпомагане на определена община, трябва да се анализират и показатели, които дават представа за тези умения. Преобладаващата част от тези показатели обаче трябва да се събира (от ФЛАГ, респ. – от обслужващата банка) от самите кандидатстващи общини, тъй като на национално равнище няма обобщена база данни. Тук са представени показатели, които могат да се използват за тази цел.

1. Показатели, отчитащи финансовите усилия на местната власт:

- Степен на покритие на разходите за услугата с приходи от местни такси;
- Гласувани данъчни ставки по имуществените данъци;
- Събираемост на местните данъци и такси;
- Реалистичност на планирането на бюджета. Отношение на отчета към първоначалния план.

2. Показатели, отчитащи риска от възникване на непредвидени разходи:

- Резервен фонд, планиран в бюджета. Обвързка на средствата с оценката на риска;
- Преходен остатък. Обвързка на средствата с потребностите за финансиране на местните дейности в началото на годината.

3. Показатели, отчитащи прозрачността при вземане на местни решения

- Отношенията между общинския съвет и кмета - оспорени решения и други;
- Участие на кметове на кметства и директори при вземане на решения за разпределение на средствата и други финансови въпроси, засягащи техните структурни звена;
- Участие на гражданите във вземане на местни решения – обсъждане на бюджета, вземане на кредити, повишаване на данъци и др. подобни;
- Прозрачна местна администрация – редовно уведомяване на гражданите за работата на общинския съвет и на кмета, свободен достъп до решения на Общинския съвет, до местни административни актове и пр.

4. Показатели, отчитащи децентрализацията на местно равнище:

- Правомощия на кметства за предоставяне на услуги, наличие на финансови ресурси, персонал и други;

- Делегирани бюджети - управленски и финансови правомощия на директорите на училища;
- Изградени и действащи структури на гражданското общество – обществени съвети, настоятелства, кметски съвети и други, които участват и контролират дейността на кметствата и заведенията за услуги.

5. Показатели, отчитащи ефикасността на системите за финансово управление и контрол:

- Внедрени системи за вътрешен финансов контрол върху дейността на второстепенните разпоредители с бюджетни кредити;
- Текущо наблюдение и контрол върху: финансовото състояние, задлъжнялостта, състоянието на собствеността, качеството на услугите.

6. Показатели, отразяващи капацитета на местната общинска администрация – вкл. за управление на проекти:

- Образователна структура на общинската администрация (без тази в кметствата и в общинските звена);
- Управление на човешките ресурси – текучество на персонала.
- Обособено звено за разработване и управление на проекти. Служители от общинската администрация, участвали в реализацията на проекти (успешно завършени или осъществявани в момента) – общ брой (по години), дял в общия брой служители в общинската администрация през съответната година.
- Реализирани (успешно завършени) общински проекти през последните 5 години, финансирани от предприєдинителни програми или от оперативните програми – брой и бюджет (общо и по отделни проекти);
- Осъществявани (през текущата година) общински проекти, финансирани от предприєдинителни програми или от оперативните програми – брой и бюджет (общо и по отделни проекти);
- Дял на общинските проекти, получили финансиране към общия брой подготвени от общинската администрация проектни предложения (през последните 5 години).

### 5.3. Таван на кредитиране от ФЛАГ

**Предложението е** да се прецизира общото ограничение за размер на кредита за отделна община не по-голям от 10% от ресурсите на Фонда, т.е. 10 млн. лв. За целта е необходимо да се определи максимален размер на кредита, който може да тегли всяка община и той да зависи от следните показатели, със съответен относителен дял:

- Брой на населението (по официални данни от НСИ) – 50%;
- Бюджетни приходи на общината (последен годишен отчет) – 20%;
- Размер на територията – 10%;
- Брой селища (с население не по-малко от 100 жители) – 20%.

Конкретната методика за изчисленията се базира на средния годишен размер на кредита, който трябва да ползва средна за страната община – 1.3 млн. лв. Тези средства се разпределят по показатели, според предложения относителен дял на всеки.

Разпределението по общини става на базата на отношението на натуралния показател на съответната община към средния за страната, умножено по величината на съответния показател за средната община. Така например, средният брой население на една община е 29088 души. Сумата на кредита, която се разпределя по този показател – брой на населението е 50%, или 650 хил. лв. Община Банско има население 12 895 ж. В отношение към населението на средната община това прави 44.3%, съответно ѝ се полага такъв размер на средствата от този, който получава средната община  $44.3\% * 650000 = 288149$  лв.

При така определените критерии и методика за определяне размера на кредита се формират следните групи общини (вж. Приложение 4 и Таблица 12).

**Таблица 12. Групи общини, според тавана на кредитите, които могат да ползват**

Размер на кредита	Брой общини	Макс. сума на кредита – лв.
до 0.5 млн. лв.	72	24863906
от 0.5 до 0.9 млн. лв.	98	69050408
от 1 до 1.9 млн. лв.	57	77655287
от 2 до 9.9 млн. лв.	34	109036504
10 млн. лв.	3	30000000
Всичко	264	310606106

Резултатите от анализа показват, че две трети от общините са малки и ще ползват кредити до 1 млн. лв. Средните по големина общини, чийто размер на кредита е между 1 и 2 млн. лв. са 57. Останалите по-големи общини, чиито потребности от подпомагане предполагат ползване на кредити от над 2 млн. лв., са 37. От тях 3 общини – София, Пловдив и Варна, имат право да ползват максималния размер на предлагания кредит – 10 млн. лв.

Както се вижда, тези ограничения имат за задача да направят едно предварително лимитиране на кредитите с оглед постигане на по-голяма справедливост при разпределението на средствата между общините с различни социално-икономически и финансови характеристики, респ. – с различни потребности. В резултат на приложението на таваните за кредити, потребността от кредитни ресурси се свежда до 310 млн. лв., което се доближава до възможностите на ФЛАГ.

Разпределението на кредитните потребности (според таваните) по групи, съответстващи на кредитния потенциал, показва следните резултати:

**Таблица 13. Разпределение на кредитните потребности на общините**

	Размер на необходимия кредитен ресурс (лв.)	Относителен дял (в %)

Първа група	87 425 869	28
Втора група	167 230 049	54
Трета група	55 950 189	18
<b>Всичко</b>	<b>310 606 106</b>	<b>100</b>

#### 5.4. Географски и секторни ограничения на достъпа

По-справедливото разпределение на средствата включва и мерки за относително равномерната им локализация по цялата територия на страната. Превишаване значението на този принцип може да навреди на конкуренцията между общините, затова въвеждането на териториални квоти трябва да е за по-големи райони. Подходящи в това отношение са шестте планови района на страната. В таблицата по-долу са дадени дела на всеки район от населението и финансовите ресурси, определени чрез териториалните квоти. Препоръката в случая е при разпределението на определен обем от средства да се използват относителните дялове по финансови ресурси. Например, при 100 млн. лв. средства на фонда, общините от северозападния район да получат 14 млн. лв., тези от южния централен – 23 млн. лв. и така нататък.

**Таблица 14. Териториални квоти при разпределение на средствата на ФЛАГ**

№	Райони за планиране	Области	Таван на кредита (лв.)	Дял на финансовите ресурси (%)
1	СЗР	Вд, Вр, Лч, Мн, Пл	44 446 143	14
2	СЦР	ВТ, Гб, Рз, Рс, Сс.	41 943 491	14
3	СИР	Вн, Дч, Тщ, Шн	46 384 227	15
4	ЮЗР	С, СО, Бл, Кн Пк,	54 086 264	17
5	ЮЦР	Пд, Пз, См, Кж, Хс	71 259 626	23
6	ЮИР	Бс, Яб, Сл, СЗ	52 486 355	17
		<b>Общо</b>	<b>310 606 106</b>	<b>100</b>

По същия начин е подходящо средствата на фонда да се разпределят пропорционално на средствата по оперативните програми, т.е. да се въведат квоти по сектори. Така например, ако средствата за ОП “Околна среда” са около 1700 млн. евро, ФЛАГ да подпомогне такива проекти с 38% от финансовите си ресурси. Това разбира се е приемливо, ако държавата иска да регулира (в известна степен) и по- равномерното усвояване на средства по оперативни програми. Ако „квотата” на някой сектор остане неизползвана, то тя се пренасочва към сектор, където има най- много подадени заявки от общините.

## **6. Възможни политики за определяне обхвата на общините, които да имат достъп до ресурсите на ФЛАГ**

Представените в доклада експертни становища за критериите за допустимост и тяхното прилагане могат да станат база за разработване на политика на фонда. Логично е **ежегодно да се определят годишните цели и приоритети**. В тази насока има много възможности за управленски въздействия. Част от тях са свързани с използването на предложените инструменти. Така например, чрез промяна на териториалните квоти, ФЛАГ може да прави политика за приоритетно подпомагане на райони с ниска степен на развитие. Чрез промяна в размера на кредитните тавани, които могат да ползват отделните общини може да се търси подпомагане на повече общини с по-малко средства или на по-малко общини с по-големи размери на кредитите. Същото се отнася и за размера на субсидираната лихва по кредитите. Общините от различните групи в зависимост от оценката на кредитния потенциал могат да ползват кредити с различна по размер лихва. Чрез промяна на границите на групите, ФЛАГ може да контролира достъпа на общините.

Обект на управленско решение е и **определянето на приемливо равнище на задлъжнялост на една община**. Чрез определянето на приемливия за фонда риск при кредитирането също може да се регулира достъпа на общините до финансовите ресурси.

Както се вижда, предлаганите в доклада инструменти за регулиране на достъпа на общините до финансово подпомагане дават възможности за осъществяване по много начини на балансирането между потребности и ресурси. Изборът на най- подходящия от тях е въпрос на политика на фонда.

Един от възможните варианти е общините да се разделят на три групи. Първата група – на богатите общини, могат да набавят необходимите си финансови ресурси чрез кредитния пазар. Втората група – на средни по финансови възможности общини, могат да бъдат подпомагани от ФЛАГ чрез частично субсидиране на лихвите по взетите кредити, а на третата група общини – бедните, да се поемат всички (или почти всички) разходи за такси и лихви по предоставените им кредити. В подобен подход се вписва и договореното споразумение на правителството със Световната банка. Там се подчертава, че “Финансовата подкрепа (отделните прозорци от ЕБВР и от Световната банка) ще бъде насочена към групата от общини, които няма да имат достъп до местните кредитни пазари. ... Прозорецът, финансиран от ФЛАГ/ЕБВР ще бъде насочен към втората група общини, чиято кредитна обезпеченост не е достатъчно добра да отговори на стандартите за търговски кредит, но е достатъчна да отговори на облекчените кредитни стандарти на ФЛАГ ....”. Съответно, прозорецът ФЛАГ/Световна банка трябва да е насочен към бедните общини от трета група.

Предлаганата в настоящия доклад система от критерии за допустимост позволява да се приложи една такава политика. В случая, **стъпките които трябва да се предприемат и тяхната последователност, са следните:**

Първа стъпка: Определяне на „широк обхват” на общините, които могат да кандидатстват пред ФЛАГ.

*Съдържание:* Определяне на интегралната оценка на кредитния потенциал на всяка община и на средната за страната. Интегралната оценка се определя въз основа на три показателя: кредитен пул на 1 жител, дял на собствените приходи във всички приходи и

дял на нетния оперативен остатък във всички приходи за местни дейности. Групиране на общините в три групи – първа – 43 общини с интегрална оценка над средната за страната; втора – 140 общини с интегрална оценка в интервала 0-средната за страната; трета – 81 общини с отрицателна интегрална оценка (по осреднени за периода 2005-2007 г. данни).

**Достъп до финансово подпомагане от ФЛАГ/ЕБВР получават общините от втора група.** Предполага се, че общините от първа група имат достатъчно собствени ресурси и възможности за обслужване на заеми от свободния кредитен пазар. Общините от трета група се очаква да получат целева подкрепа от Компонента ФЛАГ/Световна банка.

Втора стъпка: Определяне на „тесен обхват” на общините, които могат да кандидатстват пред ФЛАГ.

**(а) Определяне на степента на задлъжнялост на общините от втора група.**

*Съдържание:* Оценяват се финансовите възможности на допуснатите 140 общини от втора група да обслужват кредитните си задължения. Преценката се базира върху стойностите на показателя за степен на задлъжнялост (дял на поетия от общината дълг в нейния кредитен пул).

Общините се делят на две основни групи:

- Общини с дял на задълженията до 60% от средствата, формиращи кредитния пул. Това са общини, които не би трябвало да имат финансови проблеми за обслужване на кредитите си. Това са 107 общини, които ще имат достъп до финансовото подпомагане по линия на ФЛАГ/ЕБВР;
- Общини със задължения, надхвърлящи 60% от кредитния пул - които биха имали проблеми с погасяване на задълженията си. Това са 33 общини, които се присъединяват към останалите 68 общини от трета група. Тези, общо 114 общини ще имат достъп до финансовото подпомагане по линия на ФЛАГ/Световна банка.

(б) установяване на капацитета на общините да управляват финансови ресурси и проекти.

*Съдържание:* Преценката се базира върху шестте групи показатели, предложени в т.4.1. За целта е необходимо ФЛАГ да събира от съответните общини информация (с каквато към момента и за целите на настоящия доклад не разполагаме). Общините, имащи проблеми с административния и управленски капацитет ще имат достъп до компонента за развитие на уменията и управлението на общините в рамките на подпомагането от ФЛАГ/Световна банка.

Трета стъпка - прилагане на регионалните и секторните критерии (квоти).

*Съдържание:* Допуснатите общини се състезават с останалите общини от техния регион за средствата, определени чрез териториалните квоти и с общините, кандидатстващи по отделните оперативни програми за средствата, определени чрез секторните квоти.

Последна стъпка - определяне и прилагане на тавана за финансово подпомагане от ФЛАГ.

*Съдържание:* Всяка община, която добие, по горните критерии, достъп финансовите ресурси на ФЛАГ може да тегли кредит до размер, определен ѝ по използваната методика начин. Това осигурява хоризонтална справедливост в разпределението на

ресурса на фонда, като съобразява неговите възможности с конкретните потребности на всяка община.

При този вариант, ресурсите на фонда по линия на ФЛАГ/ЕБВР – 100 млн. лв. ще бъдат насочени към 107 общини с обща потребност от финансови ресурси в размер на 132 млн. лв. Това означава, че потребностите ще бъдат задоволени на 75%.

Друг възможен вариант на политика е ФЛАГ “да се отвори” към всички общини, т.е.:

- компонентата ФЛАГ/ЕБВР да обслужва общините от първа и втора групи;
- компонентата ФЛАГ/Световна банка да обслужва общините от трета група.

В случая, разделението на режима за подпомагане на общините от първа и от втора групи може да се прокара по линия на размера на лихвите за ползваните кредити. Например, общините от първа група да могат да ползват кредити с годишна лихва от 9%, а тези от втора – 7%.

Изчисленията показват, че при този вариант средствата от 100 млн. лв. ще могат да посрещнат 39% от финансовите потребности на общините. При отпадането на 33 общини с висока задлъжнялост от втора група и присъединяването им към трета – степента на покриване на потребностите се покачва на 46%. Разбира се, чрез един по-задълбочен анализ, може да се формира и друга група общини, които да се възползват от ресурсите, предоставяни по условията на ФЛАГ/Световна банка.

Друг резултат от тази политика е, че допускането на всички общини до ресурсите на фонда предполага те вътрешно да се конкурират като се класират на базата на тяхната кредитоспособност. Направените анализи показват, че 100 млн. лв. ще бъдат усвоени от 56 общини, от които 35 са от първа група, а 21 – от втора, в съотношение 75:25.

**Предимствата на този подход са свързани с по-приемливата му политическа цена – всички общини имат достъп. Той обаче създава недостиг от ресурси.** Това предполага търсене на допълнителни средства. Евентуалното им акумулиране им от търговски банки (управляващата банка) ще влоши условията на кредита за общините, които се възползват от тях. Това предполага адекватно увеличаване участието на държавата.

Друго съществено предимство е, че при равни други условия, по-богатите и мощни общини имат по-голям капацитет за разработване и управление на проекти и са по-надеждни платци. Те гарантират в много по-голяма степен възвращаемостта на средствата на фонда.

## Заклучение

Представената система от критерии за допустимост на общините до финансовите ресурси на ФЛАГ позволява да се групират/ранжират общините в зависимост от:

- Кредитния им потенциал – размера на наличните приходи и възможностите на отделните общини за въздействие върху техния размер;
- Степента на задлъжнялост – финансовата тежест на поетите задължения и наличието на свободни ресурси за обслужване на нови кредити;
- Административния и управленски капацитет – способностите на местната власт да управлява финансовите си ресурси;

Предлаганите да бъдат използвани:

- тавани за размера на кредитите от всяка община в зависимост от нейните характеристики;
- териториални и секторни квоти,

дават допълнителни възможности за по-равномерно и по-справедливо хоризонтално разпределение (управление) на средствата.

Този набор от критерии, регулиращ достъпа на общините, може да служи за реализация на различни политики. Последните са в компетенциите на управителното тяло на фонда. В зависимост от избраните политики – цели и средства за постигането им, могат да бъдат използвани различни варианти и комбинации от варианти от предложените решения за балансиране на финансовите потребности на общините с възможностите на ФЛАГ.