

# **ДОКЛАД**

**ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА СТРАТЕГИЯТА ЗА  
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И НА ПРОГРАМАТА ЗА  
ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СТРАТЕГИЯТА ЗА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ  
ПРЕЗ 2011 И 2012 Г.**

## СЪДЪРЖАНИЕ

Увод.....	3
Раздел I. Оценка на Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация през 2011 и 2012 г. ....	5
Раздел II. Показатели за измерване на напредъка на България в областта на децентрализацията спрямо унитарните държави в Европейския съюз.....	48
Раздел III. Представяне на показателите, интегрирани в балансираната карта за изпълнение на Стратегическа цел 1.....	54
Раздел IV. Представяне на показателите, интегрирани в балансирана карта за изпълнение на Стратегическа цел 2.....	66
Раздел V. Представяне на показателите, интегрирани в балансирана карта за изпълнение на Стратегическа цел 3.....	68
Раздел VI. Изводи и препоръки.....	75
Използвани съкращения.....	83

## Увод

С Решение на Министерския съвет № 454 от 2 юли 2010 г. беше приета Актуализирана Стратегия за децентрализация и Програма за изпълнение на стратегията за децентрализация 2010 – 2013 г.

. За постигане на визията са формулирани три 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 децентрализация на държавното управление 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.

Програмата постави конкретни цели за доближаване до средните за ЕС стойности по основни макроикономически показатели, характеризиращи степента на децентрализация в България като постигане на дял на общинските инвестиции в инвестициите в консолидирания държавен бюджет – 50% и дял на собствените приходи от всички приходи на общините – 50%.

Основните насоки за постигането на визията и целите на Стратегията за децентрализация в Програмата за нейното изпълнение за периода 2010-2013 г. са следните:

- Децентрализация на публичните услуги и на управленските правомощия за делегираните услуги;
- Увеличаване на правомощията на местните власти;
- Увеличаване на собствените приходи на общините;

- Реформа на областното ниво на управление;
- Прилагане принципите за добро управление на местно ниво в изпълнение на Стратегията за иновации и добро управление на СЕ.

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 на програмата.

Съгласно чл. 1, ал. 2, т. 7 от Постановление № 157 на Министерския съвет от 2013 г. за създаване на Съвет по децентрализация на държавното управление (СДДУ), съветът подготвя и внася в Министерския съвет до 31 май на съответната година ежегоден доклад за изпълнението на Стратегията за децентрализация. За 2011 г. секретариатът на Съвета за административна реформа (правоприемник на функциите на СДДУ в периода октомври 2011 - август 2013 г.), съвместно с министерството на регионалното развитие и благоустройството разработи годишен доклад за 2011 г. Тъй като докладът за 2011 г. не беше разгледан от Съвета за административна реформа и не беше внесен за одобрение от Министерския съвет, настоящия доклад съдържа отчет за изпълнението на стратегията за 2011 и 2012 г. Настоящият доклад е разгледан и обсъден на заседанието на СДДУ от 12.09.2013 г.

При разработването на доклада е спазена утвърдената през април 2007 г. от СДДУ структура на доклада и система от показатели за оценка на резултатите от изпълнението на Стратегията и програмата за децентрализация. Структурата на доклада включва оценка и описание на изпълнението на отделните мерки от програмата, сравнения за напредъка на България в областта на децентрализацията спрямо 24 унитарни държави-членки на ЕС и представяне на показателите за изпълнение на отделните стратегически цели на програмата.

## Раздел I. Оценка на Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация през 2011 и 2012 г.

В настоящия раздел се оценява изпълнението на мерките от Програмата за децентрализация, предвидени за изпълнение през 2011 и 2012 г., както и тези, които започват преди 2011 г. или през 2012 г., но изпълнението им продължава и през следващите години.

Критериите, по които се оценява изпълнението на мерките, залегнали в Програмата за децентрализация със срок до 2012 г., са следните:

1. Мярката е **Изпълнена** когато са осъществени всички действия и са постигнати набелязаните резултати;
2. Мярката е **Частично изпълнена** когато има изпълнение на част от дейностите и са постигнати определени резултати;
3. Мярката е **Неизпълнена** когато няма предприети действия по изпълнение на мярката.

Оценяването на мерките, включващи 2011 и 2012 г. и продължаващи през следващите години за изпълнение е формулирано по следния начин:

1. Мярката е **Изпълнена**, когато през 2011 и 2012 г. са осъществени определени дейности и са постигнати резултати;
2. Мярката е **В процес на изпълнение**, когато през 2011 и 2012 г. е започнало изпълнението на дейности, но все още няма определени резултати, или те са значително по-малко от очакваните;
3. **Изпълнението не е започнало** когато през 2011 и 2012 г. не е започнало изпълнението на набелязаните дейности.

Отчетът включва и мерки със срок на изпълнение през 2010 г., които, съгласно решение на СДДУ от 13 юли 2011 г., трябваше да бъдат заложили приоритетно за изпълнение през 2011 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	Нормативни промени и действия	Срок и отговорни институции	Статус на изпълнение	Описание
1. Преминаване на професионалните и на специалните училища, с изключение на тези с национално значение, към общините като делегирана услуга	Закон за училищното образование  Закон за закрила и развитие на културата	2012 г.  МОМН МФ, НСОРБ, МЗХ, МК	Частично изпълнена	<p>Проектът на Закон за предучилищното и училищното образование (ЗПУО) в момента се обсъжда на второ четене в Народното събрание. Според данни на МОМН за периода 2010-2012 г. 23 училища са с променено финансиране.</p> <p>МК не е предприело действия по изпълнението на мярката, тъй като не е подлежала на изпълнение. Училищата по изкуства и култура са второстепенни разпоредители с бюджетни кредити към министъра на културата и притежават статут на национални училища.</p> <p>По отношение на училищата по изкуствата мярката следва да се счита за изпълнена, тъй като те всички отговарят на изискването да са със статут на национални училища. В тази връзка не следва да се извършват нормативни промени в Закона за закрила и развитие на културата.</p> <p>През 2011 г. МЗХ е изпратило до МОМН конкретно предложение за прехвърляне на училища, финансирани от МЗХ към общините. Подписани са двустранни предавателно-приемателни протоколи с общините Бургас, Свиленград, Дупница, Мездра и Каварна.</p> <p>През 2012 г. 14 професионални училища са преминали от МЗХ на финансиране чрез бюджетите на общините, които са около 17% от училищата, финансирани от МЗХ.</p> <p>През 2012 г. продължава процесът по преминаване на професионалните и специални училища от системата на МЗХ към финансиране от съответните</p>

Мярка	Нормативни промени и действия	Срок и отговорни институции	Статус на изпълнение	Описание
				<p>общини.</p> <p>През 2012 г. са подписани двустранни приемателно-предавателни протоколи между МЗХ и общините за прехвърляне на натурални и стойностни показатели от бюджета на МЗХ по бюджета на съответните общини за:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Професионална гимназия по селско стопанство – гр. Нови пазар</li> <li>2. Професионална гимназия по селско стопанство "Н. Й. Вапцаров" – гр. Брезник</li> <li>3. Професионална гимназия по механизация на селското стопанство "Ернесто Че Гевара" - с. Бояново</li> <li>4. Професионална гимназия по селско стопанство "Марко Ангелов" - с. Камен</li> <li>5. Професионална гимназия по механизация на селското стопанство и електроника "Н. Й. Вапцаров" - гр. Средец</li> <li>6. Професионална лесотехническа гимназия "Н. Й. Вапцаров" – гр. Банско</li> <li>7. Професионална гимназия по селско стопанство и туризъм "Алеко Константинов" – гр. Банско</li> <li>8. Професионална гимназия по механизация на селското стопанство – с. Ситово</li> <li>9. Професионална гимназия по селско стопанство "Св. Климент Охридски" – гр. Кюстендил</li> <li>10. Професионална гимназия по ветеринарна медицина и земеделие "Ал. Стамболийски" гр. Лозница</li> </ol>
2. Увеличаване на предоставяните от общината услуги по устройство на територията и контрола в строителството	Закон за устройство на територията	МРРБ НСОРБ 2010-2011 г.	Изпълнена	<p>Изготвен е проект на ЗИД на ЗУТ, одобрен с Решение № 113 от 8 февруари 2012 г. на МС. Впоследствие проектът е приет от НС и е обнародван в ДВ, бр. 82 от 26.10.2012 г.</p> <p>Промените в ЗУТ предвиждат усъвършенстване на административния контрол по устройство на територията и строителството, като ясно се разграничават правомощията на</p>

Мярка	Нормативни промени и действия	Срок и отговорни институции	Статус на изпълнение	Описание
				<p>контролните органи на общинските администрации и на ДНСК. Увеличават се правомощията на органите на местното самоуправление и местната администрация като за това не е необходим допълнителен финансов ресурс.</p> <p>С Устройствения правилник на ДНСК, структурата на Дирекцията е приведена изцяло в съответствие с районирането на страната определено в ЗРР. Сформирани са 6 Регионални дирекции за национален строителен контрол с териториален обхват в районите от ниво 2. Всяка една от тях има по един регионален отдел във всяка административна област.</p> <p>През октомври 2012 г. чрез направеният нов ЗИД на ЗУТ са направени промени в същата посока.</p>
3. Предоставяне на местни правомощия по управление на хидротехническите съоръжения и поддържане на речните корита	Промяна в нормативната уредба - Закон за водите, ЗМСМА, Закон за общинската собственост	2010-2011 г. МОСВ МЗХ НСОРБ	Изпълнена	<p>МОСВ: Съгласно Закона за водите (ЗВ), политиката, свързана с дейностите по експлоатация, изграждане, реконструкция и модернизация на водностопански системи и съоръжения - общинска собственост, се осъществява от кмета на общината.</p> <p>С изменение на Закона за водите (ДВ, бр. 80 от 2011 г., в сила от 14.10.2011 г.) се регламентира, че за почистването на речните легла в границите на урбанизирана територия кметът на общината ежегодно, със заповед, определя участъците от реката, чиято проводимост е намалена.</p>
4. Усъвършенстване на нормативната рамка за предоставяне на основни местни услуги: ВИК, управление на отпадъците	Промени в: -Закон за водите - Закон за управление на отпадъците - ЗМСМА,	2010 г. МОСВ МРРБ НСОРБ	Изпълнена	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Приет е ЗИД на ЗВ (Обн. в ДВ, бр.61/ 6.08.2010 г.). С промяната на ЗВ се предоставят за управление на общините, по тяхно искане, след решение на общински съвет, някои от находищата на минерални води, изключителна държавна собственост. Това е израз на държавната политика за предоставяне на лостове на органите на местно самоуправление за реализация на визията за развитие</li> </ul>



Мярка	Нормативни промени и действия	Срок и отговорни институции	Статус на изпълнение	Описание
				<p>на общините, както и за насърчаване на по-доброто усвояване на природния ресурс – минерална вода. Когато находището за минерална вода - изключителна държавна собственост е предоставено за стопанисване, ползване и управление на общината, таксите за издаване на разрешителни постъпват в общината.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Подготвен е нов ЗИД на ЗВ относно сектора ВиК, с водеща институция МРРБ. С него ще се създаде възможност за служебно учредяване на СОЗ около водоизточниците за питейно-битово водоснабдяване. ЗИД на ЗВ е приет на първо четене от Народното събрание.</li> <li>▪ Приет е нов Закон за управление на отпадъците (обн. в ДВ, бр. 53/13.07.2012 г.). Доразвиването, усъвършенстването и опростяването на законовите разпоредби в новия Закон допринасят за: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Формулиране на ясни задължения за кметовете на общините, свързани с цялостното управление на битовите отпадъци на територията на съответната община, с оглед изпълнение на поставените нови ангажименти и цели. Въвеждат се изисквания за изграждане на площадки за разделно събиране на отпадъци от домакинствата във всички населени места с население по-голямо от 10 000 жители в срок от две години от влизането на Закона в сила.</li> <li>- Облекчаване на процедурите по издаване на разрешения за дейности с отпадъци, с цел намаляване на административната тежест за бизнеса.</li> </ul> </li> </ul>
5. Предоставяне на общините права на собственост или на управление на пристанища,	Промяна в нормативната уредба: ЗМПВВПРБ; Закон	2010 -2012 г. МТИТС МЗХ НСОРБ	Изпълнена	Съгласно Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (ЗМПВВПРБ) делението на пристанищата на обекти с регионално

Мярка	Нормативни промени и действия	Срок и отговорни институции	Статус на изпълнение	Описание
летища и други транспортни терминали с местно и регионално значение	за водите; ЗМСМА и др.			<p>значение и обекти с национално значение е приложимо само по отношение на пристанищата за обществен транспорт т.е. пристанищата, в които се извършва обработване на товари, поща или обслужване на пътници. Критерият за класифициране на пристанищата за обществен транспорт е тяхната обществена полезност и значимост за националната икономика. Съгласно чл. 10б, ал. 1 от ЗМПВВПРБ пристанищата са обществен транспорт, които са с национално значение, задължително са публична собственост на държавата. Съгласно ал. 2 на същия член собствеността на пристанищата за обществен транспорт с регионално значение може да принадлежи на държавата, на община, на физическо или юридическо лице.</p> <p>Процедурата по прехвърляне на собствеността на пристанищата обхваща следните три етапа:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Със ЗИД на ЗМПВВПРБ съответното пристанище се изважда от Приложение № 1 (пристанища за обществен транспорт с национално значение) и се прехвърля в Приложение № 2 (пристанища за обществен транспорт с регионално значение).</li> <li>2. С Решение на МС от ДП правото на управление на пристанището се отнема от „Пристанищна инфраструктура“ и имотът от публична държавна собственост се преобразува в публична общинска собственост.</li> <li>3. Сключва се договор между областната управа и съответната община за прехвърляне на собствеността.</li> </ol> <p>В този смисъл ангажиментите на МТИТС са свързани с прехвърлянето на пристанищата с регионално значение от списъка в Приложение № 1 към списъка в</p>

Мярка	Нормативни промени и действия	Срок и отговорни институции	Статус на изпълнение	Описание
				<p>Приложение № 2, като това задължение е изпълнено - към настоящия момент нито едно пристанище с регионално значение не принадлежи на държавата. Всички пристанищни обекти, които не отговарят на критерия за обществена ползност и значимост за националната икономика, бяха прехвърлени в Приложение № 2 и обявени за пристанища с регионално значение. След това от страна на МС бяха предприети необходимите действия за предоставяне на пристанищните имоти на съответните общини. Към настоящия момент е прехвърлена собствеността от държавата към общината на пристанищата Царево, Поморие, Ахтопол, „Пристис“ в Русе и „Дръстър“ в Силистра.</p> <p>Другите пристанища (яхтени, рибарски и пристанища със специално предназначение) не се поделят според обществената си ползност и значимост. В момента няма регистрирано такова, което да е собственост на държавата, с изключение на рибарското пристанище „Черноморец“, което е съсобствено между държавата и община Созопол.</p>
6. Прехвърляне на права, задължения и отговорности за управлението на горските ресурси към общините на базата на дългосрочно договаряне	Преструктуриране на горската система Промени в Закона за горите и Закона за общинската собственост	2011-2013 г. МЗХ ИАГ НСОРБ	Изпълнена	Приет е нов Закон за горите (ДВ, бр. 19 от 8.03.2011 г.) Дадени са пълни права за управление, стопанисване и опазване на горските територии на техните собственици, включително на общините.
7. Усъвършенстване на нормативната уредба за статута на общинската полиция	Промени в: - ЗМВР - ЗМСМ А	2010-2011 г. МВР НСОРБ	Частично изпълнена	МВР: Изготвена е Наредба № Из-1027 от 12 май 2010 г. за организацията и дейността на звената „Общинска полиция“ в Република България (обн. ДВ. бр. 42 от 2010 г.). През 2011 г. на основание чл. 77 от

Мярка	Нормативни промени и действия	Срок и отговорни институции	Статус на изпълнение	Описание
				<p>Закона за МВР звена „Общинска полиция” са изградени в Столична община и община Ямбол.</p> <p>През 2012 г. съвместна работна група на МВР и НСОРБ изготви проект на ЗИД ЗМСМА за правомощия на общините по опазване на обществения ред.</p>

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

Мярка	Нормативни промени и действия	Срок и отговорни институции	Статус на изпълнение	Описание
<p>1. Усъвършенстване на нормативната уредба на местните данъци и такси, включващи:</p> <p>Превръщане на част от републиканския ДДФЛ в местен данък.</p> <p>А. Установяване на фискална връзка с бизнеса за прилагане от общините на насърчителни и други механизми</p> <p>В. Допълване на имуществените данъци за необлагаемата до момента собственост</p> <p>С. Разширяване на правомощията на общинските съвети</p>	<p>Нов Закон за местните данъци и такси</p>	<p>2010 г. МФ МРРБ НСОРБ</p>	<p>Неизпълнена</p>	<p>НСОРБ счита, че промените в ЗМДТ се отнасят само за допълване на имуществените данъци за необлагаемата до момента собственост. Не се работи за подготовката на нов ЗМДТ. По подготвената и представената през 2010 г. на МФ концепция за нов ЗМДТ няма отговор.</p> <p>По мярката за адаптиране на системата от местни такси към законово възложените на общините местни услуги. Съществува и граждански натиск за промени в таксите за битови отпадъци.</p> <p>МФ не предвижда промени в данъчното законодателство в частта на ЗМДТ в контекста на бюджетната прогноза за 2013-2015 г.</p> <p>По т. В - частично изпълнение – премахнат е долния праг за необлагаеми с ДНИ имоти</p>

<p>за въвеждане на данъчни облекчения и утежнения</p> <p>D. Адаптиране на системата от местни такси към законово възложените на общините местни услуги</p> <p>E. Подобряване на механизма за определяне на данъчната основа в съответствие с пазарните стойности.</p>				
<p>2. Увеличаване на общинските приходи от концесионни договори чрез разширяване обхвата на общинските концесии и увеличаване приходите от държавните концесии на общините за поддържане на общинската инфраструктура</p> <p>размера на приходите от държавните концесии на общините за поддържане на общинската инфраструктура</p>	<p>Изменение на Закона за концесиите и на Закона за подземните богатства в частта за приходите към общините</p>	<p>2010 -2013 г. МИЕТ МРРБ МФ,</p>	<p>В процес на изпълнение</p>	<p>Приет е ЗИД на Закона за подземните богатства и ЗИД на ЗВ. 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 находището на подземни богатства. 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 концесионно плащане се превежда по бюджета на съответните общини. Приходите от концесии по общинските бюджети през последните години след приетите изменения са както следва:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2010 г.- 22,6 млн. лв.;</li> <li>- 2011 г.- 33,4 млн. лв.;</li> <li>- 2012 г. - 43,9 млн. лв. (по предварителен отчет)</li> </ul>
<p>3. Прехвърляне на имоти - държавна собственост на общините и облекчаване на процедурите по прехвърляне</p>	<p>Промени в Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост</p>	<p>2010 -2013 г. Всички министерства ОУ</p>	<p>В процес на изпълнение</p>	<p>МРРБ: През 2011 г. МРРБ прехвърли 46 броя имота държавна собственост на общини, а през 2012 г. - 25 броя. В периода 2011-2012 г. Не са извършвани промени в Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост относно прехвърлянето на имоти -</p>

			<p>държавна собственост на общините и облекчаване на процедурите по прехвърляне.</p> <p>МОМН: През 2011 г. МОМН прехвърли 6 училища нана общини. През 2012 г. МОМН прехвърли 6 имота на общини: - РМС №252/29.03.2012 г.; - РМС № 305/20.04.2012 г.; - РМС №317/23.04.2012 г.; - РМС № 341/03.05.2012 г.; - РМС№ 443/04.06.2012 г.; - РМС №903/02.11.2012 г.</p> <p>Повече имоти не са прехвърлени на общини, тъй като към момента проектът на ЗПУО не е приет - обсъжда се на второ четене в Народното събрание. В Закона е предвидена облекчена процедура по прехвърляне на имоти - държавна собственост на общини.</p> <p>I. ИСПА мярка 2000/ВО/16/Р/РЕ/003 и договор за заем с ЕИБ Р1 № 20.153/1999 по проект "Марица - Изграждане на пречиствателни станции за отпадъчни води в басейна на р. Марица - градовете Стара Загора, Димитровград и Хасково</p> <p>Прехвърлени активи на общините по подпроекти:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ПСОВ Стара Загора- 31 396 732 лева;</li> <li>2. ПСОВ Хасково - 41 242 918 лева;</li> <li>3. ПСОВ Димитровград - 18 022 761 лева;</li> <li>4. Водоснабителна мрежа Димитровград – 4 443 814 лева;</li> <li>5. Канализационна мрежа Димитровград – 20 809 662 лева</li> <li>6. Главен колектор Стара Загора - 9 652 658 лева</li> </ol> <p>II. ИСПА мярка 2005/ВС/16/Р/РЕ/003 - "Интегриран воден проект за гр. Бургас" Прехвърлени активи на община Бургас по подпроекти:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 .Водоснабителна мрежа -13 751 503</li> </ol>
--	--	--	--

			<p>лева;</p> <p>2.Канализационна мрежа - 4 823 514 лева;</p> <p>3.ГПСОВ Бургас (третично стъпало) - 214 413 лева</p> <p>МП:</p> <p>Съгласно РМС № 141/ 19.03.2010 г. Министерството на правосъдието прехвърли правото на собственост върху имот, находящ се в гр. Ботевград, пл. „Саранск" № 1, на община Ботевград. Във връзка с искане на кмета на община Ботевград правото на собственост е прехвърлено безвъзмездно за изграждане на музей.</p> <p>МЗ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Един имот, предоставен безвъзмездно в собственост на Столична община с РМС №556/29.07.2010 г.;</li> <li>- Четири имота, предоставени безвъзмездно за управление на Община Бургас с РМС № 505 от 07.07.2011г.;</li> <li>- Един имот, предоставен безвъзмездно в собственост на Община Хисаря с РМС № 185/24.03.2011 г.</li> </ul> <p>МК:</p> <p>С РМС № 255/ 29.03.2012 г. сградата на Родопски драматичен театър Смолян е обявена за общинска собственост На основание РМС на общините са предоставени 40 бр. имоти във връзка с кандидатстване и за финансиране по различни програми.</p> <p>МВР:</p> <p>През 2011 г. МВР приключи 9 процедури Прехвърлени са общо 13 броя имоти.</p> <p>През 2012 г. са приключили 11 процедури за безвъзмездно предоставяне държавни имоти на общини.</p> <p>Прехвърлени са общо 23 държавни имоти с отпаднала необходимост за министерството.</p> <p>В ход са процедури за безвъзмездно предоставяне на държавни имоти, управлявани от МВР, на общините: Златоград (11 имота), Ивайловград (20 имота), Смолян (1 имот), Раднево (1</p>
--	--	--	--

			<p>имот), Перник (1 имот), Враца (1 имот), Пазарджик (2 имота), Варна (1 имот), Мъглиж (1 имот), Плевен (1 имот), Своге (1 имот).</p> <p>1. Приключили процедури през 2010г.  - с РМС № 132/09.03.2011 г. са предоставени безвъзмездно за управление на община Бяла два поземлени имота, находящи се в местност “Св. Атанас” (стартирала процедура през месец юли 2010 г.);</p> <p>2. Започнати процедури по предоставяне право на собственост по реда на чл. 54 от ЗДС на имоти с отпаднала необходимост на общините – 9 броя.</p> <p>Област Пловдив:  Приключили процедури:  - с РМС № 514 от 25.06.2012 г. се предоставя в собственост на община Пловдив имот представляващ сграда-груб строеж и дворно място;  - с Договор № ДС-17-3/19.07.2012 г., бивша сладкарница на пл. Джумая се предоставя безвъзмездно за управление на община Пловдив;  - с Договор № ДС-18-3/19.07.2012 г. на основание РМС се прехвърля безвъзмездно в собственост на община Асеновград два имота, б.с. на МО, находящи се в с. Мулдава;  - с РМС № 718 от 30.08.2012 г., имот, представляващ археологически паметник на културата „Одеон” в гр. Пловдив, се предоставя безвъзмездно за управление на община Пловдив;  - с РМС № 819 от 08.10.2012 г., имот, представляващ археологически паметник на културата „Античен стадион на Филипопол” в гр. Пловдив, се предоставя безвъзмездно за управление на община Пловдив;  - с РМС № 568 от 05.06.2012 г., имот, представляващ археологически резерват „Античен град в курорта Хисар” в гр.Хисаря се предоставя безвъзмездно за управление на община Хисаря.</p> <p>МО:  1. Приключили процедури в МО за 2012</p>
--	--	--	--



			<p>г. по безвъзмездно предоставяне на общини:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- В изпълнение на РМС – 16 имота с терен 628,308 дка, 239_сгради и 10 съоръжения със ЗП 87 364,510 кв.м;</li> <li>- дадено съгласие за 21 имота за отнемане със заповед на областен управител (по чл. 17, ал. 2 от ЗДС) – терен от общо 1 442,890 дка, 282 сгради със ЗП от 125 718,430 кв.м</li> </ul> <p>МЗХ:</p> <p>През 2012 г. в системата на МЗХ не е извършвано прехвърляне на имоти - държавна собственост на общините.</p> <p>Във връзка със стартирания процес по преминаване на специалните и професионални училища от системата на МЗХ към финансиране от съответните общини, са издадени 13 бр. заповеди на министъра на земеделието и храните за предоставяне в собственост на движимите вещи на общините за 14 училища, на обща стойност 2 784 367 лв., както следва:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Професионална гимназия по дървообработване „Георги Кондолов” - гр. Бургас <ul style="list-style-type: none"> <li>- движими вещи с обща балансова стойност 125 826 лв.</li> </ul> </li> <li>2. Професионална гимназия по селско стопанство - гр. Нови пазар <ul style="list-style-type: none"> <li>- движими вещи с обща балансова стойност 398 988 лв.</li> </ul> </li> <li>3. Професионална гимназия по механизация на селското стопанство - гр. Мездра <ul style="list-style-type: none"> <li>- движими вещи с обща балансова стойност 158 690 лв.</li> </ul> </li> <li>4. Професионална гимназия по хранително - вкусови и химични технологии - гр. Дупница <ul style="list-style-type: none"> <li>- движими вещи с обща балансова стойност 130 626 лв.</li> </ul> </li> <li>5. Професионална земеделска гимназия „Климент Аркадиевич Тимирязев” - гр. Каварна <ul style="list-style-type: none"> <li>- движими вещи с обща балансова стойност 145 068 лв.</li> </ul> </li> <li>6. Професионална гимназия по селско стопанство и икономика „Христо Ботев” -</li> </ol>
--	--	--	---

				<p>гр. Свиленград</p> <p>- движими вещи с обща балансова стойност 210 240 лв.</p> <p>7. Професионална гимназия по механизация на селското стопанство и електроника „Никола Йонков Вапцаров” - гр. Средец</p> <p>- движими вещи с обща балансова стойност 235 934 лв.</p> <p>8. Професионална гимназия по селско стопанство "Марко Ангелов" - с. Камен</p> <p>- движими вещи с обща балансова стойност 165 534 лв.</p> <p>9. Професионална лесотехническа гимназия „Никола Йонков Вапцаров” – гр. Банско</p> <p>- движими вещи с обща балансова стойност 100 544 лв.</p> <p>10. Професионална гимназия по селско стопанство и туризъм „Алеко Константинов” – гр. Банско</p> <p>- движими вещи с обща балансова стойност 134 978 лв.</p> <p>11. Професионална гимназия по механизация на селското стопанство „Ернесто Че Гевара” с. Бояново</p> <p>- движими вещи с обща балансова стойност 374 004 лв.</p> <p>12. Професионална гимназия по селско стопанство „Никола Йонков Вапцаров” - гр. Брезник</p> <p>- движими вещи с обща балансова стойност 118 097 лв.</p> <p>13. Професионална гимназия на селското стопанство „Свети Климент Охридски” - гр. Кюстендил</p> <p>- движимите вещи с обща балансова стойност 91 043 лв.</p> <p>14. Професионална гимназия по селско стопанство - с. Ситово</p> <p>- движими вещи с обща балансова стойност 158 861 лв.</p>
4. Регламентирани правото на общините да събират допълнителни финансови ресурси доброволно от населението за предоставяне на	ЗМСМА	2011г. МФ НСОРБ	Неизпълнено	НСОРБ заявява, че промените са предвидени за отразяване в новия Закон за местното самоуправление в мярка 1 от приоритет б. МФ предлага мярката да отпадне.

конкретни услуги				
5. Облекчаване на процедурите по предоставяне за стопанисване и управление на недвижими културни ценности – държавна собственост на общините и възможност за съвместното им стопанисване и управление от две или повече общини.	Промени в Закона за културното наследство и ЗМДТ	2010 г. МК НСОРБ	Изпълнена	С РМС № 54 от 15.02.2011 г. е одобрен проект на ЗИД на ЗКН. Регламентиран е специален ред за предоставяне на недвижими археологически културни ценности за управление на ведомства и общини – за дейности, свързани с опазването и представянето на културните ценности (чл.12 от ЗКН). Законопроектът е приет на 1.07.2011 г и обнародван в ДВ, бр. 54 от 2011 г.  НСОРБ: Чрез ЗИД на ЗКН, внесен в НС през м. октомври 2012 г. (все още не приет), се предвиж облекчаване на режима по предоставяне на такива обекти за управление на общините, с което се създава възможност за използване на външно финансиране (и по европроекти) за опазването и представянето на тези обекти.

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

Мярка	Нормативн и промени и действия	Отговорн и институц ии Срок	Статус на изпълнен ие	Описание
1. Консолидиране на инвестиционните трансфери от министерствата за общините	Ежегодния ЗДБРБ	2010-2011 г. МФ МТСП, МК, МРРБ, МОМН, НСОРБ	Неизпълне на	Според НСОББ няма промени в начина ва предоставяне на трансферите, освен драстичното им намаление. МФ предлага мярката да отпадне, тъй като промените са от компетенциите на секторните министерства.
2. Законово регламентиране на общия размер на целевата субсидия за капиталови разходи и разработване на нов механизъм за разпределението ѝ	ЗДБРБ Закон за местните финанси Закон за общинските бюджети	2010-2011 г. МФ НСОРБ	Неизпълне на	Няма промени в ЗДБРБ и ЗОБ, освен значимо намаление на субсидията. МФ предлага мярката да отпадне, тъй като не е ясно с какво точно ще се обвърже общия размер на целевата субсидия. Предлагат мярката да се преразгледа и с оглед на приетите с РМС № 246 от 2011 г. размери на бюджетни взаимоотношения между централния бюджет и бюджетите на общините за периода 2012-2014 г.

<p>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</p>		<p>2010–2013 г. МРРБ, МОСВ, МТСП, МИЕТ, МЗХ, ИАРА, НСОРБ</p>	<p>В процес на изпълнение</p>	<p>МРРБ: Размерът на средствата, усвоени от общините по „Оперативна програма „Регионално развитие”(ОПРР) са: - за 2011 г. – 148, 8 млн. лв; - за 2012 г. – 575 916 лв. Средствата са усвоени от 148 общини. Относно административния капацитет на общините: • за 2011 г. - общ брой обучения - 62; - общ брой обучени бенефициенти – 842. • За 2012 г. - общ брой обучения: 63 ; - общ брой обучени бенефициенти: 766.</p> <p>Трансфери за общините по договори за национално съфинансиране по проекти към Програмите за териториално сътрудничество: • за 2011 г. – 40 общини; Проектите, попадащи в рамките на тази мярка са: Финансов меморандум 2000/BG/16/P/PE/003 и договор за заем с ЕИБ FI № 20.153/1999 по проект “Марица – Изграждане на пречиствателни станции за отпадъчни води в басейна на р. Марица - градовете Стара Загора, Димитровград и Хасково”. • за 2012 г. - община Банско - 2 110 лв.; - община Белица - 365 937 лв.; - община Гоце Делчев – 179 352 лв.; - община Сандански – 519 527 лв.; - община Бургас – 109 051 лв.; - община М. Търново – 282 549 лв.; - община Несебър – 336 400 лв.; - община Средец – 41 973 лв.; - община Царево – 120 183 лв.; - община Димово – 10 058 лв.; - община Кула – 47 254 лв.; - община Бобовдол – 287 702 лв.; - община Бобошево – 273 838 лв.; - община Дупница – 442 989 лв.; - община Кюстендил – 762 576 лв.; - община Невестино – 277 411 лв.; - община Рила – 149 526 лв.; - община Монтана – 304 878 лв.;</p>
--	--	--	-------------------------------	--

				<p>- община Трън – 44 427 лв.;</p> <p>- община Ботевград – 210 259 лв.;</p> <p>- община Етрополе – 273 207 лв.;</p> <p>- община Копривщица – 90 942 лв.;</p> <p>- община Правец – 39 269 лв.;</p> <p>- община Самоков – 35 552 лв.;</p> <p>- община Сливница – 107 312 лв.;</p> <p>- община Минерални бани – 45 030 лв.;</p> <p>- община Стамболово – 110 299 лв.;</p> <p>- община Харманли – 111 141 лв.;</p> <p>- община Стралджа – 338 133 лв.;</p> <p>- община Тунджа – 356 978 лв.;</p> <p>- община Ямбол – 522 348 лв.</p> <p>Общо – 6 798 211 лв.</p> <p>Относно административния капацитет на общините:</p> <p>Общ брой обучения за 2012 г.: 16</p> <p>МЗХ:</p> <p>1. Прието е ПМС № 59 от 11 март 2011 г. за условията и реда за отпускане на безлихвени заеми на общините от централния бюджет за финансиране на разходи за окончателни плащания по одобрени проекти по Програмата за развитие на селските райони за периода 2007– 2013 г. (ПРСР) и за тяхното възстановяване (обн., ДВ, бр. 22 от 2011 г.).</p> <p>С цитираното постановление се променя нормативната уредба за прилагане на мерките по ПРСР, чиито бенефициенти са общини и се постига укрепване на финансовия им капацитет при управлението на проекти.</p> <p>2. С ПМС № 367 от 29 декември 2011 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2012 г. се регламентира механизъм за финансиране на разходи за ДДС на ползватели общини по ПРСР при авансово плащане и при безлихвен заем по ПМС № 59 от 11 март 2011 г. Постига се укрепване на финансовия капацитет на общините при реализиране на проекти по ПРСР.</p> <p>Същият механизъм е регламентиран и в ПМС № 1 от 9 януари 2013 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2013 г.</p>
--	--	--	--	---

			<p>3. Удължава се максималният срок за изпълнение на проектите, с времето за което ДФЗ-РА осъществява контрол върху процедурите за обществени поръчки. Укрепва се административният и проектен капацитет на общините при реализиране на проектите по ПРСР.</p> <p>4. Увеличава се размерът на авансовото плащане от 20% на до 50% до края на програмния период за бенефициенти по ПРСР, което повишава финансовия и административен капацитет на общините - бенефициенти по ПРСР.</p> <p>5. През 2012 г. се проведеха приеми и се сключиха договори включително с общини, пострадали от наводнението през месец февруари 2012 г. в област Хасково на обща стойност от 46 256 062 лв. по мерки 321 и 322 от ПРСР.</p> <p>6. През 2012 г. приключи приема и се подписаха договори с общини във връзка с дейността по деинституционализация на обща стойност от 15 288 900 лева.</p> <p>7. Резултатите от прилагането на мерки по ПРСР, по които бенефициенти са общини („общински мерки“) към 31.12.12 г. са както следва (не са отразени евентуални намаления от анекси):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Общата стойност на одобрената субсидия за бенефициенти - общини по мерките на ПРСР е в размер на 1 707 847 859 лв.</li> <li>• По мерки сумата се разпределя по следния начин: <ul style="list-style-type: none"> <li>- По мярка 313 „Насърчаване на туристическите дейности“ сключените договори са с общ размер на субсидията от 44 936 783 лв.</li> <li>- По мярка 321 „Основни услуги за икономиката и населението в селските райони“ сключените договори са с общ размер на субсидията от 1 308 870 001 лв.</li> <li>- По мярка 322 „Обновяване и развитие на населените места“ сключените договори са с общ размер на субсидията от 347 232 488 лв.</li> </ul> </li> </ul>
--	--	--	---

			<p>- По мярка 223 „Първоначално залесяване на неземеделски земи” сключените договори са с общ размер на субсидията от 5 211 843 лв.</p> <p>- По мярка 226 „Възстановяване на горския потенциал и въвеждане на превантивни дейности” сключените договори са с общ размер на субсидията от 1 596 744 лв.</p> <p>- По мярка 431-2 „Придобиване на умения и постигане на обществена активност на съответните територии за потенциални местни инициативни групи” сключените договори са с общ размер на субсидията от 9 430 838 лв.</p> <p>- По мерки 41 и 431-1 бенефициенти са МИГ, с участието на общините, сключените договори са с общ размер на субсидията от 128 276 603 лв.</p> <p><b>МТСП:</b> По Проект „Красива България” МТСП е финансирало:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• за 2011 г. обекти в 19 общини на обща стойност 4 261 198 лв., в т.ч. 2 405 822 лв;</li> <li>• за 2012 г. обекти в 20 общини на обща стойност 3 895 221 лв., в т.ч. 2 114 750 лв.</li> </ul> <p><b>НСОРБ:</b> През 2011 г. НСОРБ проведе обучения за промените в ЗОП, срещи с ОУ на ОП, годишни срещи на експертите по европроекти, други обучения. По проекти по ОПРР и ОПТП са обучени големи групи представители на общините.</p> <p><b>МОСВ:</b> През 2011 г. МОСВ предостави 27.8 млн.лв. на 25 общини под формата на техническа помощ по ОП «Околна среда» за 27 проекта във ВиК сектора на обща стойност 946 млн.лв. Извършени са множество обучения и консултации. През 2012 г. МОСВ извърши следното:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Провеждане на обучения на бенефициентите по Оперативна програма „Околна среда“ (ОПОС) и постоянно</li> </ul>
--	--	--	--

			<p>съдействие от страна на междинното звено (МЗ) във връзка с изпълнението на проектите.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Провеждане на консултации с бенефициентите по време на оценката на проектни предложения с цел избягване размяната на множество писмени становища и повишаване качеството на проектите. Публикуване на страницата на ОПОС на най-често срещани грешки при подготовката на проектите. Повишава се проектният капацитет на общините.</li> <li>▪ В отговорните по ОПОС дирекция КПОС и дирекция ФЕСОС на МОСВ се назначени сътрудници, с цел подпомагане на общините при подготовката и изпълнението на проектите.</li> <li>▪ Провеждане на постоянни срещи и консултации с бенефициентите на програмата от Управляващия орган (УО) на ОПОС с цел гарантиране качеството на представяните проектни предложения. Повишаване на капацитета на бенефициентите.</li> <li>▪ На среща в Министерски съвет се обсъдиха предизвикателствата пред общините, които изпълняват или предстои да стартират проекти за изграждане на ВиК мрежи, пречиствателни станции и депа за отпадъци със средства от Оперативна програма „Околна среда“. На срещата беше решено институциите, свързани с процеса по съгласуване на административни процедури, да разглеждат приоритетно преписките на общините с такъв тип инфраструктурни проекти с оглед стратегическото значение на инвестициите. По-бързо ще се одобряват процедури като промяна предназначението на земята, строителство в държавния горски фонд и при преминаването на ВиК мрежи през републиканските пътища. С цел постигане на успешно и навременно приключване на инвестиционните си намерения, общините бяха призовани да ускорят дейностите по провеждането на обществените поръчки, да се възползват от възможността за сключване на</li> </ul>
--	--	--	--



			<p>предварителни договори с МОСВ при потвърден обхват на проектите и да заявят желание за консултации на място от екипи на програмата.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ На страницата на оперативната програма бе публикуван примерен образец на Заповед за определяне на екип за управление за бенефициенти - административни структури. За избягване на проблеми в отчитането и верификацията на разходи, свързани с възнагражденията за управление и изпълнение на проекти по приоритетна ос 3 на ОПОС - Биоразнообразие, след приемането на измененията в ПМС 55/2007, регламентиращо облекчен режим за възлагане на задачи на лица, чийто автобиографии са били предмет на оценка, на страницата на оперативната програма бе публикуван примерен образец на Заповед за определяне на екип за управление за бенефициенти - административни структури. За улеснение на бенефициентите бяха предоставени указания и списък на документи, които са необходимите за отчитане на разходи, свързани с работата на доброволци.</li> <li>▪ Възприет нов подход за извършване на верификации и плащания, в резултат на който плащания към бенефициентите се извършват ежеседмично. Този нов механизъм за плащания позволява да се осигури постоянен поток от средства към бенефициентите и подобряване показателите за усвояемост на средствата от ЕС. Спомага за финансовата автономност на общините.</li> <li>▪ Комитетът за наблюдение при допълнение в оперативната програма, съгласно което Министерство на регионалното развитие и благоустройството става допустим за финансиране бенефициент. В следствие е обявена процедура: Стратегическо планиране и укрепване на капацитета на структурите, ангажирани в процеса на реформиране на ВиК сектора, за осигуряване устойчиво управление на ВиК инфраструктурата".</li> </ul>
--	--	--	--

				<p>■ През 2012 г. швейцарското правителство одобри техническа помощ и започна подготовката на два мащабни проекта в помощ на общините на обща стойност около 55 млн. лева. Проект „Проучване и разработване на пилотни модели за екологосъобразно събиране и временно съхраняване на опасни битови отпадъци" предвижда подпомагането на общините в изпълнението на задълженията им за събиране на опасни отпадъци от бита, а проект „Екологосъобразно обезвреждане на излезли от употреба пестициди" ще бъде първия етап от цялостното събиране, преупаковане и износ на стари пестициди от цялата територия на страната, както и рекултивация на най-силно замърсените и опасни площадки.</p> <p>Информация предоставена от ИПА: ИПА провежда обучения на тема „Средства от ЕС – разработване и управление на проекти“ сред експерти от областните и общинските администрации. През 2011 г. в тези обучения са взели участие 143 д., а през 2012 г. 199 д.</p>
4. Предоставяне на права на общинските съвети да въвеждат местни преференции за клас инвеститори, по аналогия със Закона за насърчаване на инвестициите	Закон за насърчаване на инвестициите	МИЕТ, МФ, НСОБ 2010 г.	Изпълнена	ЗИД на ЗНИ беше приет на второ четене от НС през второто полугодие на 2012 г. и влезе в сила след обнародването му в ДВ. (след вето на президента е обнародван на 19.02.2013 г.). Със законопроекта се въвеждат по-широки компетенции на кмета за провеждане на политиката за привличане на инвестиции на местно ниво. Предвидено е общинските съвети да могат да приемат наредби за насърчаване на инвестиции с общинско значение, с които да се определят редът и условията за издаване на сертификат клас „В" и за прилагането на насърчителните мерки на ниво община. Кметът може да издава общински сертификат за инвестиция клас В и да предоставя насърчителни мерки: индивидуално административно обслужване, вкл. в съкратени срокове за предоставяните от общината услуги; предоставяне на право на собственост или ограничени вещни права без търг

				върху имоти частна общинска собственост". Стимулите ще се предоставят по реда за насърчаване на инвестиционни проекти от клас „А" и „Б".
--	--	--	--	--

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

Мярка	Нормативн и промени и действия	Срок и отговорни институции	Статус на изпълнение	Описание
1. Предоставяне на правомощия на общините за паритетно участие в избора на директори на общински училища, съвместно с училищните настоятелства и МОМН	Закон за училищното образование	2011 г. МОМН	Неизпълнена	Разработен проект на нов ЗПУО - обсъжда се на второ четене в НС. В него не е заложена мярка за паритетно участие.
2. Въвеждане на механизми на контрол и атестация на директорите на училища с участие на представители на местните общности	Закон за училищното образование	2011 г. МОМН	Неизпълнена	В новия проект ЗПУО са заложени ограничени права на тези представители - предоставят само становище.
3. Увеличаване правомощията на общините да откриват/закриват заведения за делегирани услуги	ЗУО ЗСП, ЗЗ ЗМСМА	2012 г. МОМН, МЗ МТСП	Частично изпълнена	С цел подобряване на нормативната уредба в областта на социалните услуги през 2011 г. бе подготвен проект на ЗИД на ЗСП, който бе одобрен от МС и в момента се разглежда от НС. С направените предложения за промени се дава възможност на регионалните дирекции за социално подпомагане да контролират ефикасността, ефективността, качеството на социалните услуги и дейността на доставчиците на социални услуги, както и дейностите по планиране на социалните услуги на местно ниво. С преходните и заключителни разпоредби се предлагат изменения и допълнения в ЗЗД,

				които са свързани основно със социалната услуга „приемна грижа“ и разширяване на правомощията на общините по предоставянето ѝ. През 2012 г. е разработен проект на нов ЗПУО, който се обсъжда на второ четене в Народното събрание.
4. Преоценка на разделението на публичните услуги и трансформиране на част от делегираните услуги като местни със съответните ресурси и правомощия	РМС	2011 -2013 г. МФ МТСП, МОМН, МЗ, МК, НСОРБ	Изпълнението не е започнало.	В приетото през 2011 г. РМС № 265 от 29.04.2011 г. няма промени в посока на изпълнение на мярката. МФ предлага промяна на наименованието на мярката: „Изготвяне на РМС за разделение на дейностите на местни и на делегирани от държавата дейности в съответствие с ЗДБРБ за съответната година“

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

Мярка	Нормативни промени и действия	Срок и отговорни институции	Статус на изпълнение	Описание
1. По-нататъшно обективизиране и стабилизиране на взаимоотношенията между централния бюджет и общинските бюджети	Нов Закон за местните финанси или промяна в Закона за общинските бюджети	2010–2012 г. МФ НСОРБ	Неизпълнена	Предложените промени в Закона за публичните финанси (Обн. ДВ. бр.15 от 15 Февруари 2013 г.) са в друга посока. МФ предлага промяна на наименованието на мярката: „По-нататъшно обективизиране и стабилизиране на взаимоотношенията между централния бюджет и общинските бюджети и подобряване на финансовия контрол върху работата на общините и подобряване на финансовата дисциплина“ със срок 2013 г.
2. Усъвършенстване и създаване на траен механизъм за подпомагане на общините с изравнителна субсидия	Промяна в Закона за общинските бюджети	2012 г. МФ НСОРБ	Изпълнена	Мярката се изпълнява всяка година. Механизмът е приложение към ежегодния ЗДБРБ.
3. Разработване на критерии за разпределение по общини на	ЗДБРБ за съответната година и национални	2010 – 2012 г. МФ МОМН,	Частично изпълнена	С Решение № 310 на МС от 20.04.2012 г. за одобряване на национални програми за развитие на средното образование са създадени прозрачни и ясни правила за

средствата, предоставяни от министерствата по национални програми	те програми	МОСВ, МРРБ, МК, МЗ, МТИТС, МТСП НСОСРБ		разпределение на средствата по общини.
4. Участие на представители на общините в мониторинга за използване на средствата от структурните фондове на ЕС	споразумен ие	2010-2013 г. МС, НСОСРБ	В процес на изпълнение	Представители на общините са включени във всички комитети за наблюдение на оперативните програми.
5. Регулярни срещи на представители на общините с управляващите органи на ОП за решаване на текущи въпроси	споразумен ие	2010-2013 г. МС, НСОСРБ	В процес на изпълнение	Повеждат се периодични срещи.
6. Участие на местните власти в разработването на нов механизъм за управление на фондовете на ЕС за следващия планов период	споразумен ие	2012 г. МС, НСОСРБ	Изпълнена	НСОСРБ: Представители на НСОСРБ участват в раб. групи по подготовка на Споразумението за партньорство, по оперативните програми, по ТГС. Очаква се стартиране на работата по ПРСР. Представители на НСОСРБ участват в РГ по проект на Закон за управление на фондовете на ЕС.
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	споразумен ие	2010-2013 г. Министерски съвет Всички министерства	В процес на изпълнение	Местната власт участва в процеса чрез НСОСРБ. Мерките, свързани с промяна на ЗМСМА и Закона за администрацията са включени в програмата за по-добро регулиране 2010-2013 г. Те са със срок 2012 и 2013 г. и предвиждат гражданите и техните сдружения да участват в обсъждане на актовете на местната власт. МЗХ: 1. В Комитета за наблюдение на ПРСР с право на глас, както и в постоянните работни групи към него има представители на НСОСРБ и ФРМС. 2. Представителите на НСОСРБ и ФРМС участват при изготвяне на проектите и измененията на наредби по мерките от ПРСР, както и в експертните комисии за осигуряване на прозрачност (ЕКОП). 3. Създадените по Ос 4 МИГ (от които 35 вече изпълняват договори за финансиране на СМР) са публично-частни партньорства със задължителното участие на общините

			<p>в колективния върховен орган и след решение на общинския съвет.</p> <p>4. Със Заповед № РД 09-1322 от 19.11.2012 г. на министъра на земеделието и храните е създадена тематична работна група за разработване на ПРСР за периода 2014-2020 г. Като членове на тематичната работна група са включени и представители на НСОРБ.</p> <p><b>МТСП:</b> През 2012 г. представители на НСОРБ са участвали в следните работни групи за разработване на ключови документи в областта на политиката по заетостта:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Работна група, създадена със Заповед № РД 01-469 от 18.05.2012 г. на министъра на труда и социалната политика за разработване на проект на Актуализирана стратегия по заетостта на РБ с хоризонт до 2020 г.;</li> <li>• Работна група, създадена със Заповед № РД 01-789 от 02.10.2012 г. на министъра на труда и социалната политика за разработване на Национален план за действие по заетостта през 2013 г.</li> </ul> <p>В работата на Координационното звено за реализация на Националната инициатива „Работа за младите хора в България” 2012-2013 г. също участва представител на НСОРБ. Националната инициатива обединява усилията на държавните институции и социалните партньори за намаляване на младежката безработица. Съставът на Координационното звено е определен със Заповед № РД 01-369 от 10.04.2012 г. на министъра на труда и социалната политика.</p> <p><b>МФВС</b> Със заповед на министъра на физическото възпитание и спорта от 28 март 2011 г. е създаден експертен съвет по физическо възпитание и спорт като консултативно звено. В него е включен представител на НСОРБ.</p> <p><b>МВР:</b> Осигурено е участието в работни групи на представители на местните власти при изготвянето на:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Стратегия за развитие на доброволните</li> </ul>
--	--	--	--

				<p>формирования за защита при бедствия, пожари и извънредни ситуации и отстраняване последиците от тях за периода 2012 - 2020 г.;</p> <p>- Национален план за защита при бедствия, изменен и допълнен с РМС № 1004/12.12.2012 г. ;</p> <p>- Годишен план за 2013 г. за изпълнение на Националната програма за защита при бедствия 2009-2013 г.;</p> <p>- „Външен аварийен план на АЕЦ „Козлодуй” - част III от Националния план за защита при бедствия, приет с Решение № 767 от 14.09.2012 г. на Министерския съвет;</p> <p>- Наредба за условията и реда за функционирането на Националната система за ранно предупреждение и оповестяване на органите на изпълнителната власт и населението при бедствия и за оповестяване при въздушна опасност.</p> <p>НСОРБ:</p> <p>В преобладаващата част от случаите министерствата канят представители на общините за участие в такива РГ. Продължава практиката важни за местното самоуправление закони и подзаконови актове да се разработват без участие на представители на общините (Закон за публичните финанси)</p>
9. Разработване на система от базисни показатели за оценка на финансовото състояние на общините	Разработван е на показатели за оценка	2011 г. МФ, НСОРБ	Изпълнена	<p>През август 2012 г. МФ разработи Методиката за оценка на финансовото състояние на общините. Наблюдаваните показатели за финансовата стабилност на общините са класифицирани в четири групи: за финансова самостоятелност, за финансова устойчивост, за ефективност и за инвестиционна активност.</p> <p>НСОРБ:</p> <p>Предложенията на НСОББ не са отчетени при разработването на системата. Системата нито е обща нито съвместна.</p>
10. Реализация на програма за подпомагане на общини в тежко финансово състояние	РМС	2011-2013 г. МФ, НСОРБ	Изпълнението не е започнало.	<p>МФ:</p> <p>От 2006 г. до 2009 г. прилагането на механизма за подпомагане на общини със структурен дефицит не доведе до подобряване на финансовото им състояние. В тази връзка се възприе новата Методика за оценка на финансовото</p>

				<p>състояние на общините, с която се цели насърчаване на общините, които постигат по-устойчива и ефективна система на финансите си.</p> <p>НСОРБ: Предоставят се такава подкрепа без наличие на програма с обективни критерии.</p>
--	--	--	--	--

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

Мярка	Нормативн и промени и действия	Срок и отговорни институции	Статус на изпълнение	Описание	
1.	<p>Усъвършенстване на нормативната уредба на местното самоуправление, включваща:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Гарантиране на собствената сфера на дейност на местното самоуправление. Пълно прилагане принципите на ЕХМС в нормативната ни уредба.</li> <li>❖ Осигуряване на баланс и устойчивост в дейността на двата органа на местната власт – общински съвет и кмет.</li> <li>❖ Разширяване участието на гражданите при формиране и изпълнение на местните политики.</li> <li>❖ Повишени изисквания към</li> </ul>	<p>Нов Закон за местното самоуправление</p> <p>Промени в Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление</p>	<p>2010-2011 г.</p> <p>Министерски съвет МФ, НСОРБ</p>	<p>Неизпълнена</p>	<p>НСОРБ предостави в секретариата на СДДУ проект за концепция и структура на нов Закон за местното самоуправление. Впоследствие Сдружението изготви проект за нов ЗМС, който е на етап вътрешно обсъждане в организацията.</p>



<p>отчетността на местните власти (администрация, съвет) пред гражданите.</p> <p>❖ Разработване на единен модел на междуобщинско сдружение за предоставяне на услуги от общ интерес</p>				
<p>2. По-ефективно използване на капацитета на РАО и професионални сдружения на общински служители за формулиране и провеждане на местни политики.</p>		<p>2010-2013 г. НСОРБ</p>	<p>В процес на изпълнение</p>	<p>Трайно взаимодействие на НСОСРБ с асоциациите на председатели на ОбС и на секретари на общини (НАПОС и НАСОСРБ), както и с РАО при: формиране на обща позиция по проекти на нормативни актове; организация на национални форуми на общините – срещи, Ден на диалога със законодателната власт и др.</p>
<p>3. Проучване на възможности за усъвършенстване на административно-териториалното устройство на страната</p>	<p>Нормативни промени и дискусии и форуми</p>	<p>2011-2013 г. МРРБ</p>	<p>В процес на изпълнение</p>	<p>С оглед на факта, че през 2011 г. съгласно Закона за преброяване на населението и жилищния фонд в Република България през 2011 г. (Обн. ДВ, бр. 39 от 26.05.2009 г.) бе проведено преброяване, през 2012 г. следваше да се извърши ново прекатегоризиране на общините и населените места. В тази връзка с Решение № 921 от 16.12.2011 г. на МС бяха приети актуализирани критериите и показателите за категоризиране на административно-териториалните (АТ) и териториалните единици (ТЕ).</p> <p>В изпълнение на т. 3 от РМС № 921 беше разработена Методика за категоризация на АТ и ТЕ в Република България, утвърдена със Заповед на министъра на регионалното развитие и благоустройството № РД-02-14-306 от 10.02.2012 г.</p> <p>В изпълнение на т. 6 от РМС № 921 от 16.12.2011 г. със Заповед на министъра на регионалното развитие и благоустройството № РД-02-14-736 от 20.03.2012 г. беше създадена Междуведомствената работна група (МРГ) за наблюдение и актуализация на категоризацията на АТ и ТЕ в страната.</p> <p>В изпълнение на т. 4 от РМС № 921 от 16.12.2011 г. МРРБ възложи задача за</p>

				актуализиране на категоризацията на АТ и ТЕ на основата на резултатите от преброяването на населението и жилищния фонд проведено през 2011 г. Получените резултати от категоризацията на АТ и ТЕ бяха представени и обсъдени на заседание на МРГ по категоризация на АТ и ТЕ. Със Заповед № РД-02-14-2021 от 14.08.2012 г. на министъра на РРБ се утвърди актуализираната категоризация на общините и категоризация на населените места в Република България. Заповедта е публикувана в Държавен вестник, бр. 66, 28.08.2012 г.
--	--	--	--	---

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

Мярка	Нормативн и промени и действия	Срок и отговорни институции	Статус на изпълнение	Описание
1. Провеждане на информационно разяснителна кампания сред местните власти и гражданите за прилагане на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво	Провеждане на дискуссионни форуми, разработване на методически и материали, срещи	2010 – 2012 г. МРРБ НСОСРБ	Изпълнена	През 2011 г. бе издадена брошура, предназначена да популяризира Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво. Тя бе разработена от МРРБ в сътрудничество с НСОСРБ и разпространена сред представителите на местните власти на Годишното общо събрание на НСОСРБ. На 15 октомври 2012 г. в рамките на Осмата годишна среща на местните власти (ГСМВ) в гр. Пловдив, организирана от НСОСРБ, министърът на регионалното развитие и благоустройството, обяви началото на втората процедура по присъждане на Етикета за иновации и добро управление на местно ниво. Във връзка с популяризиране на втората процедура за присъждане на Етикета, МРРБ организира и проведе съвместно с НСОСРБ информационна кампания сред представители на общините. В периода 27 ноември – 5 декември 2012 г., представители на МРРБ направиха презентации за популяризиране на втората процедура за присъждане на Етикета на заседания на Регионалните съвети за развитие на шесте района от ниво 2. Информация за втората процедура е публикувана на електронните страници на

				<p>МРРБ, НСОРБ и Портала за децентрализация. От страна на МРРБ до всички общини бяха изпратени покани за участие във втората процедура.</p> <p>Съвместно с НСОРБ бе изготвен и разпространен Наръчник, съдържащ методически указания за подготовка на общините за участие във втората процедура по присъждане на Етикета.</p> <p>От 15.01.2013 г. започна процедурата по кандидатстване на общините.</p>
3. Присъждане на етикета за иновации и добро управление на общините	Награждаване на общините с присъден етикет за иновации	2010-2013 г. НСОРБ МРРБ	В процес на изпълнение	<p>След провеждане на първата процедура по присъждане на Етикета за иновации и добро управление, на официална церемония, проведена на 27.05.2011 г., 13 български общини бяха удостоени с Етикета, след като бе установено, че в достатъчна степен прилагат принципите на добро управление. Общините, удостоени с Етикета са: Димитровград, Добрич, Долна баня, Карлово, Кирково, Кнежа, Лясковец, Перник, Свиленград, Свищов, Смолян, Столична община, Търговище. На официалната церемония присъстваха г-н Алфонсо Зарди – ръководител на департамента за местна и регионална демокрация и добро управление към дирекция „Демократични институции” на СЕ, министърът на регионалното развитие и благоустройството, зам.-министър на регионалното развитие и благоустройството, кметовете на наградените общини, представители на Министерството на външните работи, НСОРБ, членове на Комисията, членове на СДДУ, независими експерти и представители на медии.</p> <p>През 2012 г. бе стартирана подготовката за провеждане на втората процедура за присъждане на Етикета за иновации и добро управление. Съгласно приетия план–график за процедурата, тя ще приключи през октомври 2013 г. с награждаването на общините, спечелили Етикета.</p> <p>Връчването на Етикета по втората процедура ще се извърши през м.октомври 2013 г. в рамките на ГСМВ.</p>

4. Разработване на годишен доклад от Националния орган за извършената дейност по присъждане на етикета и предоставянето му в Съвета на Европа	Годишен доклад	2010 -2012 г. МРРБ НСОРБ	Изпълнена	Докладът за извършената дейност по първата процедура за присъждане на Етикета беше разработен от Секретариата на Комисията за присъждане на Етикета. Той бе разгледан и приет от Комисията на 01.11.2011 г. Съгласно решение на Комисията, той трябваше да бъде предоставен и на САР за информация и одобрение. В тази връзка с писмо № 92-00-16/27.01.2012 докладът беше изпратен до Секретариата на САР и впоследствие беше включен в Работната програма на САР за 2012 г. През 2012 г., обаче, не се проведе заседание на разширения състав на САР, на което докладът да бъде разгледан. Докладът бе изпратен до Съвета на Европа за информация на 25.06.2012 г.
---	----------------	--------------------------------	-----------	--

**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

<b>Мерки</b>	<b>Нормативни промени и действия</b>	<b>Срок и отговорни институции</b>	<b>Статус на изпълнение</b>	<b>Описание</b>
1. Оптимизиране на функциите и статута на областния управител и областната администрация	Промяна на нормативната уредба, регламентираща правомощията на областния управител	2012 г. МС областни администрации	Частично изпълнена	Според МС са извършени следните промени: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Допълнение на УПОА (бр. 35/2011 г.) с чл. 7а: областният управител създава комисия за работа с предложенията и сигналите на граждани, организации и омбудсмана, свързани с дейността на териториалните звена на министерствата и на другите административни структури, които осъществяват административно обслужване, както и с дейността на органи и организации, предоставящи обществени услуги на територията на областта.</li> </ul>

				<ul style="list-style-type: none"> <li>• ЗИД на Закона за водите (ЗИД на Закона за водите, ДВ, бр. 80 от 2011 г.).</li> </ul>
2. Разработване на методика за определяне числеността на персонала на областните администрации	Методика за определяне на числеността на областната администрация	2011 г. МС МФ, ОА	Частично изпълнен а	Изготвен е проект на Методика, който е разгледан от ОА, като са изпратени препоръки към проекта. С методиката се създават ясни правила и прозрачност при определянето на числеността на областните администрации, на базата на обективни критерии. Като следваща стъпка е необходимо тя да бъде обсъдена и съгласувана от Съвета за административната реформа, предвид функционалната му компетентност по чл. 1, ал. 2 от Постановление № 192 на МС от 2009 г.
3. Разработване на методика за финансиране на дейностите на областните администрации, включително чрез въвеждане на стандарти за издръжка на областните администрации	Методика за финансиране на дейностите на областните администрации Промяна в нормативната уредба	2011 г. МС МФ, ОА	Частично изпълнен а	Изготвен е проект на Методика, който е разгледан от ОА, като са изпратени препоръки към проекта. С методиката се създават ясни правила и прозрачност при определянето на числеността на областните администрации, на базата на обективни критерии. Като следваща стъпка е необходимо тя да бъде обсъдена и съгласувана от Съвета за административната реформа, предвид функционалната му компетентност по чл. 1, ал. 2 от Постановление № 192 на МС от 2009 г. МФ предлага мярката да отпадне.
4. Подобряване на координацията между централните органи на изпълнителната власт и областните управители	Закон за администрацията	2010 - 2013 г. МС, ОА	В процес на изпълнение	През декември 2010 г е внесен проект на ЗИД на ЗА в СДДУ. Проектът все още не е одобрен от МС. Според МС са извършени следните промени: 1. Изготвен план за подобряване на координацията между централните органи на изпълнителната власт и областните управители изготвена програма за срещи с представители на министерствата; 2. Проведена среща с екип на МОСВ, обсъдени въпроси и предложения за промени в нормативната уредба, свързана с правомощията на ОУ в секторната политика. (ЗИД на Закона за водите, ДВ, бр. 80 от 2011 г.) регламентирана процедура за осъществяване на

			<p>правоомощията на ОУ по почистване и поддържане проводимостта на речните легла.).</p> <p>3. Проведена среща с министъра по управление на средствата от Европейския съюз;</p> <p>4. Отдел „Административна и регионална координация“ в АМС: изготвя указания и подпомага и координира дейността на областните и общинските администрации при изпълнението на задачите по организационно-техническата подготовка на избори за държавни и местни органи на власт;</p> <p>5. Изготвена и изпратена на областните управители е справка за нормативната уредба, свързана с правоомощията на областния управител и дейността на областната администрация, обвързана със законодателната програма на МС;</p> <p>6. Изготвен е функционален и структурен анализ на областните администрации и е предложен план за действие за реализиране на промени, като част от общия доклад за преглед на администрацията на МС и административните структури, второстепенните разпоредители с бюджетни кредити към нея;</p> <p>7. На областните управители са дадени указания, свързани с осъществяване на взаимодействието с Междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане към МС, командироването на областните и заместник областните управители, финансирането на дейностите по подготовката и произвеждането на частични и нови местни избори и възнагражденията на изборителните комисии и др.</p>
--	--	--	---

5. Осигуряване на взаимнообвързаност между областната стратегия за развитие и секторните стратегии, засягащи развитието на областта	Методика	2010 - 2011 г. МРРБ МС ОА	Изпълнен а	<p>Методика за изготвяне на междинна оценка на изпълнението на областните стратегии за развитие е изготвена през 2010 г. Същата е публикувана на Интернет страницата на МРРБ веднага след изготвянето и заедно с примерна техническа спецификация за възлагане изготвянето на междинната оценка по ЗОП. МРРБ е финансирало изготвянето на една пилотна междинна оценка на изпълнението на Областната стратегия на област Пловдив, публикувана на адрес <a href="http://www.pd.government.bg/uploads/files/OSR/Mid-Term-Plovdiv_Oblast_Final_10_12_2010_Last.pdf">http://www.pd.government.bg/uploads/files/OSR/Mid-Term-Plovdiv_Oblast_Final_10_12_2010_Last.pdf</a></p> <p>Установяването на съответствието на областната стратегия за развитие с прилаганите секторни политики е една от задачите на оценката. На областите е предоставено финансиране от МС през 2010 г. за изготвяне на междинни оценки.</p>
---	----------	------------------------------------	---------------	--

**Приоритет 2.** Засилване на координиращата роля на областния управител по отношение на актовете и действията на ръководителите на териториални звена на централната изпълнителна власт на територията на областта

Мерки	Нормативни промени и действия	Срок и отговорни институции	Статус на изпълнение	Описание
1. Засилване на контролните функции на областния управител по отношение на териториалните звена на централната изпълнителна власт	Закон за администрацията и специалните закони	2010 г. МС ОА	Частично изпълнен а	Изготвен от отдел „АРК“ в АМС съвместно със секретариата на СДДУ ЗИД на Закона за администрацията. Внесен и разгледан от СДДУ на заседанието му на 17.12.2010 г. При извършените в периода 2011-2012 г. няколкократно промени на Закона за администрацията, както и при приемането на пакета нови нормативни актове в областта на държавната служба, инициирани от САР, нормативни решения в посока засилване на контролните правомощия на областните управители по отношение на териториалните звена на централната изпълнителна власт не са възприети.

<p>2. Включване на областния управител в процедурите по подбор, атестиране и определяне на годишните цели на ръководителите на териториални звена на централната власт</p>	<p>Промяна в нормативната уредба</p>	<p>2010 г. МС ОА</p>	<p>Частично изпълнена</p>	<p>Изготвени от отдел „АРК“ в АМС Проект на постановление за изменение и допълнение на Наредбата за провеждане на конкурсите за държавни служители, приета с Постановление № 8 на МС от 2004 г. и на Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация, приета с Постановление № 105 на МС от 2002 г. Внесени и разгледани от СДДУ на заседанието му на 17.12.2010 г.</p> <p>В изпълнение на чл.18 от Общите правила за подобряване организацията на работа на областните администрации, утвърдени със заповед на министър председателя от 12.04.2011 г. областните управители могат да участват в подбора и оценяването на ръководителите на териториалните звена на централната власт.</p> <p>Област Плевен: Проект на постановление за изменение и допълнение на Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите и проект на Постановление за ИД на Наредбата за провеждане на конкурсите за държавните служители</p> <p>Област Пловдив: Във връзка с чл.18 от Общите правила за подобряване на работата на областните администрации, утвърдени със Заповед на Министерски съвет на РБ № Р-95/12.04.2011 г, представители на Областния управител не са участвали в оценяването на ръководителите на ТЗ.</p>
<p>3. Разработване на механизъм, осигуряващ съгласуване инициативите на общините и съдействие от деконцентрираните структури на централната власт при подготовката и изпълнението на проекти от фондовете на ЕС от общините</p>	<p>Споразумение</p>	<p>2012 г. МС НСОРБ</p>	<p>Не е изпълнена</p>	



**Приоритет 3.** Увеличаване правомощията на регионалните и областните съвети за развитие

Мерки	Нормативни промени и действия	Срок и отговорни институции	Статус на изпълнение	Описание
<p>2. Засилване ролята на областните съвети за развитие като органи за провеждане на държавната политика и осъществяване на регионална координация</p>	<p>Закон за регионалното развитие ППЗРР</p>	<p>2010–2011 г. МС МРРБ ОА</p>	<p>Изпълнена</p>	<p>На 26.10.2012 г. се прие изменение на Закона за регионално развитие, като промените които засягат изпълнението на тази мярка, са в чл.21 и чл. 22. На областния управител е възложено организирането на разработването на регионална схема за пространствено развитие на областта, както и внасянето на проекта на документа за обсъждане и приемане от ОСР. Същият контролира и координира прилагането на районната схема за пространствено развитие на областта. Областният съвет за развитие. Съгласно чл.22, ал.7 се предвижда към Областния съвет за развитие да се създаде постоянна комисия за пространствено планиране, която да се ръководи от областен архитект. Районната схема за пространствено развитие на областта е стратегически документ чрез който се постига координацията на секторните политики на територията на областта- чл.7г, ал.2. Направените промени в ЗРР не предвиждат промени в ППЗРР, а издаване на самостоятелна наредба, която да определи условията, реда и сроковете за изготвяне, съгласуване, приемане, актуализиране и изпълнение на концепциите и схемите за пространствено развитие по чл.7б-7д.</p>

3. Избор на модел за регионализация и второ ниво на самоуправление	Нормативни промени	2010–2011 г. МС МРРБ ОУ	Частично изпълнена	С оглед прецизиране на по-нататъшните действия по изпълнението на мерките по стратегическа цел 2 от Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода 2010 – 2013 г. бе сформирана работна група от състава на СДДУ за изготвяне на Концепция за реформа на областното ниво на управление със Заповед № Р-43 от 7 март 2011 г. на министър - председателя В резултат от работата в тази работна група бе изготвен проект на Концепция за реформа на областното ниво на управление, която бе приета с Решение № 3 на СДДУ от 13.07.2011 г. Разработени са варианти за второ ниво на самоуправление. Проектът е представен в САР за разглеждане на негово заседание, съгласно горесцитираното Решение на СДДУ, но такова не е осъществено до края на 2012 г.
--	--------------------	----------------------------------	--------------------	--

**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	Нормативни промени и действия	Срок и отговорни институции	Статус на изпълнение	Описание
1. Стимулиране на общините за внедряването на системата на делегираните бюджети в заведенията за услуги	РМС; ЗДБРБ	2010 - 2013 г. МОМН, МЗ, МК, МТСП НСОРБ,	В процес на изпълнение	През 2011 г. 475 детски градини в 73 общини прилагат системата на делегираните бюджети.  НСОРБ: Не са създадени такива стимули. Провеждат се само обучения.  МОМН: От 2008 г. общинските и държавни училища във всички общини в България прилагат системата на делегираните бюджети.  МК:

				В периода 2010-2013 г. 10 музея са преминали на делегирани бюджети от общо 104.
3. Разработване на механизми за общински контрол на заведенията за услуги по прилагане на системата за делегирани бюджети	Механизъм за контрол и обучение	2010 г. НСОРБ; МОМН; МЗ; МК, МТСП	Частично изпълнен а	ПМС №367/29.12.2011 г. за изпълнението на държавния бюджет за 2012 г., чл. 49 - Директорите на държавните и общинските училища предоставят тримесечно на общо събрание на работниците и служителите и на училищното настоятелство информация за изпълнението на делегирания бюджет на училището.

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

Мерки	Нормативни промени и действия	Срок и отговорни институции	Статус на изпълнение	Описание
1. Разширяване участието на кметствата при предоставяне на местни услуги	ЗМСМА ЗДБРБ; Закон за местните финанси	2011 г. МС, МРРБ, НСОРБ	Частично изпълнен а	Мярката е включена в концепция за нов Закон за местно самоуправление, представен от НСОРБ
2. Стимулиране на общините за въвеждане на системата на делегираните бюджети в кметствата	РМС, ЗДБРБ	2011 г. МФ; НСОРБ	Частично изпълнен а	Няма въведени стимули. Темата е включена в Наръчника и в обученията за новоизбрани кметове и общински съветници за мандат 2011-2015 г.  МФ предлага мярката да отпадне или да се удължи срока ѝ след 2013 г. с оглед липсата на административен капацитет и техническа обезпеченост в кметствата.
3. Разработване на механизми за общински контрол на кметствата по прилагане на СДБ	Аналитичен доклад и Нормативна уредба	2012 г. МФ; НСОРБ	Неизпълнена	НСОРБ: Няма разработени механизми.
4. Повишаване на административния и управленски капацитет на кметствата за осъществяване на предоставените им правомощия	Информация и обучения	2010-2013г. МРРБ; НСОРБ	В процес на изпълнение.	Обучение за кметове на кметства през 2011 г. не са провеждани с оглед местните избори през същата година. През 2012 г. НСОРБ проведе 5 обучения за кметове на кметства с над 180 участници от 53 общини.

5. Насърчаване на кметствата за разкриване на допълнителни приходиизточници	Промяна в нормативната уредба – ЗМДТ	2011 г. МФ; НСОРБ	Частично изпълнен а	МФ предлага мярката да отпадне или да се удължи срока ѝ след 2013 г.  НСОРБ: Няма промени в нормативната уредба. Отделни общини прилагат стимулиращи механизми.
---	--------------------------------------	-------------------------	---------------------	---

**Приоритет 3.** Създаване на условия за участие на гражданите в процеса на формиране на политики и вземане на решения за местното развитие

Мерки	Нормативни промени и действия	Срок и отговорни институции	Статус на изпълнение	Описание
1. Развитие на обществените съвети и регламентирането им като средство за консултиране с гражданите	Анализ и промени в ЗМСМА; обучение и консултации	2012 г. МРРБ НСОРБ Всички министерства	Частично изпълнен а	<p>През 2011 г. МРРБ възложи задачата „Ролята на неправителствените организации и активността на гражданите в местното самоуправление. Предложения за усъвършенстване на нормативната уредба с цел насърчаване на пряката демокрация на местно ниво”. Целта на задачата бе да се проучи опитът в различни европейски страни относно участието на гражданите и неправителствените организации (НПО) в местното самоуправление и на тази база да се изследва развитието на тези процеси у нас. Резултатите от изпълнението на задачата бяха представени на обществен форум. В резултат на изготвения по задачата анализ и проведените обсъждания на форума бе изготвена брошура, отразяваща добрите практики относно участието на НПО и гражданите в местния обществен живот. В резултат от проведения анализ и обществен форум бяха изготвени предложения за промени в ЗМСМА, ЗПУГДВМС и ЗНА.</p> <p>НСОРБ: Разширяват се общинските практики за създаване на обществени съвети. НСОРБ проведе редица обучения по тази тема.</p> <p>Нови форми на такива средства за консултиране са развити в проекта на нов ЗМС, разработен от НСОРБ.</p>

				<p>МК:</p> <p>Като консултативни органи към министъра на културата са създадени два обществени съвета: Национален съвет по читалищно дело; Национален съвет по нематериално културно наследство. Работата и на двата съвета се публикува на интернет страницата на МК, което дава възможност на обществеността да се информира за развитието на политиките по отношение на читалищата и нематериалното културно наследство</p> <p>МВР:</p> <p>Подписано споразумение между МВР и НСОРБ през 2006 г.</p> <p>С ПМС № 215 от 14.09.2012 г. е създаден Национален съвет по превенция на престъпността.</p> <p>Подписана е Програма за взаимодействие между МВР и НСОРБ за периода 2012 -2013 г.</p> <p>МО:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Публикуване на документи за обществено обсъждане, на стратегически документи и нормативни актове на министъра на отбраната.</li> <li>- Организиране на дейности съвместно и с участие на представители на НПО за обсъждане на важни въпроси в областта на отбраната и сигурността на страната.</li> <li>- Проведени съвещания с Консултативния съвет по въпросите на отбраната по въпросите на родолюбивото възпитание. Планиране мероприятия по отбелязване на бележити годишнини от българската история;</li> <li>- Проведени заседания на Консултативния съвет по въпросите на военноинвалидите, военнопострадалите и ветераните от войните, с цел набелязване на законодателни мерки за подобряване на техния социален статус;</li> <li>- Проведени заседания на Отрасловия</li> </ul>
--	--	--	--	--

				съвет за социално сътрудничество по въпроси свързани със социалната политика на Министерството на отбраната
2. Повишаване и ролята на училищните настоятелства в контрола и оценката на управлението на държавните и общински училища и детски градини	Закон за училищното образование	2011 г. МОМН НСОРБ	Частично изпълнен а	Разработен е проект на нов Закон за предучилищното и училищното образование -обсъжда се на второ четене в Народното събрание
3. Насърчаване на участието на гражданите в местното самоуправление чрез използване на формите на пряката демокрация	Промени в Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление	2011 г. МРРБ НСОРБ	Неизпълнена	Няма промени в посочения закон. В проекта на НСОРБ за нов ЗМС са заложили въпроси, по които задължително се прилагат форми на пряка демокрация.
4. Разширяване на кръга от актове на общински съвет, които да се приемат след публично обсъждане	ЗМСМА; Закон за местните финанси	2011 г. МС НСОРБ	Частично изпълнен а	Във всички свои консултативни материали НСОРБ разпространява водещи практики, с цел прилагането им в останалите общини. Няма законови промени.  В проекта за на ЗМС е заложено разширено прилагане на публичните обсъждания.  Със ЗИД на ЗУТ през 2012 г. се въведе задължително публично обсъждане за одобряването на ОУП и ПУП. В общинските практики на доброволен принцип се разширява прилагането на публичните обсъждания.

Мерки за осигуряване на прозрачност и публичност на резултатите от стратегията за децентрализация и програмата за нейното изпълнение	Нормативни промени и действия	Срок и отговорни институции	Статус на изпълнение	Описание
2. Разработване на мониторингови доклади за оценка на резултатите от изпълнението на Стратегията и Програмата за децентрализация	Годишни доклади	СДДУ Годишно 2010 - 2013 г.	Изпълнен а	Годишният доклад за изпълнението на Стратегията за 2010 г. е приет с Решение на Министерски съвет № 570 от 28.07.2011 г.

От прегледа на Програмата за децентрализация се вижда, че през 2011-2012 г. е трябвало е да има действия за изпълнението по общо 57 мерки. От тях 50 мерки включват отчетната 2011 и 2012 г., а 7 мерки са останали от 2010 г.

Оценката на резултатите от изпълнението на мерките е представена в Таблица 1.

**Таблица 1.** Изпълнение на мерките, включващи 2011 и 2012 г. от Програмата за децентрализация

Изпълнение	Мерки със срок за изпълнение през 2011 и 2012 г.					Мерки, за които 2011 и 2012 г. са преходни				Общо
	СЦ1	СЦ2	СЦ3	годишен доклад	Всичко	СЦ1	СЦ2	СЦ3	Всичко	
Изпълнени	8	2	-	1	11	1	-	-	1	12
Частично	4	4	6	-	14	-	-	-	-	14
Неизпълнени	7	1	2	-	10	-	-	-	-	10
В процес на изпълнение	-	-	-	-	-	9	1	2	12	12
Изпълнението не е започнало	-	-	-	-	-	2	-	-	2	2
<b>Общо</b>	<b>19</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>35</b>	<b>12</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>15</b>	<b>50</b>

Както се вижда от данните, общият резултат е, че по 76 % от мерките има осъществени определени дейности, а по останалите – не. По-подробния анализ показва, че 24 % от мерките са изпълнени, 28 % са частично изпълнени, 24 % са в процес на изпълнение, по 4 % изпълнението не е започнало и 20 % от мерките не са изпълнени, част от които по обективни причини.

Наблюдават се известни различия в степента на изпълнение на мерките по стратегически цели. Преобладаващата част от изпълнените мерки са по Стратегическа цел 1 – 9 мерки. Седем от мерките са неизпълнени. Изпълнението на мерките от Стратегическа цел 2 е следното: от 8 заложи мерки 2 са изпълнени, 4 са частично изпълнени и една е в процес на изпълнение. Сравнително добро е положението при изпълнението на мерките по Стратегическа цел 3, където има 6 частично изпълнени, 2 неизпълнени и 2 мерки в процес на изпълнение.

От мерките, останали от 2010 г. 3 са изпълнени, 3 са частично изпълнени и 1 е неизпълнена.

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

В този раздел е представен напредъка на България спрямо останалите 24 унитарни държави, членуващи в ЕС (без Република Хърватия) по отношение на процесите на децентрализация, измерени чрез ключови показатели. Данните за местното държавно управление (Local government) включват общинското и ако има други равнища на местно самоуправление. За България, по-конкретно, местното държавно управление включва всички общини като единици на публичната администрация.

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. Използваните данни обхващат периода до 2011 г., понеже все още няма окончателни данни за 2012 г.

Международните сравнения за напредъка на България са по следните показатели:

1. Местни приходи /БВП;
2. Дял на местните разходи към БВП;
3. Дял на местните данъчни приходи в общите данъчни приходи;

Методиката за изчисляване на стойността на показателите за измерване на напредъка предвижда сравняване и по показателя “Дял на местните към общите публичните инвестиции”. От 2011 г. НСИ и ЕВРОСТАТ не събират данни по този показател.



## 1. Отношение на местните приходи към БВП

Този показател дава представа за дела на местните приходи (в евро) в унитарните държави-членки на ЕС към техния БВП. От данните в Таблица 2 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 16-то място от 24 държави. Вижда се, че пред нас от Източна Европа са всички държави, без Словакия. След нас са държави, които не провеждат политика на децентрализация.

**Таблица 2. Дял на местните приходи към БВП\***

Държави	В процент					В процент към дела на ЕС 27				
	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Дания	32.1%	33.1%	36.8%	37.4%	37,4%	284%	290%	304%	314%	319%
Швеция	24.1%	24.7%	26.1%	25.5%	24,8%	213%	217%	216%	214%	211%
Финландия	19.0%	20.0%	22.0%	22.3%	22,1%	168%	175%	182%	187%	188%
Холандия	15.2%	15.3%	16.9%	16.4%	16%	135%	134%	140%	138%	137%
Италия	14.8%	15.0%	16.2%	15.2%	15%	131%	132%	134%	128%	128%
Великобритания	12.7%	13.2%	14.0%	14.0%	13,1%	112%	116%	116%	118%	111%
Полша	13.4%	13.9%	13.6%	13.8%	13,4%	119%	122%	112%	116%	114%
<b>ЕС 27</b>	<b>11.3%</b>	<b>11.4%</b>	<b>12.1%</b>	<b>11.9%</b>	<b>11,7%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Унгария	11.8%	11.6%	11.9%	11.8%	12,1%	104%	102%	98%	99%	103%
Франция	10.9%	11.0%	11.8%	11.7%	11,7%	96%	96%	98%	98%	100%
Латвия	10.4%	11.3%	11.1%	11.5%	10,2%	92%	99%	92%	97%	87%
Чехия	11.2%	10.8%	11.5%	11.4%	11%	99%	95%	95%	96%	94%
Литва	8.0%	9.1%	10.4%	11.4%	9,7%	71%	80%	86%	96%	82%
Естония	9.0%	10.2%	10.9%	10.3%	9,8%	80%	89%	90%	87%	83%
Словения	8.3%	8.4%	9.5%	9.8%	9,6%	73%	74%	79%	82%	83%
Румъния	9.5%	8.8%	9.3%	9.7%	9,1%	84%	77%	77%	82%	78%
<b>България</b>	<b>6.6%</b>	<b>6.9%</b>	<b>7.3%</b>	<b>6.9%</b>	<b>6,7%</b>	<b>58%</b>	<b>61%</b>	<b>60%</b>	<b>58%</b>	<b>57%</b>
Ирландия	7.1%	7.4%	7.3%	6.9%	5,8%	63%	65%	60%	58%	49.5%
Испания	6.3%	6.1%	6.7%	6.5%	6%	56%	54%	55%	55%	51%
Португалия	6.4%	6.5%	6.6%	6.4%	6,6%	57%	57%	55%	54%	56%
Словакия	6.0%	6.0%	6.5%	6.4%	6,6%	53%	53%	54%	54%	56%
Люксембург	5.0%	5.2%	5.4%	5.3%	5,4%	44%	46%	45%	45%	46%
Гърция	2.6%	2.8%	3.3%	2.6%	3,3%	23%	25%	27%	22%	28%
Кипър	1.9%	1.8%	2.1%	2.2%	2,2%	17%	16%	17%	18%	19%
Малта	0.6%	0.5%	0.7%	0.7%	0,7%	5%	4%	6%	6%	6%

\*Източник: Евростат.

От таблицата се вижда, че средния за ЕС дял на местните приходи в БВП за разглеждания период се увеличава от 11.3% през 2007 г. до 12.1% през 2009 г. От 2010 г. започва ясно очертан спад в резултат на световната финансова и икономическа криза. Тенденцията за намаляване на местните приходи към БВП се запазва и през 2011 г., като в следствие на продължаващата икономическа криза, общото ниво за ЕС 27 спада с 0.2%. 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 2008 г. се увеличава от 58% на 61%, след което спада три поредни години, за да достигне през 2010 г. равнището от 2007 г. – 58%. През 2011 г. бе достигнато най-ниското ниво досега от 57%. Наблюдава се последователно понижаване на дела на общинските приходи към БВП спрямо 2008 г.

За разлика от 2010 г., през 2011 г. трите балтийски държави намаляват дела си спрямо ЕС 27, като по-значителен спад има в Литва до 82%. Словения увеличава дела си спрямо ЕС-27. Делът на останалите източноевропейски страни намалява, но през 2010 г. спрямо предходната, се наблюдава слабо увеличение. Полша и Унгария запазват положителното движение нагоре спрямо общото ниво на ЕС. От западноевропейските страни спрямо средното за ЕС равнище най-голямо увеличение бележи Дания. Увеличение бележи делът на местните приходи в държави, които са след България, като Ирландия и Испания. Изводът е, че като цяло Западна и Северна Европа се отдалечава от страните от източната и южната част на континента, но понижаването на дела е характерно за всички унитарни държави членки на ЕС.

## **2. Дял на местните разходи към БВП**

Това е втори по важност макропоказател, който показва мястото на местните власти в публичния сектор. Данните са представени в Таблица 3. Водещи по този показател са скандинавските страни. В групата над средното за ЕС равнище има много повече страни от Източна Европа – освен Полша, Чехия и Унгария тук са трите прибалтийски републики. Румъния е непосредствено под средното за ЕС равнище. България е на 18-то място. В сравнение с 2009 г. страната ни е паднала с две места в класацията.

Като тенденция, средното за ЕС равнище по този показател постепенно намалява от 12.4% през 2009 г. , през 12.2 % за 2010 г. до 11.9% през 2011 г. Спрямо тази тенденция България увеличава дела си спрямо средното за ЕС 27 равнище от 58% на 69% през периода 2007-2009 г. и бележи силен спад през 2011 г. - 56%. От държавите, чийто дял на местните разходи е над средния за ЕС в Унгария и Полша се наблюдава спад. В Румъния също се

наблюдава спад през 2010 г., но през 2011 г. има увеличение, като равнището ѝ е значително по-голямо спрямо това на България. По този показател, западноевропейските страни относително се отдалечават от средното за ЕС равнище. Към тях се доближават Чехия, Полша и Унгария.

**Таблица 3. Дял на местните разходи към БВП.**

Държава	В процент от БВП					В процент към дела на ЕС-27				
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
Дания	32.4%	33.3%	37.2%	37.3%	37.3%	286.73%	287.07%	300.00%	313.45%	313%
Швеция	24%	24.8%	26.3%	25.1%	25.2%	212.39%	213.79%	212.10%	210.92%	212%
Финландия	19.2%	20.4%	22.8%	22.7%	22.6%	169.91%	175.86%	183.87%	190.76%	190%
Холандия	15.4%	15.8%	17.5%	17.2%	16.5%	136.28%	136.21%	141.13%	144.54%	139%
Италия	14.9%	15.4%	16.7%	15.9%	15.3%	131.86%	132.76%	134.68%	133.61%	129%
Полша	13.3%	14.1%	14.8%	15.1%	14.1%	117.70%	121.55%	119.35%	126.89%	118%
Великобритания	12.8%	13.4%	14.4%	14%	13.2%	113.27%	115.52%	116.13%	117.65%	111%
Унгария	11.9%	11.6%	12.3%	12.7%	11.5%	105.31%	100.00%	99.19%	106.72%	97%
<b>ЕС 27</b>	<b>11.3%</b>	<b>11.6%</b>	<b>12.4%</b>	<b>12.2%</b>	<b>11.9%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Франция	11.3%	11.5%	12.2%	11.8%	11.7%	100.00%	99.14%	98.39%	96.72%	98%
Латвия	11.1%	12.6%	12.8%	11.8%	10.8%	98.23%	108.62%	103.23%	96.72%	91%
Чехия	10.8%	10.9%	12%	11.8%	11.4%	95.58%	93.97%	96.77%	96.72%	96%
Румъния	9.8%	9.9%	10.1%	9.6%	9.7%	86.73%	85.34%	81.45%	78.69%	82%
Естония	9.5%	10.9%	11.5%	10%	9.7%	84.07%	93.97%	92.74%	81.97%	82%
Словения	8.4%	9.1%	10.1%	10.1%	9.7%	74.34%	78.45%	81.45%	82.79%	82%
Литва	8.3%	9.3%	10.8%	11.3%	10.1%	73.45%	80.17%	87.10%	92.62%	85%
Португалия	6.7%	7%	7.5%	7.2%	7%	59.29%	60.34%	60.48%	59.02%	59%
Испания	6.6%	6.6%	7.3%	7.3%	6.9%	58.41%	56.90%	58.87%	59.84%	58%
<b>България</b>	<b>6.6%</b>	<b>7.3%</b>	<b>8.6%</b>	<b>7%</b>	<b>6.7%</b>	<b>58.41%</b>	<b>62.93%</b>	<b>69.35%</b>	<b>57.38%</b>	<b>56%</b>
Словакия	6%	6%	7.2%	7.3%	6.6%	53.10%	51.72%	58.06%	59.84%	55%
Ирландия	7.4%	7.9%	7.1%	6.4%	5.8%	65.49%	68.10%	57.26%	52.46%	49%
Люксембург	4.7%	5.1%	5.8%	5.3%	5.4%	41.59%	43.97%	46.77%	43.44%	45%
Гърция	2.7%	2.9%	3.3%	2.9%	3.1%	23.89%	25.00%	26.61%	23.77%	26%
Кипър	1.9%	1.9%	2.2%	2.2%	2.3%	16.81%	16.38%	17.74%	18.03%	19%
Малта	0.6%	0.5%	0.6%	0.6%	0.7%	5.31%	4.31%	4.84%	4.92%	6%

\*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 4. Средното за ЕС-27 равнище е относително стабилно – слабо се покачва за разглеждания период. Като цяло, картината показва раздалечаване на страните от ЕС. В първата група са тези с равнище над средното, повечето от които увеличават дела на местните данъчни приходи, а във

втората – страните под средното за ЕС равнище, повечето от които бележат намаляване или запазване на достигнатия дял. България е на 20-то място, с изключително ниско равнище на данъчни постъпления в бюджетите на местните власти - 26% от средното за ЕС. Данните от 2011 г. показват запазване на статуквото в България, като промяната е малка – 0.3% ръст. Тези данни не се отразяват съществено върху съотношението към ЕС 27.

**Таблица 4. Дял на местните към общите данъчни приходи**

Държава	В процент					В процент към дела на ЕС 27				
	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Швеция	40.6%	42.6%	43.2%	42.3%	41.0%	270%	277%	269%	275%	255%
Финландия	29.7%	30.7%	34.2%	35.0%	33.0%	198%	200%	213%	227%	205%
Латвия	25.3%	27.1%	28.4%	30.4%	28.9%	169%	176%	177%	198%	180%
Дания	24.9%	25.2%	26.3%	27.3%	27.2%	166%	164%	163%	178%	169%
Чехия	25.5%	26.6%	26.0%	26.0%	25.5%	170%	173%	162%	169%	159%
Естония	20.4%	24.6%	22.5%	22.0%	21.4%	136%	160%	140%	143%	133%
Италия	22.7%	22.6%	21.0%	21.3%	22.1%	151%	147%	131%	139%	137%
Полша	20.3%	20.3%	20.7%	19.7%	19.4%	135%	132%	129%	128%	120%
Литва	14.5%	16.4%	20.0%	19.3%	16.5%	97%	107%	124%	126%	103%
Словения	14.4%	14.4%	16.7%	18.2%	18.3%	96%	93%	104%	118%	114%
Словакия	17.6%	19.1%	20.7%	17.5%	18.6%	117%	124%	129%	114%	116%
Франция	18.3%	18.6%	20.7%	16.6%	20.2%	122%	120%	129%	108%	126%
<b>ЕС 27</b>	<b>15.0%</b>	<b>15.4%</b>	<b>16.1%</b>	<b>15.4%</b>	<b>16.1%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Испания	12.8%	14.4%	15.5%	14.9%	15.1%	85%	93%	96%	97%	94%
Унгария	17.0%	9.9%	10.1%	9.6%	10.2%	113%	64%	63%	62%	64%
Португалия	9.7%	9.8%	10.1%	9.6%	9.1%	64%	63%	63%	62%	57%
Люксембург	6.2%	6.3%	6.5%	6.2%	6.7%	41%	41%	41%	40%	42%
Великобритания	5.7%	5.6%	6.6%	6.2%	5.9%	38%	36%	41%	40%	37%
Румъния	6.0%	4.9%	5.5%	5.9%	5.6%	40%	32%	34%	38%	35%
Холандия	5.2%	5.4%	5.9%	5.9%	6.2%	35%	35%	37%	38%	39%
<b>България</b>	<b>3.5%</b>	<b>3.9%</b>	<b>3.8%</b>	<b>3.9%</b>	<b>4.2%</b>	<b>23%</b>	<b>26%</b>	<b>24%</b>	<b>26%</b>	<b>26%</b>
Ирландия	2.6%	3.1%	4.0%	4.0%	4.0%	17%	20%	25%	26%	25%
Кипър	1.6%	1.7%	1.9%	1.9%	1.9%	11%	11%	12%	12%	12%
Гърция	1.2%	1.3%	1.1%	1.2%	1.0%	8%	8%	7%	8%	6%
Малта						0%	0%	0%	0%	

\*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. Делът на капиталовите разходи на общините в България спрямо общия размер на публичните инвестиции през 2010 г. е 31.6%. Това я поставя на незавидното 20-то място сред унитарните страни - членки на ЕС. Сходно е положението в Естония, която бележи голям спад за времето от 2007 г. насам. Силният спад през 2010 г. придвижва България две места по-надолу в класацията и я връща на ниво под това от 2007 г.

Таблица 5. Дял на местните в публичните инвестиции

Държава	В процент				В процент към дела на ЕС 27			
	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Италия	76.0%	76.5%	73.0%	72.8%	132%	138%	130%	128%
Франция	73.5%	73.1%	70.5%	71.3%	128%	132%	125%	126%
Финландия	63.8%	68.1%	65.6%	69.5%	111%	122%	116%	123%
Холандия	68.1%	67.0%	67.8%	66.5%	119%	121%	120%	117%
Латвия	45.4%	59.1%	61.7%	66.0%	79%	106%	110%	116%
Унгария	44.0%	44.5%	46.2%	65.9%	77%	80%	82%	116%
Ирландия	70.9%	60.3%	67.9%	64.8%	124%	109%	121%	114%
Словакия	56.0%	55.5%	60.9%	63.3%	98%	100%	108%	112%
Дания	62.3%	65.7%	66.7%	63.2%	109%	118%	118%	112%
Полша	58.7%	57.8%	59.6%	58.6%	102%	104%	106%	104%
Словения	41.3%	49.2%	54.7%	57.2%	72%	88%	97%	101%
<b>ЕС 27</b>	<b>57.4%</b>	<b>55.6%</b>	<b>56.3%</b>	<b>56.6%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Чехия	44.0%	45.2%	49.7%	54.7%	77%	81%	88%	96%
Швеция	54.9%	54.6%	54.3%	53.9%	96%	98%	96%	95%
Великобритания	53.4%	52.2%	50.1%	51.2%	93%	94%	89%	90%
Литва	32.6%	39.6%	42.0%	50.7%	57%	71%	75%	90%
Португалия	57.9%	60.8%	56.3%	43.6%	101%	109%	100%	77%
Люксембург	38.6%	40.4%	45.7%	38.9%	67%	73%	81%	69%
Испания	33.4%	27.3%	36.8%	38.1%	58%	49%	65%	67%
Румъния	43.8%	37.1%	36.6%	38.1%	76%	67%	65%	67%
<b>България</b>	<b>32.7%</b>	<b>35.5%</b>	<b>40.9%</b>	<b>31.6%</b>	<b>57%</b>	<b>64%</b>	<b>73%</b>	<b>56%</b>
Естония	41.2%	39.6%	34.8%	27.8%	72%	71%	62%	49%
Гърция	19.2%	19.2%	25.4%	21.2%	34%	35%	45%	37%
Кипър	19.9%	18.8%	15.6%	17.9%	35%	34%	28%	32%
Малта	4.0%	4.5%	7.7%	6.9%	7%	8%	14%	12%

\*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 трета поредна година намалява: 18.5% през 2009 г., 16.1% през 2010 г. и 15.7% през 2011 г. Темпът на изменение на общинските разходи спрямо този на всички публични разходи през този период също е отрицателен: -2.7% през 2009 спрямо 2008 г., съответно -15.7% и -8.8% през 2010 г. и 2011 г. спрямо предходните години.

**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 6.

**Таблица 6.** Дял на общинските разходи в консолидираните публични разходи по функции през 2009-2011 г.

<b>Публични сектори</b>	<b>2009 г.</b>	<b>2010 г.</b>	<b>2011 г.</b>
Обща администрация	26.6%	27.1%	29.2%
Отбрана, обществен ред и сигурност	3.9%	2.0%	2.9%
Образование	55.6%	58.3%	59.6%
Здравеопазване	8.3%	7.3%	4.3%

Социално осигуряване, подпомагане и грижи	3.9%	3.4%	3.5%
Жилищно строителство и комунално стопанство	71.8%	61.3%	62.5%
Култура	44.3%	42.0%	43.0%
Стопански дейности	18.9%	14.8%	12.3%
Други разходи	3.7%	2.2%	2.4%
<b>Всичко</b>	19.1%	16.1%	15.7%

**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 7. 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. В ЗДБРБ са 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. През 2009 г. дялът на местните дейности в общинските бюджети е 53.9%, от които 2.5% за дофинансиране, през 2010 г. този дял достигна 51%, от които 2.3% общините насочват за дофинансиране на делегираните услуги. През 2011 г. този спад продължава и дялът 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. Както се вижда, през анализирания период обхватът на разходните правомощия на местните власти е намалял.

**Таблица 7.** Класификация на правомощията по общинските разходи

Видове разходи	Определяне	Планиране	Правомощия на МВ по преразпределение на разходите
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. Дялът на инвестиционните разходи показва капацитета на общините да покриват текущите си потребности и да заделят средства за поддържане и изграждане на нова инфраструктура.

През целия разглеждан период дялът на общинските инвестиции намалява. През 2009 г. той е бил 25.1%. През 2010 г. инвестиционните разходи намаляват на 18.4% от всички бюджетни разходи. Спадът продължи и през 2011 г. и дялът им достигна 13.9% от всички разходи.

**1.А.5. Структурата на общинските разходи по функции** е представена в Таблица 8.

**Таблица 8.** Структура на общинските разходи по функции

Функции	Равнище (в млн.лв.)			Структура (в%)		
	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Общи държавни служби	519.0	463.5	510.5	10.9%	10.8%	12.1%
Отбрана,обществен ред и сигурност	117.2	65.1	81.4	2.5%	1.5%	1.9%
Образование	1577.8	1562.7	1582.1	33.1%	36.3%	37.6%
Здравеопазване	219.2	219.6	140.3	4.6%	5.1%	3.3%
Социално осигуряване, подпомагане и грижи	359.4	312.1	316.0	7.5%	7.3%	7.5%
Жилищно строителство и комунално стопанство	1211.1	940.8	892.2	25.4%	21.9%	21.2%
Култура	238.4	210.3	221.4	5.0%	4.9%	5.3%
Стопански дейности	499.6	501.6	430.2	10.5%	11.7%	10.2%
Други разходи	20.3	27.6	33.9	0.4%	0.6%	0.8%
<b>Всичко разходи</b>	<b>4761.9</b>	<b>4303.2</b>	<b>4207.9</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.

#### **Показатели за приходи**

**1.А.6. Структура на общинските приходи.** Основното деление между общинските приходи е на собствени приходи и държавни трансфери. През 2008 г. общинските приходи нарастват спрямо предходната година, но промените в структурата са по-скоро отрицателни. За пръв път от 2003 г. спада дялът на собствените приходи и на привлечените средства, общините задържат по-голям размер на свободни средства,



относително се увеличава делът на държавните трансфери. Това са първите признаци на кризата, почувствани през последното тримесечие на годината. Следващите две години се наблюдава спад на общинските приходи. През 2009 г. това се дължи основно на намаляване на собствените приходи с над 260 млн. лв., а през 2010 г. – на съкращаване на държавните трансфери с над 300 млн.лв. През 2011 г. държавните трансфери намаляха с около 60 млн. лв., а собствените приходи отбелязаха увеличение с около 145 млн. лв. Като резултат от тези промени делът на държавните трансфери от 2009 г. намалява, а на собствените приходи – относително се увеличава.

**Таблица 9.** Характеристика, структура и темп на общинските приходи

Видове приходи	Размер (в млн.лв.)			Темп (верижен индекс)			Дял (в %)		
	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2009/ 2008	2010/ 2009	2011/ 2010	2009г.	2010 г.	2011 г.
Държавни трансфери	3014.2	2596.9	2534.5	0.98	0.86	0.98	58.2%	56.0%	55.7%
Собствени приходи	1517.3	1517.3	1663.0	0.85	1.00	1.10	29.3%	32.7%	36.6%
Преходен остатък	518	413.9	334.8	0.91	0.80	0.81	10.0%	8.9%	7.4%
Привлечени средства	126.2	108.9	15.7	1.79	0.86	0.14	2.4%	2.3%	0.3%
<b>Всичко приходи</b>	<b>5175.8</b>	<b>4636.9</b>	<b>4548.0</b>	<b>0.94</b>	<b>0.90</b>	<b>0.98</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. делът 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. делът 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%, което е максимална стойност за целия период от 2003 г. насам. В същото време номиналната сума на собствените приходи през 2011 г. е на равнището от 2007 г. и е със 120 млн.лв. по ниско от това през 2008 г.

Местните правомощия върху собствените приходи през периода 2009-2011 г. не са променени. Те са представени в таблица 10

**Таблица 10.** 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

### 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. Делът на тези приходи и особено начинът на предоставяне, говорят за финансовата зависимост на общините от държавата. През 2011 г. делът на държавните трансфери от всички общински приходи е 55.7%. Това показва лек спад спрямо 2010 г., когато трансферите са били 56%. През 2009 г. делът им е бил 58.2%. За целия разглеждан период държавните трансфери са намалели с около 480 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 сред това се определя размера на разходния стандарт. С така определените средства от 2008 г.<sup>1</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. Това най-вероятно се дължи на намалението на броя на учениците, което означава запазване на номиналното равнище на разходните стандарти.

*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. През 2009-2010 г. размерът на субсидията се увеличи спрямо 2008 г. с около 45 млн.лв., а през 2011 г. с още 23 млн.лв. 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.

<sup>1</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”

*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 2009-2011 г. тези средства са увеличени на 14 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 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.*

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. дялът на капиталовите разходи от целевата субсидия за делегираните услуги е само 3.4%. През 2011 г. този дял спада още – 2.4%

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.

*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, 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 две отчетни години 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 МОМН. През 2010 г. те бяха намалени на 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.

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. 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

В Таблица 11 са представени правомощията на централните и местните власти при определяне на общия размер и начина на разпределяне на държавните трансфери.

**Таблица 11.** Класификация на правомощията по държавните трансфери за общините

Вид трансфер	Дял от трансферите			Правило за определяне					Разпределителен механизъм					
	2009 г.	2010 г.	2011 г.	a	b	c	d	e	a	b	c	d	e	
Обща субсидия за делегираните от държавата дейности	65.2%	74.5%	74.2%		X						X			
Обща изравнителна и компенсираща пътният данък субсидии	7.7%	8.9%	10.0%		X							X	X	
Субсидия за капиталови разходи	13.0%	5.3%	6.4%				X					X	X	
Други трансфери	14.1%	11.3%	9.4%					X						X

От данните в представената таблица, можем да направим следните изводи: увеличава се делът на изравнителната субсидия; капиталовата субсидия спада наполовина, в резултат на липсата на регламент за общия ѝ размер; намалява делът на нерегламентираните в трайни закони 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 е 37.4%. През разглеждания период този дял постоянно спада: през 2009 г. е 32.7%, през 2010 г. - 22.2% и през 2011 г. – 19.1% 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 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 12, 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 12.** Дял на разходите за делегирани дейности по функции от общите разходи по функции

Публични сектори по функции	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Обща администрация	48.1%	47.5%	47.5%
Отбрана,обществен ред и сигурност	76.2%	60.1%	67.8%
Образование	82.2%	85.9%	86.0%
Здравеопазване	74.4%	78.1%	65.1%
Социално осигуряване, подпомагане и грижи	75.6%	76.6%	75.3%
Жилищно строителство и комунално стопанство	0.1%	0.0%	0.0%
Култура	36.8%	32.8%	31.5%
Икономически дейности	7.0%	5.4%	6.1%
Други разходи	0.2%	0.2%	0.6%
<b>Всичко</b>	<b>46.1%</b>	<b>49.0%</b>	49.5%

**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 3.1% от общите текущи разходи. През 2009 г. той се задържа на същото равнище. В резултат от кризата, през следващите две години равнището на този показател се повиши на 5.9% за 2010 г. и 4.2% за 2011 г. Тези нива все още не могат да създадат опасност от затруднения на общините да финансират публични услуги. По-сериозно е положението с натрупаните просрочени задължения, които през 2009 г. рязко се повишиха от 73.6 млн.лв. на 196.8 млн.лв. През 2011 г. просрочените задължения са 207.0 млн.лв. Средният за страната дял на просрочените задължения – 4.6% от всички приходи не е толкова обезпокоителен, колкото задълженията на отделни общини. Общо 17 общини имат задължения над 30% от всички бюджетни приходи. Начело в класацията са общините Белоградчик с 82.1%, Ракитово – с 60.3% и Дупница – с 56.4%.

**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. През анализирания период този показател е отрицателен: -343 млн.лв. за 2009 г.; -259 млн.лв. за 2010 г. и -52.8 млн.лв. за 2011 г. Това означава, че балансирането на недостига е станало чрез намаляване на наличните запаси и увеличаване на задлъжнялостта. Наблюдава се все пак отчетлива тенденция на намаляване на отрицателното салдо.

**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%, а през 2011 г. с 6%. През 2011 г. реалните приходи на общините са спаднали със 17.8% спрямо 2009 г. и с 24.7% спрямо 2008 г.

### **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, а през 2011 г. е 25502 души в резултат на стартиралите реформи и подобряване на работата за предоставяне на по-качествени услуги на гражданите. Трябва да се уточни, че става дума за администрацията, която се финансира по единни разходни стандарти като делегирана дейност, а не за тази, финансирана със средства от собствени приходи на общините.

### **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>2</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.

Резултатите по прилагането на ПРСР по мерки за които бенефициенти са общини към 31.12.2011 са на обща стойност 1030 млн. лв. към 31.12.2011 г.

В Годишния отчет за дейността на Фонда за органите на местното самоуправление в България („ФЛАГ” ЕАД)<sup>3</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.

Усвоените средства през 2011 г. по сключени договори за кредит възлизат на 61.6 млн.лв. (65,7 млн. лв. за 2009 г. и 64,12 млн. лв. за 2010 г.).

От започването на кредитната дейност на Фонда през 2009 г. до края на 2011 г. са предоставени 231 кредита на обща стойност от 230 млн.лв.. Подкрепени са проекти за 712 млн.лв на 137 общини.

---

<sup>2</sup> <http://umispublic.minfin.bg/>

<sup>3</sup> [http://www.flag-bg.com/docs/FS\\_FLAG\\_2010\\_BG.pdf](http://www.flag-bg.com/docs/FS_FLAG_2010_BG.pdf)

**1.Б.7. Разходи на един ученик в общинско училище.** Образованието е основна функция на общините, която ангажира една трета от разходите на местните бюджети (37.6% през 2011 г.). Това прави използването на средствата ключов фактор за ефективността на местните услуги. Основни показатели за равнището на ефективност в образованието са:

**Таблица 13.** Показатели за ефективност в образованието

	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Разходи на 1 ученик в общообразователно училище	1540	1579	1604
Брой ученици на 1 зает в общообразователно училище	10.0	9.4	9.2
Брой ученици средно в едно ООУчилище	299.0	302.1	295.6
Разходи на 1 дете в ЦДГ	2454	2259	2230
Брой деца на 1 зает в ЦДГ	5.66	5.86	6.0
Брой деца в една ЦДГ	91.9	98.5	88.9

От предоставените данни се констатира, че мерките за оптимизация на образователната мрежа през 2011 г. са противоречиви. За първи път след 2008г. намалява средната големина на училищата и на детските градини. Производителността на заетите в детските градини нараства, но тази в училищата намалява втора година. Това може да се дължи на различни фактори, а изясняването на причините е важно за по-нататъшните стъпки на провежданата от МОМН политика в тази насока.

**1.Б.8-10 Показатели, които измерват ефективността** в други сфери, обект на общинско управление и финансиране и равнищата им за 2008-2010 г. са представени в Таблица 14.

**Таблица 14.** Показатели за ефективност\*

	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Разходи на 1 клиент в ДСП	1163.6	1136.7	1186.3
Бр.клиенти на 1 зает в ДСП	11.1	11.0	11.2
Осветление на 1 жител	11.2	9.9	10.5
Сметосъбиране на 1 жител	43.9	44.8	49.4
Разходи на 1 място в дневни центрове	4976.6	4880.6	4985.5
Брой места на 1 зает в дневни центрове	3.0	3.0	3.0
Разх на 1 място в социални домове	7427.2	8093.8	8329.5
Брой места на 1 зает в социални домове	1.7	1.6	1.6
Разходи на 1 зает в читалище	9556.91	7464.70	7736.23
Заети на 1 читалище	1.98	1.99	2.02
Разходи на 1 зает в културно заведение (д-т 739)	15971.0	14473.9	13501.6
Заети на 1 култ.заведение	7.4	7.3	7.9

\*Източник: МФ. По данни от общинските бюджети.



Както се вижда от данните, през 2011 г. се наблюдава увеличаване на разходите за всички услуги. Показателите за производителност (обслужвани клиенти/места от един зает) остават на същото равнище. Положителна тенденция е провежданата от няколко години реформа в социалната сфера която цели намаляване на броя на настанените в социални домове за сметка на разрастване капацитета на дневните центрове и другите услуги в общността. Данните показват, че за периода 2008-2011 г. местата в социални домове са намалели от 16 450 на 12 828 души, а тези в дневни центрове се увеличават от 2728 на 4124 души.

#### **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.

Показатели за резултат от общински услуги са **1.В.2. водоснабденост** и **1.В.3. канализираност** на населението. Средните данни за страната<sup>4</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. Тези стойности<sup>5</sup> за 2012 г. са 99.0% водоснабденост и 74% канализираност.

Различията по общини са представени в Таблица 15.

**Таблица 15.** Степен на водоснабденост и канализираност (брой общини)\*

Степен	Водоснабденост 2009 г.	Канализираност 2009г.	Водоснабденост 2010 г.	Канализираност 2010 г.
100%	157	14	159	14
90%-99%	85	15	88	15
80%-89%	14	24	11	27

<sup>4</sup> По данни на НСИ

<sup>5</sup> По данни от Междинен доклад, изготвен от екип на Световната банка по консултантска програма за разработване и изпълнение на стратегия за ВиК отрасъла

под 80%	8	211	7	209
---------	---	-----	---	-----

\*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 година 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.

#### **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 2011 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 2011 г., с изключение на социалните услуги, където са разработени областни стратегии за социални услуги. Те са приети от областните съвети за развитие и са обвързани с областните стратегии за развитие.

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

51 централни администрации от общо 95 централни администрации имат свои териториални звена. От тях само три министерства имат териториални звена в структурата си (МВР, МРРБ, МЗХ). Редица министерства са организирали териториалните си звена като специализирани териториални администрации – Регионални здравни инспекции, Регионални инспекторати по образованието, Регионални инспекции по околната среда и водите, Областни дирекции „Земеделие“.

Общият брой на териториалните звена на регионално и общинско ниво (без тези на МВР) през 2011 г. е 1439 бр., от които на общинско ниво 480 (147 звена на АСП, 98 звена на Агенцията по заетостта и 235 звена на Областните служби по земеделие).

### **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

През 2007 г. този дял е 68.8%. По данни от Доклада за състоянието на администрацията през 2010 г. общата щатна численост на централната администрация е 101265 души, в т.ч. 77798 души в териториалните ѝ звена. Това означава, че в териториалните звена на централната изпълнителна власт работят 76.8% от всички служители в структурите на централната изпълнителна власт. В доклада за 2011 г. липсват данни по този показател.

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

Числеността на областните администрации е 1068 щ. бр. и е запазена без промяна от 2009 г. Областните администрации не са засегнати от процеса на оптимизация на държавната администрация.

2.Б.5. Брой териториални звена на централната изпълнителна власт, организирани в състава на областните администрации

0 броя, без промяна за 2011 г.

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

Към края на 2011 г. администрацията предоставя и администрира общо 2023 административни услуги и регулаторни режими, от които 30 административни услуги, предоставяни от областните администрации. Техният брой е намален в сравнение с 2009 г. когато са били 44 бр.

Това означава, че през 2011 г. областната администрация предоставя 1.48% от всички услуги предоставяни от централната администрация при 2.7% през 2010 г. Констатациите дават основание да се направи извода, че има спад на ефективността на дейността на областната администрация.

## **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.А.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.А.1);
- дела на общините, в които има кметства - второстепенни разпоредители (показател 3.А.2);
- дела на служителите, които са на щат в кметства от всички служители в общинската администрация (показател 3.А.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 2011 г., вече четвърта 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, което на фона на посоката на промени през последните години е обезпокояващо. (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 почти всички големи общини. Поради тази причина делът на детските градини с делегиран бюджет спрямо всички детски градини е 21.4% (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 26.2%, в сравнение с този на показател 3.А.9. Тези показатели за 2011 г. също не са се променили спрямо предходната година.

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 (3.А.14) в края на 2010 г. е 943. През 2011 г. те са 1085.

Най-обща представа за дейността на тези фирми и организации дава показателят 3.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).

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 заведения 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 3.А.12) и предоставят 135 социални услуги в общността. През 2011 г. управляваните от външни доставчици специализирани институции се запазва, а заведенията, предоставящи социални услуги в общността нарастват на 168. Масовото навлизане на външните доставчици в сферата на предоставяне на социални услуги става устойчива тенденция.

Допълнителна представа за пренасочването на предоставяните социални услуги към алтернативни услуги и услуги в общността дава следния показател: “Брой места в социални заведения, които се управляват от външни доставчици” (3.А.13). Към 31.12.2008 г. външни доставчици управляват заведения за 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 заведения за услуги в общността.

Всички тези данни дават основание да се направят изводи, че външните доставчици управляват по-малки заведения, дейността им е предимно в обичайната за потребителите среда, силата и предимството им е в гъвкавостта, които са предпоставка за предоставянето на по-качествени услуги, съобразени с потребностите на местната общност.

Четвъртата група показатели цели да отрази проявите на пряка демокрация – проведени референдуми от местните власти (3.А.17 и 3.А.18) по важни за местната общност проблеми и подписки на граждани до местните власти (3.А.19-3.А.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 2012 г. ГД „ГРАО” е регистрирала провеждането на подписки за местни референдуми в Столична община и в следните населени места – с. Черни връх (общ. Бургас), с. Нейково (общ. Котел), с. Присад (общ. Созопол), с. Дражево и с. Хаджидимитрово (общ. Тунджа) и с. Яворово (общ. Чирпан). Проведени са 5 местни граждански инициативи (в общините Баните, Балчик, Крумовград, Ловеч и Шабла) и 3 общи събрания на населението (в с.

Огняново, общ. Елин Пелин, в с. Величково, общ. Пазарджик и в с. Габър, общ. Созопол), както и 2 подписки в община Дулово.

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.

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 обаче 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 да 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. 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 2011/2012 г. е 95.8%. Наблюдава се увеличение на показателя в сравнение с 2010/2011 г., когато е бил 91.5% и 2009/2010 – 93.4%;
- 3.В.3. Обхватът на децата в основното образование (5-8-ми клас) е 81.8%. Няма съществена промяна от предходните години: 82.4% през 2009/2010 г. и 80.6% за учебната 2010/11 г.;
- 3.В.4. Обхватът на децата в средното образование (9-13-ти клас) е 81.3% (78.6% за учебната 2009/10 г. и 80.3% за 2010/11 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%. Наблюдаващите се различия по общини са много големи – от 0% в 64 общини, до над 85% 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 услуга 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%. Наблюдава се значителен спад и през 2011/2012 г. равнището му е 90.8%.

- 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.
- 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%. 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%, а през 2011 г. се увеличават – 5.26%. През 2009 г. дялът на общините в общите разходи за култура (показател 3.В.10) е 44.3%. Следващата година този дял спада на 42.0%, а през 2011 г. се увеличава на 43.0%. 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%.

Последният показател – 3.В.13. „Отношение на разходите за социални услуги в общността/извън общността”, 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. 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 социалните домове бе 34.1%, а местата в тях – 16450. Дялът на разходите за услуги в общността бе само 23.3%. През 2010 г. дялът на услугите в специализирани заведения нарасна 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 нарастваха с близо 20 млн. лв., а дялът им достигна 31.8% от всички разходи за функцията социално подпомагане. Тази тенденция продължи и през 2011 г. Отношението на разходите за услуги в специализирани заведения и в

общността е 33.8% към 35.3% от всички разходи за функцията. Както се вижда, за първа година разходите за услуги в общността са повече от тези за услуги в институции. Това е следствие от дългосрочна политика 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**

Отчетът на изпълнението на дейностите за периода 2011 – 2012 г. на Актуализираната Стратегия за децентрализация (2006 - 2015 г.) и Програмата за нейното изпълнение (2010 - 2013 г.) включва 50 мерки, като към тях са добавени 7 мерки от 2010 г.. Заедно с отчета на свършената работа, представителите на МФ предложиха отпадане на част от заложените в Програмата мерки.

Основният извод е, че процесът на децентрализация силно се забавя и това е свързано с причини, породени от влиянието на глобалната финансова и икономическа криза и провежданата финансова политика през този период. От тази криза общините са най-потърпевшите публични институции.

През 2011 г. има поредно намаление на приходите на общините, което сериозно ги затруднява при финансиране на публичните услуги по места, но следва да се обърне внимание и на средствата получени от общините чрез разработени проекти като бенефициенти по различни оперативни програми, както и на ролята и мястото на изградения фонд ФЛАГ. Последните три години могат да се считат като начало на активно участие на общините като бенефициенти по фондовете на ЕС. Това доведе до преоценка на местни приоритети и пренасочване на ресурси. Всички тези особености налагат да се погледне на реформата към децентрализация по нетрадиционен начин и да се оценят по достойнство положените усилия в тази насока.

Възможност да се увеличава собствената приходна база на общините дава и прехвърлянето, с решение на МС, на обекти за управление и стопанисване на общините, по тяхно искане.

В Програмата са формулирани две цели, с които се измерва степента на децентрализация в България: постигане на дял на общинските инвестиции в инвестиции в КДБ – 50% и дял на собствените приходи от всички бюджетни приходи на общините – 50%. През 2011 г. има напредък в изпълнението на втората цел. Делът на собствените приходи нарастна от 32.7% на 36.6%. Степента на изпълнение на първата цел обаче се отдалечава от заложеното за постигане равнище: 32.7% през 2009 г., 22.2% през 2010 г. и 19.1% през 2011 г.

Резултатите от анализа на изпълнението на заложените в Програмата мерки показват, че 52 % от мерките са изпълнени напълно или частично, а други 24 % са в процес на изпълнение. Общият извод е, че по 76 % от мерките има осъществени определени дейности. Само 20 % от мерките не са изпълнени, а по останалите 4% изпълнението не е започнало. Сравнително най-добри резултати има при изпълнението на мерките по Стратегическа цел 1, а най-слаби – по Стратегическа цел 2 и 3. Това означава, че мерките свързани с децентрализация на отношенията в рамките на общината се изпълняват приоритетно, а няма развитие по проблемите, свързани с предоставянето на повече правомощия на териториалните органи на централната изпълнителна власт и повишаването на управленската и финансовата самостоятелност на кметствата и заведенията за услуги. Мерките, които са в процес на изпълнение имат по-продължителен период за извършване на набелязаните дейности и постигане на конкретни положителни резултати.

### **Стратегическа цел 1**

Развитие в посока на децентрализация имат мерките, свързани с концесиите, предоставянето за стопанисване и управление на общините на недвижими културни ценности.

През 2011 и 2012 г. отделни министерства прехвърлиха на общините неизползвани от тях обекти или им предоставиха право за управление и стопанисване на такива. Увеличиха се и концесионните отчисления за общините от кариерите.

През 2011 и 2012 г. бяха прехвърлени значително количество недвижими имоти държавна собственост на общините. Този процес протича от предишни години като продължава и понастоящем. Това от своя страна поставя въпроса за провеждане на мониторинг на използването и управлението на тези имоти като много актуален. Добре би било в следващият доклад за изпълнение на Стратегията да бъде направен анализ и по тази тема.

В рамките на Стратегическа цел 1 неизпълнените мерки, са в областта на усъвършенстване на законодателството, касаещо местното самоуправление, подобряване на механизмите на държавните трансфери и прехвърлянето на нови приходоизточници на местните власти. Като цяло по тази цел може да се каже, че на общините се прехвърлят изпреварващо функции с нормативен акт, без да се предоставят необходимия финансов ресурс, което е в противоречие с чл. 9 от Европейската харта за местно самоуправление (ЕХМС). България ратифицира Хартата със Закон за ратифициране, приет от 37-то Народно събрание на Република България на 17.03.1995 г. (Обн. - ДВ, бр. 28 от 28.03.1995 г.). С приемането на Закона за ратифициране на ЕХМС, съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България, Хартата става част от вътрешното законодателство и има предимство пред него. В тази връзка трябва да се има предвид, че когато става въпрос публични услуги, които не са обезпечени с финансови ресурси се влошава качеството им и достъпа до тях.

### **Стратегическа цел 2**

Изпълнението на стратегията в тази ѝ част има известно забавяне. Изготвен е проект на Концепция за реформа в областното ниво на управление. След внасянето на проекта в САР, той не е разглеждан в негово заседание, с което са забавени реформите в областното (регионалното) ниво на управление.

Положителни стъпки се наблюдават в социалната сфера, където областните управители получават определени правомощия, свързани с планирането и развитието на социалните услуги.

Няма развитие на мерките, които целят обективизиране на отношенията между централните и регионалните органи на управление, свързани с определяне на числеността на персонала и финансирането на дейностите осъществявани от деконцентрираните структури.

Няма промяна в показателите, характеризиращи изпълнението на стратегическа цел 2.

### **Стратегическа цел 3**

Ефективни резултати са постигнати от МОМН и общините, свързани с внедряването на делегираните бюджети в училищата и детските градини. Няма развитие в посока на децентрализация на отношенията между общините и кметствата.

Количествените резултати от изпълнението на Програмата се базират на отчитането на различни показатели, характеризиращи равнището и динамиката на процеса на децентрализация.

Основните показатели за разходи показват:

- Намаляване дела на общинските разходи в общите публични разходи;
- Свиване обхвата на разходните правомощия на местните власти;
- Намаляване дела на инвестиционните разходи на общините.

Наблюдава се спад на общинските приходи. През 2009 г. това се дължи основно на намаляване на собствените приходи с над 260 млн.лв., а през 2010 г. – на съкращаване на държавните трансфери с над 300 млн.лв. Спадът на приходите по общинските бюджети с близо 100 млн.лв. през 2011 г. се дължи основно на намаляването на държавните трансфери с около 60 млн.лв. и на привлечените средства. Намаляването на държавните трансфери към общините се дължи главно на два фактора. Първият фактор е кризата, която намалява приходите на централните институции и възможността им да финансират общините, а вторият е правителствената политика през този период, която централизира част от дължимите на общините приходи от държавни трансфери. Като цяло може да се направи извода, че целия спад на държавните трансфери се формира от нерегламентирани в законовата база и непланирани в общинските бюджети приходи от централни институции. До края на 2012 г. все още няма промяна в регламентацията на държавните трансфери. Положителен факт обаче е увеличеният дял на общата изравнителна субсидия от собствените приходи на 14%, което дава възможност за реализиране на местните дейности.

Резултатите през 2011 и 2012 г. са много противоречиви. Има известно увеличаване на собствените приходи на общините, н в сравнение с 2008 г. спестените средства намаляват, просрочените задължения се задържат на високо равнище, увеличават се междуобщинските различия. Като рекапитулация на резултатите от анализа може да се каже, че спадът на общинските приходи през 2009 г. се дължи изцяло на икономическата криза. През следващите години обаче държавата започва да изземва все по-големи размери приходи, като намали дела на държавните трансфери в публичните приходи на централните институции. Общо за периода 2009-2012 г. общините са получили с 909 млн. лв. по-малко от полагащите им се държавни субсидии.

Увеличава се делът на делегираните услуги, което е свързано с намаляване на разходните правомощия на местните власти.

Системата от показатели по стратегическа цел 3 дава основание да се направи извода за положителни промени в сферата на социалните услуги – увеличават се услугите, предоставяни от външни доставчици, а за първа година разходите за социални услуги в общността превишиха тези за услуги, предоставяни в специализирани институции. В същото време не се наблюдава напредък в показателите за кметствата и тези, характеризиращи гражданската активност.

Към момента финансовата децентрализация изглежда не се възприема като средство за подобряване на финансовото състояние на общините. От страна на МФ е предложено дори отпадане или отлагане на част от мерките, които са свързани с финансовата децентрализация.

Процесите на административна реформа и финансовата децентрализация следва и занапред да се осъществяват координирано. Със своето развитие процесът на децентрализация очевидно е достигнал момент, в който продължаването на финансовата децентрализация ще е от критично значение, т.е. без изпълнението на мерки за финансовата децентрализация, други мерки за децентрализация не биха били реално осъществими.

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

През 2011 г. СДДУ проведе три заседания при нормативно регламентирани минимум три заседания. Основната част от включените в дневния ред въпроси бяха насочени към обсъждане на изпълнението на отделните мерки от програмата:

С Постановление № 277 от 6 октомври 2011 г. за изменение и допълнение на нормативни актове на МС - ДВ, бр. 80 от 14 октомври 2011 г., в сила от 14.10.2011 г. функциите на СДДУ преминаха към САР. По отношение на състава на съвета се запази паритетния принцип като в разширения състав на САР участват равен брой представители на централната и на общинската администрация.

Сливането на СДДУ и САР в края на 2011 г. с оглед оптимизиране координацията на реформата в администрацията и процеса на децентрализация не оказва положителен ефект върху процеса на децентрализация. От сливането на двата съвета до края на 2012 г. не е проведено заседание на разширения състав на САР, който би следвало да съответства на състава на СДДУ. Годишният доклад за изпълнение на Стратегията за децентрализация през 2011 и 2012 г. не бяха разглеждани от САР. Обективната оценка изисква да се посочи, че от средата на 2011 г. изпълнението на Програмата за децентрализация практически беше преустановено.

## Препоръки

Резултатите от анализа показват, че процесът на децентрализация протича с бавни и противоречиви темпове, а в някои случаи дори спира. Не съществува истинско и дълбоко убеждение, че е необходимо страната да проведе процес на ефективна децентрализация. Въпросът за децентрализацията е встрани от фокуса на държавното управление в периода 2011-2012 г. Постигнатите резултати по изпълнението на Стратегията за децентрализация и Програмата за нейното изпълнение в този период са в резултат от отделните действия на институциите, а не са водени от обща стратегическа цел.

Очевидно, основният и преобладаващ ангажимент на националните власти е свързан с икономическата ситуация в страната, като съответните дейности са на първо място в програмата на правителството. Политиците считат, че е много трудно да се провежда политика на децентрализация в условията на световна финансова и икономическа криза. В по-дълъг период от време от разглежданият в доклада (2011-2012 г.) се наблюдава страх от вземане на решения, за които се предполага прехвърляне на ресурси – и на компетенции по вземането на решения относно използването на тези ресурси – към ешелоните в обществения сектор от по-ниско ниво. Вземането на такива решения може да има отрицателен ефект върху управляването на макроикономическите променливи и следователно върху икономическата стабилност в страната. В тази ситуация Правителството взе решение, че най-важна задача е поддържане на макроравновесие. То прецени, че в условията на криза финансовата политика трябва да е рестриктивна по отношение на разходната част на бюджета, поради намалелите приходи. В изпълнение на тази си политика, през 2011 г. то спря изпълнението на Програмата за децентрализация. Този подход влияе негативно на темповете на процеса на децентрализация.

Забавяне в изпълнението има при мерките, свързани с прехвърлянето на приходоизточници и на местните власти, както и в осъществяването на очаквани нормативни промени. Основната причина е в последствията на световната финансова и икономическа криза, както и протичащите реформи в административните структури. В същото време последователно се реализират мерки, свързани с прехвърлянето на държавна собственост на общините, на приходи от концесии и други. Положителни резултати се наблюдават в сферата на културата и социалните услуги.



Изостават реформите на регионално равнище, свързани с дейността на областните администрации. Последствията от липсата на достатъчно добра координация на това равнище се отразяват върху възможностите на държавата да провежда ефективна регионална политика. Необходимо е да се приеме решение относно Концепцията за реформа на областното ниво на управление, като впоследствие тя трябва да се внесе на заседание на МС.

Мерките, визирани в Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация са насочени към подобряване на условията за функциониране на държавните структури на централно, регионално и местно ниво. Това обаче е само предпоставка за предоставяне на по-качествени и съобразени с потребностите на гражданите услуги. От 2009 г. насам се преустанови финансирането на проучванията в тази област, които бяха част от съответния годишен мониторингов доклад. Това не дава възможност да се оценят цялостно резултатите от приложението на мерки, свързани с прехвърлянето на ресурси, права и отговорности към по-ниските равнища на териториално управление.

Процесът на децентрализация трябва да създаде баланс между предоставяни услуги, ресурси и правомощия на органите на управление на всяко ниво на териториално управление. Този баланс създава възможност за по-ефективно предоставяне на публични услуги от институциите. В същото време, децентрализацията е насочена към създаване на условия за реализация на местната демокрация. В тази насока будят тревога забавените реформи, свързани с функционирането на кметствата.

През 2013 г. предстои да се изготви и приеме Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация за следващия период. В тази програма следва да се заложат неизпълнените мерки от настоящата програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация, голяма част от които засягат реформите във финансовата сфера. Тези мерки следва да се включат като приоритетни при изготвянето на новата програма с режим на специален мониторинг на изпълнението им. Добре би било приемането на следващата програма да се предшества от политически и експертен дебат по отношение бъдещето на реформата във финансовата децентрализация. Всички заинтересовани страни следва да постигнат консенсус по общите цели.

Проблемите на финансовата стабилност в преобладаващата част на европейските държави не се решават за сметка на ограничване на децентрализацията, Напротив, в последния доклад на Европейската комисия „Публичните финанси в Икономическия и паричен съюз 2012“, в раздела „Фискална децентрализация в ЕС“, е формулиран следния

основен извод „засилва се тенденцията да фискална децентрализация в страните от ЕС, с нарастващ дял разходи и приходи от местно и регионално значение“. Тази тенденция би следвало да се вземе предвид и при разработването на новата Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация. В новата Програма е добре да се разширят поставените конкретни цели за достигане по конкретни макроикономически показатели, характеризиращи степента на децентрализация, които да доближат България до средното за ЕС равнище, като например:

- Дял на общинските приходи в БВП;
- Дял на общинските разходи в разходите в КФП;
- Дял на данъчните приходи, постъпващи в общинските бюджети от всички данъчни приходи в публичния сектор;
- Дял на собствени приходи от всички приходи в общинските бюджети.

Също така е добре да се предвидят нови източници на собствени приходи за общините, които да намалят зависимостта им от държавната финансова подкрепа.

## Списък на използваните съкращения

АСП	Агенция за социално подпомагане
БВП	Брутен вътрешен продукт
ДВ	Държавен вестник
ДДФЛ	Данък върху доходите на физическите лица
ДГ	детски градини
ДДС	Данък добавена стойност
ДНСК	Дирекцията за национален строителен контрол
ДСП	Дирекция Социално подпомагане
ДФЗ-РА	Държавен фонд земеделие – Разплащателна агенция
ЕИБ	Европейска инвестиционна банка
ЕС	Европейски съюз
ЗА	Закон за администрацията
ЗВ	Закон за водите
ЗГ	Закон за горите
ЗДС	Закон за държавната собственост
ЗДБРБ	Закон за държавния бюджет на Република България
ЗЗБ	Закон за защита при бедствия
ЗЗД	Закон за закрила на детето
ЗИД	Закон за изменение и допълнение
ЗКН	Закон за културното наследство
ЗМДТ	Закона за местните данъци и такси
ЗМСМА	Закон за местното самоуправление и местната администрация
ЗНИ	Закона за насърчаване на инвестициите
ЗОП	Закон за обществените поръчки
ЗПБ	Закон за подземните богатства
ЗПУО	Закон за предучилищното и училищното образование
ЗРР	Закон за регионалното развитие
ЗСП	Закон за социалното подпомагане
ЗУТ	Закон за устройство на територията
ИПА	Институт по публична администрация
ИСУН	Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България

КДБ	Консолидиран държавен бюджет
МВ	Местни власти
МВнР	Министерство на външните работи
МВР	Министерство на вътрешните работи
МЗХ	Министерство на земеделието и храните
МИЕТ	Министерство на икономиката, енергетиката и туризма
МК	Министерство на културата
МОМН	Министерство на образованието, младежта и науката
МОСВ	Министерство на околната среда и водите
МО	Министерство на отбраната
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МС	Министерски съвет
МФ	Министерство на финансите
НАПОС	Национална асоциация на председателите на общински съвети
НАСОРБ	Национална асоциация на секретарите на общини в Република България
НПО	Неправителствени организации
НСОРБ	Национално сдружение на общините в Република България
НСИ	Национален статистически институт
ООУ	Общообразователно училище
ОП	Оперативна програма
ПМС	Постановление на Министерския съвет
ПРСР	Програма за развитие на селските райони
РМС	Решение на Министерския съвет
РАО	Регионални асоциации на общини
САР	Съвет за административна реформа
СДБ	Система за делегирани бюджети
СЕ	Съвет на Европа
СДДУ	Съвет за децентрализация на държавното управление
УО	Управителни органи
ЦВ	Централна власт
ЦДГ	Целодневна детска градина
ФРМС	Фондация за реформа в местното самоуправление