

# **Доклад**

**за изпълнението на Стратегията за децентрализация  
и на Програмата за нейното изпълнение през 2013 г.**

май, 2014 г.

## СЪДЪРЖАНИЕ

Увод.....	3
Раздел I. Оценка на Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация през 2013 г. ....	6
Раздел II. Показатели за измерване на напредъка на България в областта на децентрализацията спрямо унитарните държави в Европейския съюз.....	13
Раздел III. Представяне на показателите, интегрирани в балансираната карта за изпълнение на Стратегическа цел 1.....	20
Раздел IV. Представяне на показателите, интегрирани в балансирана карта за изпълнение на Стратегическа цел 2.....	34
Раздел V. Представяне на показателите, интегрирани в балансирана карта за изпълнение на Стратегическа цел 3.....	36
Раздел VI. Изводи и препоръки.....	43
Използвани съкращения.....	50
Приложение 1 .....	51

## Увод

Първото споразумение между централните и местните власти за целенасочени усилия към децентрализация на държавното управление бе подписано през есента на 2001 г. Като резултат от него се прие Концепцията за финансова децентрализация. Промените в основните закони позволиха реформите да стартират от началото на 2003 г. Практическите резултати дойдоха след няколко години, но през целия период се реализираха бавни и последователни стъпки към прехвърляне на услуги, ресурси и правомощия към местните власти.

Концепцията за финансова децентрализация не изпълни всички набелязани мерки, но създаде добри условия и нагласи за невъзвратимост на реформите. Стратегията за децентрализация и Програмата за изпълнението ѝ за периода 2006 – 2009 г., приети през 2006 г., бяха израз на приемственост и последователност на провежданите от Правителството политики.

В периода на действие на Първата програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация 2006–2009 г. са изпълнени около половината от набелязаните мерки. Основната положителна промяна е предоставяне на данъчни правомощия на общините. С измененията в Конституцията се даде възможност от началото на 2008 г. общините да провеждат реална финансова политика, чрез определяне на ставките на местните данъци в граници, определени от закона.

Основните резултати от промените са постигане на 8% дял на общинските приходи към брутен вътрешен продукт (БВП) и на 20% дял на общинските разходи в общите публични разходи на страната (2008 г.). Реализирани са положителни структурни промени в местните финанси. Делът на собствените приходи достигна 35.8% (2007 г.), а на инвестициите - 28.6% от всички общински разходи.

Първата програма за реализация на Стратегията за децентрализация завърши в усложнена обстановка, предизвикана от световната финансова и икономическа криза. Нейното влияние се прояви още през последното тримесечие на 2008 г., но особено силно се отрази на общинските бюджети през 2009 г., когато собствените приходи на местните власти намаляха с 260 млн. лв., което бе 15% от размера им през предходната година.

През 2010г. стартира работата по разработване и съгласуване на нова Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода 2010 – 2013 г. В хода на работата беше констатирана необходимост от промяна и в действащата стратегия. Участие в обсъждането на проектите на актуализираната Стратегия за децентрализация и

Програма за нейното изпълнение за периода 2010 – 2013 г. взеха представители на всички заинтересовани страни - министерства, Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) и областните управители. След проведени дискусии за причините за неизпълнените мерки и за политиките на правителството за реализиране на процеса на децентрализация, програмните документи бяха приети с Решение на Министерския съвет № 454 от 2 юли 2010 г.

Актуализираната стратегия за децентрализация отразява заложените в Програмата на Правителството ангажименти за задълбочаване на процеса на децентрализация, оптимално разпределение на правомощия и ресурси между централните и местните власти, което е предпоставка за осигуряване на стабилно и ефективно управление в страната. Това е заложено да се осъществи чрез изпълненето на следните стратегически цели:

Стратегическа цел 1. Ускорено прехвърляне на правомощия и ресурси от централните органи на изпълнителната власт към общините за укрепване на местното самоуправление.

Стратегическа цел 2. Оптимизиране на функционалната компетентност на областния управител за координация на секторните политики на регионално равнище.

Стратегическа цел 3. Развитие на местното самоуправление в рамките на общината чрез повишаване на управленската и финансовата самостоятелност на кметствата и заведенията за услуги.

Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода 2010-2013 г. е продължение на усилията на централната и местните власти да повишат ефективността на институциите с цел предоставяне на по-адекватни на потребностите, повече и по-качествени услуги на населението.

Резултатите от анализа на тенденциите в местните финанси и международните сравнения даваха основание да се направи извода, че за да се осъществят реални стъпки към децентрализация в България е необходимо да се постави ясна цел, с която да се достигне в средносрочна перспектива (до 2013 г.) доближаване до средните за ЕС стойности по основни макроикономически показатели, характеризиращи степента на децентрализация в България. В Програмата са формулирани две такива цели: постигане на дял на общинските инвестиции в инвестициите в консолидираната фискална програма (КФП) – 50% и дял на собствените приходи от всички бюджетни приходи на общините – 50%.

Структурата на настоящия доклад включва оценка и описание на изпълнението на отделните мерки от програмата, сравнения за напредъка на България в областта на децентрализацията спрямо унитарните държави в ЕС и представяне на показателите за изпълнение на отделните стратегически цели.

## Раздел I. Оценка на Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация през 2013 г.

В настоящия раздел се оценява изпълнението на мерките от Програмата за децентрализация, предвидени за изпълнение през 2013 г. Тъй като това е последна година от изпълнението на програмата, се прави опит за оценка на всички мерки, включени в нея, с идея да се направи обобщаваща оценка на нейното цялостно изпълнение. Критериите, по които се оценява изпълнението на мерките, залегнали в Програмата за децентрализация са следните:

1. Мярката е **Изпълнена** (отбелязана с „И“), когато са осъществени всички действия и са постигнати набелязаните резултати;
2. Мярката е **Частично изпълнена** (отбелязана с „ЧИ“), когато има изпълнение на част от дейностите и са постигнати определени резултати;
3. Мярката е **Неизпълнена** (отбелязана с „Н“), когато няма предприети действия по изпълнение на мярката.

Тъй като няма преходни мерки, отпада възможността за оценки от вида „в процес на изпълнение“, каквато съществуваше в преходни доклади<sup>1</sup>.

Предложените оценки се базират на отчетите на министерствата и НСОРБ, т.е. на институциите, ангажирани в изпълнението на програмата. Там, където оценките за изпълнението на мерките със срок 2013 г. се разминават, е изготвена експертна оценка. За мерките, чийто срок е преди края на отчетния период (2010-2012 г.), е взета последната дадена оценка за тяхното изпълнение. Така например, ако за мярка със срок на изпълнение 2010 г., в годишния доклад от 2011 г. е дадена оценка „частично изпълнена“, а в следващия годишен доклад е отчетена като „изпълнена“, то тук е взета последната оценка като „изпълнена“.

Ако някоя институция не е представила изрично оценка на изпълнението, е формулирана такава на базата на представената обосновка. По същия начин е процедурирано в случаите, в които дадена институция е дала оценка за изпълнението на мерки със срок 2013 г. – „в процес на изпълнение“.

Какво е изпълнението на мерките от Програмата за децентрализация през 2013 г.? Оценките на резултатите за изпълнението на отделните мерки са представени в Таблица

---

<sup>1</sup> Годишен доклад за изпълнението на Стратегията за 2010 г., приет с Решение на Министерски съвет № 570 от 28.07.2011 г. и Доклад за изпълнението на Стратегията за периода 2011-2012 г., приет с Решение на Министерски съвет № 719 от 22.11.2013 г.;

1. С оглед на по-голяма прегледност, обосновките на отделните институции за тези оценки са представени в Приложение 1.

**Таблица 1. Оценки за изпълнение на мерки със срок 2013 г.**

Стратегически цели	Приоритети	Мерки	Срок	Оценки на отговорните институции	Предложена оценка
СЦ 1	П 1	М 6	2011-2013	НСОРБ –Н;	Н
	П 2	М 2	2010-2013	НСОРБ-И; МФ-И; МРР-И; МИЕ-И	И
		М 3	2010-2013	НСОРБ-ЧИ; МФ-И; МРР-ЧИ; МОН-ЧИ; МК-ЧИ; МО-ЧИ; МВР-ЧИ; МЗХ-Н;	ЧИ
	П 3	М 3	2010-2013	НСОРБ-И; МЗХ-И; МТСП-ЧИ; МОСВ-ЧИ	И
	П 4	М 4	2011-2013	НСОРБ-Н; МФ-И;	Н
	П 5	М 4	2010-2013	НСОРБ-И;	И
		М 5	2010-2013	НСОРБ-И;	И
		М 7	2010-2013	НСОРБ-ЧИ; МФ-И; МВР-И; МЗХ-И;	И
		М10	2011-2013	НСОРБ-Н; МФ-ЧИ;	Н
	П 6	М 2	2010-2013	НСОРБ-И;	И
		М 3	2011-2013		Н
	П 7	М 3	2010-2013	НСОРБ-И;	И
СЦ 2	П 1	М 4	2010-2013	МС-И;	И
СЦ 3	П 1	М 1	2010-2013	НСОРБ-ЧИ; МОН-И	ЧИ
	П 2	М 4	2010-2013	НСОРБ-И	И
Годишен доклад			ежегодно		И

От прегледа на Програмата за децентрализация се вижда, че през 2013 г. е било предвидено да има, действия по общо 16 мерки. От тях 11 мерки имат срок на изпълнение 2010-2013 г., а останалите 4 мерки са със срок 2011-2013 г. и последната е мярка за осигуряване на прозрачност и публичност на резултатите.

Разпределението на мерките по стратегически цели е следното: СЦ 1 – 12 мерки; СЦ 2 – 1 мярка; СЦ 3 – 2 мерки и една мярка за осигуряване на прозрачност и публичност на резултатите, по-конкретно разработване на настоящия годишен доклад.

**Таблица 2. Изпълнение на мерките със срок на изпълнение 2013 г. от Програмата за децентрализация**

Изпълнение	СЦ1	СЦ2	СЦ3	Год. доклад	Всичко	СЦ1	СЦ2	СЦ3	Год. доклад	Всичко
Изпълнени	7	1	1	1	10	58%	100%	50%	100%	62.5%
Частично	1		1		2	8%	0%	50%		12.5%
Неизпълнени	4				4	33%	0%			25.0%
Всичко	12	1	2	1	16	100%	100%	100%	100%	100%

Както се вижда от данните, общият резултат е, че през 2013 г. завърши срока за изпълнението на 16 от предвидените в Програмата мерки, които представляват 26.2% от всички мерки. Преобладаващата част от мерките са от Стратегическа цел 1.

От предвидените за 2013 г. мерки, като изпълнени могат да се отчетат 10, което е 62.5%, частично изпълнени са 2 мерки (12.5%) и неизпълнени са 4 мерки, или 25% от всички. Всички неизпълнени мерки са от Стратегическа цел 1.

Качественият анализ на изпълнените мерки показва, че с най-висока непосредствена тежест може да се отнесе мярка 2 от приоритет 2 на стратегическа цел 1, която осигури на общините допълнителни приходи от концесионни договори в условията на криза, която се отрази особено сериозно върху общинските бюджети. Останалите мерки са свързани с подобряване координацията между институциите, като включването на НСОРБ в различни комисии, организирането на срещи и други, повишаване капацитет на институциите чрез обучение, писането на доклади и проучвания, които най-вероятно оказват косвено влияние върху средата за функциониране на публичните институции и се отразяват на техните резултати. Анализът на неизпълнените мерки показва, че те са свързани с увеличаване на правомощията на общините или с предоставянето на финансови ресурси. Експертната оценка е, че това са съществени по своето значение



мерки, чието изпълнение щеше да се отрази пряко върху резултатите от изпълнението на политиката за децентрализация на страната.

Изводът, който може да се направи е, че през 2013 г. е свършена повече от половината от заложената за изпълнение работа. В същото време трябва да се отбележи, че особено важни за процеса на децентрализация мерки се отлагат във времето.

В таблица 3 са представени оценките за изпълнението на всички мерки, включени в Програмата за децентрализация (2010-2013 г.).

**Таблица 3. Изпълнение на Програмата за децентрализация 2010-2013 г.**

Стратегически цели	Приоритети	Мерки	Срок	Оценка доклад 2011	Оценка доклад 2012	Оценки на отг.инст.	Предложена оценка
СЦ 1	П 1	М 1	2012	В процес	В процес	МЗХ-И МОН-ЧИ	ЧИ
		М 2	2010-2011	В процес	И		И
		М 3	2010-2011	И	И		И
		М 4	2010	И			И
		М 5	2010-2012	И	В процес	МТ-И	И
		М 6	2011-2013	В процес	И	НСОРБ –Н;	Н
		М 7	2010-2011	И	ЧИ	МВР-И	ЧИ
	П 2	М 1	2010	ЧИ	ЧИ		ЧИ
		М 2	2010-2013	И	И	НСОРБ-И; МФ-И;	И
		М 3	2010-2013	В процес	В процес	НСОРБ-ЧИ; МФ-И; МРР-ЧИ; МОН-ЧИ; МК-ЧИ; МО-ЧИ; МВР-ЧИ; МЗХ-Н;	ЧИ
		М 4	2011		Н		Н
		М 5	2010	ЧИ	И		И
	П 3	М 1	2010-2011		Н		Н
		М 2	2010-2011		Н		Н
		М 3	2010-2013	В процес	В процес	НСОРБ-И; МРР-И; МЗХ-И; МТСП-ЧИ; МОСВ-ЧИ	И
		М 4	2010	Н	ЧИ	МИЕ-И	И

	П 4	М 1	2011		Н		Н
		М 2	2011		Н		Н
		М 3	2012		В процес		Н
		М 4	2011-2013			НСОРБ-Н; МФ-И;	Н
	П 5	М 1	2010-2012				Н
		М 2	2012				Н
		М 3	2010-2012		В процес	МОН-И	ЧИ
		М 4	2010-2013	И	И	НСОРБ-И;	И
		М 5	2010-2013	И	И	НСОРБ-И;	И
		М 6	2012				Н
		М 7	2010-2013	В процес	И	НСОРБ-ЧИ; МФ-И; МВР-И; МЗХ-И;	И
		М9			Н		Н
		М10	2011-2013			НСОРБ- Н;МФ-ЧИ;	Н
	П 6	М 1	2010-2011	В процес	Н		Н
		М 2	2010-2013	В процес	В процес	НСОРБ-И;	И
		М 3	2011-2013		В процес		Н
	П 7	М 1	2010-2012	И	В процес		И
		М2	2010	И			И
		М 3	2010-2013	В процес	В процес	НСОРБ-И;	И
		М4	2010-2012		И		И
СЦ 2	П 1	М 1	2012				Н
		М 2	2011		Н		Н
		М 3	2011		Н		Н
		М 4	2010-2013	В процес	В процес	МС-И;	И
		М 5	2010-2011	В процес	Н		Н
		М 6	2010	И			И
	П2	М 1	2010	ЧИ	ЧИ		ЧИ
		М 2	2010	ЧИ	ЧИ		ЧИ
		М 3	2012				Н
	П 3	М 1	2010	ЧИ	Н		Н
		М 2	2010-2011	В процес	ЧИ		ЧИ
		М 3	2010-2011	В процес	ЧИ		ЧИ

СЦ 3	П 1	М 1	2010-2013	В процес	В процес	НСОРБ-ЧИ; МОН-И	ЧИ
		М 2	2010-2011		И		И
		М 3	2010	Н	Н		Н
	П 2	М 1	2011		ЧИ		ЧИ
		М 2	2011		ЧИ		ЧИ
		М 3	2012				Н
		М 4	2010-2013		В процес	НСОРБ-И	И
		М 5	2011		Н		Н
	П 3	М 1	2012			МОСВ-ЧИ МО-ЧИ; МТ-И; МОН-И	ЧИ
		М 2	2011		Н		Н
		М 3	2011		ЧИ		ЧИ
		М 4	2011		ЧИ		ЧИ
Годишен доклад			ежегодно		И		И

В Програмата за децентрализация за периода 2010-2013 г. са включени общо 61 мерки, от които 36 са от Стратегическа цел 1, т.е. 59% от всички мерки. В другите две стратегически цели са включени по 12 мерки – по 20% от всички.

**Таблица 4. Изпълнение на мерките със срок на изпълнение 2010-2013 г. от Програмата за децентрализация**

Изпълнение	СЦ1	СЦ2	СЦ3	Год. доклад	Всичко	СЦ1	СЦ2	СЦ3	Год. доклад	Всичко
Изпълнени	16	2	2	1	21	44%	17%	17%	100%	34.4%
Частично	5	4	6	-	15	14%	33%	50%	-	24.6%
Неизпълнени	15	6	4	-	25	42%	50%	33%	-	41.0%
Всичко	36	12	12	1	61	100%	100%	100%	100%	100%

Резултатите от изпълнението на Програмата са следните: изпълнени са 21 мерки, или малко над една трета от всички; частично изпълнени са 15 мерки – около една четвърт от всички и неизпълнени са 25 мерки, или 41% от всички. Ако условно приемем, че частично изпълнените мерки са изпълнени на 50%, то можем да направим извода, че общото изпълнение на Програмата за децентрализация за периода 2010-2013 г. е изпълнена 46.7%, т.е. малко по-малко от половината.

Направената по същата „методика“ обобщаваща оценка на изпълнението на мерките от отделните стратегически цели показва, че най-висок е процентът на изпълнение на мерките от Стратегическа цел 1 – 51.4%, следвани от Стратегическа цел 3 – 41.7% и на последно място по изпълнение е Стратегическа цел 2 – 33.3%. Както се вижда, най-слабото място при изпълнение на реформата е в сферата на прехвърлянето на правомощия от централното равнище на управление към техните регионални структури и по-специално в създаването на силна областна администрация, способна да координира секторните политики на регионално равнище. Това пряко се отразява на невъзможността държавата да провежда ефективна политика за регионално развитие.

## **Раздел II. Показатели за измерване на напредъка на България в областта на децентрализацията спрямо унитарните държави в Европейския съюз**

В този раздел е представено сравнителното равнище на България спрямо останалите 25 унитарни държави, членуващи в Европейския съюз<sup>2</sup> по отношение на процесите на децентрализация, измерени чрез ключови показатели. Данните за местното равнище (Local government) включват общинското и ако има други равнища на местно самоуправление.

Използвани са предложените в Системата за оценка на резултатите от изпълнението на Стратегията и Програмата за децентрализация утвърдени показатели за оценка и класация на степента на децентрализация на Института на Световната банка (World Bank Institute) и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (OECD). Източник на информацията е Евростат<sup>3</sup>.

Международните сравнения за напредъка на България са по следните показатели:

1. Местни приходи / брутен вътрешен продукт;
2. Дял на местните разходи в общите публични разходи;
3. Дял на местните данъчни приходи в общите данъчни приходи;
4. Дял на местните инвестиции в общите публични инвестиции.

### **1. Отношение на Местните приходи към Брутният вътрешен продукт**

Този показател дава представа за дела на местните приходи (в евро) в унитарните държави-членки на ЕС към техния брутен вътрешен продукт (БВП). От данните в Таблица 5 се вижда, че „по-богатите“ европейски държави имат и по-висок дял на общинските приходи в БВП. По този показател на челно място са скандинавските държави (Дания, Швеция, Финландия), които се характеризират и с най-висока степен на децентрализация. Сред държавите с по-висок дял от средния за ЕС по този показател е и Полша. България се подрежда на 17-то място от 25 държави. Вижда се, че пред нас от Източна Европа са всички държави, без Словакия. След нас са държави, които не провеждат политика на децентрализация.

---

<sup>2</sup> Не са включени Германия, Австрия и Белгия, поради федералното устройство, на съответните държави, което се отразява върху разпределението на публичните средства между централното (федералното) и поднационалните равнища на териториално управление

<sup>3</sup> Последните официални данни към датата на подготовка на доклада са за 2012 г.

**Таблица 5. Дял на местните приходи в БВП\***

Държави	В процент				В процент към дела на ЕС 28			
	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Дания	36.6	37.0	37.2	37.8	302%	311%	318%	320%
Швеция	26.0	25.3	24.9	25.4	215%	213%	213%	215%
Финландия	22.1	22.5	22.1	22.2	183%	189%	189%	188%
Холандия	16.9	16.4	16.0	15.9	140%	138%	137%	135%
Италия	16.3	15.4	15.0	15.3	135%	129%	128%	130%
Великобритания	13.8	13.7	12.9	13.1	114%	115%	110%	111%
Полша	13.7	13.8	13.4	13.0	113%	116%	115%	110%
<b>ЕС 28</b>	12.1	11.9	11.7	11.8	100%	100%	100%	100%
Франция	11.9	11.8	11.7	11.8	98%	99%	100%	100%
Хърватска	11.5	11.9	11.5	11.8	95%	100%	98%	100%
Чехия	11.5	11.3	11.0	10.2	95%	95%	94%	86%
Унгария	11.9	11.9	12.2	9.9	98%	100%	104%	84%
Словения	9.5	9.7	9.6	9.8	79%	82%	82%	83%
Естония	10.8	10.2	9.7	9.8	89%	86%	83%	83%
Латвия	11.1	11.4	10.2	9.6	92%	96%	87%	81%
Румъния	9.3	9.5	9.7	9.2	77%	80%	83%	78%
Литва	10.4	11.3	9.7	9.2	86%	95%	83%	78%
<b>България</b>	<b>7.7</b>	<b>7.0</b>	<b>6.7</b>	<b>7.1</b>	<b>64%</b>	<b>59%</b>	<b>57%</b>	<b>60%</b>
Словакия	6.5	6.4	6.6	6.5	54%	54%	56%	55%
Португалия	6.7	6.4	6.6	6.5	55%	54%	56%	55%
Испания	6.7	6.6	6.2	6.2	55%	55%	53%	53%
Люксембург	5.7	5.5	5.5	5.5	47%	46%	47%	47%
Ирландия	7.1	6.4	5.6	5.1	59%	54%	48%	43%
Гърция	3.3	2.7	3.3	3.6	27%	23%	28%	31%
Кипър	2.1	2.2	2.2	2.0	17%	18%	19%	17%
Малта	0.7	0.6	0.7	0.8	6%	5%	6%	7%

\*Източник: Евростат.

От таблицата се вижда, че средния за ЕС дял на местните приходи в БВП за разглеждания период намалява от 12.1% през 2009 г. на 11.8% през 2012 г. Спад се наблюдава през 2010 и 2011 г. спрямо 2009 г. в резултат на световната финансова и икономическа криза. Едва през 2012 г. е регистрирано слабо увеличение на дела на местните приходи в БВП. Втората част на таблицата дава представа за промените по този показател в отделните страни спрямо тази тенденция. Делът на България, спрямо средното за ЕС равнище, през 2010 и 2011 г. спада от 64% през 2009 г. до 57% и се увеличава на 60% през 2012 г. Това означава, че процесите на спад на местните приходи в БВП в България са по-силни, т.е.

централизацията в България е по-голяма в сравнение със средното на ЕС равнище в периода 2009-2011 г.

В сравнение с България, от източноевропейските страни единствено Словения увеличава дела си спрямо ЕС 28, новоприетата Хърватска запазва дела си, а Румъния увеличава дела си през 2010-2011 г. и отбелязва спад през 2012 г., който я връща на нивото от 2009 г. Останалите държави – Чехия, Полша, Унгария и трите прибалтийски страни, отбелязват силен спад спрямо средното за ЕС равнище през разглеждания период. От западноевропейските страни, които са пред България в класирането, слаб спад спрямо средното за ЕС равнище бележат Италия, Холандия и Великобритания. Запазват дела на местните приходи в БВП спрямо средното за ЕС равнище държавите след България, като Португалия, Испания, Гърция, с изключение на Ирландия чийто дял спада от 59% на 43%. Изводът е, че Северна Европа се откъсва от останалите страни, Западна Европа запазва дела си спрямо средното за ЕС-28, а Източна Европа се отдалечава от това равнище.

## **2. Дял на местните разходи в общите публични разходи**

Това е втори по важност макропоказател, който показва мястото на местните власти в публичния сектор. Данните са представени в Таблица 6. Водещи по този показател са скандинавските страни. В групата над средното за ЕС равнище има много повече страни от Източна Европа – освен Полша, тук са трите прибалтийски републики, Румъния и Хърватска. Големият спад на дела на местните власти в публичния сектор в Чехия и Унгария през 2012 г. ги нарежда непосредствено под средното за ЕС равнище. България е на 17-то място. В сравнение с 2009 г. страната ни е паднала с едно място в класацията.

Като тенденция, средното за ЕС равнище по този показател постепенно намалява от 24.4% през 2009 г. на 24,0% през 2012 г. Спрямо тази тенденция, България намалява делът си за средното за ЕС 28 равнище от 85% на 79% през периода 2009-2012 г., което означава, че негативните тенденции в нашата страна са много по-изразени, отколкото в другите европейски страни. От държавите, чийто дял на местните разходи е над средния за ЕС само в Полша и Латвия се наблюдава спад. Румъния бележи увеличение на дела на местните в публичните разходи и равнището ѝ от равно на средното за ЕС през 2009 г. достига 110% спрямо него. От източноевропейските страни, единствено Словакия е зад нас, но тя запазва достигнатото си равнище през анализирания период, което я доближава до това на България през 2012 г. По този показател, скандинавските страни относително

се отдалечават от средното за ЕС равнище, западноевропейските бележат лек спад, а Португалия, Испания и Ирландия, които не провеждат политика към децентрализация, намаляват дела на местните разходи с темпове, колкото в България и дори по-големи. По този показател най-голям прираст през анализирания период бележат Румъния и Литва, а най-голям спад – Чехия и Унгария.

**Таблица 6. Дял на местните разходи във всички публични разходи**

Държава	В процент				В процент към дела на ЕС 28			
	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Дания	64.2%	64.4%	64.4%	63.7%	263%	267%	266%	266%
Швеция	47.9%	47.9%	49.2%	49.2%	196%	199%	203%	205%
Финландия	40.6%	40.7%	41.1%	41.2%	167%	168%	170%	172%
Холандия	34.0%	33.6%	33.2%	32.4%	140%	139%	137%	135%
Полша	33.1%	33.2%	32.5%	31.4%	136%	138%	134%	131%
Италия	32.1%	31.6%	30.6%	29.8%	132%	131%	127%	124%
Великобритания	28.1%	27.8%	27.1%	28.2%	115%	115%	112%	118%
Латвия	29.3%	27.2%	28.2%	27.2%	120%	113%	117%	114%
Румъния	24.4%	24.0%	26.2%	26.4%	100%	99%	109%	110%
Литва	24.1%	26.6%	26.1%	26.2%	99%	110%	108%	109%
Хърватска	26.4%	25.3%	24.2%	26.0%	108%	105%	100%	108%
Естония	25.3%	24.7%	25.4%	25.2%	104%	102%	105%	105%
<b>ЕС 28</b>	24.4%	24.1%	24.2%	24.0%	100%	100%	100%	100%
Чехия	26.9%	26.8%	26.3%	23.1%	111%	111%	109%	96%
Франция	21.5%	20.9%	21.0%	21.1%	88%	87%	87%	88%
Словения	20.6%	20.2%	19.2%	20.0%	85%	84%	80%	83%
Унгария	23.9%	25.6%	23.2%	19.3%	98%	106%	96%	81%
<b>България</b>	20.7%	18.7%	18.8%	18.9%	85%	78%	78%	79%
Словакия	17.4%	18.2%	17.5%	16.8%	71%	76%	73%	70%
Португалия	15.0%	14.1%	14.1%	12.6%	61%	58%	58%	53%
Испания	15.8%	15.8%	15.2%	12.5%	65%	65%	63%	52%
Люксембург	12.9%	12.3%	12.3%	12.4%	53%	51%	51%	52%
Ирландия	14.7%	9.7%	11.9%	12.2%	60%	40%	49%	51%
Гърция	6.1%	5.7%	5.9%	6.0%	25%	23%	25%	25%
Кипър	4.7%	4.8%	5.1%	4.4%	19%	20%	21%	18%
Малта	1.5%	1.5%	1.7%	1.8%	6%	6%	7%	8%

\*Източник: Евростат.

### 3. Дял на местните данъчни приходи в общите данъчни приходи

Методиката на Евростат не разграничава данъчните приходи от гледна точка на данъчните правомощия на местните власти, както и дали приходите са от споделени или от местни данъци. Данните са представени в Таблица 7. Средното за ЕС 28 равнище -



16%, е относително стабилно и се запазва през разглеждания период. Като цяло, картината показва запазване позициите на отделните страни от ЕС. В повечето държани се наблюдава лек спад спрямо средното за ЕС 28 равнище. Увеличение се регистрира в отделни страни като Дания, Италия, Словения, Холандия. България е на 21-во място, с изключително ниско равнище на данъчни постъпления в бюджетите на местните власти - 25% от средното за ЕС. В това отношение ни изпреварват всички източноевропейски страни, както и Португалия, Испания и Люксембург.

**Таблица 7. Дял на местните към общите данъчни приходи**

Държава	В процент				В процент към дела на ЕС 28			
	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Швеция	43%	42%	41%	42%	269%	275%	255%	257%
Финландия	34%	35%	33%	33%	213%	227%	204%	201%
Латвия	28%	30%	29%	28%	177%	197%	180%	172%
Дания	26%	27%	27%	27%	163%	177%	169%	168%
Чехия	26%	26%	26%	25%	162%	168%	159%	155%
Италия	21%	21%	22%	23%	131%	139%	137%	141%
Естония	23%	22%	21%	21%	140%	143%	133%	126%
Полша	21%	20%	19%	20%	129%	128%	120%	126%
Франция	21%	17%	20%	20%	129%	107%	126%	125%
Словакия	21%	18%	19%	19%	129%	114%	116%	117%
Словения	17%	18%	18%	19%	105%	119%	114%	116%
Хърватска	18%	17%	17%	18%	114%	110%	108%	108%
<b>ЕС 28</b>	<b>16%</b>	<b>15%</b>	<b>16%</b>	<b>16%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Литва	20%	19%	17%	16%	124%	125%	103%	100%
Испания	16%	15%	15%	15%	96%	97%	95%	93%
Унгария	10%	10%	10%	10%	63%	62%	64%	59%
Португалия	10%	9%	9%	9%	62%	61%	57%	57%
Холандия	6%	6%	6%	7%	37%	38%	39%	41%
Великобритания	7%	6%	6%	6%	41%	40%	37%	37%
Люксембург	6%	6%	7%	6%	40%	40%	41%	35%
Румъния	5%	6%	6%	5%	34%	38%	35%	32%
<b>България</b>	<b>4%</b>	<b>4%</b>	<b>4%</b>	<b>4%</b>	<b>24%</b>	<b>25%</b>	<b>26%</b>	<b>25%</b>
Ирландия	4%	4%	4%	4%	26%	28%	25%	22%
Кипър	2%	2%	2%	2%	12%	12%	12%	11%
Гърция	1%	1%	1%	1%	7%	8%	7%	7%
Малта	...	...	...	...	...	...	...	...

\*Източник: Евростат.

#### 4. Дял на местните инвестиции в общите публични инвестиции

Показателят дава представа за разпределението на инвестициите между равнищата на управление в публичната сфера и са представени в Таблица 8. Делът на капиталовите разходи на общините в България спрямо общия размер на публичните инвестиции през 2012 г. се покачва на 42%, след две години на изключително ниско равнище на този показател – 35%. Това я поставя на 19-то място, като през 2012 г. изпреварваме Унгария. Страните в челото и в дъното на класацията запазват местата си по този показател, но се наблюдават значителни размествания на държави в средата на подреждането. По-големи спадове се наблюдават за Словакия, Латвия, Полша, Ирландия, а увеличение на дела на местните инвестиции има в Словения и Чехия. Особено впечатляваща е промяната в Румъния, която от равнища близки до България през първите две години на анализирания период се изкачва с 9 места и достига 92% от средното за ЕС 28.

**Таблица 8. Дял на местните в публичните инвестиции**

Държава	В процент				В процент към дела на ЕС 28			
	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Финландия	66%	70%	73%	74%	117%	124%	128%	128%
Италия	73%	74%	70%	72%	130%	131%	124%	125%
Франция	70%	70%	71%	71%	125%	125%	124%	123%
Холандия	68%	66%	67%	67%	121%	117%	117%	116%
Дания	67%	61%	67%	63%	119%	108%	118%	108%
Словения	55%	60%	57%	61%	98%	107%	100%	105%
Швеция	54%	54%	57%	58%	96%	96%	101%	101%
Чехия	50%	53%	59%	58%	89%	95%	104%	100%
<b>ЕС 28</b>	<b>56%</b>	<b>56%</b>	<b>57%</b>	<b>58%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Португалия	56%	45%	50%	55%	101%	80%	88%	95%
Словакия	61%	63%	61%	55%	109%	113%	107%	95%
Великобритания	50%	50%	54%	54%	89%	90%	95%	94%
Румъния	37%	38%	51%	53%	65%	68%	90%	92%
Латвия	62%	74%	56%	53%	110%	133%	99%	91%
Полша	60%	59%	52%	51%	106%	105%	91%	89%
Ирландия	65%	59%	54%	51%	115%	105%	94%	88%
Литва	42%	51%	47%	49%	75%	91%	83%	86%
Хърватска	50%	49%	38%	46%	89%	87%	67%	79%
Люксембург	46%	36%	39%	42%	82%	65%	68%	73%
<b>България</b>	<b>41%</b>	<b>35%</b>	<b>35%</b>	<b>42%</b>	<b>73%</b>	<b>62%</b>	<b>62%</b>	<b>72%</b>
Унгария	46%	66%	58%	37%	82%	117%	103%	65%
Естония	35%	27%	29%	34%	62%	49%	51%	58%
Гърция	25%	27%	27%	32%	45%	47%	48%	56%

Испания	37%	37%	32%	31%	66%	66%	57%	53%
Кипър	16%	18%	20%	24%	28%	32%	35%	41%
Малта	8%	6%	8%	8%	13%	12%	15%	13%

\*Източник: Евростат.

## **Раздел III. Представяне на показателите, интегрирани в балансираната карта за изпълнение на Стратегическа цел 1**

Стратегическа цел 1 визира отношенията между централните и местните власти. Чрез нея се реализират приоритети и мерки, които са насочени към “Ускорено прехвърляне на правомощия и ресурси от държавните органи към общините за укрепване на местното самоуправление”.

Оценката на изпълнението на Стратегическа цел 1 се базира на анализ на вложените ресурси, на организационното изпълнение и на резултатите, отчетени чрез изпълнението на услугите, предоставяни от местните власти.

**Вложените или прехвърлените от централните към местните власти ресурси** се оценяват на базата на три групи показатели:

- ✓ Показатели за разходи;
- ✓ Показатели за приходи и
- ✓ Характеристика на трансферите

### **Показатели за разходи**

**1.A.1. Дял на общинските разходи от консолидираните публични разходи.** Това е основен макропоказател, който дава информация за разпределението на публичните ресурси между централните и местните власти. Неговото равнище вече пета поредна година намалява: 18.5% през 2009 г., 16.1% през 2010 г., 15.7% през 2011 г., 14.8% през 2012 г. и 13.9% през 2013 г. През периода 2009-2012 г. общинските разходи намаляваха, докато всички публични разходи се увеличаваха. През 2013 г. общинските разходи бележат увеличение, но то е по-малко от това на всички публични разходи. – 8.2%, срещу 14.9% номинален ръст. Тези данни еднозначно говорят за процес на централизация на публичните ресурси.

**1.A.2. Структура на консолидираните публични разходи.** Този показател дава по-детайлни данни за дела на общинските разходи в публичните разходи по сектори. Тези дялове са представени в Таблица 9.

**Таблица 9. Дял на общинските разходи в консолидираните публични разходи по функции през 2010-2012<sup>4</sup> г.**

---

<sup>4</sup> Към датата на подготовка на доклада, няма официални данни за разходите по функции в КФП за 2013 г.

<b>Публични сектори</b>	<b>2010 г.</b>	<b>2011 г.</b>	<b>2012</b>
Обща администрация	27.1%	29.2%	29.6%
Отбрана, обществен ред и сигурност	2.0%	2.9%	3.0%
Образование	58.3%	59.6%	55.9%
Здравеопазване	7.3%	4.3%	4.2%
Социално осигуряване, подпомагане и грижи	3.4%	3.5%	3.2%
Жилищно строителство и комунално стопанство	61.3%	62.5%	62.5%
Култура	42.0%	43.0%	39.0%
Стопански дейности	14.8%	12.3%	10.3%
Други разходи	2.2%	2.4%	2.7%
<b>Всичко</b>	<b>16.1%</b>	<b>15.7%</b>	<b>14.8%</b>

**1.А.3. Общински правомощия върху разходите.** Правомощията на централната и местната власти при определяне, планиране и преразпределяне на общинските разходи в течение на финансовата година са представени в Таблица 10. Вижда се, че общините имат по-големи правомощия при определяне на размера и планиране на издръжката, и капиталовите разходи. Чрез политиката по доходите централните власти определят размера на заплатите по длъжности. Въвеждането на единните стандарти за финансиране на делегираните дейности даде известни права броя на персонала и средната заплата да се определят на местно равнище. Има регламентирани ограничения за местно определяне на трудовите разходи по отношение на делегираните дейности. Затова отношението на разходите за местни и делегирани дейности дава представа за степента на местните разходни правомощия. Като тенденция делът на разходите за местни дейности постоянно намалява. През 2010 г. делът на местните дейности в общинските бюджети е 51%, от които 2.3% общините насочват за дофинансиране на делегираните услуги. През 2011 г. делът на разходите, които се определят с общинско решение спада на 50.5%. Структурата на тези разходи е 47.9% за местни дейности и 2.6% за дофинансиране на делегирани услуги. През 2012 г. делът на тези разходи е 50.3%, от които 2.5% за дофинансиране, а през 2013 г. делът на местните разходи и тези за дофинансиране е спаднал на 50.1%. Както се вижда, през анализирания период обхватът на разходните правомощия на местните власти е намалял.

**Таблица 10. Класификация на правомощията по общинските разходи**

<b>Видове разходи</b>	<b>Определяне</b>	<b>Планиране</b>	<b>Правомощия на МВ по преразпределение на разходите</b>
ФРЗ и осигуровки	ЦВ, МВ	ЦВ, МВ	Слаби за делегираните дейности Големи за местните дейности
Издръжка	МВ, ЦВ	МВ, ЦВ	Големи
Капиталови разходи	МВ, ЦВ	МВ, ЦВ	Частични
Разходи по функции	МВ, ЦВ	МВ, ЦВ	Частични

**1.А.4. Структура на общинските разходи.** Едно от основните деления на общинските разходи е на разходи за текущи и за инвестиционни цели. Делът на инвестиционните разходи показва капацитета на общините да покриват текущите си потребности и да заделят средства за поддържане и изграждане на нова инфраструктура. През периода 2010-2012 г. делът на общинските инвестиции намалява: 2009 г. - 25.1%; 2010 г. – 18.4%; 2011 г. - 13.9%; 2012 г. – 12.6% от всички разходи. През 2013 г. се наблюдава слабо покачване на дела на капиталовите разходи – 13.4%.

**1.А.5. Структурата на общинските разходи по функции** е представена в Таблица 11.

**Таблица 11. Структура на общинските разходи по функции**

<b>Функции</b>	<b>2010 г.</b>	<b>2011 г.</b>	<b>2012 г.</b>	<b>2013 г.</b>
Общи държавни служби	10.8%	12.1%	12.0%	11,9%
Отбрана,обществен ред и сигурност	1.5%	1.9%	2.0%	1,9%
Образование	36.3%	37.6%	38.0%	39,1%
Здравеопазване	5.1%	3.3%	3.4%	3,4%
Социално осигуряване, подпомагане и грижи	7.3%	7.5%	7.8%	7,9%
Жилищно строителство и комунално стопанство	21.9%	21.2%	20.6%	20,3%
Култура	4.9%	5.3%	5.6%	5,8%
Стопански дейности	11.7%	10.2%	9.7%	8,9%
Други разходи	0.6%	0.8%	0.9%	0,8%
<b>Всичко разходи</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Анализът показва наличието на промени в структурата на разходите. Разходите за образование продължават относително да нарастват. Негативни тенденции към намаляване на разходите се наблюдават в сферата на благоустройството и стопанските дейности, което се свързва със свиване на местната инвестиционна активност. През 2011 г. разходите за функциониране на общинската администрация се увеличават с близо 50 млн.лв., което води до увеличаване на относителния им дял в местните бюджети. През 2012 г. те слабо намаляват като сума и относителен дял, но през 2013 г. отново бележат ръст с 34 млн.лв. спрямо предходната година, но той е сравнително по-малък от този на всички разходи и делът на разходите за първа функция относително намаляват. Макар и с малко, делът на разходите за социално подпомагане и култура се увеличава.

## Показатели за приходи

**1.А.6. Структура на общинските приходи.** Основното деление между общинските приходи е на собствени приходи и държавни трансфери. През 2011 г. общинските приходи достигат най-ниското си равнище 4548 млн. лв., след три годишен спад (5491 млн.лв. общински приходи през 2008 г.). Основните фактори за намалението на общинските приходи са кризата – 260 млн.лв. спад на собствените приходи през 2009 г. и държавната финансова политика към общините – 400 млн.лв. намаление на държавните трансфери през 2010 г.

През 2011 г. държавните трансфери намаляха с около 60 млн. лв., а собствените приходи отбелязаха увеличение с около 145 млн. лв. През 2012 г. общинските приходи като общ размер отново са „на дъното – 4547 млн. лв., като държавните трансфери намаляват отново с над 40 млн.лв., а местните власти увеличават собствените си приходи с около 25 млн.лв. Като резултат от тези промени делът на държавните трансфери намалява, а на собствените приходи – относително се увеличава. Чак през 2013 г. се наблюдава ръст на общинските приходи. Те нарастват с 360 млн.лв., в т. ч. държавните трансфери с 208 млн.лв. и собствените приходи – със 117 млн.лв.

**Таблица 12. Характеристика, структура и темп на общинските приходи**

Видове приходи	Размер (в млн.лв.)				Темп (верижен индекс)				Дял (в %)			
	2010 г.	2011г.	2012г.	2013г.	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2010 г.	2011г.	2012г.	2013г.
Държавни трансфери	2596.9	2534.5	2490.5	2698.5	0.86	0.98	0.98	1.08	56.0 %	55.7 %	54.8 %	55.0 %
Собствени приходи	1517.3	1663	1688.1	1805.7	1.00	1.10	1.02	1.07	32.7 %	36.6 %	37.1 %	36.8 %
Преходен остатък	413.9	334.8	340.1	430.0	0.80	0.81	1.02	1.26	8.9%	7.4%	7.5%	8.8%
Привлечени средства	108.9	15.7	28.4	-26.6	0.86	0.14	1.81	0.94	2.3%	0.3%	0.6%	-0.5%
<b>Всичко приходи</b>	<b>4636.9</b>	<b>4548</b>	<b>4547.0</b>	<b>4907.5</b>	<b>0.90</b>	<b>0.98</b>	1.00	1.08	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

**1.А.7. Общински правомощия върху приходите (собствени и трансфери)** Показателят дава представа за общинските правомощия за тяхното определяне и разпределение. Основен показател, характеризиращ равнището на тези правомощия, е делът на

собствените приходи във всички приходи на общините. През 2009 г. дялът на собствените приходи е 29.3%, в резултат на значителен спад на реалния им размер с над 250 млн.лв. спрямо предходната година. През 2010 г. дялът на собствените приходи се увеличи на 32.7%. Причина за това бе задържането на собствените приходи на същото ниско ниво при значителен спад на държавните трансфери. През 2011 г. продължава намаляването на държавните трансфери с около 60 млн.лв на фона на увеличаване на собствените приходи с близо 150 млн.лв. Това води до дял на собствените приходи от 36.6%. По същите причини – намаляване на държавните трансфери и слабо увеличаване на собствените приходи през 2012 г. доведе до дял на собствените приходи в общинските бюджети в размер на 37.1%. През 2013 г. дялът на собствените приходи е 36.8%. Макар и малко намалял като дял, реализираният ръст на собствените приходи със 117 млн.лв. спрямо предходната година, доведе за пръв път до достигане и дори надминаване (с около 24 млн.лв.) на равнището от 2008 г.

Местните правомощия върху собствените приходи през периода 2010-2013 г. не са променени. Те са представени в таблица 13.

**Таблица 13. Правомощия на общините по собствените приходи**

Собствени приходи	Вид	База	Ставки	Облекчения	Планиране	Администриране
Местни данъци	ЦВ	ЦВ	МВ	ЦВ	МВ	МВ
Местни такси	ЦВ	МВ	МВ	МВ	МВ	МВ
Др.неданъчни приходи	МВ	МВ	МВ	МВ	МВ	МВ

*Забележка: ЦВ – централна власт; МВ – местни власти*

### **Характеристика на трансферите**

Това са финансовите ресурси на общините, които се предоставят от държавата за допълване на техните приходи и намаляване на междуобщинските различия в приходния им капацитет. Дялът на тези приходи и особено начинът на предоставяне, говорят за финансовата зависимост на общините от държавата. През 2011 г. дялът на държавните трансфери от всички общински приходи е 55.7%. Това показва лек спад спрямо 2010 г., когато трансферите са били 56%. През 2012 г. г. дялът им спада на 54.8%, а през 2013 г. се покачва на 55%. За да достигнат предкризисното си равнище от 2008 г. държавните трансфери трябва да се увеличат с още 374 млн.лв.

Общините получават следните видове трансфери:



- *Субсидия за делегираните от държавата дейности.*

Общият размер на субсидията се формира от разходния стандарт, умножен по базата – броя на натуралните единици. На практика първо се определя общата сума за финансиране на съответната услуга чрез т.нар. “разходни тавани” и след това се определя размера на разходния стандарт. С така определените средства от 2008 г.<sup>5</sup> се финансират делегираните от държавата на общините услуги. Размерът на субсидията слабо намалява – с 1.5% през 2010 г. и с 2.8% през 2011 г. спрямо предходните години. През 2012 г. отново намалява с 8 млн.лв. Това най-вероятно се дължи на намалението на броя на учениците, което означава запазване на номиналното равнище на разходните стандарти. Едва през 2013 г. за пръв път през периода 2010-2013 г. субсидията се увеличава с 3.7% спрямо предходната година, като достига и дори с малко надминава равнището от 2010 г.

- *Обща изравнителна субсидия.*

Размерът ѝ по закон е не по-малко от 10% от собствените приходи на общините. През периода 2009-2011 г. държавата повиши процента ѝ от собствените приходи на 14%. По този начин частично бяха компенсирани общинските загуби на собствени приходи по време на кризата. На практика делът на изравнителната субсидия от собствените приходи се мени, поради промяна на размера на последните. Като размер изравнителната субсидия от 2009 до 2013 г. включително не е променяна - 240.6 млн.лв, с изключение на 2010 г., когато в края на годината не бяха трансферирани към общините 10% от нея. Разпределението на средствата по общини се осъществява чрез методика, определяна ежегодно от МФ и НСОРБ и регламентирана в ЗДБРБ. Общините определят начина на използване на средствата. Практиката е с тях да се финансират разходи за местни услуги.

- *Средства за зимно поддържане и снегопочистване на общинските пътища.*

Тези средства се предоставят на общините от 2007 г. под формата на трансфер за местни дейности. През първите две години те бяха в размер на 10 млн.лв. През 2009-2012 г. тези средства са увеличени на 14 млн.лв., а през 2013 г. с още 5 млн.лв. и достигат 19 млн.лв.

- *Целева субсидия за капиталови разходи.*

Няма прието правило за определяне на общия ѝ размер. Това не създава условия за дългосрочно планиране. През 2010 г. планираната капиталова субсидия е почти два пъти по-малко спрямо предходната година (205.5 млн.лв. през 2009 г., 110.2 млн.лв. – след

---

<sup>5</sup> През периода 2003-2007 г. финансирането на делегираните услуги се осъществяваше чрез приходи от ДДФЛ. Общините, на които тези средства не достигаха получаваха допълнително т.нар. „допълваща субсидия”

актуализация на бюджета през 2010 г.). Планът на капиталовата субсидия за 2011 г. е 90.2 млн.лв. Отчетните данни говорят за същия спад на получените от общините средства за инвестиции. От 391.5 млн.лв. през 2009 г. те спадат на 138.0 млн.лв. през 2010 г. Отчетът за 2011 г. е 161.8 млн.лв., а през 2012 г. – 143.8 млн.лв. Планът на размера на капиталовата субсидия през 2013 г. е 101.9 млн.лв, а отчетът – 171.8 млн.лв.

Разпределението на средствата по общини става чрез методика, определяна ежегодно от МФ и НСОРБ и регламентирана в ЗДБРБ. С тези средства се финансират капиталови разходи както за делегирани, така и за местни дейности. През 2009 г. отношението в разпределението между делегирани и местни услуги е 11% към 89%. За 2010 г. делът на капиталовите разходи от целевата субсидия за делегираните услуги е само 3.4%. През 2011 г. този дял спада още – 2.4%. През 2012 г. общините заделят за делегираните дейности 17.7 млн.лв., което е 12% от капиталовата субсидия. През 2013 г. делът на капиталовата субсидия за делегирани разходи е 5.6%, или 9.5 млн.лв.

Капиталовата субсидия има три компонента: обща, за екологични обекти и за изграждане и поддържане на общински пътища. През 2010 г. размерът на тези средства е съответно 27.7 млн.лв, 40.0 млн.лв. и 42.5 млн.лв.. Намалението на субсидията през 2011 г. е в резултат на спад на инвестициите за екологични обекти с 20 млн.лв., т.е. наполовина. Размерът на средствата по останалите компоненти се запазва на същото равнище. През 2012 г. субсидията по план спада с 20 млн.лв.- частта на екологичната компонента. През 2013 г. субсидията за капиталови разходи се увеличава с над 30 млн.лв, от които 7.5 млн. за прираст на компонентата за общински пътища.

- *Други трансфери.*

До 2009 г. в централния бюджет бяха планирани и разпределяни различни средства за общини с обективен структурен дефицит, за съфинансиране на общински проекти по програма Красива България и Социално инвестиционния фонд (СИФ), за инвестиционни проекти, изпълнявани от две или повече общини и други. Общият им годишен размер се движеше между 20 и 25 млн.лв. През последните години, включително 2013 г. тези средства бяха изцяло съкратени.

- *Трансфери от секторни министерства.*

Тези средства не се планират, но се отчитат в общинските бюджети. Общият размер на част от тях е определен в ЗДБРБ. Най-големи са трансферите от МОН. През 2010 г. те бяха намалени – 105.2 млн.лв., при 263.4 млн.лв. за предходната година. Отпаднаха и

средствата за стимулиране въвеждането на делегираните бюджети, които бяха около 26 млн.лв. за 2009 г.

Характерно за тези трансфери е, че техният размер претърпя най-голям спад в годините на кризата. Общият им размер през 2011 г. е 238 млн.лв., а спадът спрямо 2009 г. е почти 2 пъти, а спрямо 2008 г. – 3 пъти. През 2012 г. отново е регистриран спад на тези приходи, а през 2013 г. те слабо се увеличават на 260 млн.лв.

Разпределението на средствата става от секторните министерства. Част от тези приходи се предоставят директно на общински структури. Такива са трансферите, които от 2008 г. се отчитат като целеви субсидии в параграфи 31-18 и 31-28 от Единната бюджетна класификация. Общият им размер за 2008 г. възлиза на 255.9 млн.лв. През 2010 г. тези трансфери намаляват двойно – 122.7 млн.лв. През 2011 г. техният размер е 140.3 млн.лв., а през 2013 г. размерът на тези средства е 156.6 млн.лв.

В Таблица 14 са представени правомощията на централните и местните власти при определяне на общия размер и начина на разпределяне на държавните трансфери.

**Таблица 14. Класификация на правомощията по държавните трансфери за общините**

Вид трансфер	Дял от трансферите				Правило за определяне					Разпределителен механизъм				
	2010 г	2011 г	2012 г	2013 г	a <sup>6</sup>	b	c	d	e	a	b	c	d	e
Субсидия за делегираните от държавата дейности	74.5%	74.2%	75.1%	74.4%		X					X			
Обща изравнителна субсидия и други трансфери за местни дейности	5.3%	10.1%	10.2%	9.6%		X						X	X	
Субсидия за капиталови разходи	8.9%	6.4%	6.0%	6.4%				X				X	X	
Други трансфери	11.3%	9.4%	8.7%	9.7%					X					X

От данните в представената таблица, можем да направим следните изводи:

<sup>6</sup> Определят стабилността на нормативната регламентация и възможностите за влияние на ЦВ и МВ върху вземаните решения. Буквите от А до Е означават:

- a. Със съгласието на местните власти
- b. Траен закон
- c. Преговори между централната и местната власти
- d. Годишен закон
- e. Ad hoc от ЦВ

Първо, делът на субсидията за делегирани дейности се запазва през целия разглеждан период – 74-75%.

Второ, през 2011-2012 г. спрямо 2010 г. се увеличава делът на изравнителната субсидия за сметка на капиталовата субсидия и на нерегламентираните в трайни закони трансфери.

Трето, през 2013 г. се наблюдава тревожен опит за връщане към структурата на трансферите през 2010 г. – делът на изравнителната субсидия намалява за сметка на другите трансфери.

## **Показатели за инвестиции**

### **1.А.8. Дял на общинските инвестиции в консолидираните публични инвестиции.**

Това е основен макропоказател, който дава представа за разпределението на инвестиционните ресурси между централната и местните власти. През 2008 г. делът на общинските инвестиции<sup>7</sup> е 37.4%. През разглеждания период този дял постоянно спада: през 2009 г. е 32.7%, през 2010 г. - 22.2% , през 2011 г. – 19.1%, през 2012 г. – 14.1%. Вижда се, че негативните процеси в публичните финанси включват и капиталовите разходи.

### **1.А.9. Общински правомощия върху инвестиционните разходи.**

Правомощията на местните власти се определят основно от източника на инвестиционни средства. Общините имат пълни правомощия да определят и разпределят (планират, използват и контролират) средствата с източник собствени приходи и привлечени средства. Те нямат право да определят общия размер на целевата субсидия, но разпределят свободно средствата по дейности и определят инвестиционните обекти. Приходите, постъпили по спечелени проекти се използват според условията на конкурса. Общините нямат никакви правомощия при определянето и използването на средствата от трансфери, получени от секторни министерства.

## **Организационно изпълнение**

Прехвърлените на общините ресурси имат за цел да подобрят тяхното функциониране. То се измерва със следните показатели:

### **1.Б.1. Местни правомощия върху функционалната разходна структура на бюджета.**

Те се определят от вида на услугите и начина на тяхното финансиране. Общините имат ограничени правомощия да планират, управляват и контролират разходите за делегирани

---

<sup>7</sup> включени са инвестициите, финансирани от общинските бюджети

услуги, които се финансират чрез държавни трансфери и пълни правомощия за управление на разходите за местни услуги. От тази гледна точка делът на разходите за делегирани дейности в различните функции е показателен за техните правомощия. Както се вижда от Таблица 15, делът на делегираните разходи е най-голям в образованието, следван от социалното подпомагане и здравеопазването. Най-висок е делът на местните разходи в комуналното стопанство и икономическите дейности.

**Таблица 15. Дял на разходите за делегирани дейности по функции от общите разходи по функции**

Публични сектори по функции	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Обща администрация	47.5%	47.5%	43.2%	43.6%
Отбрана, обществен ред и сигурност	60.1%	67.8%	76.2%	75.5%
Образование	85.9%	86.0%	85.6%	84.0%
Здравеопазване	78.1%	65.1%	66.1%	64.2%
Социално осигуряване, подпомагане и грижи	76.6%	75.3%	74.8%	74.9%
Жилищно строителство и комунално стопанство	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Култура	32.8%	31.5%	31.8%	30.1%
Икономически дейности	5.4%	6.1%	6.1%	6.5%
Други разходи	0.2%	0.6%	0.4%	0.6%
<b>Всичко</b>	<b>49.0%</b>	<b>49.5%</b>	<b>49.7%</b>	<b>49.9%</b>

**1.Б.2. Степен на задлъжнялост.** Този показател дава представа за дела на разходите по обслужване на дълга и главниците в общите текущи общински разходи. През 2008 г. задлъжнялостта на българските общини достигна 4.5% от общите текущи разходи. В резултат от кризата, през следващите две години равнището на този показател се повиши на 7.6% за 2009 г. и 12.7% за 2010 г. През 2011 г. се наблюдава лек спад в степента на задлъжнялост – 11%, но през 2012 г. отново се повишава и достига 17.8%. За 2013 г. степента на задлъжнялост е 10.1%.

**1.Б.3. Бюджетен нетен остатък.** Този показател показва до каква степен общините имат капацитет да генерират излишъци – разликата между сбора от приходите (собствени и държавни трансфери) и просрочените вземания и сбора от общинските разходи и просрочените задължения.

Нетният остатък е основен показател за определяне на кредитоспособността на местните власти. До 2011 г. този показател е отрицателен: -343 млн.лв. за 2009 г.; -259 млн.лв. за 2010 г. и -52.8 млн.лв. за 2011 г. През 2012 г. за пръв път бюджетния нетен остатък става положителен – 89 млн.лв. По данни на МФ през 2013 г. стойността на този показател се покачва до 103.4 млн.лв. Това означава, че през последните две години на анализирания

период общините успяват да балансират приходи с разходи, за съжаление с доста високо ниво на просрочените задължения.

**1.Б.4. Жизненост на общинските приходи.** Този показател отразява темпа на нарастване на приходите спрямо темпа на инфлация. През 2008 г. приходите на общините възлизат на 5490.7 млн.лв., а средногодишната инфлация достигна 12.3%. Това означава, че реалният ръст на приходите спрямо предходната година е 3.7%. Преизчисляването на ръста на приходите спрямо предходната година показва, че през 2009 г. те са намалели с 8.4%, през 2010 г. – с 12.6%, през 2011 г. с 6%, през 2012 г. – с 3%. През 2013 г. общинските приходи нарастват с 6.95% спрямо предходната година, но в сравнение с 2008 г. се регистрира спад с 22%.

**1.Б.5. Брой служители по щата на общинската администрация.**

В края на 2009 г. техният брой е 26176 души. Мерките на централната власт за намаляване броя на администрацията показват положителни резултати. През 2010 г. администрацията намаля до 25 668.5 души, през 2011 г. е 25502 души в резултат на стартиралите реформи и подобряване на работата за предоставяне на по-качествени услуги на гражданите. През 2012 г. броят на служителите в общинската администрация е 24342 души. Няма предоставени данни за броя на общинската администрация през 2013 г.

**1.Б.6. Предоставени средства от фондовете на ЕС**

През 2008 г. броят на общините, реализирали проекти по европейските фондове е 208 общини, а общата сума на усвоените средства – 155.6 млн.лв.

По данни от системата ИСУН<sup>8</sup> към 15.04.2011 г. бенефициенти по всички Оперативни програми са 239 общини (90.5% от всички). Те са договорили 956 проекта на обща стойност от 1973.7 млн.лв., а реално изплатени от тях са 565.9 млн.лв. Към 1 март 2012 г. тези данни са следните: 244 общини, с реализирани 1246 проекта по оперативните програми, с договорна стойност в размер на 3335.1 млн.лв. и реално получени средства – 812.4 млн. лв. Към 1 май 2014 г. бенефициенти на Оперативните програми са 262 общини (и няколко района в трите големи града). Те са реализирали 2626 проекта с договорна цена от 7489 млн.лв. Реално получените средства възлизат на 3053 млн.лв.

---

<sup>8</sup> <http://umispublic.government.bg/> - Трябва да се подчертае, че в тази система няма данни за изпълнението на Програмите за териториално сътрудничество и на Програмата за развитие на селските райони, осъществявани със средства от фондове на ЕС.

В Годишния отчет за дейността на Фонда за органите на местното самоуправление в България („ФЛАГ” ЕАД)<sup>9</sup> се посочва, че за 2010 г. са били одобрени 56 кредита на 46 общини на обща стойност 62,8 млн. лв., подкрепящи изпълнението на проекти на стойност 145 млн. лв. През 2011 г. са били одобрени 106 кредита на 70 общини на обща стойност от 95.4 млн.лв., които подкрепят изпълнението на проекти за 309.6 млн.лв. През 2012 г. са били одобрени 153 кредита на 87 общини на обща стойност 136.6 млн.лв., които подкрепят проекти за 299.1 млн.лв.

Усвоените средства през 2012 г. по сключени договори за кредит възлизат на 132.2 млн.лв. (65,7 млн лв. за 2009 г., 64,12 млн. лв. за 2010 г. и 61.6 млн.лв.). Няма данни за дейността на ФЛАГ през 2013 г.

**1.Б.7. Разходи на един ученик в общинско училище.** Образованието е основна функция на общините, която ангажира близо 40% от разходите на местните бюджети (39.1% през 2013 г.). Това прави използването на средствата ключов фактор за ефективността на местните услуги. Основни показатели за равнището на ефективност в образованието са:

**Таблица 16. Показатели за ефективност в образованието**

	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Разходи на 1 ученик в общообразователно училище	1579	1604	1543
Брой ученици на 1 зает в общообразователно училище	9.4	9.2	9.1
Брой ученици средно в едно общообразователно училище	302.1	295.6	282.6
Разходи на 1 дете в ЦДГ	2259	2230	2290
Брой деца на 1 зает в ЦДГ	5.86	6.0	5.9
Брой деца в една ЦДГ	98.5	88.9	106.1

От предоставените данни се констатира, че мерките за оптимизация на образователната мрежа през 2012 г. са противоречиви. Втора година поред след 2008 г. намалява средната големина на училищата, според броя на учениците. Големината на детските градини силно варира през отделните години. Това може да се дължи на различни фактори, а изясняването на причините е важно за по-нататъшните стъпки на провежданата от МОН политика в тази насока. Не са прибавени данните за 2013 г., тъй като не са налични данни за натуралните показатели за отделните дейности.

**1.Б.8-10 Показатели, които измерват ефективността** в други сфери, обект на общинско управление и финансиране и равнищата им за 2009-2011 г., са представени в Таблица 17.

<sup>9</sup> [http://www.flag-bg.com/docs/FS\\_FLAG\\_2010\\_BG.pdf](http://www.flag-bg.com/docs/FS_FLAG_2010_BG.pdf)

**Таблица 17. Показатели за ефективност\***

	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Разходи на 1 клиент в ДСП	1136.7	1186.3	1207.9
Бр.клиенти на 1 зает в ДСП	11.0	11.2	11.6
Осветление на 1 жител	9.9	10.5	10.8
Сметосъбиране на 1 жител	44.8	49.4	47.5
Разходи на 1 място в дневни центрове	4880.6	4985.5	4518.2
Брой места на 1 зает в дневни центрове	3.0	3.0	3.2
Разх на 1 място в специализирани институции	8093.8	8329.5	6825.2
Брой места на 1 зает в специализирани институции	1.6	1.6	1.9
Разходи на 1 зает в читалище	7464.70	7736.23	7399.60
Заети на 1 читалище	1.99	2.02	2.11
Разходи на 1 зает в културно заведение (д-т 739)	14473.9	13501.6	14032.8
Заети на 1 култ.заведение	7.3	7.9	8.2

\*Източник МФ. По данни от общинските бюджети.

Както се вижда от данните, през 2012 г. се наблюдава увеличаване на разходите за Домашен социален патронаж (ДСП), осветление, музеи и художествени галерии, и намаляване за останалите. Показателите за производителност (обслужвани клиенти/места от един зает) бележат ръст за всички социални услуги. Положителна тенденция е провежданата от няколко години реформа в социалната сфера, която цели намаляване на броя на настанените в специализирани институции за сметка на разрастване капацитета на дневните центрове и другите услуги в общността. Данните показват, че за периода 2008-2011 г. местата в специализирани институции са намалели от 16 450 на 12 828 души, а тези в дневни центрове се увеличават от 2728 на 4124 души. Не са прибавени данните за 2013 г., тъй като не са налични данни за натуралните показатели за отделните дейности.

#### **Изпълнение на услугата.**

Крайният резултат от реформата към децентрализация е да се предоставят по-ефикасни услуги на гражданите, отговарящи на техните потребности. Най-общият показател за резултат е

**1.В.1. Дял на общинския бюджет, разходван за предоставяне на услуги** - всички общински разходи, без административните. През 2009 г. административните разходи са 68.6 лв. на жител, а дялът на средствата за услуги – 89.1%. През следващите две години дялът на разходите за услуги слабо намалява – до 87.9% от всички общински разходи за 2011 г., а средствата за администриране на услугите се запазват на почти същото равнище – 69.3 лева на жител. През 2012-2013 г. дялът на разходите за услуги остава константен – 88% през 2012 г. и 88.1% през 2013 г., а размерът на средствата за



администриране на услугите намалява през 2012 г. – 68.0 лева на жител и бележи увеличение през 2013 г. – 73.0 лв. на жител.

Показатели за резултат от общински услуги са **1.В.2. водоснабденост** и **1.В.3. канализираност** на населението. Средните данни за страната<sup>10</sup> през 2007 г. са 98.9% водоснабденост и 69.4% канализираност. За сравнение, тези данни за 2009 г. са 99.0% водоснабденост и 70.4% канализираност. През 2010 г. тези стойности са 99.1% и 70.6%. Представата за услугите се допълва и от съществуващите териториални различия. При водоснабдяването те варират от 65.6% за Неделино до 100% за 159 общини в страната, а за канализираността – от 0% за 84 общини до 100% за 14 общини. Данните за 2012 г. водоснабдеността на населението е 99.3%, а канализираността – 74.3%. Междуобщинските различия за водоснабдеността са между 67.1% за Неделино до 100% за 167 общини. При канализираността те варират между 0% за 66 общини до 100% за 16 общини.

Различията по общини са представени в Таблица 18.

**Таблица 18. Степен на водоснабденост и канализираност (брой общини)\***

Степен	Водоснабденост 2009 г.	Канализираност 2009г.	Водоснабденост 2010 г.	Канализираност 2010 г.	Водоснабденост 2012 г.	Канализираност 2012 г.
100%	157	14	159	14	167	16
90%-99%	85	15	88	15	78	16
80%-89%	14	24	11	27	14	29
под 80%	8	211	7	209	5	203

\*Източник: НСИ

Вижда се, че ако водоснабдяването е проблем на отделни населени места, то канализацията е проблем на страната като цяло.

Реконструирането и изграждането на нова водопроводна мрежа, както и обновяването на канализационната мрежа се осъществяват с изключително ниски и незадоволителни темпове.

**1.В.4. Озеленяване.** Разполагаемите данни показват, че разходите на общините през 2009 г. за озеленяване са били 46.6 млн. лв., т.е. по 6.2 лв./жител. През 2010 г. тези разходи спадат на 39.9 млн.лв. (5.3 лева/жител). През 2011 г. разходите за озеленяване отново се увеличават до 46.6 млн.лв., а през 2012 г. – 46.1 млн.лв. През 2013 г. разходите за озеленяване се запазват на равнището от предходната година – 46.2 млн.лв.

<sup>10</sup> По данни на НСИ

## **Раздел IV. Представяне на показателите, интегрирани в балансирана карта за изпълнение на Стратегическа цел 2**

Стратегическа цел 2 е насочена към оптимизиране на функционалната компетентност на областния управител и териториалните звена на централната изпълнителна власт за координация на секторните политики на регионално равнище.

Показатели за вложени ресурси:

2.А.1. Прехвърлени нови правомощия и задачи по секторни политики от централните органи на изпълнителната власт на териториалните им звена. По този показател не се отчита прехвърляне на нови правомощия през 2013 г.

2.А.2. Прехвърлени нови правомощия по секторни политики от централните органи на изпълнителната власт на областните управители, в т.ч. финансово необезпечени. И по този показател не е отчетено прехвърляне на правомощия през 2013 г.

2.А.3 Структура на приходите по бюджета на областните администрации.

По отчетни данни за 2013 г. приходите и трансферите на областните администрации са 32 877 687 лв. Разходите са 32 445 320 лв., в т.ч. капиталови разходи 3 180 734 лв.

2.А.4. Всичко териториални звена на централната изпълнителна власт, в т.ч. второстепенни разпоредители

Липсват данни.

Показатели за организационно изпълнение

2.Б.1. Дял на разходите на областните администрации от консолидираните публични разходи

Липсват данни.

2.Б.2. Дял на инвестиционните разходи на областните администрации от консолидираните публични инвестиции

Липсват данни.

2.Б.3. Дял на служителите по щата на териториалните звена на централната изпълнителна власт от всички служители в структурите на централната изпълнителна власт

Информация за този показател предостави само АСП към МТСП. От общо 4734 души, в централно управление работят 263, което е 5.6%. останалите 4471 души работят в териториалните подразделения на АСП.

Липсват данни за другите ведомства.

2.Б.4. Дял на служителите по щата на областните администрации като процент от всички служители в държавната администрация

Липсват данни.

2.Б.5. Брой териториални звена на централната изпълнителна власт, организирани в състава на областните администрации – 0 броя, без промяна за 2013 г.

2.Б.6. Брой административни услуги, извършвани от областните администрации към всички услуги на централната администрация

Към 18.02.2014 г. услугите предоставяни от областните администрации са 34, в т.ч. 5 общи.

## **Раздел V. Представяне на показателите, интегрирани в балансирана карта за изпълнение на Стратегическа цел 3**

Изпълнението на приоритетите и мерките на Стратегическа цел 3 целят приложението на принципа за субсидиарност и реформата за децентрализация да не спира с решаване на проблемите в отношенията между централни и местни власти, а да създаде условия за прехвърлянето на управленски и финансови правомощия от общината към кметствата и заведенията за услуги.

Оценката на изпълнението на Стратегическа цел 3 се базира на анализ на вложените ресурси, на организационното изпълнение и на резултатите, отчетени чрез изпълнението на услугите, предоставяни от териториални (кметства) и функционални (заведения за услуги) структури на общините.

Вложените ресурси отразяват резултатите от политиката за децентрализация на местните власти, т.е. доколко те са прехвърлили услуги, ресурси и правомощия към своите структури. Тези резултати се оценяват на базата на четири групи показатели:

Първа, кметствата – техният капацитет и правомощия в отношение към съответните показатели за общините (показатели от 3.A.1 - 4). В голяма част от общините кметствата нямат почти никакви правомощия. Последните са сведени до деконцентрирани органи на общините, които действат от тяхно име и за тяхна сметка. Действията на служителите на кметствата са ограничени да контролират някои дейности, които се извършват на тяхна територия и които са организирани и финансирани директно от общината.

Кметствата, които имат предоставени сравнително по-големи правомощия, са второстепенни разпоредители. Оценката на правомощията на кметствата се търси в:

- дела на кметствата - второстепенни разпоредители с бюджетни кредити (показател 3.A.1);
- дела на общините, в които има кметства - второстепенни разпоредители (показател 3.A.2);
- дела на служителите, които са на щат в кметства от всички служители в общинската администрация (показател 3.A.3).

Информацията по първите два показателя не се събира и обработва на национално равнище. В същото време, тя е налична и всяка община има данни, най-малкото защото второстепенните разпоредители се определят с решение на общинския съвет, а конкретните им правомощия се определят със заповед на кмета на съответната община.

3.А.3. “Дял на служителите по щат в кметствата от всички служители в общинската администрация”.

Липсват данни.

Втората група показатели (3.А.5 до 3.А.10 и 3.А.15 до 3.А.16) характеризира приложението на делегираните бюджети, т.е. наличието на прехвърлени управленски и финансови правомощия към директорите на заведения за услуги.

През 2008 г. бе въведено задължително преминаване на всички общински училища на делегирани бюджети. В ЗДБРБ се регламентираха минималните правомощия, които общините трябваше да предоставят на директорите на училищата. Бяха въведени изисквания и за начина на разпределение на общинските средства за училищата. Централната власт (МОН и МФ) направи проверка на приетите от общините формули за разпределение и предостави допълнителни средства на общините, чиито формули отговаряха на нормативните изисквания. През 2013 г. вече шеста година всички общини (3.А.5.), всички училища (3.А.6.) и целият персонал в тях (3.А.7.) са на делегирани бюджети.

Стимулирано бе и въвеждането на делегираните бюджети в детските градини. През 2008 г. делът на общините, чиито детски градини са на делегирани бюджети бе 8.7% (23 общини) при 2.4% в края на 2007 г. През 2010 г. общините, въвели делегирани бюджети в детските градини е вече 73, което е 27.6% от всички общини. През 2011 г. този показател запазва равнището си. През 2013 г. вече 121 общини са въвели делегирани бюджети в детските градини което прави 46% от всички общини (показател 3.А.8.).

Други показатели от тази група имат за цел да се оценят големината на заведенията, които са преминали на делегирани бюджети. Докато при общинските училища този въпрос вече не стои, то данните за детските градини показват, че на делегирани бюджети са преминали по-големите общини. Поради тази причина делът на детските градини с делегиран бюджет спрямо всички детски градини е 43% (показател 3.А.9.). Наблюденията са, че системата на делегираните бюджети се въвежда предимно в по-големите детски градини. Това обуславя по-високия дял на броя на персонала в ДГ с делегиран бюджет от общо персонала в ДГ (показател 3.А.10.), който е 58%, в сравнение с този на показател 3.А.9.

Третата група показатели (3.А.11 до 3.А.14) характеризира сферата на социално подпомагане и има за цел да оцени процеса на предоставяне на услуги чрез външни изпълнители – фирми и НПО, регистрирани в АСП.

Общият брой на тези доставчици на социални услуги (З.А.14) в края на 2010 г. е 943. През 2011 г. те са 1085. През 2013 г. регистрираният брой външни доставчици е 655. Тече процес на заличаване на регистрацията. През 2013 г. са издадени 639 заповеди и като резултат са заличени 1276 удостоверения за предоставяне на социални услуги на 544 доставчика.

Най-обща представа за дейността на тези фирми и организации дава показателят З.А.11. “Дял на общините, които предоставят социални услуги чрез външни участници”. Този начин на предоставяне на услугите през 2008 г. се практикува в 26 общини в страната (9.84% от всички общини). През 2010 г. социални услуги чрез външни изпълнители се предоставят в 60 общини (23% от всички). През 2011 г. броят на общините, предоставящи социални услуги чрез външни изпълнители е 41(16% от всички общини). През 2013 г. в 49 общини социални услуги се предоставят чрез външни доставчици (18.6% от всички общини в страната).

Следващите два показателя от тази група имат за цел да отразят дела на външните доставчици в предоставянето на целия набор от социални услуги. По данни на МТСП през 2008 г. външни доставчици не управляват специализирани институции за социални услуги. Дейността на външните доставчици е насочена към услугите в общността. През 2008 г. те предоставят 74 вида социални услуги в общността. През 2010 г. външни доставчици управляват 2 специализирани заведения (показател З.А.12) и предоставят 135 социални услуги в общността. През 2011 г. управляваните от външни доставчици специализирани институции се запазват, а социалните услуги в общността нарастват на 168. През 2013 г. външни доставчици управляват 3 специализирани институции и 199 услуги в общността. Масовото навлизане на външните доставчици в сферата на предоставяне на социални услуги става устойчива тенденция.

Допълнителна представа за приоритетното развитие и ползване на социални услуги в общността дава следния показател: “Брой места в социални услуги, които се управляват от външни доставчици” (З.А.13). Към 31.12.2008 г. външни доставчици управляват социални услуги с капацитет 2058 места. През 2010 г. този показател е 3398 места, а през 2011 г. – 4237, в т.ч. 73 места в специализирани институции и 4164 места – в социални услуги в общността. През 2013 г. капацитетът на социалните услуги, управлявани от външни доставчици е 4848 места, от които 128 места в специализирани институции и останалите в социални услуги в общността.

Всички тези данни дават основание да се направят изводи, че външните доставчици управляват предимно социални услуги в общността, като дейността им е свързана с осигуряването на среда, близка до семейната. Предимството на услугите в общността е тяхната гъвкавост, която е предпоставка за предоставянето на по-качествени услуги, съобразени с индивидуалните потребности на ползвателите и на местната общност.

За показатели 3.A.15 и 3.A.16, които характеризират въвеждането на делегираните бюджети в сферата на културата (музеи, театри, художествени галерии) няма информация.

Четвъртата група показатели цели да отрази проявите на пряка демокрация – проведени референдуми от местните власти (3.A.17 и 3.A.18) по важни за местната общност проблеми и подписки на граждани до местните власти (3.A.19-3.A.20), настояващи да бъдат решени важни за местната общност проблеми. През 2011 г. няма проведени местни референдуми. За сравнение, през 2010 г. референдуми са проведени в 1 община – Крумовград и в две кметства – с.Лесидрен, община Угърчин и гр. Шипка, община Казанлък. ГД „ГРАО” е регистрирала провеждането на 15 подписки през 2011 г. От тях 6 имат национален обхват (1 е в подкрепа на национален референдум и 5 са в подкрепа на национални граждански инициативи). От останалите 2 са за свикване на общо събрание на населението и 7 подкрепят провеждането на местни референдуми (един за община Г.Малина и другите на ниво населено място, район, квартал).

През 2013 г. са постъпили искания за изготвяне на избирателни списъци за 3 местни референдума (няма информация дали са проведени). Регистрирани са подписки за местни референдуми в: община Петрич – за с. Габрене; община Бургас – за с. Присад; община Варна – общината; община Тервел – за с. Каблешково. През 2013 г. има подписки за 3 местни граждански инициативи (в Пещера, Пловдив и Русе), 5 подписки на национално равнище и 2 подписки, свързани с европейски граждански инициативи.

Резултатите от анализа на тези данни показват, че:

- Референдумите са изключение за българската практика. Организирането на подписки и други форми на искане на гражданите за решаване на важни за местното развитие проблеми, също не е масово явление в българските общини. Това означава, че връзката на населението с неговите представители в местната власт е ограничена.
- По-голямата част от подписките са насочени към решаване на локални проблеми, т.е. на населени места или на част от тях. За първи път през 2013 г. подписките визират действия на национално и европейско равнище.

Анализът на организационното изпълнение цели да представи доколко политиката за децентрализация създава по-добри условия, които допринасят за по-добро функциониране на местните институции. От тази гледна точка, показателите за организационно изпълнение визират производителността, ефективността, икономичността и други характеристики на дейността на публичните субекти на местно равнище. Достъпната информация значително ограничава възможностите за оценки. В този доклад се използват два показателя, отчитащи ефективността в детските градини. Информация има само за първия – 3.Б.1. “Брой деца на един учител в общински детски градини”. Разполагаемите данни са за всички детски градини. През учебната 2010/2011 г. броят на децата на 1 учител е 12.2. Наблюдават се значителни различия по общини. По-големите общини имат равнище на този показател малко над средното за страната, или около средното за страната. В малките общини разглеждания показател достига до 7-9 деца на един учител.

Няма обобщена информация за същия показател в детските градини с делегирани бюджети (3.Б.2). Анализът на практиката показва обаче, че общините стартират въвеждането на системата на делегираните бюджети с по-големите (разположените в централното селище) детски градини. От тази позиция може да се предположи, че броят на децата на един зает в детските градини на делегиран бюджет е по-голям.

Резултатите от изпълнението на услугите целят да отразят доколко подобреното състояние и функциониране на публичните институции води до предоставянето на по-добри услуги. Показателите, отразяващи тези резултати могат да се обединят в три групи. Първата група показатели визира обхвата на потребителите, т.е. доколко услугата е достигнала до потенциалните клиенти. Показателите отразяват ситуацията в училищата, в детските градини и детските ясли. Конкретните им стойности са следните:

- 3.В.1. Обхват на децата в първи клас – 95.7% и 100.4%, съответно за учебните 2010/2011 г. и 2011/2012 г. През учебната 2012/2013 обхватът на децата в първи клас и 100.6%. Стойност на показателя над 100% говори, че има ученици в първи клас, които са от други възрастови групи. За сравнение, през учебната 2009/2010 г. обхватът на децата е бил 94.8%.
- 3.В.2. Обхватът на децата в началния курс (1-4-ти клас) през учебната 2012/2013 г. е 96.8%. Наблюдава се увеличение на показателя в сравнение с 2009/2010 г., когато е бил – 93.4%, с 2010/2011 г. - 91.5% и 2011/2012 г. - 95.8%.



- 3.В.3. Обхватът на децата в основното образование (5-8-ми клас) през учебната 2012/2013 г. е 95.9%. Наблюдава се съществена промяна от предходните години: 82.4% през 2009/2010 г., 80.6% за учебната 2010/11 г. и 81.8% за учебната 2011/2012.

- 3.В.4. Обхватът на децата в средното образование (9-13-ти клас) през учебната 2012/2013 г. е 85.5% . И тук се наблюдава сериозно увеличение: 78.6% за учебната 2009/10 г., 80.3% за 2010/11 г. и 81.3% за 2011/2012 г.

Показателите за обхват на услугите за детските градини са с по-ниски стойности. През 2009/10 г. отношението на децата, посещаващи детски градини към броя на децата във възрастта да посещават детски градини 3-6 г. (3.В.8) е 74.3%. Равнището на този показател през следващите две години се увеличава: 74.9% през 2010/11 г. и 81.5% за 2011/12 г.

Изключително нисък е обхватът на потребителите на детските ясли (3.В.9) – само 19.5% от децата на тази възраст са обхванати през 2009 г. Делът на обхванатите деца през 2010 г. слабо се увеличава – 21.4%. В края на 2010 г. НСИ отчита дял на децата, посещаващи детски ясли от децата до 3 години, равен на 13.1%, а в края на 2012г.- 15.5% Наблюдаващите се различия по общини са много големи – от 0% в 60 общини, до над 62% в Кресна. Разликите в сравнение с детските градини са в това, че:

- 1) значително повече общини (особено малки и с нарушен възрастов състав на населението) не предлагат тази услуги и

- 2) големите общини имат малко по-добри от средните за страната показатели.

Втората група показатели отчита резултата от предоставените услуги. Три от тях визират пак сферата на образованието:

- 3.В.5. Деца, достигащи 5-ти клас (от всички деца на 12 години). Средното за страната равнище на показателя за учебната 2009/10 г. е 99.2%. и През 2011/2012 г. се наблюдава значителен спад - 90.8%. През учебната 2012/2013 г. НСИ отчита равнище от 99.9%, но не спрямо децата на 12 години, а спрямо децата записали първи клас преди 5 години (2008/2009 учебна година)

- 3.В.6. Завършили основно образование.

Средната за страната стойност за учебната 2009/2010 г. е 87.3%. През следващите години равнището му се повишава съответно на 92.7% през 2010/2011 г. и 97.7% през 2011/2012 г. През учебната 2012/2013 г. стойността на показателя е 92.9%.

- 3.В.7. Дял на отпадащите от основното образование от всички записани. Средният за страната процент за 2009/2010 г. е 2.8, а за 2010/2011 – 2.7%. През учебната 2012/2013

г. дялът на отпадащите е 2.6%. Както се вижда, наблюдава се лек спад на дела на напусналите училища деца на съответната училищна възраст.

Третата група показатели цели да оцени състоянието на разходите в културата. Тези показатели са представени при разглеждането на разходната структура на общинските бюджети. Показателят 3.В.11. - Дял на разходите в културата от всички разходи на общините, е 5.0% през 2008 г. През следващите години те се задържат на същото равнище: през 2010 г. леко спадат – 4.9%, през 2011 г. се увеличават – 5.26%, през 2012 г. – 5.6%, а през 2013 г. – 5.8%.

През 2009 г. дялът на общините в общите разходи за култура (показател 3.В.10) е 44.3%. Следващата година този дял спада на 42.1%, през 2011 г. се увеличава на 43.1%, а през 2012 г. отново спада на 39.0%. По същия начин могат да се характеризират и действията към реструктуриране на услугите в тази сфера в рамките на общините. Данните показват, че през 2009 г. разходите за местни услуги в културата, за които общината може да вземе самостоятелно решение за вида, обхвата и качеството им, са 63.2% от всички разходи за култура, през 2010 г. този дял е 67.2%, а през 2011 г. отново се увеличава на 68.5%. През следващите две години обаче се наблюдава спад на дела на разходите за местни услуги във функция култура - през 2012 г. дялът е 63.5% и през 2013 г. – 64.4%.

Няма данни за структурата на разходите по функции за 2013 г. на КФП.

Последният показател – 3.В.13. „Отношение на разходите за социални услуги в общността/социални услуги, предоставяни в специализирани институции”, цели да отчете резултатите от политиката за реструктуриране на социалната сфера и по-точно намаляване на социалните услуги, предоставяни в специализирани институции и обслужване на населението в обичайната за него среда (в общността). Резултатите от анализа показват положителни промени, насочени към относително намаляване на разходите за специализирани заведения и увеличаване на разходите за услуги в общността. През 2008 г. дялът на разходите на специализираните институции бе 34.1%, а местата в тях – 16450. Дялът на разходите за услуги в общността бе само 23.3%. През 2010 г. дялът на разходите за услугите в специализирани институции нарастна на 35.6%, при абсолютен спад на средствата с около 7 млн.лв., а на местата с 16.5%. Разходите за услуги в общността през този период нараснаха с близо 20 млн.лв., а дялът им достигна 31.8% от всички разходи за функцията социално осигуряване, подпомагане и грижи. Тази тенденция продължи и през периода 2011-2013 г. Отношението на разходите за услуги в

специализирани институции и в общността е: 2011 г. - 33.8% към 35.3%; 2012 г. – 31.4% към 37.1%; 2013 г. – 29.2% към 37.4% от всички разходи за функцията.

Както се вижда, през 2011 г. разходите за услуги в общността превишават тези за услуги в институции, като тази тенденция продължава през 2012 г. и 2013 г. Това е вследствие от дългосрочна политика за деинституционализация на грижата и за стимулиране предоставянето на нови услуги в общността, като звено “Майка и бебе”, център за работа с деца на улицата, център за обществена подкрепа, център за настаняване от семеен тип, защитени жилища, наблюдавани жилища и други.

## **Раздел VI. Изводи и препоръки**

### **Изводи**

#### **По изпълнението на Програмата за изпълнение на актуализираната Стратегия за децентрализация (2010 - 2013 г.)**

Отчетът на дейностите през последната година на Програмата за изпълнение на актуализираната Стратегия за децентрализация (2010 - 2013 г.) включва: първо, отчета на дейностите със срок на изпълнение през 2013 г. и второ, отчет за цялостното изпълнение на мерките, включени в Програмата.

Настоящият доклад не взема отношение към изпълнението на предвидените мерки в приетия проект на Програма (пътната карта) за изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода 2014-2015 г.

Основният извод е, че през анализирания период 2010-2013 г. е протичал процес на централизация на държавното управление. Погледнато от тази гледна точка Програмата не е допринесла за постигане на целта – децентрализация на услуги, правомощия и ресурси от по-високо към по-ниски равнища на управление. Основните причини затова са влиянието на икономическа криза, отношението на Правителството<sup>11</sup> към местните власти, конформистката политика на последните.

Резултатите от количествения анализ на изпълнението на заложените в Програмата мерки със срок 2013 г. показват, че като изпълнени могат да се отчетат 10, което е 62.5%,

---

<sup>11</sup> Става въпрос за Правителството на РБългария в периода на действие на Програмата 2010-2013 г.

частично изпълнени са 2 мерки (12.5%) и неизпълнени са 4 мерки, или 25% от всички. Ако условно се приеме, че частично изпълнените мерки са изпълнени на 50%, то може да се заключи, че през последната 2013 г. от изпълнението на Програмата за децентрализация са изпълнени 68.75% от предвидените за годината мерки.

Качественият анализ показва, че от изпълнените мерки, с изключение на една, визират „подобряване на координацията“, „повишаване на капацитета“, писане на доклади и проучвания, които имат най-вероятно косвено положително въздействие върху средата за функциониране на публичните институции. Анализът на неизпълнените мерки показва, че те са свързани с увеличаване на правомощията на общините или с предоставянето на финансови ресурси.

Количествените резултати от изпълнението на цялата Програма са следните: от 61 заложи мерки, изпълнени са 21, частично изпълнени са 15 и неизпълнени са 25 мерки. Използвайки горната „методика“, може да се направи извода, че общото изпълнение на Програмата за децентрализация за периода 2010-2013 г. е изпълнена 46.7%, т.е. малко по-малко от половината.

Резултатите от изпълнението на отделните стратегически цели показват, че най-висок е процентът на изпълнение на мерките от Стратегическа цел 1 – 51.4%, следвани от Стратегическа цел 3 – 41.7% и на последно място по изпълнение е Стратегическа цел 2 – 33.3%. Както се вижда, най-големи проблеми с изпълнението на реформата има в сферата на прехвърлянето на правомощия от централното към равнище на управление към техните регионални структури и по-специално в създаването на силна областна администрация, способна да координира секторните политики на регионално равнище. Това пряко се отразява на невъзможността държавата да провежда ефикасна политика за регионално развитие.

Резултатите от качествения анализ показват, че процесът на децентрализация бе блокиран от отказа на централната власт да прехвърли част от приходите от ДДФЛ като собствени приходи на общините (мярка 1 от приоритет 2, СЦ 1). В условията на криза, засегнала сериозно собствените приходи на общините (намаление с 260 млн.лв. през 2009 г.) централната власт не изпълни включени в Програмата мерки, които частично биха облекчили финансовото състояние на общините – като например мярка 10 от приоритет 5, СЦ1 (Подпомагане на общини в тежко финансово състояние), или мярка 1 от същия приоритет (По-нататъшно обективизиране и стабилизиране на взаимоотношенията между

централния бюджет и общинските бюджети). Напротив, през 2010 г. централната власт съкрати държавните трансфери за общините с 400 млн.лв.

Неизпълнени останаха мерки, визиращи усъвършенстване на законодателството, касаещо местното самоуправление, подобряването на механизмите на държавните трансфери. Нито една мярка от приоритет 4 не е изпълнена – повишаване правомощията на общините за управление на делегираните услуги. В рамките на Стратегическа цел 1 като успешно може да се квалифицира изпълнението на мярка 2 от приоритет 2 (увеличаване на общинските приходи от концесионни договори), стохастичното прехвърляне на неизползвани имоти от министерствата на общините, предоставяне за стопанисване и управление на общините на недвижими културни ценности и други.

Далеч от желаното равнище е изпълнението на мерките от Стратегическа цел 3. Прилагането на делегираните бюджети в детските градини върви с изключително бавни темпове. Трудно протича процесът на прехвърляне на общински правомощия към кметствата.

През анализирания период се наблюдава влошаване стойностите на всички макропоказатели, с които се измерва равнището на децентрализация в Европа.

В класацията по избрани показатели на 25-те унитарни държави-членки в Европейския съюз, България заема следните позиции:

1. Общински приходи / брутен вътрешен продукт – 17-то място, с намаляващ дял от средното за ЕС равнище (64% през 2009 г., 60% през 2012 г.);
2. Дял на общинските разходи в общите публични разходи - 17-то място. Едно място назад в сравнение с 2009 г. Намаляващ дял от средното за ЕС равнище (85% през 2009 г., 79% през 2012 г.);
3. Дял на общинските данъчни приходи в общите данъчни приходи – 21-во място. Изкачване с едно място нагоре спрямо 2009 г. Запазване дела от средното за ЕС равнище (24% през 2009 г., 25% през 2012 г.);
4. Дял на общинските инвестиции в общите публични инвестиции – 19-то място. Изкачване с едно място нагоре спрямо 2009 г. Запазване дела от средното за ЕС равнище (73% през 2009 г., 72% през 2012 г.);

Изводът е, че България не само че не се доближава до средното за ЕС равнище, а напротив - отдалечава се от него. По всички използвани показатели за международни сравнения България е сред страните в ЕС, в които са възприети централизирани модели на публично управление.

В Програмата са формулирани две цели, с които се измерва степента на децентрализация в България: постигане на дял на общинските инвестиции в инвестициите в КФП – 50% и дял на собствените приходи от всички бюджетни приходи на общините – 50%.

Степента на изпълнение на първата цел е следната: 32.7% през 2009 г., 22.2% през 2010 г., 19.1% през 2011 г., 14.1% през 2012 г.

Степента на изпълнение на втората цел е следната: 29.3% през 2009 г., 32.7% през 2010 г., 36.6% през 2011 г., 37.1% през 2012 г. и 36.8% през 2013 г. В същото време размерът на собствените приходи номинално достигна „предкризисното“ ниво от 2008 г. едва през 2013 г., а реалният спад спрямо 2008 г. е с 12%. На практика, основна причина за увеличаване дела на собствените приходи е намаляването на другите общински приходи – държавни трансфери, привлечени средства, преходни остатъци.

### **По работата на Съвета по децентрализация на държавното управление**

С Постановление № 277 на Министерския съвет (МС) от 6 октомври 2011 г., функциите на Съветът по децентрализация на държавното управление (СДДУ) преминаха към Съвета за административна реформа (САР). Сливането на СДДУ със САР бе направено с цел оптимизиране координацията на реформата в администрацията и процеса на децентрализация. Това сливане не оказа положителен ефект върху процеса на децентрализация, тъй като след осъществяването му не бе проведено нито едно заседание на САР по въпросите на децентрализацията.

В изпълнение на Програмата на Правителството „Държавност, развитие, справедливост“ СДДУ бе възстановен с Постановление на Министерския съвет № 157 от 01.08.2013 г.. За председател на СДДУ е определен министърът на регионалното развитие. По отношение на състава на съвета се запази паритетния принцип като в него участват равен брой представители на централната и местната власт.

От възстановяването му до края на 2013 г. Съветът проведе две заседания. В резултат на това бе обсъден и приет проект на Програма (пътна карта) за изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода 2014-2015 г. Също така, на заседание на Съвета бе разгледан и Доклад за изпълнението на Стратегията и Програмата за децентрализация през 2011 и 2012 г., който впоследствие беше приет и от Министерския съвет с Решение № 719 от 22.11.2013 г.

## Препоръки

Резултатите от анализа показват, че процесът на децентрализация в България в периода 2010 до средата на 2013 г. е спрял. Не са реализирани ключови реформи в сферата на прехвърляне на ресурси и правомощия към местните власти, няма напредък в реструктурирането на общинските услуги. Необходими са спешни мерки за ревизиране на законодателството, касаещо функционирането на местното самоуправление и съобразяването му с Европейската харта за местно самоуправление. От средата на 2013 г. след възстановяването на СДДУ бяха предприети стъпки за възстановяване на процеса на децентрализация в България.

Реформите на регионално равнище, свързани с дейността на областните администрации, останаха „на книга“. Последствията от липсата на достатъчно добра координация на това равнище се отразяват върху възможностите на държавата да провежда ефективна регионална политика. Необходимо е Съветът по децентрализация да вземе решения за промените в тази област и за сроковете на осъществяването им.

Необходимо е да се предприемат решителни стъпки в посока на разширяване полето на приложение на делегираните бюджети, увеличаване правомощията на кметовете на кметства, по-решително навлизане на външните доставчици в предоставянето на общински услуги, създаване на условия за реализация на местната демокрация и налагане на граждански контрол върху дейността на местните власти.

### **Предложения за конкретни мерки:**

- Превръщане на част от ДДФЛ в местен данък. Предоставяне на 30% от приходите от ДДФЛ в общинските бюджети. Поетапно увеличаване на общинския дял от приходите от ДДФЛ.
- Преразглеждане на съотношението между делегирани и местни услуги. Поставяне началото на постепенно увеличаване на местните услуги за сметка на делегираните.
- Ревизиране на законодателството и съобразяването му с ЕХМС. Промяна на ЗПФ, ЗМДТ и ЗМСМА.
- Повишаване правомощията на общините за управление на делегираните услуги. Контрол върху дейността на директорите и спиране на финансирането при финансови нарушения.

- Създаване на стабилни и предвидими финансови отношения между държавата и общините. Промяна на механизма на функциониране на изравнителната субсидия. Създаване на механизъм за подпомагане на общини в тежко финансово състояние.
- Увеличаване сферата на приложение на делегираните бюджети – детски градини, социални и културни заведения.
- Предоставяне на статут на второстепенни изпълнители с бюджет на кметовете на кметства. Увеличаване на правомощията им в управлението на общинската собственост с локално значение и на финансовите отговорности за предоставяне на местни услуги.
- Общините да изготвят консолидиран бюджет, в който да се включват приходите и разходите от европроектите.

**Таблица 19. Предложение за целеви стойности за „Децентрализация 2020“**

Показатели	Достигнати равнища		Средно равнище ЕС 28	Целеви равнища	
	2008 г.	2013 г.		2016 г.	2020 г.
Дял на общинските приходи в БВП	7.9%	6.2%	11.8%	8%	10%
Дял на общинските разходи в КФП	19.6%	13.9%	24.0%	20%	25%
Дял на общинските данъчни приходи във всички данъчни приходи	2.9%	3.2%	16.0%	6.5%	14%
Дял на общинските инвестиции във всички публични инвестиции	37.4%	14.0%	58.0%	30%	50%
Дял на собствените приходи във всички приходи на общинските бюджети	32.4%	36.8%	..	40%	55%

Предлаганите целеви равнища са напълно постижими. Те вземат предвид, че делът на публичните разходи ще е до 40% от БВП. Затова делът на общинските приходи е малко по-нисък от средното за ЕС равнище, което е получено при дял на публичните разходи около 50% от БВП.

Целевото равнище за 2016 г може да се постигне чрез прехвърляне на 30% от сегашното равнище на приходи от ДДФЛ в общинските бюджети и формирането им като местен данък. Необходимо е централната власт силно да увеличи държавните трансфери за



общините и по-специално размера на капиталовата субсидия, субсидията за финансиране на делегираните дейности и изравнителната субсидия

За постигане на целевото равнище през 2020 г. е необходимо целия размер на ДДФЛ да се прехвърли като местен приход и да се въведе общински данък върху земеделските земи. Предвижда се постепенно намаляване размера на държавните трансфери за общините поради започналия процес на повишаване на общинските разходни правомощия чрез преобразуване на делегирани услуги в местни. Делът на общините ще се повиши и поради включването в обхвата на предоставяните от тях услуги на нови, типични за местните власти в ЕС

Както се вижда, този сценарий, предвижда постепенно повишаване на общинските ресурси, правомощия и услуги. Той цели достигане през 2016 г. на предкризисните равнища от 2008 г. на основните макропоказатели, характеризиращи децентрализацията, а през 2020 г. – плътно доближаване до средните за ЕС равнища на тези показатели.

## СПИСЪК С ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ

БВП	Брутен вътрешен продукт
КФП	Консолидирана фискална програма
ДДФЛ	Данък върху доходите на физическите лица
ЕС	Европейски съюз
ЕХМС	Европейска харта за местно самоуправление
МС	Министерски съвет
САР	Съвет за административна реформа
СДДУ	Съвет за децентрализация на държавното управление
МФ	Министерство на финансите
МРР	Министерство на регионалното развитие
МИЕ	Министерство на икономиката и енергетиката
МК	Министерство на културата
МО	Министерство на отбраната
МВР	Министерство на вътрешните работи
МЗХ	Министерство на земеделието и храните
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
МОСВ	Министерство на околната среда и водите
АСП	Агенция за социално подпомагане
ЦВ	Централни власти
МВ	Местни власти
НСОРБ	Национално сдружение на общините в РБългария
ЦДГ	Целодневна детска градина
ДГ	Детска градина
ООУ	Общообразователно училище
ДСП	Домашен социален патронаж
ГД ГРАО	Генерална дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване
ФРЗ	Фонд работна заплата
ЗПФ	Закон за публичните финанси
ЗМДТ	Закон за местните данъци и такси
ЗМСМА	Закон за местното самоуправление и местната администрация
ИСУН	Информационна система за управление и наблюдение
НПО	Неправителствена организация

## Приложение 1. Изпълнение на мерките от Програмата за децентрализация през 2013 г.

**Мерки по Стратегическа цел 1 - Ускорено прехвърляне на правомощия и ресурси от централните органи на изпълнителната власт към общините за укрепване на местното самоуправление**

**Приоритет 1. Прехвърляне предоставянето на публични услуги от централните към местните власти**

Мярка	Срок	Състояние	Описание
б. Прехвърляне на права, задължения и отговорности за управлението на горските ресурси към общините на базата на дългосрочно договаряне	2011-2013 г.	Неизпълнена	Тези промени не бяха включени в приетия ЗИД на Закона за горите през 2013 г., въпреки предложенията от страна на НСОРБ

**Приоритет 2. Увеличаване на собствената приходна база на общините чрез предоставяне на нови приходоизточници, увеличаване на местните правомощия и прехвърляне на държавна собственост**

Мярка	Срок	Състояние	Описание
2. Увеличаване на общинските приходи от концесионни договори за поддържане на общинската инфраструктура	2010 - 2013 г.	Изпълнена	НСОРБ Приет от НС ЗИД на Закона за подземните богатства и ЗИД Закон за водите Министерство на икономиката и енергетиката Приети са Закон за изменение и допълнение на Закона за подземните богатства /ЗИДЗПБ/и Закон за изменение и допълнение на Закона за концесиите /ЗИДЗК/ . С Влизане в сила на ЗИДЗПБ на 25.12.2010 г. по силата на чл. 61, ал. 3, от 01.07.2011 г. 50% от извършеното концесионно плащане се превежда по бюджета на общините, на чиито територии е разположена концесионната площ на

		Изпълнена	<p>Когато концесията е за добив на строителни или скалнооблицовъчни материали със запаси в обем до 500 000 куб. М., от 01.01.2011 г. 100% от извършеното концисионно плащане се превежда по бюджета на съответните общини.</p> <p>Съгласно чл. 81, ал. 2 от Закона за концесиите, когато това е предвидено със закон част от паричните постъпления от концисионни плащания за държавни концесии се превеждат от съответното министерство или ведомство по бюджетите на общините по местонахождение на обекта на концесията преди приспадане на средствата по чл.81, ал.4.Общините отчитат по бюджета си преведените суми като приходи от концесии.</p> <p>Ако със закон не е предвидено друго, средствата се изразходват от съответната община след решение на общинския съвет за : 1. финансиране на дейността по общинските концесии, 2. Изпълнение на дейности и мероприятия по възстановяване на околната среда от вреди, настъпили в резултат на осъществяване на концисионната дейност,3. Капиталови разходи, 4. Финансиране на дейности по енергийна ефективност на общинските обекти, 5. Финансиране на общински лечебни заведения с над 50 на сто общинско участие, 6. Съфинансиране по оперативни програми на ЕС, 7. Социални дейности, спорт и култура.</p> <p>МФ</p> <p>Приети ЗИД на Закона за концесиите и на Закона за подземните богатства. Увеличение на приходите от концесии по общинските бюджети след приетите изменения:</p> <p>2010 г. – 22.6 млн. лв.</p> <p>2011 г. – 33.4 млн. лв.</p> <p>2012 г. – 43.9 млн. лв.</p> <p>2013 г. по предварителен отчет – 37.9 млн. лв.</p>
--	--	-----------	---

		Изпълнена	<p>МРР</p> <p>Приет Закон за устройството на Черноморското крайбрежие, обн ДВ.бр.28 от 19 март 2013 г. изм. ДВ. бр.66 от 26 юли 2013 г., изм. ДВ. бр.105 от 6 декември</p> <p>Чл. 22а. (Нов - ДВ, бр. 27 от 2013 г.) (1) 1, Приходите от концесионни плащания и от наеми на морски плажове се разпределят, както следва:Петдесет на сто от сумата на концесионното плащане и петдесет на сто от наемната цена се превежда по бюджета на общината, на чиято територия се намира съответният плаж; общината отчита по бюджета си преведената сума на концесионното плащане като приходи от концесии.</p> <p>(3) Постъпилите приходи по ал. 1, т. 1 се разходват за:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. благоустрояване на прилежащите територии на морските плажове;</li> <li>2. осигуряване на транспортни връзки с местни пътища, както и пешеходни и велосипедни алеи до морските плажове в изпълнение на чл. 14, ал. 1;</li> <li>3. поставяне на предупредителни табели и санитарно-хигиенно поддържане на неохраняемите плажове, разположени на територията на съответната община;</li> <li>4. принудително премахване на преместваеми обекти и съоръжения на морските плажове по чл. 57а от Закона за устройство на територията;</li> <li>5. почистване и извозване на отпадъците от морските плажове, обявени за неохраняеми.</li> </ol> <p>Постъпили приходи по сметки на черноморските общини на обща стойност 5 665 733 лв.</p>
--	--	-----------	--

<p>3. Прехвърляне на имоти - държавна собственост на общините и облекчаване на процедурите по прехвърляне 2010 - 2013 г.</p>	<p>2010 - 2013 г.</p>	<p>Частично изпълнена</p> <p>Частично изпълнена</p> <p>Частично изпълнена</p>	<p>НСОРБ</p> <p>Няма промени в ЗДС и ЗОС. Прехвърля се собственост на общините по старата процедура.</p> <p>Министерство на културата</p> <p>Предоставени са безвъзмездно за управление имоти публична държавна собственост на община Троян, община Казанлък, община Перушица, Столична община.</p> <p>Министерство на отбраната</p> <p>1. Предоставени имоти от МО за 2013 на общини в изпълнение на ПМС:</p> <p>16 броя имоти на:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Община Любимец</li> <li>- Община Тетевен</li> <li>- Община Сливница – 2 имота</li> <li>- Община Варна – 5 имота</li> <li>- Община Царево – 5 имота</li> <li>- Община Пловдив</li> <li>- Община Радомир</li> </ul> <p>2. Безвъзмездно предоставяне на имоти с предварително даване на съгласие за отнемане по чл. 17, ал. 2 от ЗДС със Заповед на областен управител</p> <p>31 броя имоти на:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Община Тунджа</li> <li>-Столична община – 2 имота</li> <li>- Община Брезник</li> <li>- Община Царево</li> <li>-община Бургас – 4 имота</li> </ul> <p>- областния управител на община Бургас – 2 имота</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- община Любимец – 3 имота</li> <li>- община Мадан</li> <li>- община Петрич – 2 имота</li> <li>- община Дупница – 2 имота</li> <li>- община Петрич – 2 имота</li> <li>- община Дупница – 2 имота</li> <li>- община Димитровград</li> <li>- община Балчик</li> <li>- Областен управител на област Пловдив – 3 имота</li> </ul>
--	-----------------------	---	--

		<p>Частично изпълнена</p> <p>Неизпълнена</p> <p>Изпълнена</p> <p>Частично изпълнена</p>	<p>- областен управител на област Плевен  - Областен управител на област Хасково  - областен управител на област Благоевград</p> <p>- община Кюстендил</p> <p>- община Малко Търново – 3 имота</p> <p>МВР</p> <p>Към 01.01.2014 г. са предоставени в собственост на общини 44 броя държавни имоти.</p> <p>Министерство на земеделието и храните</p> <p>През 2013 в системата на МЗХ не е извършено прехвърляне на имоти – държавна собственост на общините, в т.ч. на поземлени имоти, представляващи горски територии – държавна собственост</p> <p>МФ</p> <p>Значителен брой прехвърлени имоти, съгласно Решения на МС.</p> <p>МРР</p> <p>По предложение на министъра на регионалното развитие, въз основа на подготвени от страна на Дирекция „Държавна собственост“ материали – доклади на министъра на РР и проекти на РМС, в периода 1.01.2013-31.12.2013 г.вкл. са приети:</p> <p>66 РМС за безвъзмездно прехвърляне на имоти – държавна собственост, в полза на общини, по реда на чл.54 от ЗДС и</p> <p>7 РМС за безвъзмездно предоставяне на имоти – публична държавна собственост, за управление от общини, по реда на чл.15, ал.2 от ЗДС.</p> <p>От страна на МРР, респ. Дирекция ДС, не са предприемани действия за промени в ЗДС и ЗОС в насока, касаеща Мярка 3.</p>
--	--	---	---

		Частично изпълнена	<p>МОН</p> <p>През 2013 г. с решения на Министерския съвет са прехвърлени общо 3 имота – държавна собственост, освободени при преобразуване и закриване на държавни звена от системата на народната просвета, както следва:</p> <p>- Решение № 783/12.12.2013 г. на Министерския съвет за прехвърляне на държавен имот в собственост на община Минерални бани;</p> <p>- Решение № 606/10.10.2013 г. на Министерския съвет за прехвърляне на държавен имот в собственост на община Павликени;</p> <p>- Решение № 243/19.04.2013 г. на Министерския съвет за прехвърляне на държавен имот в собственост на община Велико Търново.</p>
--	--	--------------------	---

**Приоритет 3.** Ускорено увеличаване на инвестиционния капацитет и на правомощията на общините да провеждат местна инвестиционна политика

Мярка	Срок	Състояние	Описание
3. Укрепване на финансовия, административния и програмния капацитет на общините за разработване, съфинансиране и управление на инвестиционни проекти, в т.ч. и от фондовете на ЕС	2010 – 2013	Изпълнена	<p>НСОРБ организира и провежда годишни срещи на експертите по екопроекти.</p> <p>По проект по ОПАК са проведени 28 обучения по такива теми /устройствена политика и планиране, управление на отпадъците и опазване на околната среда, управление на водите и екология, енергин мениджмънт, дългосрочно бюджетно прогнозиране/. Обучени са над 600 общински експерти.</p>



		<p>В процес на изпълнение</p> <p>Изпълнена</p>	<p>МТСП</p> <p>През 2013 г. Са сключени договори с 28 общини на обща стойност 6.8 млн.лв. По този начин общият брой на общините с договори по Оперативна програма «Развитие на човешките ресурси» нарастна до 240 /вкл. Райони на общини/ с общ бюджет от 117.5 млн. Лв. Предоставено е финансиране по общо 704 проекта.</p> <p>МЗХ</p> <p>Продължава действието на ПМС № 59 от 11 март 2011 г. За условията и реда за отпускане на безлихвени заеми на общините от централния бюджет за финансиране на разходите за окончателни плащания по одобрени проекти по Програмата за развитие на селските райони за периода 2007 – 2013 г. И за тяхното възстановяване. С постановлението се променя нормативната уредба за прилагане на мерките по ПРСР , чиито бенефициенти са общини и се постига укрепване на финансовия им капацитет при управление на проекти.</p> <p>В края на 2013 г. С изменение на ПМС № 59 е удължен срокът за предоставяне на безлихвени заеми на общини – бенефициенти по ПРСР до 10 декември на съответната календарна година. С ПМС №3 от 15 януари 2014 г. За изпълнение на държавния бюджет на Република България за 2014 г. Отново се регламентира механизъм за финансиране на разходите по ДДС на общини – ползватели по ПРСР при авансово плащане</p> <p>Авансово плащане при безлихвен заем по ПМС 59. Постига се укрепване на финансовия капацитет на общините при реализиране на проекти по ПРСР.</p> <p>Общата стойност на одобрената субсидия по мерките на ПРСР за бенефициенти – общини /»Общински мерки»/ към 31.12.2013 г. Е в размер на 2 302 610 753 лв., в т.ч. :</p> <p>-По мярка 313 «Насърчаване на туристическите дейности» сключените договори са с общ размер на субсидията 16532463 лв</p>
--	--	--	---

			<p>- По мярка 226 «Възстановяване на горския потенциал и въвеждане на превантивни дейности» са сключени договори с общ размер на субсидиата 20 585 210 лв.</p> <p>- По мярка 432-2 «Придобиване на умения и постигане на обществена активност на съответните територии за потенциални местни инициативни групи», сключените договори са с общ размер на субсидията 9387516 лв.</p> <p>- По мерки 41 и 431-1 по които бенефициентите са местни инициативни групи с участие на общините, са сключени договори с общ размер на субсидията 128276604 лв.</p> <p>МОСВ</p> <p>В процес на изпълнение Провеждане на постоянни срещи и консултации с бенефициентите от Управляващия орган /УО/ и Междинното звено /МЗ/ на Оперативна програма «Околна среда». Повишава се проектния капацитет на общините.</p> <p>В процес на изпълнение МОСВ</p> <p>Провеждане на обучение на бенефициентите и постоянно съдействие от страна на МЗ във връзка с изпълнение на проектите.</p> <p>Изпълнена МОСВ</p> <p>Назначаване на сътрудници в дирекции «КПОС» и «ФЕСОС» /УО и МЗ на ОПОС/. В двете дирекции бяха назначени сътрудници, с цел подпомагане подготовката и изпълнението на проектите.</p> <p>В процес на изпълнение Налагане на финансови корекции съгласно насоките на Европейската комисия за определяне на финансови корекции. Поради допуснати нарушения при провеждане на процедури по ЗОП от страна на бенефициентите с цел гарантиране на доброто финансово управление и насърчаване на качеството на подготовка и обявяване на обществени поръчки, Управляващия орган налага финансови корекции.</p>
--	--	--	---

**Приоритет 4.** Прехвърляне на правомощия за управление на делегираните на общините услуги

Мярка	Срок	Състояние	Описание
4. Преценка на разделението на публичните услуги и трансформиране на част от делегираните услуги като местни със съответните ресурси и правомощия	2011 - 2013 г.	Неизпълнен а Изпълнена	НСОРБ МФ В изпълнение на бюджетната процедура за съответната година ежегодно се приема РМС за определяне на стандарти за финансиране на делегираните от държавата дейности с натурални и стойностни показатели (РМС № 249/23.04.2013 г., изм. с РМС №658/31.10.2013 г.)

**Приоритет 5.** Повишаване на обективността и ефективността при разпределяне на ресурси и правомощия на основата на равнопоставен диалог между централната и местната власт

Мярка	Срок	Състояние	Описание
4. Участие на представители на общините в мониторинга за използване на средствата от структурните фондове на ЕС	2010-2013 г.	Изпълнена	НСОРБима представители на общините във всички комитети за наблюдение на ОП
5. Регулярни срещи на представители на общините с управляващите органи на ОП за решаване на текущи въпроси	2010-2013 г.	Изпълнена	НСОРБ През 2013 г. провеждането на регулярни ежемесечни срещи с всички УО беше преустановено. Провеждани са срещи с УО на националните срещи на НСОББ, както и целеви срещи с отделни УО по наболели проблеми.

<p>7. Осигуряване участието на представители на местните власти в работни групи за разработване на проекти на нормативни актове и на стратегически и програмни документи, засягащи местното самоуправление</p>	<p>2010-2013 г.</p>	<p>Частично изпълнена</p> <p>Изпълнена</p> <p>Изпълнено</p>	<p>НСОРБ</p> <p>В преобладаващата част от случаите министерствата канят представители на общините за участие в такива РГ.</p> <p>Но продължава практиката важни за местното самоуправление закони и подзаконовни актове да се разработват без представители на общините.</p> <p>МВР</p> <p>Осигурено е участието в работни групи на представители на местните власти при изготвянето на :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- План за изпълнение на стратегията за развитие на доброволните формирания за защита при бедствия, пожари и други извънредни ситуации в Република България за периода 2013-2020 г.</li> <li>- Национална програма за защита при бедствия 2013-2018 г. и годишен план за изпълнението и.</li> </ul> <p>МЗХ</p> <p>Членовете на Комитета за наблюдение на ПРСР 2007-2013 г. с право на глас, както и на постоянните работни групи към него са представители на НСОРБ и ФРМС.</p> <p>Представителите на НСОРБ и ФРМС участват при изготвяне на проектите и изменения на наредбите по мерките от ПРСР , както и в експертните комисии за осигуряване на прозрачност /ЕКОП/.</p> <p>Създадените по Ос 4 МИГ по ПРСР 2007 - 2013 г. /35 от които вече изпълняват договори за финансиране на стратегии за местно развитие/ са публично-частни партньорства със задължително участие на общините в колективния върховен орган и след решение на общинския съвет.</p> <p>Със Заповед № РД 09-1322 от 19.11.2012 г. На министъра на земеделието и храните е създадена Тематична работна група за разработване на Програма за развитие на селските райони за периода 2014-2020 г. Като членове на тематичната работна група са включени и представители на НСОРБ.</p>
--	---------------------	---	---

		Изпълнена	МФ Подписано на 13.10.2013 г. Споразумение за сътрудничество между Министерския съвет (МС) и Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ)
10. Реализация на програма за подпомагане на общини в тежко финансово състояние	2011 - 2013 г.	Неизпълнена  Частично изпълнена	НСОРБ Няма изготвена програма. Такива средства по съответни критерии не са превеждани. Едва в бюджет 2014 е заложена такава мярка. МФ Предвидена разпоредба – чл. 89 в Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г., съгласно която Министерският съвет може да подпомага общини в затруднено финансово състояние, като условията, редът и критериите за предоставяне на средствата се определят с акт на МС

**Приоритет 6. Повишаване на капацитета и отговорността на местните власти за формулиране и провеждане на общинските политики**

Мярка	Срок	Състояние	Описание
2. По-ефективно използване на капацитета на РАО и професионални сдружения на общински служители за формулиране и провеждане на местни политики.	2010-2013 г.	Изпълнена	НСОРБ Трайно взаимодействие на НСОБ с асоциациите на председатели на ОбС и на секретари на общини /НАПОС и НАСОБ/, както и с РАО при: формиране на обща позиция по проекти на нормативни актове, при провеждане на национални форуми на общините, Ден на диалога със законодателната власт и др.
3. Проучване на възможности за усъвършенстване на административно-териториалното устройство на страната	2011-2013 г.		

**Приоритет 7. Ефективно прилагане на принципите за добро управление на местно ниво на Съвета на Европа**

Мярка	Срок	Състояние	Описание
3. Присъждане на етикета за иновации и добро управление на общините	2010 - 2013	Изпълнена	НСОРБ Втората процедура по присъждането на Етикета за иновации и добро управление завърши с официална церемония, проведена през м. октомври 2013 г. в рамките на Годишната среща на местните власти. Етикетът бе връчен на 16 отличили се български общини от министъра на регионалното развитие – г-жа Терзиева и председателя на УС на НСОБ – г-н Попов.

**МЕРКИ ПО СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 2 Оптимизиране на функционалната компетентност на областния управител за координация на секторните политики на регионално равнище.**

**Приоритет 1.** Повишаване на капацитета и отговорността на областната администрация за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси

Мерки	Срок	Състояние	Описание
4. Подобряване на координацията между централните органи на изпълнителната власт и областните управители	2010 - 2013 г.	Изпълнена	МС Координацията между централните и териториалните органи на изпълнителната власт е необходимо да бъде разглеждана като многообразен и постоянен процес на комуникация, взаимна информираност, съгласуваност на политиките и действията и взаимодействие. Като такъв трудно може да се приеме, че регламентацията му на законово ниво /ЗИД на ЗА/ може да гарантира неговата ефективност. Смишълът на тази мярка е в създаването и утвърждаването на модел на комуникация и взаимодействие, който да води до резултати и ефективно реализиране на политиките. Това е видно и от отчетеното изпълнение на мярката в предходните годишни доклади. От страна на администрацията на МС мярката е изпълнена още през 2010 г. с разработването на ЗИД на ЗА, който е внесен през месец декември същата година в СДДУ.

**МЕРКИ ПО СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 3 Развитие на местното самоуправление в рамките на общината чрез повишаване на управленската и финансовата самостоятелност на кметствата и заведенията за услуги**

**Приоритет 1. Разширено прилагане на системата на делегираните бюджети в заведенията за услуги**

Мерки	Срок	Състояние	Описание
1. Стимулиране на общините за внедряването на системата на делегираните бюджети в заведенията за услуги	2010 - 2013 г.	Частично изпълнена  Изпълнена	НСОРБ Не са създадени такива стимули. Провеждат се само обучения. МОН От 2008 г. общинските и държавни училища във всички общини в България прилагат системата на делегираните бюджети.

**Приоритет 2. Повишаване управленската и финансова самостоятелност на кметствата**

Мерки	Срок	Състояние	Описание
4. Повишаване на административния и управленски капацитет на кметствата за осъществяване на предоставените им правомощия	2010 - 2013 г.	Изпълнена	През 2013 г. НСОРБ проведе 48 обучения с участие над 1500 кметове на кметства

Мерки	Срок	Състояние	Описание
2. Разработване на мониторингови доклади за оценка на резултатите от изпълнението на Стратегията и Програмата за децентрализация	Годишно 2010 - 2013 г	Изпълнена	Приет с РМС № 719 от 22.11.2013 г. Доклад за изпълнението на Стратегията за децентрализация и на Програмата за изпълнение на стратегията за децентрализация през 2011 и 2012 г.