

**ДЕТАЙЛНО ОПИСАНИЕ НА ПРОЕКТА**

**22BG07 - РАЗВИТИЕ НА ФИСКАЛНАТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ПОДОБРЯВАНЕ НА ФИНАНСОВОТО УПРАВЛЕНИЕ НА МЕСТНО НИВО В БЪЛГАРИЯ**

**СПОРАЗУМЕНИЕ ЗА ПРИНОС ЗА РЕФОРМА/CE**

**REFORM/IM2022/002**

**Съкращения и акроними**

|  |  |
| --- | --- |
| **CE** | Съвет на Европа |
| **ЕС** | Европейски съюз |
| **ГД РЕФОРМИ** | Генерална дирекция за подкрепа на структурните реформи на Европейската комисия |
| **ЕКДУ** | Европейският комитет по демокрация и управление, Съвет на Европа |
| **ЦЕДУ** | Център за експертиза за добро управление, Съвет на Европа |
| **СГДП** | Служба на Генерална дирекция на програмите, Съвета на Европа |
| **МФ** | Министерство на финансите, Република България |
| **МРРБ** | Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Република България |
| **НСОРБ** | Национално сдружение на общините в Република България |
| **КГ** | Консултативна група |
| **ОГО** | Организации на гражданското общество |
| **УЧР** | Управление на човешките ресурси |
| **КСП** | Консултативен съвет на проекта |

Съдържание

**Съкращения и акроними** 2

[1. контекст и цели на ПРОЕКТА](#_Toc98231814)  [4](#_Toc98231814)

[1.1 Контекст](#_Toc98231815)  [4](#_Toc98231815)

[1.2 Цели на проекта](#_Toc98231816)  5

[1.3 Уместност на проекта](#_Toc98231817)  [5](#_Toc98231817)

1.4 Бенефициентен орган(и) на държавата-членка на ЕС, целеви групи и други заинтересовани страни 6

[2. Описание и ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРОЕКТА](#_Toc98231819)  6

[2.1 Въздействие и ефекти от проекта](#_Toc98231820)  6

[2.2 Резултати и дейности по проекта](#_Toc98231821)  7

[3. МЕСТОПОЛОЖЕНИЕ И ПРОДЪЛЖИТЕЛНОСТ](#_Toc98231822)  11

[3.1 Местоположение](#_Toc98231823)  11

[3.2 Индикативен график за дейностите](#_Toc98231824)  11

[3.3 Език](#_Toc98231825)  12

[4. ОРГАНИЗАЦИОНен план](#_Toc98231826)  12

[4.1 Организация на проекта](#_Toc98231827)  12

[4.2 Координация с ГД РЕФОРМИ](#_Toc98231828)  15

5. Специфични за проекта РИСКОВЕ И НЕСИГУРНОСТИ ОТНОСНО ИЗПЪЛНЕНИЕТО 15

[6. ПУБЛИКАЦИЯ И РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА МАТЕРИАЛИ](#_Toc98231830)  16

[Приложение 1. ИНДИКАТИВНА ЛОГИЧЕСКА РАМКА НА МАТРИЦА](#_Toc98231831)  17

# 1. контекст и цели на ПРОЕКТА

## 1.1 Контекст

Съществува ниско ниво на финансова автономия и фискален капацитет сред общините в България, които остават силно зависими от трансфери от държавния бюджет, подчинени на строги бюджетни правила, които ограничават способността им да изпълняват собствени и делегирани функции в съответствие с местните икономически процеси и условия. Проектът на актуализирана Стратегия за децентрализация 2021-2025 г. определя като приоритети необходимостта от подобряване на собствената приходна база на общините и подобряване на връзките между общинския и държавния бюджет. Местното развитие е ключова приоритетна област на Плана за възстановяване и устойчивост[[1]](#footnote-1) и въпреки неотдавнашните политически сътресения от 3 парламентарни избори през 2021 г., Министерството на регионалното развитие и благоустройството, подкрепено от Министерството на финансите, посочи ангажимента си да се стреми към децентрализация.

Сложната законодателна и фискална рамка за общинското управление може да бъде подобрена, за да се изясни разпределението на компетенциите и да се предложи на общините по-голяма свобода на преценка при изпълнение на собствени и делегирани задачи. Българските власти биха приветствали препоръки, базирани на примери за най-добра европейска практика в тази област. Подобреният институционален и административен капацитет може да подпомогне ефикасните публични разходи, качественото предоставяне на услуги, доброто финансово управление и устойчивото интегрирано планиране на развитие на местно ниво, стимулирайки зеления икономически растеж и цифровия преход. Това също е важно в контекста на програмите за сближаване и развитие, за да се гарантира, че общините разполагат с адекватен капацитет и финансови ресурси за посрещане на нуждите от съфинансиране на проекти, финансирани от ЕС.

За да отговори на някои от предизвикателствата, изтъкнати по-горе, този проект ще се стреми да извърши цялостен актуализиран анализ на съществуващите човешки, финансови и административни ресурси на общините с конкретни препоръки и да разработи програма за изграждане на капацитет, за да гарантира, че те разполагат с необходимите и адекватни ресурси за подобряване на техния фискален капацитет и финансова автономия. В същото време ще бъде извършено подробно проучване на съществуващата законодателна и финансова рамка. Чрез мобилизиране на служители от междуправителствения Комитет по демокрация и управление на Съвета на Европа и съответните външни консултанти ще бъдат разработени препоръки и проект на план за действие за по-рационализирана законодателна и финансова рамка за местното самоуправление в подкрепа на прилагането на Стратегията за децентрализация. Изграждането на капацитет ще предостави експертен опит в отговор на специфични нужди, въз основа на съответните инструменти и еталони, включително тези на Центъра за експертиза за добро управление, като анализ на нуждите от обучение, местни финанси, управление на изпълнението и управление на човешките ресурси.

На национално ниво Министерството на регионалното развитие и благоустройството ще отговаря за координирането на проекта с българските власти и организации (вкл. Национална платформа на партньорите за добро демократично управление на местно ниво и Съвета по децентрализация на държавното управление). Министерството на финансите, като основна заинтересована страна, ще допринесе със съвети за подобряване на връзката между общинския и държавния бюджет и ще насърчи стабилна и ефективна финансова система на общинско ниво. Националното сдружение на общините ще участва в целия проект и ще помага за координирането и изпълнението на дейностите на местно ниво.

Мисията на Генерална дирекция „Подкрепа на структурните реформи“ (ГД РЕФОРМИ) на Европейската комисия е да насърчава икономическото, социалното и териториалното сближаване на Европейския съюз, като подкрепя усилията на държавите-членки за осъществяване на реформи. България е поискала подкрепа от Европейската комисия съгласно Регламент (ЕС) 2021/240 за създаване на Инструмент за техническа подкрепа („Регламент за ИТП“).[[2]](#footnote-2)

Искането за техническа подкрепа беше оценено от Комисията в съответствие с критериите и принципите, посочени в член 9 от Регламента за ИТП. След оценката, Европейската комисия реши да финансира искането и да предостави техническа подкрепа на България, заедно със Съвета на Европа (СЕ).

Техническата подкрепа ще бъде предоставена в областта на доброто демократично управление, финансовата децентрализация, с цел развитие на фискалната децентрализация и подобряване на финансовото управление в България при условията, определени в Споразумението за принос REFORM/IM/2022/02 (наричано по-долу „Споразумението“) .

## 1.2 Цели на проекта

Общата цел на този проект е да подкрепи България в усилията ѝ за провеждане на реформи, които биха могли да насърчат инвестициите, да повишат конкурентоспособността и да подпомогнат постигането на устойчива икономическа и социална конвергенция, устойчивост и възстановяване. Това би трябвало също така да засили нейния институционален и административен капацитет, включително на регионално и местно ниво, за улесняване на социално приобщаващия, екологичен и цифров преход, за ефективно справяне с предизвикателствата, посочени в специфичните препоръки за държавата, и за прилагане на правото на Съюза. ГД РЕФОРМИ заявява, че горното е в съответствие с член 3 от Регламента за ИТП.

Специфичната(ите) цел(и) на този проект е:

* да подкрепи България за проектиране, разработване и прилагане на реформи;

ГД РЕФОРМИ заявява, че горното е в съответствие с член 4 от Регламента за ИТП.

Постигането на целите на този проект не е отговорност единствено на СЕ и ще зависи отчасти, но не само, от действията (напр. последващи действия), предприети от България.

## 1.3 Уместност на проекта

Проектът е в съответствие с Актуализираната Стратегия за децентрализация на България и съответната Програма за изпълнение[[3]](#footnote-3). Той ще се стреми да допринесе за Стратегическа цел 2, свързана с развитието на местните финанси и създаването на стабилна и ефективна финансова система на общинско ниво, като помага на общините да развият капацитет и административна практика за подобряване на финансовото управление.

Проектът също така допринася за насърчаване на местното развитие в съответствие с Националната програма за развитие 2030[[4]](#footnote-4) и Плана за възстановяване и устойчивост[[5]](#footnote-5). Насърчаването на финансовата децентрализация и фискалната автономия може да помогне за преодоляване на различията в регионалното развитие и „дилемата на острова на просперитета“ чрез устойчиво местно развитие.

Цялостна програма за изграждане на капацитет, насочена към идентифицирани нужди, свързани със стратегията за децентрализация, ще помогне за информиране и насърчаване на реформите на централно и регионално ниво, ще подобри административния капацитет на общинско ниво и ще допринесе за развитието на ефективни, отговорни и прозрачни институции на местно ниво в съответствие с приоритет 6 на цел 16 от Целите за устойчиво развитие.

Проектът ще разгледа и приоритетите на ЕС, свързани с подобряване на сътрудничеството и качеството на публичната администрация на регионално и местно ниво и насърчаване на добрата практика на многостепенното управление.

В съответствие с настоящия мандат на Европейския комитет по демокрация и управление, политиките и най-добрите практики за зелена публична администрация на местно ниво ще бъдат разглеждани по напречен начин във всички дейности по проекта.

## 1.4 Бенефициентен орган(и) на държавата-членка на ЕС, целеви групи и други заинтересовани страни

Националният орган, който е поискал техническа подкрепа и ще се възползва от този проект, е Министерство на регионалното развитие и благоустройството, наричано по-нататък и орган-бенефициент.

Други ключови заинтересовани страни, включени в проекта са българските власти и организации, представени в Националната платформа на партньорите за добро демократично управление на местно ниво[[6]](#footnote-6), Съвета по децентрализация на държавното управление към Министерския съвет, Министерството на финансите, както и самите общини.

# 2. Описание и ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРОЕКТА

## 2.1 Въздействие и ефекти от проекта

Изпълнението на проекта допринася за продължаващата реформа в областта на децентрализацията, местните финанси и демократичното и икономическо развитие на местно ниво в България.

Очаква се България, след като е тясно ангажирана в изпълнението на проекта и се консултира на всички основни етапи от дейностите, които трябва да бъдат изпълнени, да предприеме необходимите последващи действия по крайните резултати чрез вътрешните си механизми и да изпълнява работата, съдържаща се в крайни резултати с оглед улесняване на постигането на ефекти и въздействието на проекта.

Очакваният дългосрочен ефект от този проект (**въздействие**) е, че българските общини имат повишена финансова автономия. Освен това се очаква проектът да доведе до допълнителни ефекти в краткосрочен и/или средносрочен план (**ефекти**). Ефектите са следните: правната, финансова и стратегическа рамка за фискална децентрализация е подобрена и нивото на собствените приходи на общините се е увеличило; местните служители са развили компетенции за прилагане на съответните критерии и измерване на изпълнението.

Постигането на ефектите и приносът за по-дългосрочно въздействие на този проект зависи главно от степента на последващи действия и прилагане на резултатите от България и последващо прилагане, както и от по-широки политически условия, които остават извън отговорността на Европейската комисия и СЕ. Такова изпълнение остава отговорност на България.

## 2.2 Резултати и дейности по проекта

За да се постигнат ефектите и да се улесни постигането на въздействие, дейностите трябва да се извършват от СЕ с оглед да се постигнат следните резултати:

**Резултат 1:** Технически доклад с изчерпателен актуализиран анализ на съществуващата правна, административна и оперативна рамка за общините

Техническият доклад ще се основава на изчерпателен анализ на ситуацията на съществуващата правна, административна, финансова и оперативна рамка за общините и ще служи като базова оценка и ще информира за изготвянето на правни, технически, финансови и политически съвети в подкрепа на процеса на децентрализация и насърчаване на фискалната децентрализация.

За да постигне резултата, СЕ ще извърши следните дейности:

***Дейност 0 Първоначално/първо заседание на Консултативната група***

Тази дейност има за цел да представи проекта на всички национални и международни заинтересовани страни, да обсъди очакваните му резултати и да одобри неговия работен план и график, които са общо съгласувани от всички бенефициенти. Заседанието ще се проведе онлайн или в помещения, предоставени от органа-бенефициент. Съветът на Европа ще изпрати предложения дневен ред и проект на презентация относно предложената от него методология, работен план и предложения график преди заседанието, които трябва да бъдат одобрени от ГД РЕФОРМИ и МРРБ.

В първоначалното заседание ще участват СЕ, ГД РЕФОРМИ, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерството на финансите, Националното сдружение на общините на Република България и представители на други свързани организации на гражданското общество.

***Дейност 1.1 Документално проучване относно политиките и законодателните разпоредби, регулиращи финансирането на местните власти***

Консултантите на СЕ, в сътрудничество с изпълнителния партньор и местни консултанти, ще събират и анализират всички съответни политически и законодателни разпоредби, включително Закон за публичните финанси, Закон за местното самоуправление и местна администрация, Закон за общинската собственост, Закон за общинския дълг, Закон за местните данъци и такси и съответните насоки за прилагане, актове и наредби на местните власти и техните практически последици, свързани с към правната, административната, финансовата и оперативната рамка за общините в България.

Анализът и оценката на потребностите на националните правни рамки ще бъдат извършени, като се вземат предвид спецификите на ситуацията в Република България и с позоваване на добри европейски практики и стандарти в управлението на местните финанси.

***Дейност 1.2 Мисия за установяване на факти***

Въз основа на предварително документално проучване, консултантите на СЕ ще проведат мисия за установяване на факти, за да се срещнат с партньори по изпълнението и местни заинтересовани страни, с принос от Националното сдружение на общините, за да потвърдят констатациите.

Предварително, преди мисията, консултантите на Съвета на Европа ще проведат планирана среща с МРРБ и Министерството на финансите, за да обсъдят точките, възникнали от документалното проучване, и да финализират списъка на заинтересованите страни, с които ще се срещнат в хода на мисията за установяване на факти.

***Дейност 1.3 Кръгла маса за обществени консултации***

След документалното проучване и мисията за установяване на факти, консултантите на СЕ ще участват в публична кръгла маса с ключови заинтересовани страни, за да потвърдят констатациите и да представят добри европейски практики, свързани със спецификата на ситуацията в Република България.

***Дейност 1.4 Изготвяне на технически доклад***

Технически доклад, изготвен на базата на документалното проучване, мисията за установяване на факти и публичната кръгла маса.

**Резултат 2:** Доклад от партньорска проверка с препоръки за подобрения на законодателната и фискалната рамка за децентрализация

ЦЕДУ, в сътрудничество с ЕКДУ, и в консултация с българските власти, ще събере екип от 3-5 партньори (високопоставени служители от съответните държави-членки на СЕ с подходящи познания и опит), които ще проучат съществуващата рамка и ще се срещнат с ключови заинтересовани страни и ще изготвят доклад, включващ приспособени препоръки, базирани на добрата европейска практика.

За да постигне резултата, СЕ ще извърши следните дейности:

***Дейност 2.1 Определяне на темата за партньорската проверка и състава на екипа***

Процесът на партньорска проверка ще се проведе в съответствие с Насоките за партньорска проверка на ЕКДУ (CDDG(2014)2). Ключови теми и въпроси, които ще бъдат разгледани от екипа за партньорска проверка, следва да бъдат потвърдени от българските власти. Изборът на партньори следва да е направен въз основа на съответен скорошен политически опит, съгласуван дневен ред на мисията, съставени основни документи.

Съставът на екипа за партньорска проверка ще бъде информиран за резултатите от дейности 1.1, 1.2 и 1.3 въз основа на съпоставимия скорошен опит от подобни приоритети за реформа. ЦЕДУ, след консултация с българските власти, ще идентифицира екип от 3-5 партньори от съответните държави-членки с подходящи познания и опит по темите и проблемите, които засягат България. Един или двама независими консултанти – поне един с опит в контекста на страната – ще се присъединят към екипа.

Датата на мисията; списък на институционалните представители и заинтересованите страни, които ще се срещнат; и проект на дневен ред ще бъдат предварително съгласувани с българските власти.

***Дейност 2.2 Партньорска проверка с участието на висши служители от други държави-членки на СЕ***

Екипът за партньорска проверка пътуващ до България, придружен от официален(ни) и експертен (ни) консултант(и) на СЕ, ще се срещне със заинтересованите страни.

Мисията за партньорска проверка ще се проведе в рамките на 2-3 работни дни, като започва и завършва със среща между екипа за партньорска проверка и българските власти (МРРБ/МФ според случая).

В края на посещението екипът за партньорска проверка ще представи устно предварителни констатации и препоръки на властите-домакини и ГД РЕФОРМИ (според случая).

***Дейност 2.3 Изготвяне на доклад от партньорската проверка***

Въз основа на мисията за партньорска проверка и допълнителни приноси от партньорите, ще бъде изготвен и представен доклад на българските власти.

Докладът ще включва примери за добрите практики и клопки, срещани при приемането и прилагането на съответните политики в държавите-членки, представени от екипа за партньорска проверка.

Публикуването на доклада остава по преценка на българските власти.

**Резултат 3:** Документ с политически съвети, включително препоръки за административни, оперативни, регулаторни и законодателни промени в местното финансиране въз основа на най-добрата европейска практика.

В светлината на техническия доклад (резултат 1), доклада от партньорската проверка (резултат 2) и други възникващи нужди, консултантите на СЕ се ангажират да изготвят специфичен документ с политически съвети, съгласуван с Консултативната група.

За да постигне резултата, СЕ ще извърши следните дейности:

***Дейност 3.1 Политически съвети относно политиката за финансово изравняване***

Консултантите на СЕ, след консултации с Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерството на финансите, Националното сдружение на общините на Република България и други заинтересовани страни, ще изготвят документ с политически съвети, като вземат предвид спецификата на ситуацията в Република България и на базата на добрата европейска практика за подобряване на механизма за финансово изравняване.

***Дейност 3.2 Политически съвети относно мерки за насърчаване на фискалната автономия на местно ниво***

Консултантите от СЕ, след консултация с Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерството на финансите, Националното сдружение на общините на Република България и други заинтересовани страни, ще изготвят документ с политически съвети, съдържащ препоръки и действия за насърчаване на фискалната автономия на местно ниво на базата на добрата европейска практика, като се отчитат особеностите на ситуацията в Република България, включително и по отношение на Конституцията.

***Дейност 3.3 Заключителна конференция по проекта***

Резултатите от проекта, включително правни и политически съвети и учебни програми за изграждане на капацитет, ще бъдат представени на заключителна конференция.

Заключителната конференция ще събере всички свързани партньори и бенефициенти по проекта – Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Министерство на финансите, Националната платформа на партньорите за добро демократично управление на местно ниво, Съвета по децентрализация на държавното управление към Министерски съвет, Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) и представители на общините – с оглед да се представят и потвърдят ключовите резултати и постижения на проекта.

Събитието ще изиграе ролята на публично представяне на резултатите с оглед повишаване на осведомеността и насърчаване на отговорността на местните власти.

**Резултат 4:** Учебни програми и материали за обучение, подготвени и адаптирани за използване в дейности за изграждане на капацитет за и от местните служители и асоциацията на местното самоуправление на базата на съответните инструментариум на Центъра за експертиза за добро управление (ЦЕДУ).

Успоредно с цялостния анализ на политиката и законодателните разпоредби, отнасящи се до правната, административната и оперативна рамка за общините в България, ще бъде извършен анализ на нуждите от обучение в тясно сътрудничество с Националното сдружение на общините на Република България с цел развитие на учебни програми, базирани на съответните елементи от [инструментариума на ЦЕДУ](https://www.coe.int/en/web/good-governance/toolkits).

За да постигне резултата, СЕ ще извърши следните дейности:

***Дейност 4.1 Планиране на заинтересованите страни и анализ на нуждите от обучение на общинските ресурси***

Цялостно планиране и [анализ на нуждите от обучение](https://rm.coe.int/tna-and-nts-training-needs-analysis-and-national-training-strategies-h/1680746e54), ръководен от консултанти на СЕ с подкрепата на местните изпълнителни партньори.

***Дейност 4.2 Пилотно упражнение за установяване на еталони за местни финанси и нуждите от стандартни разходи***

Чрез използване на Еталона за местните финанси на ЦЕДУ за централни и местни власти и Стандартната методология за разходни нужди SOSE, ще бъде проведено пилотно упражнение сред представители на централните власти, по-специално Министерството на финансите, и част от българските общини, предложени след консултация с НСОРБ.

***Дейност 4.3 Консултации с различните заинтересовани страни и семинари за потвърждаване на различните стъпки***

Срещи с обществени консултации, организирани за представяне на адаптирани еталони и индикатори.

***Дейност 4.4 Дейности за изграждане на капацитет и повишаване на осведомеността, базирани на съответните източници, включително инструментариума на ЦЕДУ.***

Програма за обучение, включваща ръководства и материали за обучение, ще бъде разработена и приложена на базата на съответните модули от инструментариума на ЦЕДУ, включително [Еталон за местните финанси](https://rm.coe.int/local-finance-benchmarking-introduction-and-methodology/16809ed7b1), [Управление на изпълнението](https://rm.coe.int/toolkit-on-performance-management-/168070c09f), [Управление на човешките ресурси (HRM)](https://rm.coe.int/hrm-modern-and-effective-human-resources-management/1680746cb9), [Програма Лидерска академия (LAP)](https://www.coe.int/en/web/good-governance/lap) и [Инструмент за мониторинг и оценка на обучителни програми за професионално развитие на местното самоуправление (URSO).](https://www.coe.int/en/web/good-governance/urso)

***Дейност 4.5 Предоставяне на обучения и обучение на обучители***

Поредица от обучения, включително за високопоставени служители и обучение на обучители, ще се провеждат от експерти на СЕ, за да се осигури устойчив трансфер на компетенции, развитие на местна експертиза, насърчаване на каскадно обучение и засилено чувство за притежание на резултатите.

***Дейност 4.6 Разработване на ръководство и насоки за захранване на процеса на реформа***

Разработени и/или адаптирани и преведени стратегически насоки и практически ръководства (включително за най-добри практики) за подобряване на публичното финансиране и отчетност в подкрепа на процеса на децентрализацията на всички нива на управление.

#  3. МЕСТОПОЛОЖЕНИЕ И ПРОДЪЛЖИТЕЛНОСТ

## 3.1 Местоположение

Дейностите ще бъдат организирани от проектния екип на СЕ, разположен в Франция, гр. Страсбург.

Презентации, семинари, конференции и/или всякакви други срещи, при които е необходимо физическо присъствие на екипа по проекта на СЕ, трябва да се проведат в България, гр. София.

Някои дейности по проекта като теренна визита, партньорска проверка и дейности за обучение на обучители ще се проведат (ако позволяват санитарните условия) в България, както в София, така и при посещения в общините.

В светлината на променящите се санитарни условия, както и възникващите ограничения за пътуване, срещите, където е необходимо присъствието на проектния екип на СЕ, могат да бъдат организирани чрез мултимедийни устройства за аудио-, видеоконферентна връзка, съгласувани с ГД РЕФОРМИ и съответните власти.

**3.2 Индикативен график за дейностите**

Периодът на оперативно изпълнение на проекта се очаква да продължи 20 месеца. Оперативният период на изпълнение се счита от 15 юни 2022 г. при условие, че настоящето Подробно описание на проекта бъде одобрено от Управителния комитет.

 Графикът на дейностите и резултатите е изложен, както е посочено в таблицата по-долу (индикативен график), като се приема непрекъсната подкрепа и ангажимент от страна на България и се предполага, че няма забавяне при провеждането на срещи със заинтересованите страни, достъп до съответната политика, правна и регулаторна документация и организиране на съответните презентации, работни срещи и конференции, включително наличието на участници за събитията.

|  |  |
| --- | --- |
| **Резултати** | **Месец от периода на изпълнение** |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 |
| Резултат 1 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Дейност 1.1 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Дейност 1.2 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Дейност 1.3 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Дейност 1.4 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Резултат 2 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Дейност 2.1 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Дейност 2.2 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Дейност 2.3 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Резултат 3 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Дейност 3.1 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Дейност 3.2 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Дейност 3.3 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Резултат 4 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Дейност 4.1 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Дейност 4.2 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Дейност 4.3 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Дейност 4.4 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Дейност 4.5 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Дейност 4.6 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |

***Таблица 1: Индикативен график (по месеци от началото на проекта)***

## 3.3 Език

Всички срещи и технически (включително подготвителни) дискусии ще се провеждат на английски език.

Симултанен превод на английски език ще бъде осигурен от Съвета на Европа, ако е необходимо.

Всички резултати по проекта ще бъдат произведени на английски език.

# СЕ ще преведе резултати 1, 2 и 3 на български език. Разходите, свързани с превода, са включени в приложение 2 (бюджет). Разходите, свързани с превода на резултат 4, ще бъдат поети от България.

# 4. ОРГАНИЗАЦИОнен план

## 4.1 Организация на проекта

Проектът е организиран по следния начин:

### 4.1.1 СЕ

Органът за управление на проекта е Консултативният съвет на проекта (КСП). КСП ще бъде съставен от представителите на донора на проекта (ГД РЕФОРМИ), Министерството на регионалното развитие и благоустройството на България, Министерството на финансите на България, Националното сдружение на общините в Република България, други организации на гражданското общество (ОГО) и екипа на проекта. КСП ще се среща веднъж на всеки 6 месеца, за да обсъди изпълнението на проекта, да оцени постигането на резултатите, да анализира резултатите и да обсъди бъдещи действия. КСП ще разработи стратегия на проекта и ще разгледа всички основни проблеми с които проектът може да се сблъска.

Отговорностите на КСП са следните:

* приема общия работен план на проекта и 6-месечните работни планове;
* оценява напредъка и приема предстоящите приоритети по проекта;
* приема всякакви корекции в резултатите от програмата и/или работните планове;
* извършва окончателен преглед на изпълнението и резултатите на проекта;
* гарантира, че са взети мерки за осигуряване на възможно най-широко разпространение на резултатите от проекта;
* препоръчва стратегии за бъдеща устойчивост.

Съветът на Европа (Екипът за управление на проекта) ще осигури секретариат за заседанията на КСП, който ще изготвя презентации преди всяко заседание на КСП и протоколи от КСП.

Екипът на СЕ отговаря за координирането и администрирането на проекта, както и за консултирането с ГД РЕФОРМИ и с екипа на проекта от България, относно резултатите от проекта.

Проектът ще се изпълнява от Центъра за експертиза за добро управление (ЦЕДУ) на СЕ . Цялостната координация на техническото сътрудничество, осъществявано от СЕ, попада в компетенциите на Службата на Генерална дирекция за програмите (СГДП), която ръководи програмирането и набирането на средства за действия за сътрудничество и отговаря за докладването (описателно и финансово) до ГД РЕФОРМИ. Управлението на изпълнението на проекта ще бъде осигурено в централата на СЕ в Страсбург от висшето ръководство (ЦЕДУ и Отдела за добро управление) и от специализиран персонал по проекта. Ролите, функциите и отговорностите на съответните звена са ясно описани в процедурите на Организацията и интегрирани в съответните работни планове.

Екипът на проекта ще включва старши ръководител на проекта на пълно работно време и асистент по проекта на непълно работно време, който ще отговаря за управлението и изпълнението на този проект.

ЦЕДУ ще мобилизира съответните европейски и национални експерти. Договарянето на експерти ще бъде извършено в съответствие с правилата и процедурите за обществени поръчки на СЕ.

Държавни служители и друг персонал, нает от институциите бенефициенти, или друг персонал на публичната администрация, чиито обичайни работни задачи съвпадат със задачите, изисквани от национална консултация, не се назначават като консултанти на СЕ и тяхната услуга не се заплаща от одобрения бюджет на проекта.

Старши ръководител на проекта (на пълен работен ден): Старшият ръководител на проекта в Страсбург ще гарантира съответствието на проекта с препоръките на СЕ и съответните международни стандарти и ще действа като контрольор на качеството на определените резултати и докладите на проекта. Той/тя ще отговаря за надзора на координацията между НПО-грантополучателите, националните и международните консултанти на проекта. Той/тя ще следи и съветва относно цялостната дейност и планиране на ресурсите, мониторинга и докладването на цялостния напредък и ще гарантира, че дейностите са стратегически проектирани и изпълнени, като по този начин се гарантира дългосрочно въздействие и устойчивост. Старшият ръководител на проекта ще оцени критично напредъка, постигнат по проекта, всички срещнати пречки и нови възможности, като по този начин ще допринесе за идентифицирането и прилагането на решения на всеки проблем, възникнал по време на изпълнението на проекта. Той/тя също ще финализира всички доклади по проекта, преди да бъдат представени на бенефициента и донора, като гарантира, че е приложена оценка на качеството на резултатите от проекта. В тясна координация с грантополучателите, той/тя ще наблюдават планирането и бюджетирането по проекта и ще предостави първоначална оценка на качеството на резултатите, направени от консултантите. Той/тя ще гарантира подходящ принос, ежедневно, ако е необходимо, от базираните в Страсбург механизми за мониторинг, както и ще координира и използва органите за определяне на стандарти и партньорски натиск, също базирани в Страсбург.

Асистент по проекта (на непълно работно време): Асистентът по проекта на непълно работно време в Страсбург ще участва тясно в предоставянето на секретарска подкрепа при планирането и организирането на дейностите в съответствие с работния план, включително подготовка на мястото на заседанието, организиране на пътуване и настаняване на консултанти, обучители и участници. А именно, той/тя ще подпомага екипа на проекта при стартирането на всички административни процедури, включително договорни ангажименти за всяка съответна дейност по Работния план, ще осигурява секретарска и логистична подкрепа за консултантите, участващи в дейностите и други свързани задачи. Той/тя ще отговаря за ежедневните финансови и административни аспекти на проекта, по-специално за изготвяне на проекти на искания за поемане на ангажименти, ще проверява разписки и документация преди плащания, ще подготвя и проследява мисии и ще допринася за финансовите отчети. Той/тя ще отговаря за следенето на всички административни файлове, финансовите договорености относно събитията по проекта, както и ще се занимава с организацията на събития, насочени от Страсбург (проучвателни посещения, експертиза, пътувания на служители и т.н.).

Финансов асистент (на непълно работно време): Финансовият асистент на непълно работно време в Страсбург ще отговаря за предоставянето на подкрепа по финансови и бюджетни въпроси; преглед на ангажиментите и действителните разходи (напр. фактури, плащания, мисии и т.н.) за съответствие с приложимите разпоредби; анализира разликите между бюджетните прогнози и действителните разходи, изготвя/мониторинг поръчки за покупка; тръжни процедури; изготвя периодични финансови отчети; докладва на старшия ръководител на проекта за състоянието и напредъка на дейностите, и ако и когато възникнат проблеми.

Набирането на персонал по проекта ще бъде извършено в пълно съответствие с правилата и разпоредбите на СЕ. Набирането остава отговорност на С Е, който ще взема окончателни решения за всяко назначение. СЕ ще информира бенефициентите за крайните резултати от процедурите по набиране на персонал при първа възможност, както и за всякакви промени в политиката за човешки ресурси по време на периода на изпълнение.

### 4.1.2 Ресурси, които трябва да бъдат аутсорсвани

СЕ ще аутсорсва ресурси за изпълнението на този проект, чрез грантове, отпуснати на партньори по изпълнението. Аутсорсваните ресурси следва да покриват по-специално разходи, свързани с предоставянето на местна експертиза и логистична подкрепа при организацията на дейностите. До 4 гранта ще бъдат отпуснати на съответните организации или институции в България, които имат особена експертиза и опит по темите на проекта и достъп до съответна мрежа от национални експерти.

Предварителният списък на грантополучателите включва:

* Национално сдружение на общините в Република България,
* Фондация за реформа на местното самоуправление,
* Форум Гражданско участие,
* Национална асоциация на общинските служители в България.

### 4.1.3 Ресурси, които трябва да бъдат предоставени от България

България ще състави проектен екип, включващ представители на Министерството на регионалното развитие и благоустройството, които са определени от България като подходящи. България ще назначи ръководител на екипа по проекта, който ще действа като национална контактна точка за дейностите и ще осигури координация със СЕ и други национални заинтересовани страни.

България ще предостави цялото необходимо оборудване, своите експерти и всички документи, данни и информация, необходими за изпълнението на проекта. България също така ще осигури пълна поддръжка на техническото оборудване на СЕ, включително налични зали за заседания, презентации, семинари, конференции и срещи в съответните помещения, достъп до интернет, телеконферентни съоръжения и организация на срещите с други заинтересовани страни. България ще се погрижи за превода на всички документи, необходими за изпълнението на проекта, на английски език.

## 4.2 Координация с ГД РЕФОРМИ.

Координацията на работата с ГД РЕФОРМИ ще се извършва в съответствие с разпоредбите на раздел 4.4 от Приложение I към Споразумението.

СЕ и ГД РЕФОРМИ редовно ще обменят информация относно напредъка на проекта и графика на дейностите по проекта за следващия месец(и), включително мисиите.

Освен това в началото на проекта ще бъде създадена Консултативна група (КГ). КГ ще се състои от представители на Министерството на регионалното развитие и благоустройството (и други заинтересовани страни от България, включително Министерството на финансите), ГД РЕФОРМИ и СЕ и ще се събира на тримесечие, за да се направи равносметка на дейностите, преглед на напредъка на резултатите и ще дава съвети относно изпълнението на проекта.

# 5 . Специфични за проекта РИСКОВЕ И НЕСИГУРНОСТ ОТНОСНО ИЗПЪЛНЕНИЕТО

Раздел 6 от Приложение I към Споразумението идентифицира редица рискове, свързани с прилагането на Споразумението като цяло, и предлага съответните мерки за преодоляването им. Тези рискове и мерки за преодоляването им ще бъдат взети предвид при изпълнението на този проект.

В допълнение, таблицата по-долу предоставя информация относно специфичните за проекта рискове и предлага мерки за преодоляването им.

***Таблица 2: Специфичен анализ на риска по проекта и усилия за преодоляването им***

|  |  |
| --- | --- |
| **Риск** | **Мярка за преодоляване** |
| Липса на разбиране за ролите и отговорностите на партньорите по проекта. | Цялото ясно разпределение на отговорностите за всички планирани дейности ще бъде съгласувано на първата среща на КГ.Партньорите по изпълнението ще подпишат споразумения за безвъзмездна помощ със СЕ, съдържащи подробно обяснение на техните отговорности и очакваните резултати.Ще бъдат организирани редовни доклади за напредъка и срещи, за да се осигури навременно изпълнение на дейностите и ранно предупреждение за потенциални закъснения. |
| Политически промени, засягащи правителствената политика и/или състава на КГ. | Съвети и препоръки на СЕ ще бъдат представени по безпристрастен и непредубеден начин, за да се избегне политизиране.Ясното планиране на дейностите и мобилизирането на местните заинтересовани страни, чрез аутсорсвани ресурси, ще спомогнат за гарантиране на закупуване и местно притежание върху планираните резултати от проекта. |

**6. ПУБЛИКАЦИЯ И РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА МАТЕРИАЛИ**

Разпространението и/или публикуването на всякакви материали (включително резултати), постигнати по този проект, трябва да спазва съответните разпоредби на Плана за комуникация и визуализация (Анекс VI към Споразумението).

Общата цел на комуникацията по този проект е да се повиши осведомеността относно принципите на доброто демократично управление, европейските стандарти в реформите на общинското управление и ролята на ЕС и СЕ в приноса към този процес.

|  |
| --- |
| **Публикации** |
| Публикации и други писмени материали за публикуване | Резултати 1, 2 и 3 могат да бъдат публикувани на [интернет страницата](https://www.coe.int/en/web/good-governance/centre-of-expertise) на Центъра за експертиза за добро управление (при съгласие на българските власти) |
| **Комуникационни дейности** |
| Събития | Дейност 3.3 – заключителна конференция за отбелязване на постиженията на проекта и разпространение на резултатите. |
| Социална медия | Уебстраницата на ЦЕДУ, емисията в Twitter и страницата във facebook ще се използват за комуникация за обществено насочени дейности като 1.2, 1.3, 3.3, 4.2, 4.3, 4.4 |
| Поддържащи визуализации | Всички дейности и материали за изграждане на капацитет ще бъдат разработени и публикувани, като се използват съгласувани визуални насоки и лого на проекта. |
| Уебсайтове | Уебстраницата на ЦЕДУ ще се използва за комуникация за обществено насочени дейности като 1.2, 1.3, 3.3, 4.2, 4.3, 4.4 и други подходящи дейности, ако е подходящо |
| Друго | Дейности като партньорска проверка и мисия за установяване на факти ще бъдат докладвани на ЕКДУ и, в допълнение, в годишния доклад за дейността на ЦЕДУ до Комитета на министрите на Съвета на Европа. |

# Приложение 1. ИНДИКАТИВНА ЛОГИЧЕСКА РАМКА НА МАТРИЦА[[7]](#footnote-7)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Логика на интервенцията** | **Индикатор** | **Референтни стойности***(на индикатор)* | **Източници и средства за информация** | **Предположения** |
| **Изходно ниво***(вкл. източник и референтна дата)* | **Цел***(вкл. референтна дата)* |
| Въздействие | Българските общини имат повишена финансова автономия | Нова фискална рамка е приета от правителството. Мониторинговият доклад на Конгреса признава напредъка във финансовата автономия и управление  | Мониторингов доклад на конгреса – CG(2021)40-20:Силна зависимост от финансови трансфери;Липса на ресурси за изпълнение на функцииНисък дял на средствата от местни данъци | Укрепен капацитет на общините и подобрени финансови ресурси, признати в следващия мониторингов доклад на Конгреса (2030 г.) | Доклад на ОИСРМониторингови доклади на Конгреса | Приети мерки за фискална децентрализация; общините развиват финансова автономия; провеждани общински и регионални политики за развитие. |
| Ефект 1 | Подобрена е правната, финансова и стратегическа рамка за фискална децентрализация и нивото на собствените приходи на общините е повишено. | 1. Утвърдени препоръки за партньорска проверка на СЕ одобрени за изпълнение от МРРБ2. % собствени средства в общинските бюджети. |  | 1. Бъдещият мониторингов доклад на Конгреса на СЕ за България потвърждава подобрението във финансовата децентрализация и фискалната автономия на общините.2. Изчерпателен пакет от приложими политически съвети се представя на българското правителство. | 1. Мониторингов доклад на Конгреса на местните и регионалните власти на Съвета на Европа.2. Комуникация от СЕ до българското правителство, съдържаща приложими политически съвети. | Политически съвет е потвърден от българските власти и неговите препоръки са приети на национално ниво.Общините имат капацитет да управляват увеличените финансови ресурси. |
| Ефект 2 | Местните служители са развили компетенции за прилагане на съответните еталони и мерки за изпълнение. | Брой на съответните участващи общини в дейностите за изграждане на капацитет по проекта, брой изпълнени дейности; брой участници в дейности, брой обучени обучители.Брой еталони/процеси, приети на общинско ниво в светлината на дейностите за изграждане на капацитет | Понастоящем са приложени само дребномащабни дейности за изграждане на капацитет, базирани на инструментариума на Програмата за най-добри практики на ЦЕДУ и Инструментариума за трансгранично сътрудничество. | 150+ участници в дейности за изграждане на капацитет;Изпълнени 10+ дейности за изграждане на капацитет;5+ обучения на обучители.Приети са 2+ еталона | Доклади по проекти. Документи, свързани с проекта. | Общинските служители имат мотивация и ангажираност да участват в дейности за изграждане на капацитет |
| Резултат 1 | Технически доклад с изчерпателен актуализиран анализ на съществуващата правна, административна и оперативна рамка за общините. | Изготвен е проект на технически доклад. | До началото на проекта не са изготвени документи с правни или политически съвети по съответните теми. | Съответният технически доклад, съдържащ правни или политически съвети, се предоставя на бенефициента по проекта. | Комуникация от СЕ до бенефициента на проекта, съдържаща технически доклади, които включват съответни правни или политически съвети. | Няма отклонения в изпълнението на работния план. |
| Резултат 2 | Доклад от партньорска проверка с препоръки за подобрения на законодателната и фискалната рамка за децентрализация. | Докладът от партньорска проверка е представен, цитиращ съответния опит от 3+ държави-членки на СЕ | Не е изготвян предишен доклад от партньорска проверка на СЕ . | Предоставен доклад, съдържащ съвети и препоръки, базирани на практиката в 3+ държави-членки на СЕ . | Доклади по проекта. Документи, свързани с проекта. | Високопоставени служители от държавите-членки на СЕ със съответен опит се съгласяват да участват в партньорската проверка. |
| Резултат 3 | Документ с политически съвети, включващ специфични за страната препоръки за административни, оперативни, регулаторни и законодателни промени в местното финансиране въз основа на най-добрата европейска практика. | Политически съвети, изготвени в съответствие с дневния ред за децентрализация. | До началото на проекта не са изготвени и предоставени технически или обучителни материали на СЕ на съответните бенефициенти. | До края на проекта ще бъдат подготвени и предоставени на съответните бенефициенти поне 5 обучителни или технически материали (национални еталони, национални инструменти за изграждане на капацитет и т.н.). | Доклади по проекта.Документи, свързани с проекта.Комуникация от СЕ или от консултанти на СЕ до съответните бенефициенти, съдържаща подготвените материали. | Няма отклонения в изпълнението на работния план. |
| Резултат 4 | Учебни програми и материали, подготвени и адаптирани за използване в дейности за изграждане на капацитет за и от местни служители и асоциация на местното самоуправление на базата на съответния инструментариум на Центъра за експертиза за добро управление (ЦЕДУ). | TNA идентифицира ключови нужди за развитие на капацитет.Брой обучителни модули, разработени на базата на инструментариума на ЦЕДУ. | Доклади, сочещи нисък административен и технически капацитет на общините в България | Учебни програми, утвърдени / одобрени от Националното сдружение на общините и Националната асоциация на общинските служители. | Доклади по проекти.Документи, свързани с проекта.Комуникация от СЕ или от консултанти на СЕ до съответните бенефициенти, съдържаща подготвените материали. | Инструментариумът на ЦЕДУ отговаря на нуждите за развитие на капацитет. |

1. <https://nextgeneration.bg/14> [↑](#footnote-ref-1)
2. Регламент (ЕС) 2021/240 на Европейския парламент и на Съвета от 10 февруари 2021 г. за създаване на Инструмент за техническа подкрепа, ОВ L 57, 18.2.2021 г., стр. 1–16. <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/240/oj> [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/decentralisation-and-regionalisation-in-bulgaria_b5ab8109-en> [↑](#footnote-ref-3)
4. <https://www.minfin.bg/en/1394> [↑](#footnote-ref-4)
5. <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/recovery-and-resilience-plan-bulgaria_en> [↑](#footnote-ref-5)
6. Членове на Националната платформа са представители на Комисията по регионална политика, благоустройство и местно самоуправление към Народното събрание; делегацията в Парламентарната асамблея на Съвета на Европа; българската национална делегация в Конгреса на местните и регионалните власти на Съвета на Европа; администрацията на президента на Република България; администрацията на Министерския съвет; омбудсмана на Република България; представители на отрасловите министерства; областни управители, представляващи Северна и Южна България; Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ); икономически и социални партньори (синдикати и работодателски организации); академичните среди на Българската академия на науките и СУ; средствата за масова информация от Българската национална телевизия и Българското национално радио; организации и структури на гражданското общество от Форума за гражданско участие и от Фондация за реформа на местното самоуправление. [↑](#footnote-ref-6)
7. Моля, имайте предвид, че предоставените тук обяснения за въздействие, ефекти, резултати и дейности са само с разяснителни и илюстративни цели. В случай на съмнение, моля, обърнете се към дефинициите, включени в текста на съответното споразумение. [↑](#footnote-ref-7)