

**МИНИСТЕРСТВО НА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ И БЛАГОУСТРОЙСТВОТО**

**СТРАТЕГИЯ ЗА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ**

**2016 – 2025**

**2016 г.**

## Съдържание

<b>Въведение</b>	<b>4</b>
<b><i>I. АНАЛИТИЧНА ЧАСТ</i></b>	<b>7</b>
<b>I.1. Преглед на развитието на процеса за децентрализация на държавното управление от 1991 г. до приемането на Стратегията за децентрализация през 2006 г.</b>	<b>7</b>
<b>I. 2. Анализ на изпълнението на Стратегия за децентрализация, реализирана в периода 2006-2015 г.</b>	<b>22</b>
2.1. Оценка на степента на изпълнение на стратегическите цели на Стратегията за децентрализация.	22
2.2. Получени резултати и ефект от изпълнените мерки	29
2.3. Неизпълнени мерки и последствия от неизпълнението им	31
2.3.1. Неизпълнени мерки по цел 1	31
2.3.2. Неизпълнени мерки по цел 2	31
2.3.3. Неизпълнени мерки по цел 3	34
2.3.4. Последствия от неизпълнението на мерките	34
2.4. Международни сравнения за напредъка на България в областта на децентрализацията спрямо унитарните държави в ЕС	36
2.5. Втори мониторингов доклад на Конгреса на местните и регионални власти в Европа	40
2.6. Изпълнение на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво на Съвета на Европа	41
2.7. Изводи за изпълнението на мерките от Стратегията за периода 2006-2015 г.	43
2.8. Оценка на дейността на СДДУ	44
2.8.1. Създаване, промени и функции на СДДУ	44
2.8.2. Заседания на СДДУ и разглеждани теми	45
2.8.3. Присъствие на членовете на СДДУ на заседанията на съвета	46
2.8.4. Оценка за дейността на СДДУ	48
2.8.5. Изводи за дейността на СДДУ	48
<b>I. 3. Изводи за развитието на процеса на децентрализация на държавното управление в периода от 1991 до 2015 г.</b>	<b>49</b>
<b>I. 4. Оценка на процеса на децентрализация по сектори</b>	<b>53</b>
4.1. Анализ и оценка на процеса на децентрализация в сектор „Образование”	53
4.1.1. Управление и контрол на сектора	53
4.1.2. Финансиране на услугата/дейността	56
4.1.3. Собственост върху активите/стопанисване на активите, свързани с процеса на предоставяне на услугата	58
4.1.4. Назначаване и освобождаване на ръководителите и човешки ресурси	58
4.1.5. Констатирани проблемни области и възможности за продължаване на процеса на децентрализация	59
4.2. Анализ и оценка на процеса на децентрализация в сектор „Социални дейности”	59
4.2.1. Управление и контрол на сектора	59
4.2.2. Финансиране на услугата / дейността	62
4.2.3. Собственост върху активите/стопанисване на активите, свързани с процеса на предоставяне на услугата	62
4.2.4. Назначаване и освобождаване на ръководителите и човешките ресурси	63
4.2.5. Констатирани проблемни области и възможности за продължаване на процеса на децентрализация	63
4.3. Анализ и оценка на процеса на децентрализация в сектор „Култура”	63
4.3.1. Управление и контрол на сектора	63
4.3.2. Финансиране на дейността	65
4.3.3. Собственост върху активите/стопанисване на активите, свързани с процеса на предоставяне на услугата	66
4.3.4. Назначаване и освобождаване на ръководителите и човешките ресурси	67
4.3.5. Констатирани проблемни области и възможности за продължаване на процеса на децентрализация	67
4.4. Анализ и оценка на процеса на децентрализация в сектор „Сигурност”	68
4.4.1. Управление и контрол на сектора	68
4.4.2. Финансиране на услугата/дейността	70
4.4.3. Собственост върху активите/стопанисване на активите, свързани с процеса на предоставяне на услугата	71
4.4.4. Назначаване и освобождаване на ръководителите и човешките ресурси	71
4.4.5. Констатирани проблемни области и възможности за продължаване на процеса на децентрализация	72
4.5. Анализ и оценка на процеса на децентрализация в сектор „Публична администрация”	73
4.5.1. Управление и контрол на сектора	73
4.5.2. Финансиране на услугата/дейността	76

4.5.3	Собственост върху активите/стопанисване на активите, свързани с процеса на предоставяне на услугата	76
4.5.4.	Назначаване и освобождаване на ръководителите и човешките ресурси	77
4.5.5.	Констатираны проблемни области и възможности за продължаване на процеса на децентрализация	80
<b>I. 5.</b>	<b>Квантифициран SWOT-анализ на целия процес на децентрализация на държавното управление през анализирания период</b>	<b>84</b>
<b>I. 6.</b>	<b>Анализ на идентифицираните проблеми прилагайки метода „дърво на проблемите” и определяне на целите въз основа този метод</b>	<b>91</b>
<b>II.</b>	<b>СТРАТЕГИЧЕСКА ЧАСТ</b>	<b>99</b>
<b>II.1.</b>	<b>Визия, стратегически цели и приоритети</b>	<b>99</b>
<b>II.2.</b>	<b>Мониторинг, актуализация и координация на изпълнението на Стратегията за децентрализация</b>	<b>104</b>
2.1.	Институционална ангажираност за изпълнение на Стратегията за децентрализация	104
2.2.	Мониторинг на изпълнението на Стратегията за децентрализация	104
2.3.	Актуализация на Стратегията за децентрализация	108
2.4.	Връзка с други национални стратегии	108
<b>II. 3.</b>	<b>Източници за финансиране на Стратегията за децентрализация</b>	<b>109</b>
	<b>Съдържание на таблиците и графиките</b>	<b>110</b>
	<b>Списък с използвани източници</b>	<b>111</b>
	<b>Списък на съкращенията</b>	<b>115</b>
	<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b>	<b>117</b>
	<b>ПРИЛОЖЕНИЕ № 1. Терминологичен речник</b>	<b>118</b>
	<b>ПРИЛОЖЕНИЕ № 2. Изпълнени мерки от Програмите за изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода 2006-2009 и 2010-2013 г.</b>	<b>138</b>

## Въведение

От края на 80-те години на 20-ти век реформата в политиката на развиващите се страни и страните в преход се осъществява в контекста на демократизацията. Нараства броят на държавите в света, които поемат по пътя на демократичните форми на управление, откликвайки на националния и международен натиск. При демократичните режими правителствата са изправени пред необходимостта да работят ефективно, ефикасно, прозрачно и с отзивчивост към потребностите на хората. Реакциите на този натиск са продиктувани от развитието на следните основни тенденции:

- **Глобализация на световната икономика, либерализация на националните икономики и регионализация на националното развитие.**

Бързите промени в световната икономика, които я тласкат непреклонно към глобалната интеграция, ще изискват от правителствата да преосмислят своите стратегии за регионално и местно развитие и да установят нови системи на управление, чрез които да изградят икономически жизнени и социално справедливи общества.

- **Преобразуване ролята на държавата.**

Държавата трябва все повече да се оттегля от своята роля на производител на стоки и услуги.

- **Промяна в отношенията държава – гражданско общество.**

Днес съществуват начини или форми на правене на политика, които вече не са възможни или приемливи за голяма част от обществото. Засилват се исканията на гражданите за право на по-пряко участие в процесите на вземане на решение, особено по тези въпроси, които имат пряко отношение към проблемите на ежедневието.

- **Увеличаваша се сложност и “субективност” на нуждите на хората.**

Хората все повече искат да има демократична система на управление, а не само да упражняват правото си на глас при избора на местни и национални власти. Те все повече искат да участват на различните нива на управление, където се вземат решения, които оказват директно влияние върху самите тях. Международните организации отделят голямо внимание на идеи като “добро управление” и “децентрализация”, когато се занимават с процесите на реформи в управлението на различни сектори.

От 80-те години на 20-ти век в световен мащаб започна да се дискутира и да се въвежда в публичната администрация прилагането на принципите на добро управление. Доброто управление надгражда разбирането за традиционното управление. Това най-общо се постига чрез

прилагане на принципите на икономическата ефективност в публичния сектор. Централната и местна власт трябва да се проявят в качеството на добър собственик, управляващ ефективно публичната собственост чрез принципите на стратегическото управление. Проблематиката на доброто управление и съответстващите примери на поведение на служителите в публичната администрация са тясно свързани с цялостния стремеж на демократичните държави към повишаване на качеството на публичната услуги на всички нива на управление.

В началото на 90-те години на 20-ти век след осъществяване на политическите промени в България постепенно започна да се формира собствено поле на компетентности на местните власти (общините). Този процес започна с приемането на Конституцията на Република България (КРБ) през 1991 г. и продължи до края на века с приемането на много основни закони, които положиха основите на реформите в различните сфери на социално-политическия живот на страната. Тогава бяха приети основните закони и в областта на местното самоуправление като: Закон за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА, 1991 г.), Закон за местните избори (ЗМИ, 1995 г.), Закон за административно-териториалното устройство на Република България (ЗАТУРБ, 1995г.), Закон за териториалното деление на Столичната община и големите градове (ЗТДСОГГ, 1995 г.), Закон за общинската собственост (ЗОС, 1996 г.), Закон за местните данъци и такси (ЗМДТ, 1997 г.) и Закон за общинските бюджети (ЗОб, 1998 г.).

През май 1992 г. България стана член на най-старата политическа организация на континента - Съвета на Европа (СЕ). През септември 1995 г. Народното събрание (НС) ратифицира Европейската харта за местно самоуправление (ЕХМС), с което тя стана част от вътрешното законодателство и има предимство пред него. Хартата задължава всички държави, които са я ратифицирали, да осигурят и опазват политическата, административната и финансовата самостоятелност на териториалните общности.

В тази връзка бяха направени редица промени и по отношение на структурата и функционирането на местното самоуправление. За съжаление законодателството в областта на местното самоуправление очерта контурите на сферата на местни компетентности, но запази дебалансираната система на прехвърлени отговорности за предоставяне на услуги, без необходимите правомощия за вземане на решения за тяхното предоставяне и ресурси за финансирането им. Тази ситуация не даваше възможност на местните власти да провеждат самостоятелна местна политика, поемайки отговорността за последствията от нея пред местната общност.

Опитите на централната власт да разрешат възникващите проблеми „на парче“, запазвайки старата система на взаимоотношения, доведоха до нейното усложняване и затруднено

функциониране. Това доведе до общото разбиране за необходимостта за разработване на подходящ стратегически документ за децентрализация.

В тази връзка през 2006 г. с Решение на Министерския съвет (РМС) № 424 от 05.06.2006 г. бе приета Стратегия за децентрализация за периода 2006-2015 г. Основната цел на Стратегията за децентрализация е повишаване на ефективността на държавното управление чрез изпълнение на редица мерки, насочени към постигането на 3 стратегически цели, а именно:

- Стратегическа цел 1. Ускорено прехвърляне на правомощия и ресурси от държавните органи към общините за укрепване на местното самоуправление
- Стратегическа цел 2. Оптимизиране на функционалната компетентност на областния управител и териториалните звена на централната изпълнителна власт за координация на секторните политики на регионално равнище;
- Стратегическа цел 3. Развитие на местното самоуправление в рамките на общината.

За периода на действие на Стратегията за децентрализация бяха приети две 4-годишни програми (2006-2009 г. и 2010-2013 г.), както и Програма (Пътна карта) за периода 2014-2015 г.

През 2007 г. правителството на България одобри прилагането на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво (СИДУМН) на СЕ. Основната цел на Стратегията е да стимулира и мобилизира действия на национално и местно ниво за постоянно подобряване на местното управление в съответствие с 12-те принципа за добро демократично управление и поставяне на гражданите в центъра на всички демократични институции и процеси. През 2010 г. България стана първата държава-членка на СЕ, акредитирана да присъжда Европейски етикет за иновации и добро управление на местно ниво. Този европейски приз се връчва на местни власти, доказали спазването на 12-те принципа, заложи в посочената Стратегия. През 2011 г. страната ни стана и първата държава в СЕ, която успешно проведе процедура за присъждане на Европейския етикет. Оттогава до момента бяха проведени общо 3 процедури за връчване на Европейския етикет на български общини.

Като основни постижения от изпълнението на Стратегията за децентрализация 2006 – 2015 г. могат да се отбележат следните: промяната в КРБ през 2007 г., с което се предоставиха данъчни правомощия на общините; регламентирането на разпределението на субсидиите за общински пътища и предоставянето на общините на патентния данък като собствен приходоизточник; увеличаване на общинските приходи от концесионни договори; изпълнението на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво на СЕ.

Поради изтичане на периода на действие на Стратегията и ниския процент на изпълнение на заложените мерки в нея, както и новите глобални и национални предизвикателства е необходимо да се изготви нова стратегия за периода 2016-2025 г.

## I. АНАЛИТИЧНА ЧАСТ

### I.1. Преглед на развитието на процеса за децентрализация на държавното управление от 1991 г. до приемането на Стратегията за децентрализация през 2006 г.

Процесът на децентрализация започна с приемането на новата КРБ, влязла в сила на 13.06.1991 г. Процесът протича с различна скорост, често съпътстван с противоречиви оценки и резултати. В периода 1991-2006 г. условно могат да се различат три етапа: първи етап, обхващащ периода от 1991 до 1995 г., втори етап от 1996 до 2000 г. и трети етап от 2001 до 2006 г.

През **първият етап** бяха изяснени принципите и формите на децентрализацията. Основните принципи на законодателството в областта на местното самоуправление и местната администрация са формирани в едноименната глава от КРБ. Конституционните текстове въвеждат някои принципно нови правила, представляващи отправна точка на реформата в административно-териториалното устройство (АТУ) на страната и на местното самоуправление. Те определиха системата на държавно управление да бъде на три нива: централно, областно и общинско. Конституцията постави началото на процес на преход и утвърждаване на страната ни като социална, правова и демократична държава, на изграждането на нова политическа и икономическа система, на демократизация на общественно-политическия живот и децентрализация на управлението. Всичко това налагаше поставяне на началото на извършване на цялостна административно-териториална реформа в страната, която да осигури последователно провеждане на действия за промяна на териториалната, функционална и институционална организация и структура на местните власти в общата система на управление на страната.

В рамките на тази реформа се предвиждаха и редица мерки, свързани с развитието на децентрализацията на национално, областно и местно ниво. Характерна черта на този етап бе активната подготовка на нормативните основи за провеждане на административно-териториалната реформа в дългосрочен план. Тази реформа си поставяше за цел да утвърди съвременно и ефективно функционално устройство. Със закона се цели създаването на законовата рамка за административно-териториално устройство, да засили процесите на децентрализация, да осигури формирането на жизнеспособни териториални общности и местни власти със силни правомощия и отговорности. Основните положения на Конституцията намират своето развитие и конкретизация в ЗАТУРБ, приет през юли 1995 г. Неслучайно той говори за „административно-териториално устройство“ и отменя използваното до тогава понятие

„административно-териториално деление“. Делението предполага налагане по административен път на решения, а устройството изисква съзнателно провеждан и непрекъснат процес на административно-териториални промени в съответствие с волята на населението и държавните интереси.

В ЗАТУРБ като основни структурни единици на територията на страната се дефинират отново общините и областите, в синхрон с Конституцията, а също така като съставни административно-териториални единици (АТЕ) кметствата и районите в градовете с население над 300 000 души. Всички АТЕ, без районите в големите градове се характеризират с територия, граници, население, наименование и административен център.

С приемането на този закон влезе в сила изключително важна правна уредба, съдържаща формулирани условия и критерии за формиране на единиците обект на закона и съответните процедури, което го превърна в необходим регулатор на процеса на усъвършенстване на АТУ. Той допринесе за създаването на АТЕ, работещи максимално близо до населението и направи по-ефективен процеса на функциониране на местното самоуправление. През 1991 г. в страната съществуваша 9 области и 255 общини, като броят и границите им остават във вида от преди 1989 г. Вследствие на създадената възможност за прилагане на правото на териториално самоопределяне към края на 2015 г. броят на общините в страната нарастна на 265. През 1999 г. беше утвърдено ново АТУ на областно ниво и броят на областите стана 28.

През 1991 г. бе приет ЗМСМА, който определи минималния обхват на правомощията на общините, кметствата и районите в големите градове, като на общинските съвети се предостави правото да ги разширяват или допълват. Законът за местното самоуправление и местната администрация въвежда реално принципа на разделение на властите при управлението на общината. Колективният орган на местно самоуправление - общинския съвет и органът на изпълнителната власт в общината – кмета, са относително независими при осъществяване на своите функции. Те са изборни органи и не могат да бъдат разпускани от други държавни институции, освен в някои особени случаи, предвидени в ЗМСМА.

В този закон бе регламентирана и възможността за сдружаване на общините в страната. Сдружаването е на доброволен принцип за решаване на проблеми и задачи от общ интерес. През анализираният период възникнаха различни форми на регионални сдружения на общини (РСО). В повечето случаи те бяха обособени на географски принцип и си поставяха за задача да подпомагат общините за решаване на характерни за региона проблеми. През 1992 г. бе основана Асоциацията на родопските общини със седалище в гр. Смолян. Тя включваше 17 общини от Родопския регион и съдействаше за оказване на широк спектър от консултански услуги. Същата година е създадена и Асоциацията на българските черноморски общини със седалище в гр.



Варна, която обединява 18 общини по Черноморието. Асоциацията на дунавските общини “Дунав” е създадена през 1993 г. със седалище в гр. Белене и обединява 27 общини от крайдунавския регион. По-късно бяха създадени и РСО “Марица” със седалище в гр. Хасково, РСО „Централна Стара планина“ със седалище гр. Габрово и Регионалната асоциация на общини “Тракия” със седалище в гр. Стара Загора.

Характерно за тези асоциации е, че преди създаването на Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) те се стремяха да осъществяват представителството и да защитават интересите на участващите в тях общини пред държавните и други органи. В последствие тези им функции в значителна степен преминаха към НСОРБ. Създадените сдружения на общини на географски принцип трудно се пренастройват за промяна в характера на дейността им и ориентирането им към решаване на конкретни проекти и задачи. По този начин дейността им се обезличи и значително намаля, както и ролята която имат по отношение процесите на управление.

Националното сдружение на общините в Република България е създадено през 1996 година и понастоящем в него членуват всички общини от страната. То е изградено на принципите на доброволността и равнопоставеността на членовете му. Регистрирано е като юридическо лице по Закона за лицата и семейството и основната му цел е защита на общите интереси на членовете му и развитието на местното самоуправление. Право на членство в него има всяка община признала устава му, целите и задачите, които си е поставило. Органите на управление на сдружението са Общото събрание, управителен и контролен съвет. В общото събрание е приет принципа на равнопоставеността и всеки член има право на един глас.

Първоначално в ЗМСМА се предвиждаше също така и въвеждането на околийско ниво на управление, каквото е съществувало в периода 1879-1947 г. и от 1949 до 1959 г. Замисъла за това ниво на управление е бил то да бъде първо регионално ниво с известни ограничени функции по местното самоуправление. Политическото представителство се институционализираше на основата на непрекия избор - околийските съвети, които се предвиждаше да се формират чрез делегирано представителство от общинските съвети. За този орган на изпълнителната власт е трябвало да бъде назначаем околийски управител. Това ниво в системата на управление не бе въведено в практиката, поради затруднения, породени от икономически и политически фактори и е отменено с промените в ЗМСМА от 1995 г.

През май 1992 г. България стана член на най-старата политическа организация на континента - СЕ. По този начин страната ни декларира съпричастност към основните ценности на СЕ – защита на човешките права, върховенство на закона и демокрация. Така българските местни власти получиха възможност да участват в работата на Конгреса на местните и

регионални власти на СЕ чрез свои представители и да бъдат съпричастни към европейските политики за развитие на местното самоуправление. Българските общини придобиха реална възможност за обмен на експертиза и добри практики между тях и такива от другите държави-членки на СЕ. През септември 1995 г. НС ратифицира ЕХМС.

През същата година бе приет Законът за преобразуване и приватизация на държавните и общинските предприятия.

На 25 юли 1995 г. влезе в сила ЗМИ. С този закон бяха определени условията и реда за избиране на общински съветници, кметове на общини, кметове на райони и кметове на кметства пряко от населението. С практическото приложение на ЗМСМА, ЗАТУРБ, както и на ЗМИ се създадоха условия за формиране на общинските изборни органи и укрепване на общинското ниво на самоуправление, което пък постави началото на рационален преход към децентрализация на държавното управление. Изградена бе цялостната система на общинско самоуправление и областно управление, което пък беше решаваща крачка към утвърждаването на местната демокрация.

През 1995 г. влезе в сила и ЗТДСОГГ, с което се препотвърди районното деление на големите градове съществувало до тогава. През същата година, с промени в ЗМСМА, е въведена вътрешноградска децентрализация и се конституира представителство и на районно равнище в градовете с районно деление - София, Пловдив и Варна. Изборите за местни органи на властта се произвеждат по пропорционална система за общински и районни съветници и мажоритарен избор на кметове на общини, райони<sup>1</sup> и кметства. Гражданите имат право на един глас за листа за общински съветници, един глас за листа за районни съветници, по един глас за кмет на община, кмет на район и кмет на кметство. Институционализирани са органи на районното самоуправление – районни съвети<sup>2</sup>, чиито състави се избират по пропорционална система и районни кметове, пряко избираеми от гласоподавателите. Тези местни представителства, обаче нямат необходимата функционална и финансова самостоятелност, за да бъдат органи на самоуправление, поради което са представителства с помощни спрямо работата на общинските съвети функции. Впоследствие през 1999 г., с промени в ЗМСМА, районните съвети са закрити.

През разглеждания етап на развитие на процеса на децентрализация са направени няколко сериозни изменения в ЗАТУРБ, чрез които се дефинира статутът на населено място или група

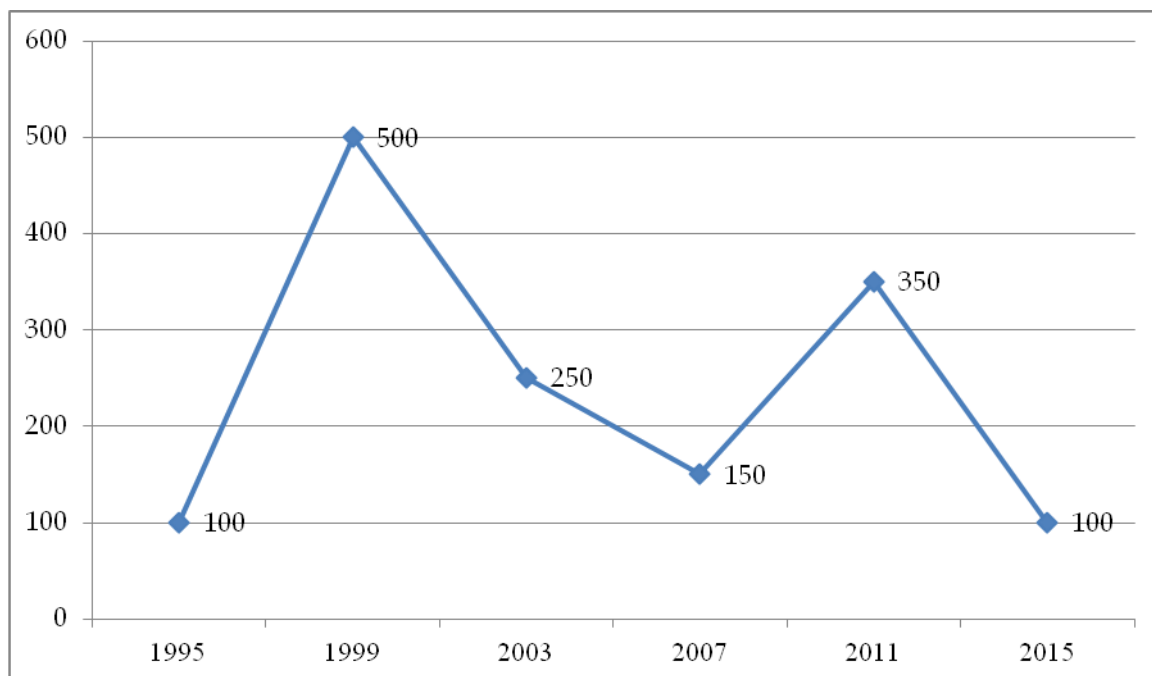
---

<sup>1</sup> Районните кметове са избираеми в периода 1995-1999 г., 2007-2011 г. и понастоящем след местните избори от 2015 г.

<sup>2</sup> В периода от 1948 до 1988 г. съществуват районни народни съвети.

населени места, които образуват кметство чрез броя на населението. Нормата варира между 100 и 500 души общо население в населените места, които образуват кметството<sup>3</sup>.

Графика 1. Минимална численост на населението за създаване на кметство в периода 1995-2015 г.



В рамките на този етап, от 1991 до 1995 г., сериозно внимание бе отделено на провеждането на административната децентрализация в частта ѝ за определяне на компетенциите и отговорностите на местните власти и конкретните сфери на дейност. Проблемът бе породен от необходимостта да се търси ново законодателно уреждане и политическо решение главно по отношение на непълната и противоречива регламентация на въпросите за правомощията, функциите и задачите на органите на местно самоуправление, от една страна, а от друга страна, в съответствие с вижданията за разширяване самостоятелността на местните власти се наложи да се прецизират обемът и обхватът на конкретните правомощия на тези органи. Формулирането и регламентирането на компетенциите на местните власти се извърши на основата на дефинирани водещи принципи. Основно това бяха принципът на общата компетентност, принципът на универсалността и принципът на субсидиарността. В съответствие с европейските критерии са формирани две основни сфери на дейност - собствена и делегирана сфера на дейност. При конкретното прецизиране на собствената сфера на дейност се приложи своеобразно „блоковото обособяване на компетенциите“, като се търсеше и постигането на баланс между права и отговорности.

<sup>3</sup> Условието за създаване на кметство се променя от приемането на ЗАТУРБ както следва: през 1995 г. – 100 души, 1999 г. – 500 души, 2003 г. – 250 души, 2007 г. - 150 души, 2011 г. – 350 души и 2014 г. – 100 души.

Характерно за модела на местно самоуправление в България е, че в ЗМСМА през 1991 г. сферата на компетентност на местните власти бе дефинирана максимално широко, като бе признато правото на обща компетентност на органа на самоуправление да решава проблеми от местно значение, които не са в компетенциите на други органи на властта. През първите години на прехода това създаваше сериозни затруднения в работата на местните власти, доколкото се работеше в нереформирана законова среда, предоставяща широки компетенции на централните органи. Постепенно законодателството се реформира и се прецезира разпределението на правомощията.

**Вторият етап** обхваща периода 1996-2000 г. С влизането на Закона за допитване до народа през 1996 г. се регламентираха формите на пряка демокрация. Именно чрез елементите на пряка демокрация (референдум, общо събрание на населението, подписка) се осъществява пряка връзка между отделния човек и законодателната и изпълнителната власт. Намалването на партийния монопол върху идеологията и по-високата степен на личен ангажимент при вземането на решения повишава качеството на тези решения чрез постигането на консенсус по отношение на целите и пътищата на развитие на обществото.

Законът за общинската собственост, приет през 1996 г., постави началото на децентрализацията по отношение на публичната собственост и даде имуществено-финансовите основи на местното самоуправление. Прието бе законодателство уреждащо местните финанси - ЗМДТ (1997 г.) и ЗОБ (1998 г.). Въпреки, че Конституцията и ЗМСМА, приети през 1991 г. гарантират принципа на самостоятелност на общинските бюджети, специализираният закон за бюджетирането в общините е приет след седем години.

През този период местното финансиране се регулираше чрез норми, залегнали в глава „Имущество и финанси на общината” на ЗМСМА. Нормите са пределно общо формулирани, непрекъснатите изменения и допълнения на реформиращото се данъчно и финансово законодателство поставяха общинските органи в ситуация на почти пълна зависимост от волята на централната законодателна и изпълнителна власт, което съществено накърнява правата по самоуправление и ограничава възможностите за провеждане на собствена местна политика.

В резултат на структурния дефицит в местните финанси, породен от ограничените общински правомощия и системното предоставяне на недостатъчно средства за финансиране на възложените от държавата отговорности, неразплатените задължения на общините нарастнаха значително. Финансовото състояние на общините силно се влоши в периода 1998-2000 г. и местните финанси се характеризираха с:

- Нарастващ структурен дефицит;
- Несъответствие между разходни потребности и правомощия върху местните приходи;

- Неясно възлагане на разходните отговорности на общините;
- Спад в приходите от споделени данъци;
- Допълнителни субсидии, отразяващи се негативно на финансовата стабилност и дисциплина;
- Ниски ставки и приходи от местни данъци и такси;
- Ограничени правомощия върху собствените приходи;
- Силно ограничени капитални разходи.

При проследяване на динамиката в структурата на приходите в общинските бюджети в периода до 1998 г. се установява, че делът на местните приходи е сравнително малка част от общите приходи на общините. Данните от Таблица 1 показват, че повече от 80% приходите в общинските бюджети се формират от държавна субсидия и споделени данъци. Това демотивираше местните власти да развият самостоятелна финансова политика и беше предпоставка за възникване на конфликти между местната и централната власт. Последната, от своя страна, използва преразпределителните механизми и опитвайки се да поддържа равновесие всъщност държи в подчинение и контрол местното развитие.

Таблица 1. Структура на приходите на общинските бюджети (в %) <sup>4</sup>

Видове приходи	1994	1995	1996	1997	1998
Държавни субсидии	44,23	41,86	32,75	34,79	36,61
Споделени данъци	33,96	37,21	46,05	55,65	46,58
Местни приходи	18,42	18,96	19,27	9,23	15,50
Привлечени приходи	3,39	1,97	1,93	0,33	1,31

През 1998 г. с приемането на Закона за администрацията (ЗА) бяха дефинирани и нивата на управленската система – централно и териториално, като в териториалното се включва областната и общинската администрация.

През март същата година делегация на Конгресът на местните и регионални власти в Европа (КМРВЕ) на СЕ бе на посещение в България за извършване на мониторинг на състоянието на местната и регионална демокрация и съответствието на националното законодателство с разпоредбите на ЕХМС. На база на изготвеният мониторингов доклад от делегацията КМРВЕ, прие Препоръка 45 (1998). В Препоръката Конгресът отбеляза, че има

<sup>4</sup> Източник: Иванов, Ст., Системата на местните данъци и такси в България – възможности за бъдещо развитие, В: Национална конференция по местно данъчно законодателство, София, 2000, НСОРБ

редица въпроси, които заслужават специално внимание и отпрати конкретни препоръки към страната ни, като някои от по-важните са :

- По отношение на отговорностите и местните финанси:
  - да се приемат ясни насоки, относно онези отговорности, които са споделени между държавата и общините, посредством проект на закон, определящ основните принципи и чрез изграждане на подходящи структури и процедури, за да бъде коригиран съществуващият дисбаланс между права и отговорности и за постигане на честно разпределение на правомощията и за разрешаване на всякакви проблеми, свързани с практическото им използване;
  - да изградят по-добър баланс между финансовите ресурси на местните органи и техните задачи, особено в областта на “споделените отговорности”;
  - да се увеличи дела на собствените ресурси за сметка на държавните трансфери;
  - да се гарантира, че общинските власти имат достатъчно сгради в качествено и количествено отношение, за да могат да изпълняват финансовите и административните си функции.
- По отношение на регионализацията:
  - да обмислят изграждането на органи на регионално самоуправление, на базата на насоките, указани в ЕХМС и като се позовават на експертната помощ на КМРВЕ и неговата Камара на регионите в тази област;
  - до получаване на резултатите от значителна законодателна реформа, определяща второто ниво на самоуправление с демократично съставени органи за вземане на решения:
    - да изработят, без забавяне, метод за икономическо и териториално планиране, базиран на принципа на субсидиарността;
    - да изяснят взаимовръзката между “регионално пространствено планиране” и “регионално развитие”;
    - да разработят, с помощта на заинтересованите общински власти, схеми за регионално развитие, в рамките на съществуващите местни и регионални административни органи;
    - да предоставят на представителите на държавната администрация на регионално ниво пълномощия и необходимите средства, за да улеснят координацията на всички програми за развитие, изготвени от общините; такава координация трябва да формира базата за финансово изравняване на общините.
    - да обсъдят създаването на регионални фондове за развитие;

- да не пренебрегват междурегионалното сътрудничество или програмите за географско развитие;

През 1999 г. бе приет Законът за регионалното развитие (ЗРР). С приемането на ЗРР се постави началото на формиране на политиката за регионално развитие в България и се отвори път за подготовка и откриване на преговорите за присъединяване към Европейския съюз (ЕС). Законът създаде възможности за реализиране на ефективни политики и създаване на условия за устойчиво интегрирано развитие и икономически растеж в районите за планиране (понастоящем райони от ниво 2) и общините. През анализирания период, българските общини започнаха да развиват своя капацитет за стратегическо планиране. Целта на това планиране е социално-икономическото развитие на общината, процес, в който местните общности дефинират картината на своето бъдеще и определят стъпките на неговото постигане, изхождайки от разполагаемите местни ресурси.

Усилията през този период бяха насочени главно към търсенето на реалната рамка за финансовата самостоятелност на местните власти. Този проблем пряко се обвързваше с постановката, че децентрализацията на компетенции следва да бъде адекватно обвързана с децентрализацията на ресурси. Това означаваше реализацията на собствената сфера на дейност на териториалните общности да бъде гарантирана със съпоставими по размер и обхват собствени приходи, които да са съставна, определяща част на собствените бюджети.

Както се вижда от таблица 2, към 2000 г., в края на този етап на развитието на процеса на децентрализация, централната власт все още запазва съществен дял в по-голямата част от разглежданите сфери. Единствено събирането и депонирането на битови отпадъци, почистване на улици, детски ясли, детски градини и социални домове, местната пътна мрежа и градският транспорт са предоставени изцяло във властта на общинските органи.

Таблица 2. Разпределение на функциите според нивата на управление към 2000 г.<sup>5</sup>

Функции	Общини	Области	Централно управление
<b>ОБРАЗОВАНИЕ</b>			
Предучилищно	X		X
Основно	X		X
Средно	X		X
Средно специално	X		X
<b>СОЦИАЛНИ ДЕЙНОСТИ</b>			

<sup>5</sup> Използвана е таблицата в: Drumeva, E. Local Government in Bulgaria, In: Kandeва, E (Ed.) Stabilization of Local Government, OSI/LGI 2001, p. 175-177

Детски ясли	X		
Детски градини	X		
Социални домове	X		
Грижи за бездомни и социално слаби	X		X
<b>ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ</b>			
Поликлинично обслужване			
Здравна профилактика и превенция	X		X
Болници	X		X
Хигиенно-епидемиологични дейности	X		X
<b>КУЛТУРА, ОТДИХ И СПОРТ</b>			
Театри и музикални институти	X		X
Музеи	X		X
Библиотеки	X		X
Читалища	X		X
Паркове	X		X
Спорт и отдих			
Поддръжка на сграден фонд за културни дейности	X		X
<b>ИКОНОМИКА</b>			
Водоснабдяване	X		X
Канализация	X		
Електроснабдяване			X
Газоснабдяване			X
Топлоснабдяване	X		X
<b>ОКОЛНА СРЕДА</b>			
Сметосъбиране	X		
Депониране на отпадъци	X		
Почистване на улици	X		
Гробища	X		
Опазване на околната среда		X	



<b>ОБЩЕСТВЕН ТРАНСПОРТ</b>			
Пътища	X		X
Осветление	X		X
Обществен транспорт	X		X
<b>ГРАДОУСТРОЙСТВО</b>			
Градско планиране	X	X	X
Регионално/Пространствено планиране		X	X
Местно икономическо развитие	X	X	X
Туризм	X	X	X
<b>ОБЩА АДМИНИСТРАЦИЯ</b>			
Административни функции (лицензии)	X		X
Местна полиция			X
Противопожарна охрана			X
Гражданска защита	X	X	X
Защита на потребителите	X		X

**Третият етап** стартира в началото на 2001 г. През декември същата година бе подписано Споразумение за сътрудничество между Министерски съвет (МС) и НСОРБ, което очерта основните проблеми и необходимите области на промени:

- Ясно определяне на разходните отговорности на централната и местните власти и осигуряване на подходяща приходна база за общините;
- Повишаване на фискалната самостоятелност на българските общини;
- Увеличаване на възможностите на общините за финансиране на инфраструктурата;
- Подобряване на бюджетната среда на централно и местно равнище;
- Фискалните взаимоотношения между централната и местната власт да се разглеждат като единна система при прилагане на реформите, а не като сбор от отделни компоненти – данъци, субсидии и др.;
- Определяне на краткосрочни, средносрочни и дългосрочни цели на реформите;
- Трайно ангажиране на заинтересованите страни с цялостна реформа;
- Определяне на най-подходящ начин за институционализация на реформите и процеса.

В изпълнение на гореспоменатото споразумение бе създадена Работна група по финансова децентрализация към МС с РМС № 138 от 11 март 2002 г. На 13-ти юни 2002 г. МС прие

подготвените от Работната група по финансова децентрализация Концепция за финансова децентрализация и Програма за нейното изпълнение за периода 2002–2005 г. С приемането на тази Концепция стартира процеса на финансова децентрализация в България.

В Концепцията за финансова децентрализация бяха определени основните области за промяна, свързани с разграничаването на разходните отговорности на държавата и на общините, финансирането на възложените на общините държавни разходни отговорности, финансирането на общинските разходни отговорности и подобряването на нормативната среда за съставяне и изпълнение на общинските бюджети.

Програмата за финансова децентрализация 2002-2005 г. конкретизира Концепцията чрез задачи, срокове и институции, отговорни за изпълнението.

На 12-ти септември 2002 г. МС прие Решение № 612 за разделение на дейностите, финансирани чрез общинските бюджети на държавни и общински и определяне на стандарти за численост на персонала и стандарти за издръжка на държавните дейности по образование, здравеопазване, социално подпомагане и социални услуги и култура през 2003 г. Разработването на стандартите целеше финансово осигуряване на възложените от държавата на общините разходни отговорности по справедлив и прозрачен начин.

През септември същата година МС прие Система за мониторинг и оценка на финансовата децентрализация, в резултат на което правителството ежегодно приема доклад за резултатите от провежданата реформа.

През декември същата година също така бяха приети изменения и допълнения на ЗМДТ, с които бяха въведени съществени промени в частта за общинските такси:

- Създадоха се общи правила при определяне на такси и цени на услуги;
- Даде се максимална степен на избор на общинско равнище и възможност за провеждане на самостоятелна общинска политика;
- Въведе се принципа за покриване на себестойността на услугите;
- Предоставиха се правомощия на общините при определяне на равнището на ставките и начините на предоставяне на услугите;

Същата година бяха приети промени в Закона за корпоративното подоходно облагане и Закона за облагане доходите на физическите лица, с което корпоративния подоходен данък се премахна като общински приход и се замени с пълен размер от постъпленията от данък върху доходите на физически лица.

Със Закона за държавния бюджет за 2003 г., приет през декември 2002 г., в частта му, касаеща взаимоотношенията с общините се въведоха новите принципи за делегираните от държавата дейности.

В съответствие с по-големите си правомощия и с разпоредбите на ЗМДТ през 2003 г. общините приеха наредби, с които регламентираха правила за провеждане на местна политика по отношение на собствените приходи.

Със Заповед на МС от 6 август 2003 г. бе създадена Работна група по общинско кредитиране, чиято цел бе да разработи закон, регламентиращ условията и процедурите по емитирането на общинския дълг.

На 11 септември 2003 г. бе приета актуализация на програмата за финансова децентрализация съобразно изникналите нови предизвикателства в хода на изпълнението ѝ. През ноември същата година бяха приети изменения на ЗОБ, които отразиха залегналите в Концепцията и Програмата за финансова децентрализация принципи и подходи, особено в частта за разделяне на разходните отговорности между държавата и общините. В резултат на промените в ЗОБ през 2004 г. общините приеха наредби, което оформиха самостоятелна местна финансова политика на органите на местно самоуправление.

От 1 юни 2005 г. влезе в сила Законът за общинския дълг, който урежда видовете и предназначението на общинския дълг, неговия максимален размер и регламентира процедурите за избор на финансираща институция и на финансов посредник при емитиране на общински ценни книжа.

В заключение е необходимо да се отбележи, че Концепцията за финансова децентрализация не изпълни всички набелязани мерки, но създаде добри условия и нагласи за невъзвратимост на реформите към децентрализация на държавното управление.

Характерно за този етап е обединяването на административно-териториалната реформа с административната реформа, при което проблемите на децентрализацията започнаха да се разглеждат в комплект с процесите на деконцентрация в централната изпълнителна власт. Обърна се сериозно внимание на модернизиранието на държавната администрация. С Решение № 671 от 24.09.2003 МС прие “Актуализирана Стратегия за модернизиранието на държавната администрация – от присъединяване към интегриране, 2003-2006 г.“, като в стратегията бе включен специален раздел за децентрализацията на държавното управление. Тя постави редица важни въпроси за решаване в рамките на тригодишния период, които намериха отражение в плана към стратегията. В този период започна и конкретното решаване на определени задачи от плана, целево насочени към създаване на програма за децентрализация, която да обедини финансовата децентрализация с децентрализацията на правомощия и функции (раздел Децентрализация на държавното управление към Стратегията), да се потърси решение за създаването на второ ниво на самоуправление, както и да се оптимизират функциите на териториалните звена на централната администрация.

Ретроспективният преглед на процеса на децентрализация в периода 1991 – 2006 г. показва следното:

- Основите на процеса на децентрализация са положени с приемането на КРБ.
- Установен е модел на местно самоуправление, съответстващ на формата на държавно устройство – парламентарна република, унитарна държава;
- Административната реформа оказва силно въздействие върху процеса на децентрализация, вследствие на възникналата необходимост от преценка на част от нейните цели, приоритети и механизми;
- Премахването на областните съвети през 1991 г., отмяната на частта за околииите през 1995 г. от ЗМСМА и новото АТУ на областно ниво през 1999 г. са стъпки, в посока обратна на световните тенденции към регионализиране;
- Постигнат е значителен напредък по отношение разпределението на компетенциите между отделните нива на управление;
- Процесите се развиват без наличието на стратегически документ, в който да бъдат описани приоритетите и последователността на процеса на децентрализация;
- Едва през 2002 г. процесът на децентрализация е включен в стратегически документ – Стратегията за модернизирание на държавната администрация; През същата година е приета и Концепция за финансова децентрализация, която не е обвързана с горепосочената Стратегия. С приемането на тази Концепция стартира процеса на финансова децентрализация в България. Концепцията за финансова децентрализация не изпълни всички набелязани мерки, но създаде условия за невъзвратимост на реформите към децентрализация на държавното управление;
- Местното самоуправление в България в периода 1991-2006 г. има до голяма степен декларативен характер в частта му за финансовата политика на общините;
- В периода 2002-2006 г. има сериозен напредък във финансовата децентрализация. Увеличени са сумите, постъпващи в общините чрез увеличение на общата изравнителна субсидия, предвидени са трансфери за компенсиране на приходите от отменения пътен данък, увеличени са собствените ресурси на общините в резултат на актуализирането на данъка върху собствеността;

- Усъвършенствуван е съществуващият механизъм за определяне на бюджетните взаимоотношения на общините с централния бюджет и се повиши прозрачността и стабилността на критериите използвани за разпределение на държавните прехвърляния, така че да се избягва политическата зависимост от по-високите равнища на управление за получаване на средства. Определянето на трансферите към общинските бюджети се извършва по обективни критерии, посочени в Механизма за определяне на бюджетните взаимоотношения на общините с централния бюджет за 2005 и 2006 г.;
- Със ЗОБ нормативно е уредено компенсирането на общините за допълнително възлагани разходи за местните бюджети;
- Увеличи се свободата на общинските органи да променят размера на данъците и таксите, които се събират в техните бюджети. От 2003 г. местните власти имат правомощия да определят самостоятелно размера на местните такси;
- От 2005 г. общините изградиха свои звена по приходите, което засили техният ангажимент към събирането на приходите, а оттам и събираемостта;
- Структурира се диалога между общините и централната власт. През 2005 г. е подписано Споразумение за сътрудничество между МС и НСОРБ.
- Направени са първите стъпки на децентрализация на правомощия към общинското ниво в системата на държавно управление;
- Установени са правила за излъчване на местните представители, които през годините са променяни, но неизменно е запазено правото на гражданите пряко да избират своите представители във властта в рамките на общините;
- Законово регламентирано е правото на гражданите на териториално самоопределяне - поставено е началото на общинското сдружаване, както и на междуобщинското сътрудничество;
- Въведено е разделяне на дейностите, които извършват общините, на местни и делегирани от централната изпълнителна власт;
- Въпреки съществения напредък в конституирането на демократична държава към 2006 г. България все още е силно централизирана. Местното самоуправление може да се окачестви като декларативно, доколкото не е осъществена финансова децентрализация, с

което не са осигурени собствени ресурси на общините за изпълнение на местните дейности;

- През този период процеса на децентрализация почти не присъства в политическите дебати, а предприемането на управленски действия за създаване на Стратегия за децентрализация и Програма за нейното изпълнение са продиктувани от необходимостта България да се подготви за ефективно членство в ЕС.

## **I. 2. Анализ на изпълнението на Стратегия за децентрализация, реализирана в периода 2006-2015 г.**

### **2.1. Оценка на степента на изпълнение на стратегическите цели на Стратегията за децентрализация.**

През 2006 г. правителството прие Стратегия за децентрализация с времеви хоризонт 2015 г. В този документ се възприе нов стратегически подход за развитие на процеса на децентрализация. За нейното изпълнение се изготвят програми, в които са предвидени конкретни мерки за постигане на заложените стратегически цели и приоритети. Първата Програма за изпълнение на Стратегия за децентрализация обхващаше периода 2006-2009 г. Стратегията за децентрализация и Програмата за нейното изпълнение за периода до 2009 г. бяха израз на приемственост и последователност на провежданите от правителството политики. Тези стратегически документи определиха дългосрочните и краткосрочните цели и приоритети на децентрализацията. Двата документа целяха задълбочаване на процесите на прехвърляне на правомощия и ресурси към органите на местното самоуправление, започнати в изпълнение на първата правителствена програма за финансова децентрализация в периода 2002-2005 г. Стратегията за децентрализация е документ с дългосрочен хоризонт за реализация, който се основава на задълбочен анализ на текущото състояние на взаимодействието между отделните нива на териториално управление.

За разлика от предходната Концепция за децентрализация, чийто основен фокус бяха финансовите взаимоотношения между централната и местната власт, Стратегията разширява обхвата на реформата чрез обединяване на финансовата децентрализация с процесите на децентрализация на правомощия и функции към общините и допълва процеса на реформи с приоритети и мерки за децентрализация в още две равнища на взаимоотношения:

1. между централната власт, нейните териториални звена и областните управители;

2. между общините, от една страна, и кметовете на кметства и заведенията за услуги, от друга.

Стратегията отчита и предизвикателствата пред реформата, които поставя членството ни в ЕС и произтичащата от това необходимост от осигуряване на по-тясна връзка между процеса на децентрализация и политиката за регионално развитие в страната.

Визията на Стратегията се определя като “предоставяне на по-ефективни и ефикасни обществени услуги, съответстващи на потребностите и възможностите на гражданите”. Стратегията се състои от логически обвързани стратегически цели (основни насоки на развитие) и приоритети (дейности, свързани с реализацията на стратегическите цели), които в Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода 2006-2009 г. се конкретизират до мерки, отговорни институции за тяхното изпълнение и срокове. В Стратегията са формулирани три стратегически цели, които съответстват на основните проблеми в отношенията между публичните институции:

- Стратегическа цел 1. Ускорено прехвърляне на правомощия и ресурси от държавните органи към общините за укрепване на местното самоуправление;
- Стратегическа цел 2. Оптимизиране на функционалната компетентност на областния управител и териториалните звена на централната изпълнителна власт за координация на секторните политики на регионално равнище;
- Стратегическа цел 3. Развитие на местното самоуправление в рамките на общината.

Стратегическа цел 1 е приоритетна от гледна точка на реформата за децентрализация не само като проблематика, но и като време за нейното осъществяване. Изпълнението ѝ, водещо до преразпределение на правомощия и ресурси между държавата и общините, е условие и предпоставка за разширяване обхвата на реформата за децентрализация.

Стратегическа цел 2 е с определящо значение за повишаване ефективността на функциониране на цялата публична власт. Основните задачи тук са свързани с преосмисляне на функциите, структурата и обхвата на териториалните звена на министерствата, подобряване на координацията на действията им на регионално равнище и оптимизиране на правомощията на областните управители.

Стратегическа цел 3 е следващата стъпка за реализация на реформата за децентрализация. Тя е насочена към доближаване на институциите, отговорни за предоставянето на услугите, към техните потребители.

Основната положителна промяна при реализирането на първата Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация бе предоставянето на данъчни правомощия на общините чрез изменения в Конституцията. С тези правомощия се даде възможност на общинските съвети да

определят размера на местните данъци при условия, по ред и в границите, установени в ЗМДТ и размера на местните такси по ред, установен със същия ЗМДТ. Това създаде условия от началото на 2008 г. общините да провеждат реална финансова политика, чрез определяне на ставките на местните данъци в границите, определени от ЗМДТ. Основните резултати от промените са постигане на 8 % дял на общинските приходи към брутен вътрешен продукт (БВП) и на 20 % дял на общинските разходи в общите публични разходи на страната (2008 г.).

Регламентирано бе и разпределението на субсидиите за общински пътища. Общините получиха патентния данък като собствен приходоизточник. През периода 2006-2009 г. общините започнаха да предоставят нови социални услуги в общността. Домовете за отглеждане и възпитание на деца лишени от родителски грижи отново минаха на общинско финансиране, но професионалните училища останаха на централно подчинение. Като цяло в количествен аспект се наблюдава преразпределение на ресурсите в полза на общините.

Реализирани са положителни структурни промени в местните финанси. Делът на собствените приходи достигна 35.8% (2007 г.), но вследствие на световната икономическа и финансова криза през последното тримесечие на 2008 г. спадат на 32.4%. Инвестициите достигат 28.6% от всички общински разходи.

Наред с положителните промени се наблюдава спад на темпа на прираст на общинските разходи спрямо съответния темп на публичните разходи. Увеличава се делът на държавните трансфери, които не са планирани в общинските бюджети и се разпределят по непрозрачни правила. Определяните от държавата разходи за финансиране на делегираните услуги изостават спрямо инфлацията, което принуждава общините да отклоняват нарастващи суми от местните приходи за дофинансирането им.

Първата програма за реализация на Стратегията за децентрализация завърши в усложнена обстановка, предизвикана от световната финансова и икономическа криза. Нейното влияние се прояви още през последното тримесечие на 2008 г., но особено силно се отрази на общинските бюджети през 2009 г., когато собствените приходи на местните власти намаляха с 260 млн. лв., което бе 15% от размера им през предходната година. През 2009 г. размерът на собствените приходи спадна на 29,32% при 32,44% през 2008 г.

В началото на 2010 г. поради изтичане на срока на действие на първата програма Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) стартира работата по разработване на нова програма за периода 2010 – 2013 г. В хода на работата по новата програма беше констатирана необходимостта от промяна в действащата стратегия, поради което едновременно с изработването на програмата бе направена и налагащата се актуализация на Стратегията за децентрализация.



При изготвянето на актуализираната Стратегия за децентрализация бе възприет нов подход за работа. На широка и задълбочена дискусия с участието на представители на всички министерства, депутати, областни управители, НСОРБ, експерти по местно самоуправление, неправителствени организации (НПО) и академичните среди, се поставиха за обсъждане стратегическите цели, приоритети и мерки от Стратегията за децентрализация. Детайлно се обсъждаше всяко едно ново предложение за включване в актуализираната Стратегия, като се преценяваше възможността за изпълнението му в условията на финансова и икономическа криза.

Впоследствие на 2-ри юли 2010 г. с РМС № 454 бе приета актуализираната Стратегия за децентрализация и Програма за нейното изпълнение за периода 2010–2013 г. Визията на актуализираната Стратегия е определена като оптимално разпределение на правомощия и ресурси между различните нива на управление за предоставяне на по-качествени услуги на гражданите. От трите стратегически цели от старата Стратегия за децентрализация бе промена втората и тя изглежда по този начин: „Оптимизиране на функционалната компетентност на областния управител за координация на секторните политики на регионално равнище“.

Във връзка с участието на България като пилотна страна по прилагане на СИДУМН на СЕ и дейностите по нейното изпълнение в Стратегическа цел 1 е включен нов приоритет „Ефективно прилагане на принципите за добро управление“. Чрез него се обръща специално внимание на укрепването на местната демокрация.

Стратегическа цел 2 има определящо значение за повишаване ефективността на функциониране на цялата публична власт. Основните задачи тук бяха свързани с подобряване на координацията на действията на регионално равнище и оптимизиране на правомощията на областните управители. Включен е нов приоритет за разширяване функциите на регионалните и областните съвети за развитие (ОСР).

Изпълнените мерки по Програмата за децентрализация за периода 2010-2013 г. бяха по-малко от половината (46.7%). Най-големи проблеми с изпълнението на реформата имаше в изпълнението на мерките по Стратегическа цел 2, т.е. в сферата на прехвърлянето на правомощия от централната власт към нейните регионални структури и по-специално в създаването на силна областна администрация, способна да координира секторните политики на регионално равнище. Това пряко се отразява на невъзможността държавата да провежда ефикасна политика за регионално развитие.

Процесът на децентрализация бе блокиран и при изпълнението на Стратегическа цел 1. Това се изразяваше в отказа на централната власт да прехвърли част от приходите от данъка върху доходите на физическите лица (ДДФЛ) като собствени приходи на общините. В условията на криза, засегнала сериозно собствените приходи на общините (намаление с 260 млн.лв. през

2009 г.) централната власт не изпълни включени в Програмата мерки, които частично биха облекчили финансовото състояние на общините. През 2010 г. централната власт направи точно обратното като съкрати държавните трансфери за общините с 400 млн. лв.

Като положителна промяна може да се квалифицира увеличаването на общинските приходи от концесионни договори, прехвърлянето на неизползвани имоти -държавна собственост от министерствата на общините и предоставянето за стопанисване и управление на общините на недвижими културни ценности.

Основният извод за изпълнението на втората програма, който се налага е, че през периода 2010-2013 г. е протичал процес на централизация на държавното управление. Погледнато от тази гледна точка Програмата не е допринесла за постигане на целта на Стратегията – децентрализация на услуги, правомощия и ресурси от по-високо към по-ниски равнища на управление. Основните причини затова са влиянието на световната икономическа и финансова криза, оставащата зависимост на отношението на правителството към местните власти от субсидиите от държавния бюджет, респективно от волята на централната власт.

Характерно за първите две програми за изпълнение на Стратегията за децентрализация е, че е разширен обхватът на децентрализацията – освен отношенията между държавата и местните власти (стратегическа цел 1) се предвиждаше прехвърляне на правомощия на областните управители, за да могат да координират провежданите на регионално равнище секторни политики (стратегическа цел 2) и развитие на местното самоуправление в рамките на общината (стратегическа цел 3). Друга характерна черта на двете програми е, че в рамките на всяка стратегическа цел бяха формулирани много мерки, чрез изпълнението на които тя трябваше да се постигне.

- Стъпвайки на опита от изпълнението на двете Програми, в края на 2013 г. Съветът за децентрализация обсъди и прие проект на Програма (пътна карта) за изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода 2014-2015 г.<sup>6</sup> Вместо множество дейности, стремящи се да обхванат всички страни и аспекти на децентрализацията, вниманието бе фокусирано върху две от формулираните в Стратегията за децентрализация стратегически цели – първа и трета
- малко на брой, преди всичко неизпълнени ключови мерки от предишните програми, насочени към:
  - ✓ Увеличаване на собствената приходна база на общините – нов ЗМДТ (част от ДДФЛ, други имуществени данъци);
  - ✓ Увеличаване на инвестиционния капацитет и правомощия на общините;

---

<sup>6</sup> Програмата бе внесена за разглеждане в заседание на МС през февруари 2014 г., но не беше одобрена.

- ✓ Прехвърляне на правомощия по управление на делегираните услуги;
- ✓ Повишаване на обективността и ефективността при разпределяне на националните ресурси;
- ✓ Повишаване на капацитета и отговорността на местните власти за провеждане на местни политики – устойчиво формулиране на собствената сфера на дейност в нов ЗМСМА.

Целта бе с изпълнението на тези мерки да се създадат необходимите предпоставки за следващия етап на децентрализация и да се подготви следващата Стратегия за децентрализация 2016-2025 г.

Основен източник на информация за статуса на изпълнение на мерките от Програмите за изпълнение на Стратегията за децентрализация са годишните доклади за изпълнението на Стратегията, приемани от МС.

За целите на анализа е използвана следната класификация:

- мярката е „Изпълнена“, когато са осъществени всички действия и са постигнати набелязаните резултати;
- мярката е „Частично изпълнена“, когато има изпълнение на част от дейностите и са постигнати определени резултати;
- мярката е „В процес на изпълнение“, когато има предприети действия по изпълнение на мярката през настоящата година и срокът на изпълнение продължава през следващата година/години;
- статусът на мярката е „Изпълнението не е започнало“, когато през настоящата година не е започнало изпълнението на набелязаните дейности, но срокът на изпълнение е следващата година/години;
- мярката е „Неизпълнена“, когато срокът на изпълнение е настоящата година и очакваните резултати не са постигнати.

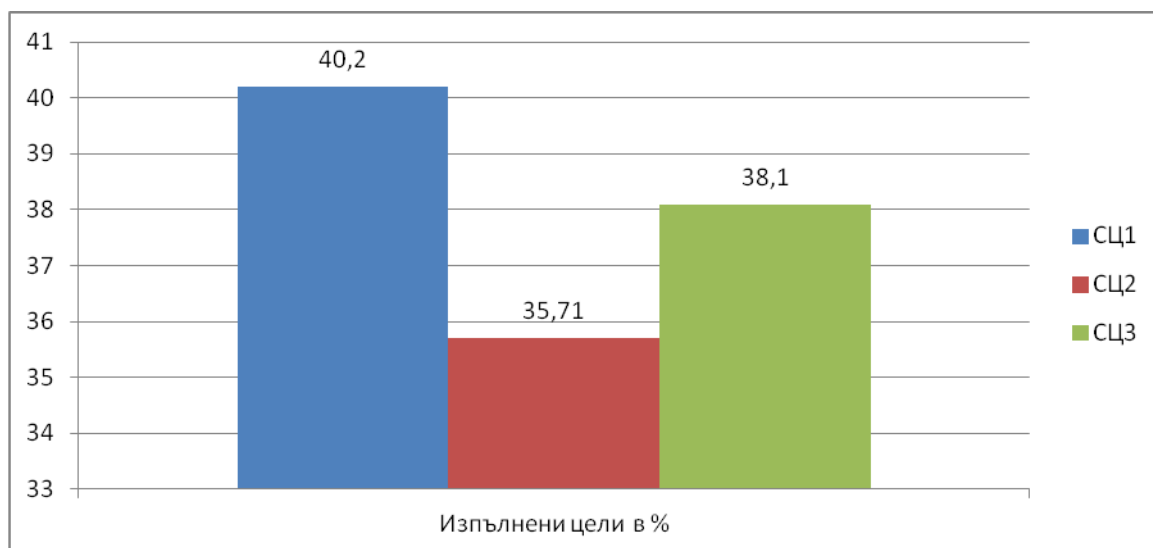
Таблица 3. Изпълнение на мерките от Програмите за децентрализация 2006-2015 г.

	Изпълне- ни	Частично	В процес на изпълнение	Изпълнението не е започнало	Неизпълне- ни	Всичко
Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация 2006 - 2009						
СЦ 1	26	13	0	4	6	<b>49</b>
СЦ 2	7	7	0	1	1	<b>16</b>
СЦ 3	10	2	0	0	1	<b>13</b>
Общо	43	22	0	5	8	<b>78</b>
Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация 2010 - 2013						
СЦ 1	13	4	9	2	8	<b>36</b>
СЦ 2	3	7	1	0	1	<b>12</b>
СЦ 3	0	7	3	0	2	<b>12</b>
Общо	16	18	13	2	11	<b>60</b>
Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация 2014 -2015						
СЦ 1	0	1	4	4	3	<b>12</b>
СЦ 3	0	0	0	1	0	<b>1</b>
Общо	0	1	4	5	3	<b>13</b>
<b>Общо</b>	<b>59</b>	<b>41</b>	<b>17</b>	<b>12</b>	<b>22</b>	<b>151</b>
<b>2006 – 2015</b>						
<b>в %</b>	<b>39,07 %</b>	<b>27,15 %</b>	<b>11,25 %</b>	<b>7,94 %</b>	<b>14,56 %</b>	<b>100%</b>

Както се вижда от Таблица 3 резултатите от изпълнение на мерките от Програмите за изпълнение на Стратегията за децентрализация 2006-2015 г. могат да бъдат определени като неудовлетворителни. За 10-годишния период на прилагане на Стратегията за децентрализация са изпълнени само 39,07% от всички мерки. Ниската степен на изпълнение е факт, който трябва да бъде отчетен при преценката за реалистичността на поставяните в новата стратегия цели и приоритети, както и за подобряване на мониторинга и засилване на капацитета на консултативния орган - Съвета по децентрализация на държавното управление (СДДУ).

Справката за изпълнението по цели показва, че с най-висока степен на изпълнение са мерките по стратегическа цел 1, следвана от мерките по стратегическа цел 3 и накрая мерките по стратегическа цел 2. Това е показано на Графика 2.

Графика 2. Изпълнение на мерките по стратегически цели за периода 2006 - 2014



При изготвянето на годишните мониторингови доклади за изпълнението на Стратегията за децентрализация в периода 2006-2015 г. и в процеса на изпълнение на Методиката за изчисляване на стойността на показателите, приета с Решение № 2 на СДДУ от 2008 г. се открииха редица слабости. Те се изразяват в това, че много от показателите, особено тези, данните от които се предоставят от Националния статистически институт (НСИ) и Министерство на финансите (МФ), вече не се поддържат или нямат отношение с процеса на децентрализация. Това налага да бъде изготвена нова система от показатели и индикатори за отчитане изпълнението на Стратегията за децентрализация.

## 2.2. Получени резултати и ефект от изпълнените мерки

На базата на данните от годишните доклади за изпълнението на Стратегията за децентрализация е изготвен пълен списък на изпълнените мерки и на постигнатите от тях резултати. Пълният списък е представен в Приложение 1. Най-важните от тях са следните:

1. Налице е значително увеличаване на училищата и детските градини, прилагачи системата на делегираните бюджети (100 % от общините прилагат системата на делегираните бюджети в общинските училища от 2008 г. и 43% от всички общини в България прилагат тази система в детските градини (данни към 02.2015 г.).
2. Децентрализирани са домовете за отглеждане на деца, лишени от родителски грижи, към общините като делегирана услуга.
3. Променени са КРБ и ЗМДТ, с които се предоставят данъчни правомощия на общините и пълни правомощия по общинските такси.
4. Допълнени са местните данъци с патентен данък.

5. Предоставени са 50% от приходите от държавните концесии по местонахождение на концесионната площ на общините за поддържане на общинската инфраструктура и чувствително се увеличиха общинските приходи от концесии.
6. Прехвърлени са значителен брой имоти - частна държавна собственост, на общините.
7. Създадено е еднолично акционерно дружество с държавно участие в капитала "Фонд за органите на местното самоуправление в България – ФЛАГ" ЕАД. Фондът е създаден за подпомагане на общините в усвояването на средства от Кохезионния и Структурните фондове на ЕС чрез осигуряване на средства за подготовка на проекти и за предварително финансиране на разходите по одобрени проекти.
8. Увеличени се законовите правомощия на общините за привличане на инвестиции чрез предоставяне или продажба на недвижима собственост или ограничени вещни права при облекчени условия (без търг или конкурс, безвъзмездно или на стойността по оценка на лицензиран оценител) за реализация на инвестиционни проекти от местни или чужди инвеститори.
9. Осигурено е широко представителство на НСОРБ и общините в работни групи за разработване на проекти на нормативни актове в МС и отделни министерства, в комитети за наблюдение и др.
10. Създадена е нормативна уредба за междуобщинско и публично-частно партньорство.
11. Усъвършенстван е механизмът за разпределение на общата изравнителна субсидия.
12. Усъвършенстван е административният контрол по устройство на територията и строителството, като ясно се разграничават правомощията на контролните органи на общинските администрации и на Дирекцията за национален строителен контрол, и са увеличени правомощията на органите на местното самоуправление.
13. За управление на общините са предоставени някои от находищата на минерални води, изключителна държавна собственост.
14. Всички пристанищни обекти, които не отговарят на критерия за обществена ползност и значимост за националната икономика, са обявени за пристанища с регионално значение, след което пристанищните имоти са прехвърлени на съответните общини, например пристанищата Царево, Поморие, Ахтопол, „Пристис“ в Русе и „Дръстър“ в Силистра. Облекчен е режимът по предоставяне на такива обекти за управление на общините, с което се създава възможност за използване на външно финансиране (и по европроекти) за опазването им и предоставянето на съответните услуги.

## **2.3. Неизпълнени мерки и последствия от неизпълнението им**

### **2.3.1. Неизпълнени мерки по цел 1**

Макар и с най-висока степен на изпълнение на мерките по стратегическа цел 1 има значителен брой неизпълнени мерки. Най-важните от тях са:

В Програмата за децентрализация 2010-2013 г. са определени 5 основни насоки за продължаване на процеса на децентрализация, сред които е увеличаването на собствените приходи чрез увеличаване на приходите от местни данъци, реструктуриране на данъчната система и въвеждане на нови местни данъци. Формулирани са две цели, с които се измерва степента на децентрализация в България: постигане на дял на общинските инвестиции в инвестициите в консолидираната фискална програма (КФП) – 50% и дял на собствените приходи от всички бюджетни приходи на общините – 50%. Степента на изпълнение на първата цел е следната: 32.7% през 2009 г., 22.2% през 2010 г., 19.1% през 2011 г., 14.1% през 2012 г.

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

Не е изпълнена мярка 1, приоритет 2 на стратегическа цел 1 „Усъвършенстване на нормативната уредба на местните данъци и такси“, включваща превръщане на част от републиканския данък върху доходите на физическите лица в местен данък, установяване на фискална връзка с бизнеса за прилагане от общините на насърчителни механизми, допълване на имуществените данъци за необлагаемата до момента собственост и разширяване на правомощията на общинските съвети за въвеждане на данъчни облекчения и утежнения.

### **2.3.2. Неизпълнени мерки по цел 2**

Прегледът на статуса на изпълнение на мерките от програмите за изпълнение на стратегията за периода 2006-2015 г. показват, че с най-ниска степен на изпълнение са мерките по стратегическа цел 2 (35,71%). Ниската степен на неизпълнение на цел 2 става още по-фрапираща като се има предвид, че значителна част от отчетените като изпълнени мерки по цел 2 на практика не са изпълнени, тъй като са завършили без реални резултати:

- проблемът с координацията на териториалните звена на централната администрация е решен и съответно мярката отчетена като изпълнена с изготвяне на доклад и провеждане на дискуссионен форум;

- отчетено е разширяване на оперативната самостоятелност на областните администрации за изпълнение на пълномощия и функции с надобщинско значение и повишаване на административния капацитет на областната администрация като бенефициент на средства по програмите на ЕС чрез разработване на два аналитични доклада;
- изграждането на механизми за координиране дейността на териториалните звена на централната изпълнителна власт и областния управител за осъществяване на секторните политики и предоставянето на административни услуги е отчетено като изпълнено на базата на изготвен аналитичен доклад и препоръка от страна на СДДУ;
- мярката „Създаване на информационни центрове към областните управители за услугите, предоставяни от териториалните звена на централната изпълнителна власт и за инвестиционните възможности на общините в областта“ и мярката, насочена към засилване координиращите функции на областните съвети за развитие (ОСР) са отчетени като изпълнени на базата на изготвени и представени аналитични доклади; мярката „Подобряване на координацията между централните органи на изпълнителната власт и областните управители“ е отчетена като изпълнена на базата; на промени в ЗА от 2006 г., съгласно които (чл. 31, ал. 1 т. 6-8) областният управител осъществява връзка с териториалните звена на централната администрация на изпълнителната власт на територията на областта и контролира изпълнението на актовете и действията на ръководителите им, координира и контролира дейността на териториалните звена на министерствата и на другите административни структури, които осъществяват административно обслужване на територията на областта, независимо от тяхната йерархическа подчиненост, координира и контролира изпълнението на актовете и действията на ръководителите на териториалните звена на централната администрация на изпълнителната власт на територията на областта;
- осигуряването на взаимнообвързаност между областната стратегия за развитие и секторните стратегии, засягащи развитието на областта е отчетено като изпълнена на базата на приемането на Методика за изготвяне на междинна оценка на изпълнението на областните стратегии за развитие, която дава независима оценка за изпълнението на целите и приоритетите на стратегическия документ за развитие на областта и постигнатото съответствие и съгласуваност на стратегията за развитие на областта със стратегическите цели за развитие на отделните сектори за същия период;
- мярката за засилването ролята на ОСР като органи за провеждане на държавната политика и осъществяване на регионална координация е отчетена като изпълнена, на базата на промени в чл. 21 и чл. 22 от ЗРР през 2012 г., с които промени на областния съвет за



развитие се дава функции да обсъжда и приема областната стратегия за развитие и регионалната схема за пространствено развитие на областта, да одобрява правилата за организация и дейността на постоянните комисии към областния съвет за развитие, да съгласува изготвените съгласно Закона за водите регионални генерални планове за ВиК системите и съоръженията, генерални планове за агломерации над 10 000 еквивалент жители за ВиК системите и съоръженията, инвестиционите програми към генералните планове на агломерациите над 10 000 екв. жит. за ВиК системите и съоръженията. Съгласно разпоредбите на чл. 22, ал. 5 на ЗРР по решение на областния съвет за развитие се създават постоянна комисия за пространствено развитие, устройство на територията и строителство, както и постоянни комисии в областта на индустрията, новите технологии, транспорта и енергетиката, туризма и околната среда, здравеопазването, образованието и пазара на труда. С направените промени в ЗРР се разширяват значително функциите и компетентността на ОСР по отношение на политиката за развитие на областта, като чрез постоянните комисии започва да функционира и механизъм за координация на секторните с регионалната политика.

- две от частично изпълнените мерки за разработване на методика за определяне на числеността на човешките ресурси на областните администрации и за разработване на методика за финансиране на дейностите на областните администрации, включително чрез въвеждане на стандарти за издръжка на областните администрации няколко години имат статус на частично изпълнени на базата на изготвен и изпратен до областните управители проект на методика.

По въпроса за реформата на областното ниво на управление за периода на действие на стратегията за децентрализация бяха предложени редица идеи:

1. През 2007 г. в аналитичен доклад „Проучване практиката на страните-членки на ЕС с функциониращи две нива на местно самоуправление“ са предложени три варианта за броя на единиците от второто ниво на самоуправление като са изведени силните и слабите страни на всеки от тях;

2. През 2009 г. в анализ на децентрализацията в България<sup>7</sup> са представени пет сценария за децентрализация;

3. През 2011 г. във Втория мониторингов доклад на КМРВЕ към СЕ за състоянието на местната и регионална демокрация в България се отбелязва, че сегашното „регионално управление“ е просто форма на териториална организация на централното управление, което

---

<sup>7</sup> „Реформата на областното ниво на управление“ в рамките на Туининг проект с партньори Република Франция и Република Литва

няма нищо общо с реалната децентрализация. Припомня се, че през 1998 г. КМРВЕ е препоръчал изграждане на ефективно регионално самоуправление, което не се е случило<sup>8</sup>. Формулирани са три алтернативи за развитие на регионализацията в България.

В деконцентрираните структури на регионално ниво работи голямата част от държавната администрация и неkoordinирането на нейните усилия води до неефективни и политики и резултати. Това налага в стратегията за децентрализация за периода 2016-2025 г. да се обърне специално внимание на реформата в регионалните структури на централната изпълнителна власт и да се доразвият механизмите за координация и съгласуване на политиките, прилагани на територията на областта, за постигане на синергия по отношение на въздействието им и интегрираност и взаимовръзка на изпълняваните дейности.

### **2.3.3. Неизпълнени мерки по цел 3**

Независимо от отчетения процент на изпълнени мерки по стратегическа цел 3 (38,1%) за целия период няма никакъв напредък по отношение на преодоляването на централизирания модел на общинско ниво за сметка на повече правомощия на кметствата. От общо 5 мерки, предвидени в Програмата за периода 2010–2013 г. е отчетена като изпълнена само една мярка с мотива, че през 2013 г. НСОРБ е провело 48 обучения с участие на над 1500 кметове на кметства.

През 2014 и 2015 г. СДДУ два пъти е разглеждал темата за децентрализирането на общините, чрез предоставяне на повече функции и ресурси на кметствата. В доклада за изпълнението на Стратегията за децентрализация през 2014 г. се препоръчва общините, като най-заинтересована страна, да дадат пример и предложат прехвърляне на услуги, правомощия и ресурси към кметствата, разширяване обхвата на приложение на делегираните бюджети и въвличане на местните общности в разработването и изпълнението на политики за местно развитие.

### **2.3.4. Последствия от неизпълнението на мерките**

Последствията от неизпълнението на мерките от Стратегията са свързани с цялостно забавяне на процеса на децентрализация, особено в периода след 2009 г.

#### **Последствия от неизпълнението на мерките по СЦ 1**

Неизпълнението на мерките от СЦ 1 има следните негативни последствия:

1. Общините не могат в достатъчна степен да прилагат насърчителни механизми и в резултат не са реализирани потенциални инвестиции и открити нови работни места;

---

<sup>8</sup> Препоръка 45 (1998) за състоянието на местното и регионално самоуправление в Република България

2. В ущърб на гражданите общините не са ангажирани в достатъчна степен в опазването на обществения ред;

3. Качеството на редица от делегираните дейности (с изключение на социалните услуги), които по същество са местни дейности, не можа да се подобри чувствително поради централизираният начин на управление и финансиране.

4. Капацитетът на част от общините за разработване и изпълнение на проекти от фондовете на ЕС не позволи да бъдат реализирани още повече и по-мощни проекти.

5. Ограничените възможности за участие на общините и местната общност в предоставянето на образователни услуги доведе до влошаване на качеството на образованието и увеличаване на броя на отпадащите ученици.

### **Последствия от неизпълнението на мерките по СЦ 2**

Неизпълнението на мерките от СЦ 2 има следните негативни последствия от липсата на политическа воля за извършване на реформа на областното ниво:

1. Не може да стартира административна реформа на изнесените териториални звена на министерствата и останалите централни органи, които съставляват общо около 60% от цялата администрация. В резултат на това броят на териториалните звена на централната изпълнителна власт и служителите в тях е на едно от най-високите нива в Европа. Присъствието на централната власт по места и решаването на местните проблеми от министерствата са в противовес с практиката на страните от ЕС.

2. Изграденият затворен вертикален модел силно затруднява координацията между структурите на държавната администрация на областно ниво, което води до слаба ефективност при прилагането на секторните политики и високи държавни разходи.

3. Не може да се развива устойчива децентрализация на общините. На общините често се възлагат нетипични за обхвата на местното самоуправление задачи с надобщинско и регионално значение, които впоследствие се отнемат и предоставят на други органи.

4. Не може да се постигне синхрон в действията на институциите на областно ниво. Конституционните правомощия на областния управител във връзка с политиката за регионалното развитие не са подкрепени със достатъчно действащи законови механизми и с реални инструменти за провеждането им. На практика областта не е лидер и двигател на политиката за развитие и привличане на инвестиции.

5. Не може да се пристъпи към децентрализация на процеса на планиране и програмиране на усвояването на средствата от ЕС. В резултат на това в България е реализиран силно централизиран модел.

### **Последствия от неизпълнението на мерките по СЦ 3**

Поради неизпълнението на мерките по СЦ 3 вземането на решения по редица управленски въпроси продължава да се извършва от власти, които не са достатъчно близко до гражданите, което противоречи на чл.4 от ЕХМС.

Административните услуги продължават да са отдалечени от потребителите на услуги, на които се налага да пътуват до общинския и областния център за редица услуги. Към 31.12.2014 г. общините предоставят 169 административни услуги, от които само между 3 и 5 услуги, основно по гражданско състояние могат да се заявят в кметствата. За останалите услуги стотици хиляди потребители се налага да губят време и средства, за да ползват услугите, предоставяни от местните власти.

Участието на местната общност при формулиране на местни политики чрез използване на формите на пряка демокрация е на много ниско ниво.

### **2.4. Международни сравнения за напредъка на България в областта на децентрализацията спрямо унитарните държави в ЕС**

Системата за оценка на резултатите от изпълнението на Стратегията и Програмата за децентрализация използва утвърдени показатели за оценка и класация на степента на децентрализация на Института към Световната банка и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие. Чрез нея се измерва напредъка на България по отношение на процесите на децентрализация чрез използването на ключови показатели за сравнение с държавите-членки в ЕС.

При изготвянето на качествения анализ на мястото на България сред останалите европейски страни е взето предвид следните обстоятелства:

- Данните за местното равнище (Local government) включват общинското и ако има други равнища на местно самоуправление.
- Отделните индикатори за степента на децентрализация отнасят равнището на местните приходи или разходи към: броя на населението; БВП; съответния размер на всички публични приходи или разходи.
- Сравнителният анализ на отделните страни чрез показатели, измерващи местното равнище на един жител показва по-скоро равнището на социално-икономическо развитие на съответните страни, а не степента на децентрализация на публичното управление. Съответно България като най-бедна страна в ЕС обикновено е на последно, или на едно от последните места в ранжирането.

При използването на показатели, отнасящи местното равнище към БВП, трябва да се има предвид дела на целия публичен сектор в БВП. Така например, през 2010 г. средният дял на всички публични приходи в БВП на ЕС-28 е 44.1%, докато за България той е 34.3%. Естествено по-голям дял на публичния сектор, означава при равни други условия по-голям размер на местните приходи, съответно те ще имат по-голям дял в БВП. За 2010 г. делът на местните приходи в БВП<sup>9</sup> за ЕС-28 е 11.9%, а този на България – 7.0%. В същото време, делът на местните приходи във всички публични приходи средно за ЕС-28 е 27.0%, а за България 20.4%. Най-представителни са показателите, които показват дела на местните власти в целия публичен сектор, т.е. разпределението на ресурсите между централно и местно равнище на управление.

При сравненията на степента на децентрализация, трябва да се има предвид начинът на изчисляване на местното равнище в България, т.е. дали то включва само бюджетните постъпления, съответно разходи, или към тях са прибавени финансовите потоци, постъпващи от европейски проекти, които се отчитат по извънбюджетна сметка. Неравномерното усвояване на европейските средства доведе до нарастващи различия между двата вида оценки през последните години. Съществуват и разлики в оценките за България при изчисляване на общинските показатели по национална методология и по GFS, използвана от Евростат.

Всички тези обстоятелства оказват влияние върху сравнителните оценки на степента на децентрализация в България и в останалите европейски държави. Резултатите от сравнителния анализ се базират на следните ключови показатели:

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

---

<sup>9</sup> По данни на Евростат към 17.02.2014 г.

Таблица 4. Международни сравнения между ЕС и България по ключови показатели за периода 2006-2014 г.

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
<b>Европейски съюз (28<sup>10</sup> държави)</b>									
Процент на общинските приходи в БВП	10.9%	10.9%	11.1%	11.7%	11.6%	11.4%	11.5%	11.4%	11.3%
Дял на общинските разходи в КФП	24.5%	24.6%	24.4%	24.2%	23.9%	23.9%	23.7%	23.5%	23.5%
Дял на общинските данъчни приходи във всички данъчни приходи	14.4%	14.3%	14.6%	15.2%	14.5%	15.1%	15.3%	15.2%	15.1%
Дял на общинските бюджетни инвестиции във всички публични инвестиции	46.1%	45.8%	44.2%	44.2%	43.6%	43.5%	43.8%	45.2%	44.8%
<b>България - по данни от Евростат</b>									
Процент на общинските приходи в БВП	6.5%	6.2%	6.7%	7.4%	7.3%	6.7%	6.9%	8.3%	8.9%
Дял на общинските разходи в КФП	18.8%	17.0%	19.1%	20.8%	19.9%	19.6%	19.1%	21.0%	21.3%
Дял на общинските данъчни приходи във всички данъчни приходи	3.2%	3.5%	3.9%	3.8%	3.9%	4.1%	4.0%	4.1%	4.3%
Дял на общинските бюджетни инвестиции във всички публични инвестиции	29.6%	31.2%	33.8%	38.2%	32.6%	32.5%	39.2%	51.3%	59.9%
<b>България - по данни от общинските бюджети</b>									
Процент на общинските приходи в БВП	7.0%	7.4%	7.7%	7.3%	6.4%	5.8%	5.7%	6.1%	6.7%
Дял на общинските разходи в КФП	18.0%	18.4%	19.6%	18.5%	16.1%	15.7%	14.8%	14.6%	15.1%
Дял на общинските данъчни приходи във всички данъчни приходи	7.4%	6.7%	2.9%	2.7%	2.9%	3.0%	3.0%	3.1%	3.1%
Дял на общинските бюджетни инвестиции във всички публични	27.8%	28.9%	33.3%	32.7%	21.6%	19.1%	14.1%	14.5%	17.9%

<sup>10</sup> Държавите-членки на ЕС през 2006 г. са 25 на брой, в периода 2007-2013 г. са 27, а от средата на 2013 г. - 28.

инвестиции									
------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Основните резултати от сравнителния анализ са следните:

Данните показват, че от 2009 г., средно за ЕС-28 се наблюдава леко намаление на дела на местните власти в двата макропоказателя – процент на общинските приходи в БВП и дял на общинските разходи във всички публични разходи. Това означава, че икономическата и финансова криза е повлияла в посока на забавяне процеса на децентрализация в страните от ЕС.

Изчисленията за България по двата метода показват различни тенденции. Според данните на Евростат, при които към показателите за местното равнище се включват усвоените по европейските програми средства, се наблюдава положителна тенденция на увеличаване на всички наблюдавани показатели. Изчисленията, на база общинските бюджети, показват обратна тенденция – на спад.

По-детайлният анализ на тенденциите показва, че показателите за България слабо се увеличават в сравнение със средното за ЕС-28 равнище до 2009 г. (според Евростат), след което се наблюдава леко намаление или по-скоро задържане на достигнатото равнище до 2012 г. и силно увеличение през последните 2-3 години на изследвания период. Изчисленията на база общински бюджети показват увеличение на показателите до 2008 г., последвано от силен спад през годините на кризата и леко увеличаване на равнищата през последните 1-2 години, но без да се достигнат предкризисните равнища.

Най-големи са различията при показателя дял на общинските инвестиции във всички публични инвестиции. Вижда се, че според общинските бюджети делът на инвестициите рязко спада през последните 5 години на изследвания период. Според данните на Евростат местните инвестиции в България през 2014 г. се увеличават с над 2.3 пъти в сравнение с 2012 г., а техният дял във всички публични инвестиции нараства с цели 20 процентни пункта и достига 59.9%, което поставя страната ни на първо място сред унитарните страни в ЕС. За сравнение, през 2006 г. България е заемала скромното 20-то място с дял 29.6%. Това увеличение се отразява и на равнището, съответно на дела на приходите на местните власти към БВП и на общинските разходи във всички публични разходи, като формира около 50-60% от тяхното увеличение.

Като резултат от относителното увеличение на местните приходи през последните две години от анализирания период, процентът им спрямо БВП се увеличава с два поцентни пункта и достига 8.9% през 2014 г. За сравнение през 2006 г. равнището на този показател е бил 6.5 %, през 2009 г. 7.4%, през 2012 г. – 6.9%. Това придвижва България от 18-та на 16-та позиция, като изпреварва Литва и Ирландия.

България се придвижва с 4 места напред – от 18-то на 14-то място по показателя дял на местните разходи от всички публични разходи като увеличава равнището му от 18.8% през 2006

г. на 21.3% през 2014 г. Спрямо средното за ЕС-28 равнище нашата страна увеличава дела си от 77.0% на 90.7% като изпреварва Ирландия, Франция, Унгария и Словения.

Относително най-лошо е положението на общинските власти в България по показателя дял на местните данъчни приходи от всички данъчни приходи. За анализирания период България се придвижва от 22-ро на 20 място, като изпреварва Гърция и Словакия. Равнището на този показател за общините в България през 2014 г е само 28.5% от средното за ЕС-28.

Основни изводи от направените международни сравнения за напредъка на България в областта на децентрализацията спрямо унитарните държави в ЕС за периода 2006–2014 г.:

1. Световната финансова и икономическа криза е довела до забавяне процеса на децентрализация в ЕС;
2. Получаваните от общините в България средства по европейските програми не допълват, а изместват регулярните източници на финансиране на местни услуги;
3. Сравнителното подобряване на равнището на показателите, отразяващи степента на децентрализация в България, се дължи на конюнктурни фактори, а не на съществени промени в отношенията между публичните власти;
4. Най-голямата разлика в структурата на приходите на местните власти в България в сравнение с тези в другите страни от ЕС е изключително ниския дял на местните данъци.

## **2.5. Втори мониторингов доклад на Конгреса на местните и регионални власти в Европа**

През 2010 г. делегация на КМРВЕ бе на посещение в България за извършване на мониторинг на състоянието на местната и регионална демокрация и съответствието на националното законодателство с разпоредбите на ЕХМС.

На основата на събраната информация по време на посещението, проучване на законодателството, уреждащо тази материя и документите, представени от националните експерти и международни организации, делегацията на КМРВЕ изготви мониторингов доклад за състоянието на местната и регионална демокрация в България. В доклада делегацията прави оценка на изпълнението на препоръките, отправени към България в първия Мониторингов доклад от 1998 г., постигнатото съответствие с разпоредбите на ЕХМС, както и обстоен преглед на спазването на поетите задължения и ангажименти до момента. Въз основа на заключенията от доклада на 21-вата сесия на КМРВЕ (18-20 октомври 2011 г.) бе приета Препоръка 310 (2011) със заглавие: „Местната и регионална демокрация в България”. В Препоръката Конгресът отбелязва,



че има редица въпроси, които заслужават специално внимание и отправя конкретни препоръки към страната ни, някои от по-важните са :

- Предоставяне на достатъчно финансови ресурси на местните власти съобразно техните компетенции и отговорности, което да се извърши чрез ревизиране на действащите законови регламенти относно финансирането на общините;

- Предоставяне на местните власти на повече правомощия, за да им даде ниво на местна автономност, съответстващо на изискванията на ЕХМС, а именно чл. 4, параграфи 4 и 5 и чл. 8;

- Произвеждане на преки избори за съвети на всички нива от местната власт без разграничение на базата на броя на населението;

- Преразглеждане на законодателството относно контрола на административните актове, свързани със собствените компетенции, за да се гарантира, че всяка отмяна на такъв акт се извършва само по съдебен ред, по искане на областния управител;

- Преразглеждане на законодателството относно контрола върху органите на местна власт, за да се конкретизират онези случаи, в които може да се извърши освобождаване или разпускане;

- Осигуряване на ефективна съдебна защита на местните власти, като им се предостави по подходящ начин правото на отнасяне пред редовните съдилища;

- Насърчаване на продължаващия диалог между всички заинтересовани страни, за да се постигне консенсус по най-подходящата форма за прилагане на децентрализацията в интерес на България и за постигане на принципите, заложи в Референтната рамка за регионална демокрация.

## **2.6. Изпълнение на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво на Съвета на Европа**

Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво на СЕ е приета на 15-тата сесия на Конференцията на европейските министри, отговорни за местното и регионално управление на СЕ през октомври 2007 г. във гр. Валенсия, Испания. През октомври 2007 г. правителството на Република България одобри Стратегията и даде съгласие за участие на страната в нейното пилотно изпълнение. По този начин страната ни се включи в пилотната група страни, наред с Република Италия, Кралство Испания, Кралство Норвегия и Кралство Белгия, които разработват свои Национални планове за действие за изпълнение целите на Стратегията.

Целите на Стратегията са да поставят гражданите в центъра на всички демократични институции; да подобряват качеството на предлаганите местни публични услуги и да създават и утвърждават институционални предпоставки за по-добро местно самоуправление в съответствие

с Европейската харта за местно самоуправление и други стандарти на СЕ. Прилагането на Стратегията се провежда в партньорство между НСОРБ и централната власт, в лицето на МРРБ.

Основната цел на Стратегията е да стимулира и мобилизира действия на национално и местно ниво за постоянно подобряване на местното управление в съответствие с 12-те принципа за добро демократично управление и поставяне на гражданите в центъра на всички демократични институции и процеси.

През 2010 г. прилагането на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво е включено в мерките на Програмата на изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода 2010-2013 г. В цел 1 е създаден нов приоритет 7 - „Ефективно прилагане на принципите за добро управление на местно ниво на Съвета на Европа“.

С Решение № 3 от 2010 г. на СДДУ е приет Правилник за дейността на комисията за присъждане на етикет за иновации и добро управление на местно ниво. С правилника се уреждат структурата, функциите и организацията на работа на Комисията за присъждане на Етикета за иновации и добро управление на местно ниво, и на нейния Секретариат, в съответствие с процедурите на СЕ. Председател на Комисията е министърът на регионалното развитие, а нейни членове са представители на Омбудсмана, на общините и областите, на НСОРБ, НПО, медии и академични среди. Секретариат на Комисията е Главна дирекция „Стратегическо планиране на регионалното развитие и административно-териториално устройство“ (ГД СПРРАТУ) на МРРБ. В края на 2010 г. България, в лицето на Комисията, първа от държавите-членки на СЕ бе акредитирана да присъжда Етикета.

През 2011 г. България стана и първата държава-членка на СЕ, която успешно проведе процедура по присъждане на Етикета. Наградени са 13 общини – Димитровград, Добрич, Долна баня, Карлово, Кирково, Кнежа, Лясковец, Перник, Свиленград, Свищов, Смолян, Столична, Търговище. Периодът на валидност на Етикета е 2 години. В тази връзка е предвидено процедури по присъждане на Етикета в България да се провеждат през две години.

През 2013 г. се проведе Втората процедура за присъждане на Етикета. Високото отличие получават 16 общини, доказали, че спазват 12-те принципа на добро управление и се ангажират да ги прилагат активно и занапред в дейността си. Общините, на които е присъден Етикетът за 2013-2015 г. по Втората процедура, са: Бяла Слатина, Димитровград, Добрич, Долна баня, Кирково, Кнежа, Мездра, Перник, Поморие, Русе, Свищов, Смолян, Смядово, Столична община, Троян, Търговище.

Трета процедура е проведена в периода март 2014 - април 2015 г. Етикетът е присъден на 18 общини и връчен тържествено в рамките на Годишната среща на местните власти в гр. Пловдив през май 2015 г.

На базата на информацията, съдържаща се в годишните доклад от Националния орган за извършената дейност по присъждане на Етикета и предоставянето му на СЕ, високата активност от участието на общините в процедурите по присъждане на Етикета, отзивите от представители на СЕ може да се направи извода, че дейностите по изпълнение на стратегията са изключително успешни.

## **2.7. Изводи за изпълнението на мерките от Стратегията за периода 2006-2015 г.**

- Основният извод за разглеждания период 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;
- Резултатите от изпълнението на Стратегията за децентрализация за периода 2006-2015 г. могат да бъдат определени като неудовлетворителни, тъй като са изпълнени само 39% от мерките. Нито една от трите стратегически цели не е изпълнена изцяло. Като цяло действията по изпълнение на Стратегията за децентрализация в периода 2006-2015 г. не са допринесли за постигане на основната цел – децентрализация на услуги, правомощия и ресурси от по-високото към по-ниските равнища на управление.
- В периода 2010-2013 г. е протичал процес на централизация на държавното управление. Не са реализирани ключови реформи в сферата на прехвърляне на ресурси и правомощия към местните власти, няма напредък в реструктурирането на общинските услуги. Необходими са спешни мерки за ревизиране на законодателството, касаещо функционирането на местното самоуправление и съобразяването му с ЕХМС.
- С най-ниска степен на изпълнение са мерките по стратегическа цел 2 (35,71%). Липсата на напредък по тази стратегическа цел е особено притеснителна като се има предвид, че Програмата за изпълнение на Стратегията за периода 2010-2013 г. изрично изведе реформата на областното ниво на управление като една от петте основни насоки за продължаване на процеса на децентрализация. Ниската степен на изпълнение е факт, който трябва да бъде отчетен при преценката за реалистичността на поставяните в новата стратегия цели и приоритети, както и за подобряване на мониторинга и засилване на капацитета на консултативния орган.
- Процесът на децентрализация протича на приливи и отливи, липсва устойчивост и сигурност на редица от направените реформи. Независимо от наличието на приети от

МС цели, приоритети и мерки редица от тях не са изпълнени. Нито един от индикаторите за отчитане на прогреса на финансовата децентрализация, определени в Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация 2010 – 2013 г. не е достигнат. За постигане на по-значим напредък на процеса на децентрализация е необходима широка политическа подкрепа в дългосрочен план, за да се гарантира устойчивост на реформите и надграждане на резултатите. Важна стъпка в тази посока може да се направи, ако новата стратегия се одобри от МС и внесе за приемане от НС.

- С промени в чл. 141 от КРБ от февруари 2007 г. на Общинските съвети се дава правото да определят размера на местните данъци и местните такси при условия, по ред и в границите, установени със ЗМДТ. По този начин за пръв път след повече от 60-годишно прекъсване отново се дават данъчни правомощия на общините. Въпреки това, след направените промени в КРБ, не се наблюдават съществени промени по отношение на местната данъчна среда. Местните данъци и такси остават относително същите.
- При изготвянето на годишните мониторингови доклади за изпълнението на Стратегията за децентрализация в периода 2006-2015 г. стана ясно, че много от показателите вече не се поддържат като статистическа информация или нямат отношение с процеса на децентрализация. Това налага да бъде изготвена нова система от показатели и индикатори за отчитане на Стратегията за децентрализация.

## **2.8. Оценка на дейността на СДДУ**

### **2.8.1. Създаване, промени и функции на СДДУ**

С Решение № 540 на МС от 2006 г. беше създаден и орган за ръководство и координация на процеса - Съвет по децентрализация на държавното управление. Съставът и функциите на Съвета са определени в Стратегията за децентрализация. Председател на съвета е министъра на регионалното развитие и благоустройството, а членове са заместник-министри, областни управители и представители на НСОРБ. Секретариат на Съвета бе дирекция в администрацията на МС. Стратегията предвижда броят на членовете на съвета, представители на местната власт, да бъде равен на броя на членовете, представители на централната власт. Създаването на СДДУ бе предвидено в Стратегията за децентрализация, която определя Съвета като консултативен орган на МС, който:

- подпомага МС при осъществяването на държавната политика в областта на децентрализацията;

- наблюдава, анализира и координира изпълнението на Стратегията и мерките, предвидени в Програмата за изпълнение на Стратегията;
- обсъжда проекти на нормативни актове, които имат съществено отражение върху областните и общинските администрации и прави предложения до органите на държавно управление;
- внася за разглеждане в МС предложения за промени в националното законодателство в областта на децентрализацията;
- координира дейностите и мерките, предприемани от държавните органи, организации и институции, както и от органите на местното самоуправление в областта на децентрализацията;
- извършва ежегоден мониторинг за постигане на целите на Стратегията за децентрализация.

С Постановление на Министерския съвет (ПМС) № 277 от 6 октомври 2011 г., функциите на СДДУ преминават към Съвета за административна реформа (САР). Сливането на СДДУ със САР е направено с цел оптимизиране координацията на реформата в администрацията и процеса на децентрализация.

Съветът по децентрализация на държавното управление е възстановен с ПМС № 157 от 01.08.2013 г. Председател на съвета е министърът на регионалното развитие и благоустройството, Секретариат - ГД СПРРАТУ в МРРБ.

## 2.8.2. Заседания на СДДУ и разглеждани теми

Таблица 5. Справка за проведените заседания на СДДУ по години

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013 <sup>11</sup>	2014
Брой проведени заседания	2	7	5	2	5	2	2	2

Данните показват, че в периода от 2006 до 2015 г. Съветът не е заседавал редовно през 2006, 2009, 2011, 2013 и 2014 г. След възстановяването си през 2013 г. на Съветът е провеждал по-малко от нормативно определения брой заседания (3 пъти).

<sup>11</sup> Забележка: през 2012 г. СДДУ не е съществувал като отделен съвет

В изминалите две години от възстановяването му през 2013 г. Съветът се занимава главно с организационни въпроси като годишните проекти за изпълнението на Стратегията за децентрализация, разработването на нова стратегия и състави на работни групи.

### 2.8.3. Присъствие на членовете на СДДУ на заседанията на съвета

Важен индикатор за работата и ефективността на всеки един консултативен съвет е какъв процент от членовете присъстват на заседанията, както и дали в заседанията участват титулярните членове на съвета или техните заместници. Поради различните изисквания в отделните Програми за изпълнение на Стратегията за децентрализация за броя на членовете осигуряващи необходимия кворум за провеждането на заседанията на СДДУ, са разгледани поотделно заседанията в периода 2006-2008 г., 2009 – 2011 г. и 2013 – 2015 г.

В периода 2006 – 2008 г., съгласно чл. 2 от РМС № 540 от 2006 г., Съветът се състои от 31 членове. Кворумът е 50% от постоянните членове, т.е. 16 членове.

Таблица 6. Присъствие на титулярите на заседанията на СДДУ в периода 2006-2008 г.

	2006 г.		2007 г.		2008 г.	
	Дата на заседание то	Брой присъстващи титуляри	Дата на заседание то	Брой присъстващи титуляри	Дата на заседание то	Брой присъстващи титуляри
	14.09.	19	16.02	15	23.03	12
	07.11.	17	19.03	12	28.05	10
			03.04.	Няма данни	24.06	9
			11.5.	6	22.07	8
			07.08	8	07.10	7
			12.09	9		
			12.12.	10		
Процент на присъстващи титуляри	58,06% общо за 2006 г.		39,35% общо за 2007 г.		29,67% общо за 2008 г.	

От тази таблица е видно, че от проведените 14 заседания на СДДУ, за трите години от 2006 до 2008 г., само през 2006 г. е осигурено относително високо ниво на представителство на определените титуляри.

В периода 2009 – 2011 г., съгласно чл. 2 от ПМС № 282 от 2009 г., Съветът се състои от 37 членове, от тях 21 постоянен състав и 16 с право на глас по въпроси от тяхната компетентност. Кворумът е 50% от постоянните членове, т.е. 11 постоянни членове.

Таблица 7. Присъствие на титулярите на заседанията на СДДУ в периода 2009-2011 г.

	2009 г.		2010 г.		2011 г.	
	Дата на заседание то	Брой присъстващи титуляри	Дата на заседание то	Брой присъстващи титуляри	Дата на заседание то	Брой присъстващи титуляри
	11.03	10	19.01	8	13.07	9
	02.08.	8	25.05.	18	13.09.	6
			29.07.	9		
			4.10.	18		
			17.12.	17		
<b>Процент на присъстващи и титуляри</b>	24,32% общо за 2009 г.		48,10% общо за 2010 г.		20,27% общо за 2011 г.	

От тази таблица е видно, че от проведените 9 заседания на СДДУ за трите години от 2009 до 2011 г. участието на титулярите е било изключително ниско.

В периода 2013 – 2015, съгласно чл.2 от ПМС № 157 от 2013 г., Съветът се състои от 40 членове, от тях 18 постоянен състав и 22 с право на глас по въпроси от тяхната компетентност. Кворумът е 50% от постоянните членове, т.е. 10 постоянни членове.

Таблица 8. Присъствие на заседанията на СДДУ в периода 2013-2015 г.

<b>Дата на заседанието</b>	12.09.2013	17.12.2013	05.03.2014	26.05.2014	26.05.2015
<b>Присъствие</b>	10 титуляри 2 заместници	8 титуляри 3 заместници	8 титуляри 3 заместници	7 титуляри и 5 заместници	9 титуляри 2 заместници
<b>Процент на присъстващи и титуляри</b>	25%	20%	20%	17,5%	22,5%

През изминалия период Съветът е заседавал на границата на предвидения в ПМС № 157 кворум. Това означава, че институциите, които не участват редовно или не са представени от титулярите не са заинтересовани от процеса на децентрализация. Друга възможна причина за слабия интерес към работата на СДДУ е, че това се дължи на обсъжданите несъществени теми.

Индикатор за качеството на работа на СДДУ е и присъствието на заседанията на неговия председател.

#### **2.8.4. Оценка за дейността на СДДУ**

Ежегодни оценки за дейността на Съвета се съдържат в годишните доклади за изпълнението на Стратегията за децентрализация. Извода, който се налага от тези доклади е, че двете основни функции на Съвета, а именно: 1) да служи като място за диалог между властите и 2) да формира политиката на децентрализация, не са изпълнени.

Оценка за дейността на Съвета може да бъде изведена и от Споразумението за сътрудничество между НСОРБ и МС за периода 2009-2013 г. В т.П.2. от Споразумението се предвижда реформиране състава и дейността на Съвета с оглед повишаване резултатността от работата му, което ясно показва какво е мнението на местните власти за ефективността на съвета.

Неизпълнението на целите на Стратегията за децентрализация е най-важният безспорен и обективен индикатор за неефективната работа на СДДУ. Анализът на дневния ред на заседанията на съвета от 2006 г. до 2015 г. показва защо Съветът не изпълнява определените му задачи. Преобладаващата част от точките в дневния ред са несъществени или нямащи пряко отношение към процеса на децентрализация, например работна програма на съвета, проекти на годишни доклади за изпълнението на стратегията, доклади, свързани със СИДУМН, различни аналитични доклади без последващи предложения за нормативни промени. Основната част от дневния ред на СДДУ следва да бъдат предложения за законопроекта, за постановления и решения на МС. СДДУ не изразява становище по проекта на държавен бюджет в контекста на процеса на децентрализация на държавното управление. СДДУ не е консултиран за минималната численост на кметствата, за ежегодните решения за стандарти за делегираните от държавата дейности. Не е обсъждан нито един законопроект, засягащ общините, в това число и новият Закон за предучилищното и училищното образование. Основната тежест на съгласуването на проектите на нормативни документи при приемането им от МС и НС е оставена на НСОРБ.

#### **2.8.5. Изводи за дейността на СДДУ**

- Все още Съветът не изпълнява достатъчно ефективно функциите си по подпомагане на МС при осъществяването на държавната политика в областта на децентрализацията.



Съветът не се е наложил като място за обсъждане на проекти на важни нормативни актове, които имат съществено отражение върху областните и общинските администрации;

- 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, тъй като след осъществяването му не бе проведено нито едно заседание на САР по въпросите на децентрализацията. Обективната оценка изисква да се посочи, че от средата на 2011 г. изпълнението на Стратегията за децентрализация практически беше преустановено.
- СДДУ не работи достатъчно активно и не е двигател на процеса на децентрализация. В периода от 2006 до 2011 г. СДДУ не е заседавал редовно през 2006, 2009 и през 2011 г. През 3-те години след възстановяването на съвета (2013, 2014 и 2015 г.) са проведени по-малко от нормативно определения брой заседания (3 пъти);
- Степента на участие на титулярите в състава на СДДУ в заседанията на Съвета е ниска.
- Недостатъчно репрезентативен състав на СДДУ.

### **I. 3. Изводи за развитието на процеса на децентрализация на държавното управление в периода от 1991 до 2015 г.**

Резултатите от анализа показват, че процесът на децентрализация протича с бавни и противоречиви темпове, а в някои случаи дори спира. Като резултат от това през 2015 г. може да се каже, че характеристиките на местното самоуправление в България са далеч от изискванията на ЕХМС и от средните за ЕС показатели на децентрализация на публичното управление. Основните проблеми, които възпрепятстваха развитието на процеса на децентрализация през анализирания период са следните:

- Въпросът за децентрализацията на практика не заема достатъчно важно място в политическия дневен ред. Основният ангажимент на националните власти е свързан с икономическата ситуация в страната. В действителност много специалисти посочват, че според тях е много трудно да се провежда политика на децентрализация в условията на валутен борд и световна икономическа и финансова криза. Те се опасяват, че един

такъв процес, който предполага прехвърляне на ресурси – и на компетенции по вземането на решения относно използването на тези ресурси – към по-ниските нива в системата за управление, може да има отрицателен ефект върху управляването на макроикономическите променливи;

- Сред политиците и държавните служители, които са свързани по различен начин и на различно ниво с въпроса за децентрализацията, не съществува истинско и дълбоко убеждение, че действително е необходимо страната да проведе процес на ефективна децентрализация на държавното управление;
- Политиците, които трябва да вземат необходимите решения за провеждане на процеса на децентрализация, нямат ясна визия за това, което трябва да се направи. Процесът на децентрализация е в много по-голяма степен политически, отколкото технически проблем. Осигуряването на политическа подкрепа на един такъв сложен и многостранен процес е от съществено значение за самото му осъществяване и ключов фактор за успеха;
- Политиците са склонни да гледат на децентрализацията повече като на проблем, отколкото като на необходима и неразделна част от решаването на проблемите на страната, свързани с нейното развитие и модернизация. Това от своя страна е свързано с факта, че въпреки превръщането на “доброто управление” в решаващ въпрос в националната програма, голяма част от политиците все още не са установили необходимата връзка между “доброто управление” и децентрализацията.
- Децентрализацията не е тема, която общественото мнение да счита за неразделна част от усилията за постигане на “добро управление”. Въпросът за “доброто управление” е не само разпръснат на елементи, които изглеждат несвързани в единна система за управление, но и не е ясно дефиниран и подробно развит в публичен дебат;

Проблем пред **политическата децентрализация** в България е липсата на териториално обединени и защитаващи интересите си НПО на местни общности. Съществуващите граждански организации са изградени по-скоро на секторен принцип и защитават интересите на определени социални групи, но не и на местната общност като цяло (т.е. хората, живеещи в дадено населено място и ползващо обща социална, техническа и институционална инфраструктура). Ниската гражданска активност води до слабото участие на гражданите в разработването, провеждането и контрола върху изпълнението на общински политики.

Все още формите на пряка демокрация не са често използвани в българската управленска практика. Организирането на подписки и референдуми за решаване на важни за местното

развитие проблеми не са масово явление в българските общини. Това означава, че участието на гражданите в политическия живот е ограничено.

Като нерешени проблеми в сферата на **административната децентрализация** трябва да се отбележат голямата централизация на публични услуги, свързани с предотвратяване на битовата престъпност, особено в селата, кражбите на реколтата, борбата с възникналите пожари, наводнения и др. стихийни бедствия с локален характер. В тази връзка се открояват недостатъчните възможности на общините да планират и управляват делегираните услуги.

Проблемните области в сферата на административната децентрализация се формират на две нива:

- Подобщинско ниво, т.е. в рамките на общината - децентрализацията в рамките на общините се развива с колебливи темпове. Кметствата, в които живеят близо 30% от жителите на България, нямат почти никакви функции по предоставянето на публични услуги. Непрекъснатата промяна на изискваната численост на населението за създаване на кметства, варираща между 100 и 500 души общо население в населените места, които образуват кметството, както и непоследователната политика спрямо районирането на големите градове се отразява негативно на перспективите за децентрализация на това равнище
- Надобщинско ниво – необходимост от промяна на нормативната база, регламентираща междуобщинското сътрудничество за предоставяне на общи услуги.

Към момента **финансовата децентрализация** не се възприема като средство за подобряване на финансовото състояние на общините. Основният проблем, който доведе до спиране на реформата в сферата на финансовата децентрализация бе недостигът на ресурси за финансиране на общинските услуги. Като цяло 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 ЕХМС. България ратифицира Хартата със Закон за ратифициране, приет от 37-то НС на Република България на 17.03.1995 г. С приемането на Закона за ратифициране на ЕХМС, съгласно чл. 5, ал. 4 от КРБ, Хартата става част от вътрешното законодателство и има предимство пред него. В тази връзка трябва да се има предвид, че когато става въпрос за предоставяне на публични услуги, които не са обезпечени с финансови ресурси се влошава качеството им и достъпа до тях.

Другите нерешени проблеми в сферата на финансовата децентрализация са:

- Дейностите, делегирани на местните власти, все още превишават като обем техните собствени дейности. Не съществува яснота в разделението между делегираните

правомощия и собствени правомощия на органите на местната власт, което е една от ключовите констатации във Втория мониторингов доклад на СЕ;

- 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. Понастоящем решенията за публични инвестиции са съсредоточени в МФ. Общините имат право да вземат самостоятелни решения за малък процент от приходите и от разходите на местния бюджет;
- Собствените източници на приходи са ограничени и представляват незначителен дял от общинските бюджети за по-голямата част от общините. Това ги прави ненадеждни партньори на европейските фондове при съфинансирането на местни проекти. Финансовата децентрализация е необходимо условие за развитие на общински кредитен пазар и за повишаване на способността на общините да получават финансиране извън централния бюджет;
- Някои несъвършенства във формулата за финансиране на местните власти и трудности при осигуряване на финансови ресурси от държавата понякога позволяват заобикаляне на обективния механизъм за финансова регулация и преминаване към “ръчно управление”, т.е. разпределяне на наличните ресурси “на всеки по малко” като по този начин държавата продължава да бъде гарант на местните дефицити. Общините трябва да имат контрол върху приходите си, за да са в състояние да анализират ефективността от една или друга своя дейност;
- Съществуват редица законови възможности и предпоставки за нарастване на приходната част на общинските бюджети чрез ползване на банкови заеми, емитиране на общински облигации, създаване на условия за участие на общината в национални и международни програми, привличане на инвеститори и други, които недостатъчно добре се познават и използват от местните власти.
- Местните власти нямат правомощия да определят данъчни облекчения за определени данъкоплатци, както и възможности за определяне на потребителски такси за факултативно предоставяни от общините услуги;
- Ограничени са разходните правомощия на общините по отношение на делегираните услуги;

- Липсата на регламентация за определяне на общия размер на капиталовата субсидия, доведе до формирането ѝ на остатъчен принцип, като размерът на допълнителните субсидии за капиталови разходи, разпределяни между общините се определяше без никакви правила и често надвишаваше 50 % от действителния размер на предоставените капиталови субсидии.

#### **I. 4. Оценка на процеса на децентрализация по сектори**

В секторния анализ са разгледани, изследвани и оценени процесите на прехвърляне на правомощия и ресурси от централната власт към местните власти в някои от по-важните сектори по отношение на развитието на процеса на децентрализация като: образование, социални услуги, култура, сигурност и публична администрация.

Структурата на секторните анализи е идентична и включва: управление и контрол на сектора; финансиране; собственост върху активите; назначаване и освобождаване на човешки ресурси. На края на всеки секторен анализ са представени изводи за децентрализацията на сектора.

#### **4.1. Анализ и оценка на процеса на децентрализация в сектор „Образование”**

##### **4.1.1. Управление и контрол на сектора**

На заключителният етап от изготвянето на настоящия анализ е приет Закон за предучилищното и училищното образование (ЗПУО), обнародван в ДВ, брой 79 от 13.10.2015 г. Една от заявките в мотивите към законопроекта е, че новият закон ще ускори процесите на административната реформа и децентрализацията на държавното управление чрез прехвърляне на правомощия и ресурси от централната власт към местното самоуправление<sup>12</sup>. Тъй като все още липсват предвидените в закона подзаконовни нормативни актове, които реално биха променили съществуващата практика, анализът е насочен към действащото до влизане в сила на ЗПУО законодателство.

Основната характеристика на системата за управление на сектора образование – предучилищно, основно и средно е, че то е обект на споделена отговорност между централното и общинско ниво на управление<sup>13</sup>. От гледна точка на настоящата задача - оценката на изпълнението на Стратегията за децентрализация, системата на управление на сектор „Образование“ се разглежда и оценява през призмата на степента на децентрализация в нея.

<sup>12</sup> <http://www.parliament.bg/bg/bills/ID/15077/>

<sup>13</sup> Висшето образование е изключено от настоящия анализ.

Оценени са настъпилите промени в системата на управление, финансиране, собственост върху ресурсите, контрол и човешки ресурси – дали те водят до допълнително децентрализиране на държавното управление или не.

Случаите на споделена компетентност при управлението на даден сектор изискват ясно дефиниране на отговорностите и правомощията на отделните институции. Това е абсолютно задължително условие за функционирането на съответния сектор.

Съгласно Закона за народната просвета<sup>14</sup>, общините в България имат задължението да осигуряват и контролират<sup>15</sup>:

- задължителната предучилищна подготовка на децата и задължителното училищно обучение на учениците до 16-годишна възраст;
- здравното обслужване и сигурността на детските градини и училищата, на децата и учениците като разкриват здравни кабинети за извънболнична медицинска помощ;
- да осигурят средства за издръжката, изграждането, обзавеждането и основния ремонт на материалната база на училищата и детските градини и обслужващите звена – общинска собственост.
- да осигурят средствата за изпълнение на държавните образователни изисквания по отношение на учебното съдържание, протичането на учебния процес, необходимата учебна документация и всички останали държавни изисквания в сферата;
- да осигурят условия за столово хранене, за общежития, отдих, спортна база и транспорт за децата, учениците и учителите, както и безплатен транспорт и целодневна организация на учебния ден в съответствие с изискванията зададени от централната власт;
- стипендии и специални помощи на ученици.

Тази регламентация гарантира основната роля на централната власт при управлението на образованието и основно на Министерство на образованието и науката (МОН). Отговорностите на местната власт могат да са определят по-скоро като задължения за осигуряване на достъп на децата до предучилищно и училищно образование и никакви или почти никакви правомощия по реалното управление на образованието от гледна точка на финансиране, определяне на учебно съдържание, начин на протичане на учебния процес и подбор на човешки ресурси.

Положителна стъпка към разширяване на гражданското участие в управлението на сектора е въведеното през 2011 г. с ПМС № 367 от 29.12.2011 г. за изпълнението на държавния бюджет за 2012 г., изискване директорите на училища да предоставят на всяко тримесечие на

<sup>14</sup> Законът за народната просвета се отменя с § 6, т. 1 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за предучилищното и училищното образование - ДВ, бр. 79 от 13 октомври 2015 г., в сила от 01.08.2016 г.

<sup>15</sup> Чл.36, ал.1 от Закона за народната просвета

общо събрание на работниците и служителите и на училищното настоятелство информация за изпълнението на делегирания бюджет на училището.

Областните управители (администрации) на практика нямат отношение към процеса на управление на образованието, не са им прехвърляни правомощия и/или ресурси, които да повишат капацитета им за управление и координация в тази сфера.

Централната власт, чрез МОН и регионалните инспекторати по образованието, запазва правомощията по определянето на съдържанието и начините за осъществяване на учебния процес, регламентира изискванията „на изхода“ на системата и запазва основната си роля при управлението на човешките ресурси.

Процесът по предоставяне на услугата „образование“ е централизиран.

Детските градини, яслите и училищата се определят като „държавни“ или „общински“ съобразно основният източник на тяхното финансиране – съответно държавния или общинския бюджет. Държавните училища са към МОН, Министерство на културата (МК), Министерство на младежта и спорта (ММС) и Министерство на земеделието и храните (МЗХ). Детските ясли и градини са по правило общински, но отново съществуват някои изключения – съществуват ясли и градини към Министерство на отбраната (МО).

Създаването и закриването на общинските училища се извършва със заповед на министъра на образованието и науката по предложение на съответния общински съвет, а на държавните училища – със заповед на министъра на образованието. До 1998 г. създаването, закриването и преобразуването на общинските училища става само със заповед на министъра на образованието, без да е необходимо участието на общинските власти в този процес. Участието на общинския съвет, предвидено с изменения в закона през 1998 г. представлява стъпка в посока на децентрализацията на управлението на сектора на средното образование.

Общинските детски градини се откриват, закриват и преобразуват със заповед на кмета на общината след вземане на решение от общинския съвет.

Стратегията за децентрализация 2006–2015 г. предвиждаше професионалните и специализираните училища да преминат на подчинение от съответните министерства към общините като делегирана услуга при условие, че те не са от национално значение. В периода 2010-2014 г. 16 професионални училища и едно специално училище преминаха към общините, като сградите им са актувани от публична държавна в публична общинска собственост. Въпреки че се касае само разширяване на обхвата на делегирана услуга министерствата продължават да управляват професионални и специализирани училища с аргумента, че те са от национално значение. Статутът на училище с национално значение е препотвърден с новия ЗПУО.

Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка 2006–2015 г. съдържа специален раздел, посветен на децентрализацията на управлението на системата на училищното образование. Според програмата е необходимо от една страна, следване на принципа на субсидиаритета – решенията да се вземат на ниво, което е най-близо до тези, които ще ги реализират и до тези, които пряко засягат. Държавата следва да запазва правомощия за вземане на решения само в случаите, когато не е възможно или не е оправдано решението да бъде взето на друго ниво. От друга страна отношенията между централните държавни органи и местните власти не са подчинени на принципа на субординацията. Това са власти, които черпят своята легитимност независимо една от друга и следователно между тях съществуват и отношения на взаимен баланс, сътрудничество и контрол. Държавата трябва да запази възможността да установява общите стандарти за качество на образованието и да контролира тяхното спазване на цялата територия на страната. В съвременните условия функциите на МОН следва да се променят от административно-разпоредителни в контролно-регулативни. Регионалните инспекторати по образованието трябва да бъдат освободени от административно-управленски правомощия и да се изградят като звена за развиване на методическа дейност и контрол. Процесът трябва да продължи както в областта на финансовата децентрализация, така и в областта на децентрализацията на правомощия. В същото време децентрализацията не може да спре до общините, а трябва да продължи по посока на отделното училище, като се спазва принципът, че предоставянето на правомощия е свързано с повече отговорности.

#### **4.1.2. Финансиране на услугата/дейността**

Системата на финансиране на предучилищното и училищното образование се характеризира с една основна промяна в анализирания период – въвеждането на делегираните бюджети през 2008 г. Съгласно Концепцията за финансова децентрализация, приета през 2002 г., се регламентират два типа дейности - отговорности, делегирани от централното управление към общините и местните отговорности. Като изключим детските градини и някои определени допълнителни дейности, като например училищните столове, образователните услуги попадат в категорията на “делегирани дейности”, т.е. остават изцяло финансирани от държавата. Предучилищното образование (детските градини) се финансира от общините и като допълнително финансирани от централната власт общински дейности.

През 2007 г. се въвеждат единните разходни стандарти и нова система за финансиране „на база един ученик” до ниво ПРБК, които от своя страна финансират директно училищата: МОН, МК, ММС и МЗХ и общините. Единният разходен стандарт е диференциран според гъстота на

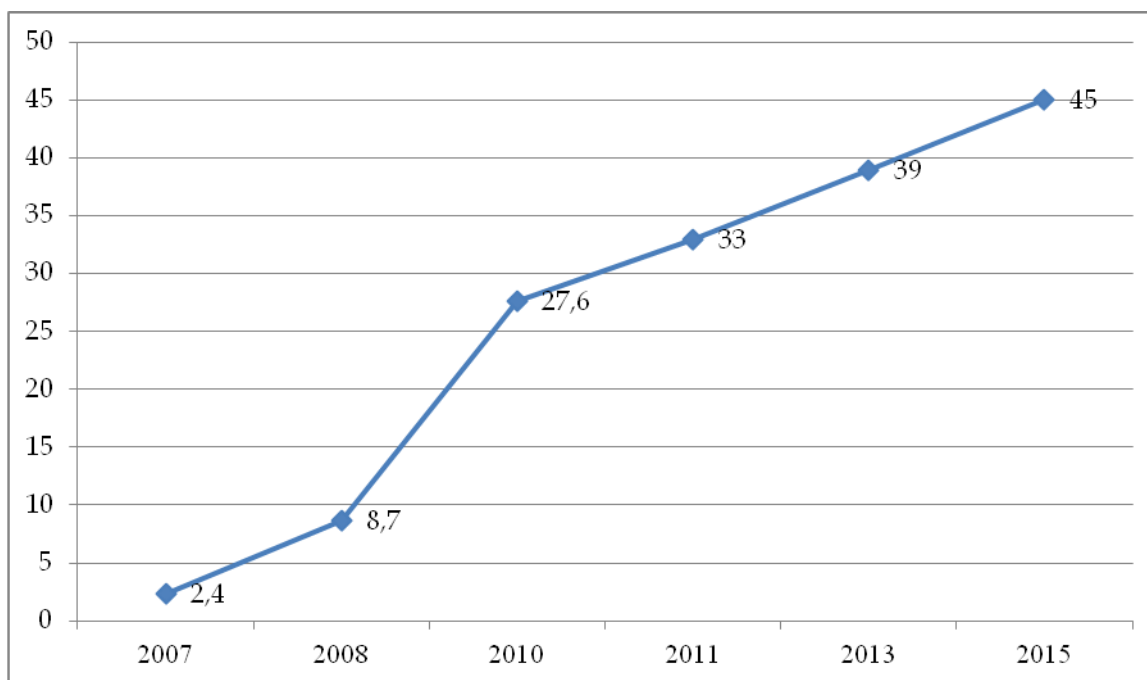


населението, а не според специфичните задачи (програма) за обучение на учениците. За специализираните училища по изкуствата стандартът се дефинира и според вида на училището. Три са стандартите само за училищата по изкуствата и културата.

През 2008 г. се направи още една стъпка към децентрализация – базираният на формула „делегиран бюджет” обхвана и финансовата взаимовръзка между първостепенните разпоредители и училищата. Този второстепенен механизъм за разпределение също се базира на ученик и е 100 % целеви. Новата система не разширява финансовата самостоятелност на общините, защото не позволява преразпределението на финансовите средства между различни институции с оглед на местните приоритети. От 2008 г. всички училища в страната прилагат системата на делегираните бюджети. В изпълнение на действащата Стратегия за децентрализация са проведени множество обучения за популяризиране и улесняване прилагането на тази система. Тази Стратегия предвиждаше и преминаването на детските градини на делегирани бюджети. В тази връзка са проведени множество информационни срещи и обучения за популяризиране на въвеждането на делегираните бюджети в детските градини.

От 2007 г. до 2015 г. дялът на общините, чиито детски градини са на делегирани бюджети е нараснал от 2,4 % до 45%.

Графика 3. Дял на общините, чиито детски градини са на делегирани бюджети в периода 2007 - 2015



През 2015 г. от общо 1919 общински детски градини – 865 прилагат делегирани бюджети. Определено развитието е положително – все повече детски заведения въвеждат делегирани бюджети, и имаме основание да предполагаме, че то ще се запази.

Въпреки всички споменати съображения, прилагането на делегираните бюджети може да бъде оценено като положително от гледна точка на процеса на децентрализация, защото реално се делегират финансови правомощия и отговорности надолу по управленската система. В същото време изчерпаните възможности за увеличаване на собствените приходи водят до охлаждане на желанието на местните власти да въвеждат нови местни услуги или да увеличават обхвата и качеството на съществуващите. Предоставянето на нови публични услуги от общините се обвързва с дефинирането им като делегирани, т.е. общините заменят „правомощия срещу финансиране“<sup>16</sup>.

#### **4.1.3. Собственост върху активите/стопанисване на активите, свързани с процеса на предоставяне на услугата**

Сградите на училищата са публична общинска или съответно държавна собственост, предоставена им за ползване.

#### **4.1.4. Назначаване и освобождаване на ръководителите и човешки ресурси**

Директорите на общинските детски градини се назначават със заповед на кмета на общината след провеждането на конкурс по реда на Кодекса на труда (КТ). Кметът на общината има това правомощие от 1991 г. до този момент.

Директорите на общинските училища се назначават и трудовото им правоотношение се прекратява от директора на съответния регионален инспекторат по образованието. Директорите на държавните училища се назначават от министъра на образованието и науката, а на държавните спортни училища – от министъра на младежта и спорта. Тази система за управление на човешките ресурси води до изключително централизиран подход за тяхното управление – правомощията са изцяло на МОН и неговите териториални звена.

От 2002 г. общината има право да номинира свои представители в комисиите за провеждане на конкурсите за длъжността „директор“ на общинските училища. Това не дава възможност на общините да определят директора на общинските училища самостоятелно, но все пак ги включва в процеса по подбор поне на специалистите, заемащи тази длъжност. В изпълнение на мерките по Стратегията за децентрализация са направени предложения за изменение в законодателството, предвиждащи по-значимо участие на общините в назначаването

---

<sup>16</sup> Годишен доклад 2015 „Икономическо развитие и политики в България: оценки и очаквания“, Институт за икономически изследвания при БАН, стр.86

на директори на училища, но те не са приети. В ЗПУО подобни мерки не се предвиждат. Това означава, че управлението на човешките ресурси на настоящия етап ще продължи да бъде централизирано.

#### **4.1.5. Констатирани проблемни области и възможности за продължаване на процеса на децентрализация**

- основната стъпка, в посока децентрализация на държавното управление в сектор образование в периода 2007-2014 г., е преминаването към системата на делегираните бюджети. Оценката за резултатите от нея е противоречива. От една страна, това безспорно е „сваляне“ на правомощия и може да бъде оценено положително. От друга страна, делегираните задачи могат лесно отново да бъдат централизирани.
- Необходимо е трансформиране на образователните услуги от местно значение от делегирани дейности в услуги местна отговорност;
- Разпределението на правомощията в образованието, не са съобразени с принципа на субсидиаритета. Необходимо е засилване на участието на местните власти в процеса на подбор и назначаване на ръководителите на общински училища и контрол на човешките ресурси в системата на образованието;
- участие на местните власти при определянето на стандартите за провеждане на обучението – изисквания, съдържание и др.

## **4.2. Анализ и оценка на процеса на децентрализация в сектор „Социални дейности“**

### **4.2.1. Управление и контрол на сектора**

Секторът „Социални дейности“ включва значителен брой дейности. В този анализ се включват само дейностите, за изпълнението на които местните власти имат правомощия и са обект на Стратегията за децентрализация 2006-2015 г.

Общините имат своята роля и правомощия в сфери като политика по закрила на децата, борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни, осигуряване на процедурите по осиновяване, работата и интеграцията на хората с увреждания, поддържане на жилищен фонд със социални функции, прилагането на мерките за реабилитация на репресираните лица, работата с деца с изяви дарби, интеграция на етнически малцинства и по насърчаването на заетостта и обучението на възрастни. Стратегията за децентрализация включваше мерки в сферата на управлението на социалните услуги. Останалите сфери остават извън обсега на мерките за децентрализация на държавното управление. Тяхното управление остава централизирано, а

правомощията на общините са предимно по изпълнение на изисквания за осъществяване на съответната дейност, регламентирани в закони и подзаконови нормативни актове.

Социалните услуги се извършват от държавата, общините, юридически и физически лица, физически лица, извършващи търговска дейност, и юридически лица, възникнали съгласно законодателството на друга държава - членка на ЕС, или на друга държава от Европейското икономическо пространство.

Кметът на общината може да възложи управлението на социалните услуги, които са делегирани от държавата дейности и местни дейности, на външни изпълнители - физически и юридически лица чрез конкурс или по договаряне при единствен кандидат. В конкурсите могат да участват доставчици на социални услуги, които са вписани в регистъра на Агенцията за социално подпомагане. Социални услуги могат да се предоставят и при съвместно участие въз основа на договор между държавата, общините и физически и юридически лица<sup>17</sup>. През 2010 г. се въвежда задължение кметът на общината да организира разработването на стратегия за развитие на социалните услуги на общинско равнище и план за нейното изпълнение, която се приема от общинския съвет при задължително съгласуване със съответните дирекции "Социално подпомагане".

В институционалната и административната система за управление на социалните услуги не са настъпили сериозни изменения в посока децентрализация в изследвания период (с изключение на отбелязаното вече прехвърляне на правомощия по планирането към областния управител). В секторът има споделена отговорност за управление между местните власти и централната власт – част от социалните услуги се дефинират като местни дейности, останалите като делегирани от държавата дейности.

В сектора са направени реални стъпки за стимулиране на гражданското участие при изработването и вземането на решения. Това осигурява по-висока прозрачност на управленския процес и стимулиране на тенденциите за децентрализация.

За упражняване на обществен контрол при осъществяване на дейностите в областта на социалните помощи и социалните услуги с решение на общинския съвет се създава обществен съвет с консултативни функции. Общественият съвет към общината съдейства за провеждане на политиката в областта на социалните помощи и социалните услуги в общината, съдейства и подпомага за разработване на областни стратегии, общински програми, планове и проекти, свързани със социалните помощи и социалните услуги и за координиране на дейността по предоставяне на социални услуги от външни доставчици. Общественият съвет се състои най-малко от 7 души, като в състава му се включват ръководители на социални услуги,

---

<sup>17</sup> Закон за социално подпомагане, обн. ДВ. бр.56 от 19 май 1998 г., последна промяна - ДВ. бр.98 от 28 ноември 2014 г.

представители на външните доставчици на социални услуги и заинтересувани страни, които имат отношение към дейностите в областта на социалните помощи и социалните услуги. Това дава основание да се отчете въвеждането на обществените съвети като положителна стъпка за децентрализацията на управлението в сектора.

Показателите за обслужвани клиенти/места от един зает бележат ръст за всички социални услуги. Положителна тенденция е провежданата от няколко години реформа в социалната сфера, която цели намаляване на броя на настанените в специализирани институции за сметка на разрастване капацитета на дневните центрове. Анализът на данните показва, че за периода 2008-2011 г. местата в специализираните институции са намалели от 16 450 на 12 828 души, а тези в дневни центрове са се увеличили от 2728 на 4124 души. От друга страна разходите на едно място в дневни центрове намаляват незначително.

Показателят за резултат от процеса на децентрализация в сферата на социалните услуги е дял на общинския бюджет, разходван за предоставяне на услуги. При този показател се отчитат всички общински разходи. През 2009 г. административните разходи са 68.6 лв. на жител, а делът на средствата за услуги - 89.1%. През следващите две години делът 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 лв. на жител. През 2012-2013 г. делът на разходите за услуги остава константен – 88% през 2012 г. и 88.1% през 2013 г., а размерът на средствата за администриране на услугите намалява през 2012 г. – 68.0 лв. на жител, и бележи увеличение през 2013 г. – 73.0 лв. на жител. През 2014 г. делът на разходите за услуги е 88.5%, а средствата за тяхното администриране възлизат на 78.4 лв. средно на човек<sup>18</sup>. Анализът на тези данни показва, че ефикасността на услугите предлагани на гражданите не се е променила съществено през анализирания период (2006-2015 г.).

Предоставянето на социални услуги от външни доставчици, НПО и фирми е една от мерките, предвидени в Стратегията за децентрализация. Общият брой на тези доставчици на социални услуги в края на 2010 г. е 943. През 2011 г. те са 108, а през 2013 г. регистрираният брой външни доставчици е 655. През 2013 г. са издадени 639 заповеди и като резултат са заличени 1276 удостоверения за предоставяне на социални услуги на 544 доставчика.

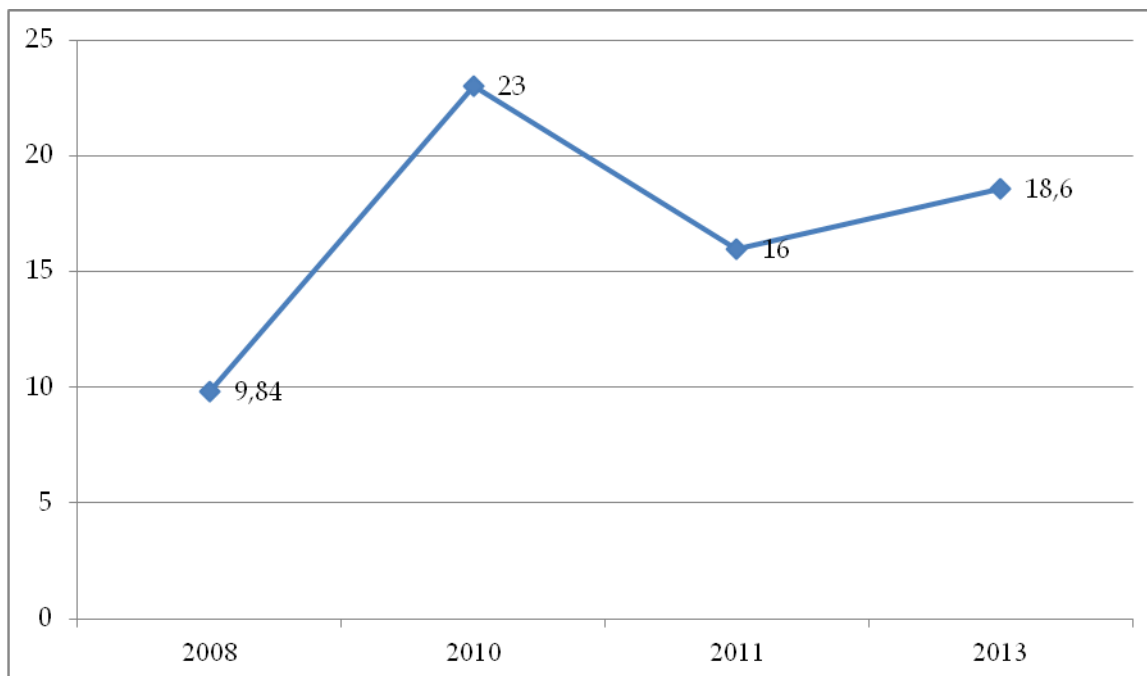
На общинско ниво показателят „дял на общините, които предоставят социални услуги чрез външни участници” най-точно отчита, доколко местните власти са склонни да прехвърлят тази дейност на външни участници. Този начин на предоставяне на услугите през 2008 г. се практикува в 26 общини в страната (9.84% от всички общини). Делът на общините използващи

---

<sup>18</sup> Използвани са данни от годишните доклади за изпълнението на Стратегията за децентрализация и на Програмата за нейното изпълнение в периода 2008-2014 г.

външни доставчици на социални услуги първоначално отбелязва ръст, но след 2010 г. има лек спад. Въпреки това, тенденцията може да бъде отчетена като положителна.

Графика 4. Дял на общините, които предоставят социални услуги чрез външни участници



#### 4.2.2. Финансиране на услугата / дейността

Финансирането на социалното подпомагане и социалните услуги се осъществява със средства от: държавния бюджет; общинските бюджети; национални и международни програми; дарения от местни и чуждестранни физически и юридически лица; от средства от фонд "Социална закрила"; такси, заплащани от ползвателите на услугата. Социалните услуги определени като местни дейности, разчитат на финансиране предимно от общинските бюджети, а делегирани от държавата дейности – от държавния бюджет.

#### 4.2.3. Собственост върху активите/стопанисване на активите, свързани с процеса на предоставяне на услугата

Собствеността върху активите зависи както от типа социална услуга и дейност, така и от това кой предоставя съответната услуга – общината като местна дейност, общината като делегирана дейност или физическо или юридическо лице – като външни изпълнители. Съответно активите и евентуално необходимата собственост, под формата на сгради, могат да бъдат и са от всички възможни видове – публична и частна общинска собственост, публична и частна държавна собственост и частна собственост.

#### **4.2.4. Назначаване и освобождаване на ръководителите и човешките ресурси**

Кметът на общината управлява социалните услуги на територията на съответната община, които са делегирани от държавата дейности и местни дейности, и е работодател на ръководителите на тези услуги. Работодател на служителите е ръководителят на съответното заведение за социални услуги.

#### **4.2.5. Констатирани проблемни области и възможности за продължаване на процеса на децентрализация**

- увеличаване на финансирането за делегираните дейности;
- участие на общините при определяне на стандартите за предоставяне на социални услуги;
- по-активно включване на граждански организации не само при предоставянето на социални услуги, но и в процеса на управление на сектора;
- развитие на комплексни социални услуги, с цел най-точно отчитане и удовлетворяване на нуждите във всеки един случай;

### **4.3. Анализ и оценка на процеса на децентрализация в сектор „Култура”**

#### **4.3.1. Управление и контрол на сектора**

За управлението на сектора отговарят както местните власти, така и централната власт. Законодателството предвижда съществуването както на държавни, така и на регионални и общински културни институти. Културни институти са държавни или общински културни организации, които се създават със специален закон или с акт на орган на изпълнителната или местната власт. Общинските културни институти са юридически лица с бюджет, които се създават, преобразуват и закриват с решение на общинския съвет, съгласувано с министъра на културата. Регионалните културни институти са юридически лица с бюджет, които осъществяват културна дейност основно на територия, определена с акта на учредяването им. Регионалните културни институти се създават, преобразуват и закриват от МС по предложение на министъра на културата, съгласувано с областния управител, след решение на общинския съвет, на чиято територия са седалищата им.

Общините формират и реализират своята политика за закрила и развитие на културата, като съчетават принципите на националната културна политика с местните условия и традиции. При осъществяване на функциите си общините се подпомагат от обществено-експертни съвети и комисии, в които участват представители на творчески съюзи, на заинтересовани ведомства и организации, както и отделни творци и експерти. Обществено-експертните съвети и комисии

имат консултативни функции. Те се създават за определен срок със заповед на кмета на общината<sup>19</sup>.

Музеите са основен културен институт. Музеите са държавни или общински – държавните се финансират от държавния бюджет, а общинските – от общинския. Държавата и общините могат да създават съвместно или с физически или юридически лица музеи със смесено участие. Тези музеи са културни организации по смисъла на Закона за закрила и развитие на културата (ЗЗРК), регистрирани по Закона за юридическите лица с нестопанска цел за осъществяване на дейност в обществена полза - музейна дейност. Музеите се ръководят, независимо от вида на организацията и формата на собственост, по следната система - методическото ръководство се осъществява от МК. Административно-организационното ръководство се осъществява от кмета на общината или собственика, а в научноизследователската дейност - от БАН и съответните ведомствени и научноизследователски институти и учреждения.

Областните управители имат изключително ограничени правомощия по координирането на издирването, проучването на недвижими културни ценности и при картотекирането и опазването на издирени такива.

Един от най-старите културни институти в българското общество е читалището. Те са традиционни самоуправляващи се български културно-просветни сдружения в населените места, които изпълняват и държавни културно-просветни задачи. Читалищата са юридически лица с нестопанска цел. Общините имат правомощия при организирането и управлението на дейността на читалищата. Председателите на народните читалища на територията на съответната община ежегодно представят на кмета предложения за своята дейност през следващата година. Кметът на общината внася направените предложения в общинския съвет, който приема годишна програма за развитие на читалищната дейност в съответната община. Програмата се изпълнява от читалищата въз основа на финансово обезпечени договори, сключени с кмета на общината.

Сценичните културни институти са разположени на територията на цялата страна. По-голямата част от тях са държавни, второстепенни разпоредители с бюджет към министъра на културата. Съгласно чл. 4, ал. 2, т. 1 от ЗЗРК определят самостоятелно своите задачи и структура съобразно предмета на дейността си.

Съществуват и по-малък брой общински културни институти в областта на театъра, музикалното и танцово изкуство. Правоотношенията на директорите на общински културни институти с кмета на общината възникват въз основа на конкурс съгласно КТ. Условието на конкурса се съгласуват с МК.

---

<sup>19</sup> Закон за закрила и развитие на културата, обн. ДВ. бр.50 от 1 юни 1999 г.



Музикалните и танцови институти, драматичните и куклените театри също се финансират според принадлежността им. Държавните основно се финансират от МК със съдействието на общините, докато общинските сценични институти се финансират изцяло от бюджетите на общините.

Съществуващата нормативна рамка задава силно централизирана рамка за управление на сектора. Общините имат право да формират собствена културна политика, но тя задължително трябва да се съобразява с националната такава. Изискванията за дейността на културните институти също се задават на централно ниво.

Дейността на културните институции се контролира от общините и централната власт.

Със ЗЗРК (чл.16) е регламентирано създаването на обществено-експертни съвети и комисии. В обществено-експертните съвети и комисии участват представители на творческите съюзи, на заинтересовани ведомства и организации, както и отделни творци и експерти. Обществено-експертните съвети и комисии са консултативни органи, които се създават за определени културни направления и за определен срок със заповед на министъра на културата.

#### **4.3.2. Финансиране на дейността**

Финансирането на дейността и собствеността върху активите на различните културни институти пряко зависи от това дали са държавни, общински или частни. Държавните културни институти се финансират от бюджета на МК изцяло или частично, със средства от общинските бюджети, въз основа на сключени договори с МК или с участието на юридически или физически лица. Общинските културни институти се финансират от общинския бюджет. При съставянето на общинските бюджети за съответната година размерът на субсидията за всеки от общинските културни институти не може да бъде по-нисък от този през предходната година, независимо от реализираните приходи от дейността им.

Регионалните културни институти имат няколко източника на финансиране. Първо, те се финансират от общините, на чиято територия са седалищата им, като за тяхната издръжка се осигуряват целево допълнителни средства от държавния бюджет. Второ, те се финансират от вноски, които правят в бюджетите им и общините, на чиято територия регионалните културни институти развиват дейност, като техният размер се определя ежегодно с решение на съответните общински съвети.

Държавните музеи се финансират от държавния бюджет, а общинските и регионалните – от общинския. Регионалните музеи се финансират от:

1. общините, на чиято територия е седалището им, като за тяхната издръжка се осигуряват целево допълнителни средства от държавния бюджет;

2. вноски, които правят в бюджетите им и общините, на чиято територия регионалните музеи развиват дейност, като техният размер се определя ежегодно с решение на съответните общински съвети.

Държавата и общините могат да създават съвместно или с физически или юридически лица музеи със смесено участие. Тези музеи са културни организации по смисъла на ЗЗРК и се регистрират по реда на Закона за юридическите лица с нестопанска цел за осъществяване на дейност в обществена полза - музейна дейност.

Читалищата получават годишна субсидия. Нормативите и механизмът за нейното разпределяне се разработват от МК съгласувано с областните администрации и общините. С решение на общинския съвет читалищата могат да се финансират допълнително над годишната субсидия със средства от собствените приходи на общината. При недостиг на средства за ремонта и поддръжката на читалищна сграда средствата се осигуряват от общинския съвет.

Финансирането на библиотеките се извършва от държавния бюджет, посредством системата на делегираните бюджети, а за читалищните библиотеки, от бюджета на читалищата. Самите общини също предоставят средства за развитие на библиотечната дейност.

Музикалните и танцови институти, драматичните и куклените театри също се финансират според принадлежността им. Държавните основно се финансират от МК със съдействието на общините, докато общинските сценични институти се финансират изцяло от бюджетите на общините.

Законът за закрила и развитие на културата изисква от общините да създадат общински фонд "Култура". Той се създава с решение на общинския съвет, който приема и правилник за неговата работа. Средствата за фонда се набират от: целеви програми и проекти в областта на културата; дарения, завещания и спонсорство от български и чуждестранни физически и юридически лица; лихви по сметките на фонда; източници, определени с решение на общинския съвет. Този фонд има за цел да финансира дейности като: проекти и програми в областта на културата; подпомагане провеждането на културни прояви; в съвместно финансиране с физически и юридически лица на културни инициативи с българско и международно участие; подпомагане на любителското изкуство; осигуряване на творчески стипендии за даровити деца и младежи.

#### **4.3.3. Собственост върху активите/стопанисване на активите, свързани с процеса на предоставяне на услугата**

Собствеността върху активите е също разнородна – общинска, държавна и частна, според статута на отделни културен институт. През 2011 г. е прието изменение в Закона за културното

наследство (ЗКН), с което се облекчава реда за прехвърляне на недвижими археологически културни ценности за управление на общините. Това може да бъде отчетено като положителна стъпка в подкрепа на общините за провеждане на самостоятелна културна политика.

По форма на собственост музеите са държавни, общински, частни и със смесено участие, а според териториалния си обхват са национални, които осъществяват дейността си на територията на цялата страна; регионални, които осъществяват дейността си на територията на две или повече общини и местни, които осъществяват дейността си на територията на една община.

#### **4.3.4. Назначаване и освобождаване на ръководителите и човешките ресурси**

Ръководителите на всички културни институти се назначават след конкурс съгласно КТ за срок от 4 години. Условието за конкурсите на ръководителите на общински и регионални културни институти трябва да се съгласуват с МК. След провеждането на съответните конкурси ръководителите се назначават със заповед на кмета на общината. Системата за управление на човешките ресурси в сектора на културата дава значителна свобода за подбор на кадрите на местните власти. Въпреки това и тук на национално ниво се задават изискванията за заемането на съответната длъжност и е необходимо съгласуване на всяка процедура с централната власт.

Музеите се ръководят независимо от вида на организацията и формата на собственост:

- методически - от МК;
- в административно-организационно отношение - от кмета на общината или собственика;
- в научноизследователската дейност - от БАН и съответните ведомствени и научноизследователски институти и учреждения.

#### **4.3.5. Констатирани проблемни области и възможности за продължаване на процеса на децентрализация**

- Сектор „Култура“ е със сложна система на управление, която е централизирана – общините провеждат собствена културна политика само след като я съобразят с националната културна политика;
- Наблюдава се постоянен недостиг на финансови средства на местно ниво за адекватно финансиране на местните културни институти. Това затруднява общините да изпълняват поставените на централно ниво изисквания към осъществяването на съответната дейност;

- Необходимо е трансформиране на услугите от местно значение от делегирани услуги от функция „Почивно дело, култура и религиозни дейности“ в услуги местна отговорност, с изключение на тези, засягащи музеите и художествените галерии. Липса на стратегическа визия за развитието, статута, управлението и финансирането на регионалните културни институти, за което общините нямат достатъчно ресурси и капацитет.

#### **4.4. Анализ и оценка на процеса на децентрализация в сектор „Сигурност”**

##### **4.4.1. Управление и контрол на сектора**

Към сектор „Сигурност” се отнасят функции, дейности и правомощия в сферата на обществен ред, отбранително-мобилизационна подготовка на населението и защитата на населението при бедствия и аварии.

В Стратегията за децентрализация от 2006 г. и Актуализираната стратегия за децентрализация от 2010 г. бе предвидена една мярка, насочена към този сектор - създаване на възможности за функциониране на звена „общинска полиция“. След продължителни дискусии през 2010 г., с промяна в Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР) възможности за създаване на такива звена са дадени, но на практика звена „общинска полиция“ са създадени само в Столична община и общините Бургас, Несебър, Варна, Пловдив, Стара Загора и Ямбол. Според ЗМВР звената „общинска полиция“ изпълняват функционалните си задължения по опазване обществения ред, охраната на обекти, безопасността на движението по пътищата и осъществяване на контролната и административно наказателната дейност на органите на местното самоуправление към общините. Всички останали функции и дейности по разкриване на криминални деяния и борба с организираната престъпност са в компетенциите на Областните дирекции на МВР (СДВР/ОДМВР) и териториалните звена на Главна дирекция „Борба с организираната престъпност” (ГДБОП).

Общинските власти имат отговорности за изпълнение на отделни дейности, като създаване и издръжка на дейността на комисии за борба с противообществените прояви на малолетни, поддръжката на детски педагогически стаи, разрешителен режим и осигуряване на охрана чрез съдействие от страна на полицията на масови обществени прояви, в случай, че няма създадени звена „общинска полиция“, или тя е недостатъчна като численост и капацитет.

Според чл. 46, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА кметът на район или кметство осигурява спазването на обществения ред; има правомощията по чл. 70, 72, 80, 81, 83, 85 и 87 от ЗМВР, на съответната територия до пристигане на полицейския орган. Това означава, че кметът на район или кметство може да прави проверки за установяване на самоличността, задържане на лица, извършване на

личен обиск, проверка на вещи, проверки в помещение без съгласието на собственика или обитателя или в тяхно отсъствие, използване на физическа сила и помощни средства или оръжие като крайна мярка.

Дейностите в сферата на защитата при бедствия се извършва на национално, областно и общинско ниво. Кметовете на общини разработват общински планове за реакция при бедствия. Кметът на общината по решение на общинския съвет може да организира доброволни формирования за защита при бедствия<sup>20</sup>. Плановете за защита при бедствия уреждат взаимодействието между частите на Единната спасителна система (ЕСС) и осигуряват възможност за поетапно привличане на сили и средства в съответствие с развитието на бедствието. Координацията на съставните части на единната спасителна система се осъществява чрез оперативните центрове на Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“-МВР.

Дейностите по отбранително-мобилизационната подготовка, които се извършват от ведомствата, общинските и областните администрации, нормативно са регламентирани със Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, Закона за държавния резерв и военновременните запаси, Директивата за привеждане на централната и териториалната администрация, търговските дружества, организациите и държавните предприятия в готовност за работа във военно време, одобрена с РМС № 166 от 25.03.2002 г., ПМС № 258 от 02.12.2005 г. за дейностите и задачите по отбранително-мобилизационната подготовка на органите на изпълнителната власт и юридическите лица с военновременни задачи и Указанията на Междуведомствения съвет по отбранителна индустрия и сигурност на доставките, както и други подзаконовни нормативни актове.

#### *Взаимодействие между органите на централната и местната власт*

• *По отношение въвеждане на единни стандарти за видеонаблюдение на територията на общините*

Тъй като конвенционалната престъпност е следствие от множество социални фактори, взаимодействието между централната и местна власт в този сектор е от особено голямо значение. В тази връзка са предприети съвместни действия за въвеждане на единни стандарти за видеонаблюдение на териториите на общините. В момента активно се работи за изграждането на системи за видеонаблюдение. От МВР е изготвена методика с изисквания и критерии за изграждане на системи за видеонаблюдение. Тази система предвижда правоохранителните органи съвместно с органите на местната власт да изградят системи за видеонаблюдение в

---

<sup>20</sup> Чл. 41 от Закона за защита при бедствия

населените места. В тази връзка е предвидено да се разработи концепция за изграждане на интегрирана национална система за видеонаблюдение и национален кризисен център. Изградените системи за видеонаблюдение в търговски и други обекти с масово пребиваване на хора ще се картотекират в регистри.

- *По отношение на безопасността на движение по пътищата*

Безопасността на движението по пътищата е от ключова важност за намаляване на жертвите по пътищата. Поради тази причина произтича необходимостта общините да разработват политики за сигурност в това направление, които да реализират на местно ниво. Политиките за сигурност са разработват в областните стратегии и програми и в програмите на общините за подобряване на безопасността на движение по пътищата, като намират отражение и в общинските наредби (за организация на движението по пътищата, за обществения ред и др.).

- *По отношение на съществуващите предпоставки за радикализация в някои части от страната.*

В някои части на страната съществуват предпоставки за радикализация, водещи до насилие. На национално ниво са предприети редица законодателни, административни и организационни мерки по отношение на превенцията и противодействието на тероризма, радикализацията и чуждестранните бойци. Така се потвърждава заявената ясна и категорична подкрепа за всички международни инициативи в тази сфера. В тази връзка с Решение на МС са приети Стратегия за противодействие на радикализацията и тероризма (2015-2020 г.) и План за изпълнение на тази Стратегия за периода 2015-2020 г. В тези документи се предвижда изграждане на работещи механизми за сътрудничество между централната и местна власт, както и включването на неправителствени и религиозни организации.

- *По отношение на работата по интеграция на мигранти и бежанци*

Важен акцент в дейността на местното самоуправление е работата по интеграция на мигранти и бежанци. В държавите-членки на ЕС, където има значителни мигрантски и бежански общности, местните власти са приели ключова роля в създаването на условия за интегриране на мигранти на своята територия.

#### **4.4.2. Финансиране на услугата/дейността**

Разходите за някои от дейностите, като например издръжката на доброволните формирования за защита при бедствия, отбранително-мобилизационната подготовка са за сметка на републиканския бюджет, като делегирана от държавата дейност. В общинските бюджети кметовете на общини са длъжни да предвидят средства за осигуряване на изпълнението на Общинския план за реакция при бедствия. Дейности, като например осигуряване на работата на

комисиите за борба с малолетната и непълнолетната престъпност са за сметка на общинския бюджет.

С даването на възможност общините да създават доброволни формирования за реакции при бедствия е разписан стриктно и реда за това, както и инструментите и механизмите за финансиране на тяхната дейност.

Не се осигуряват допълнителни средства от държавния бюджет или не са предоставени допълнителни собствени източници на средства в общинските бюджети, с които да се осигури изграждане и издръжка на звена „общинска полиция“ във всички общини. Липсват финансови възможности и инструменти на общините, чрез които да се осъществява опазването на обществения ред и да се противодейства на битовата престъпност, както и на нарушаване на общински наредби. Общините се нуждаят и от апарат за ефективно налагане на санкции и събиране на вземания при различните нарушения на общинските наредби.

В допълнение, съгласно чл. 6, ал. 6 от Наредба № 81213-422/16.04.2015 г. за организацията и дейността на звената „общинска полиция“, Обн. ДВ. бр. 31/28.04.2015 г., размерът на средствата за финансиране на дейностите на звеното „Общинска полиция“ се определя съобразно договорените численост на служителите, структура на звеното и срок на действие на договора. Средствата за финансовото и материално-техническото осигуряване и социално обезпечаване на служителите от звената „общинска полиция“ се изчисляват в размерите, определени за държавните служители в МВР, и включват всички възнаграждения, обезщетения, социални придобивки и други разходи, свързани с професионалната подготовка и кариерното развитие на служителите, съгласно ЗМВР. Финансирането на дейностите на звената „Общинска полиция“ се осигурява от бюджета на съответната община.

#### **4.4.3. Собственост върху активите/стопанисване на активите, свързани с процеса на предоставяне на услугата**

В частта на услугите, предадени като възможности за реализиране от страна на общините, се предвижда те да осигурят активи и собственост за предоставяне на услугитена звената „общинска полиция“ и на доброволните формирования за реакции при бедствия. Във всички останали дейности, чието ръководство и управление е централизирано се разчита на общинска собственост и поддръжка на активите.

#### **4.4.4. Назначаване и освобождаване на ръководителите и човешките ресурси**

Управлението на сектора е силно централизирано. Кметовете на общини и райони имат ограничени правомощия по управление на отделни дейности в сектора. Общините и областните

администрации играят помощна роля при изпълнението на дейности от сектор „Сигурност”, доколкото те са делегирани от държавата дейности. Общинските власти имат право да създадат звена „общинска полиция“, но според чл. 94, ал. 4 от ЗМВР ръководството, организацията на звената "общинска полиция", правомощията на техните служители, както и редът за взаимодействие със структурите на МВР се определят с наредба на министъра на вътрешните работи.

Контролът и методическото ръководство върху дейността на звената „общинска полиция“ се осъществява от съответните областни дирекции и районни управления на МВР. По този начин на практика общинската власт има отговорност към опазването на обществения ред, контролът върху движението и споменатите вече възможни функции на звената „общинска полиция“. Свободата на вземане на решения от страна на местните власти при осъществяването на тези дейности е силно ограничена. За всички останали дейности в сектора, които са възложени за изпълнение на кметовете на общини, райони и кметства, контролът е в ръцете на съответните оправомощени по закон органи, които са част от централната изпълнителна власт или нейни териториални звена.

#### **4.4.5. Констатирани проблемни области и възможности за продължаване на процеса на децентрализация**

- Сектор „Сигурност” е силно централизиран от гледна точка на управление, стандартизиране на дейностите, финансиране и контрол;
- За повишаване на ефективността на действията по осигуряване на обществен ред, контрол на движението, налагане и събиране на глоби за нарушения и дейности, вписани в компетенциите на звената „общинска полиция“ е необходимо да се осигури нужното финансиране, но тези мерки са само частични до извършване на децентрализация на сектора;
- Тъй като очевидно съществуващият модел за изграждане на звена „общинска полиция“ не е подходящ за малките и средните общини е необходимо да бъде преосмислен;
- Недостатъчен административен и финансов капацитет на местните власти, особено на средните и малки общини, за защита при бедствия, пожари и извънредни ситуации;
- Слабо развити са доброволческите структури за реакция при бедствия на местно ниво, в т.ч. сформирването и обезпечаването на доброволни формирования за защита при бедствия с финансови и човешки ресурси, материално - техническа база и мотивация за участие.



## **4.5. Анализ и оценка на процеса на децентрализация в сектор „Публична администрация”**

### **4.5.1. Управление и контрол на сектора**

Административната реформа, която се извърши в нашата страна, поставя сериозни изисквания към публичната ни администрация. Тези изисквания целят създаването на такова административно управление, което да е по-ефективно и по-отзивчиво към потребностите на гражданите. Основният движещ мотив на всяка модерна административна система е предоставянето на качествени публични услуги, следващи плътно динамиката в потребностите на хората.

В нашата страна по традиция винаги се е поставяло ударение на общото и единството в подхода при изграждане на централната и местната администрация. Това намира израз в приетите ЗА и ЗДС. Приемането на тези два закона е важна и положителна стъпка в развитието на българското законодателство в процеса на неговото хармонизиране и присъединяване на страната ни към европейските структури. Двата закона следва да бъдат разглеждани и оценявани в паралелна връзка, поради характера на обществените взаимоотношения, предмет на тяхната регламентация. Ако ЗА поставя основата на принципите, върху които следва да се създават административните звена на органите на централната и местната власт, то ЗДС определя основните принципи за възникването, изпълнението, изменението и прекратяването на служебното правоотношение, статута и правомощията на държавния служител и неговата роля при изпълнение на възложените му от нормативните актове и органите по назначаване функции.

Законът за администрацията разделя администрацията на централна и териториална. Към териториалната администрация спадат общинската администрация, областната администрация и специализираните териториални структури на централната администрация. Обект на анализ в следващите няколко страници са областните и общинските администрации.

С приемането на ЗАТУРБ през 1995 г. влезе в сила изключително важна правна уредба, съдържаща формулирани условия и критерии за формиране на единиците - обект на закона и съответните процедури, което го превърна в необходим регулатор на процеса на АТУ. Той допринесе за създаването на АТЕ, работещи максимално близо до населението и направи по-ефективен процеса на функциониране на местното самоуправление.

Понастоящем територията на страната е разделена на 28 области, в обхвата на които се включват 265 общини. Съгласно ЗА управлението на АТЕ се осъществява от териториални органи на изпълнителната власт и техните администрации. За областите това са областните управители, а за общините – кметовете на общини.

### *Областна администрация*

Областта е АТЕ за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на балансирано съответствие между националните и местните интереси. На територията на областта не се осъществява самоуправление и там областният управител е едноличен орган на изпълнителната власт. Областният управител се определя с решение на МС и осъществява предвидените му от закона функции. Възложените му функции са доста общи в областта на провеждане на държавната политика, координацията и контрола по спазване на законосъобразността въобще. Малко по конкретни са тези в областта на държавната собственост на територията на областта и регионалното развитие.

Областният управител издава заповеди в границите на предоставените му правомощия. Областният управител разполага с правомощия за контрол върху законосъобразността на актовете и действията на органите на местното самоуправление и местната администрация. Той може да върне незаконосъобразно актове за ново обсъждане в общинските съвети или да ги оспорва пред съответния административен съд. Той може да отменя незаконосъобразно актове на общинските кметове. Заповедите на областния управител могат да се обжалват пред съответния административен съд.

В своята работа областният управител се подпомага от заместник-областни управители и областна администрация. Заместник-областните управители се назначават от министър-председателя.

### *Общинска администрация*

Общината е основна АТЕ, в която се осъществява местното самоуправление. Местното самоуправление се изразява в правото и реалната възможност гражданите и избраните от тях местни органи да регулират и управляват съществена част от обществените дела в рамките на закона, на тяхната отговорност и в интерес на общността. То се осъществява чрез местните власти. Местните власти са общинските органи, които по силата на закон имат право да вземат определени управленски решения. За нашата страна това са общинският съвет и кметът. И двата органа се избират пряко от избирателите. Прякото участие на гражданите в управлението на общинските дела и при формиране на общинската политика е законово гарантирано. Жителите на общината могат да упражнят това свое право основно чрез четири форми: местен референдум, общо събрание, подписка и местни избори.

В законодателството ни са добре разграничени правомощията на отделните органи на местна власт – общинските съвети и кметовете. В преобладаващата си част конкретните правомощия на отделните органи са обект на регламентация в правилници и наредби, приемани от общинските съвети в изпълнение на разпоредби на специализираното законодателство. Следва

да се подчертае, че правомощията на общинските съвети могат да бъдат възлагани само със закон, а на кметовете – и чрез актове на органите на централната изпълнителна власт и президента на Република България.

Органът на изпълнителната власт в общината е кмета на общината. За разлика от областния управител той има изборен мандат, т. е. избира се от населението за срок от четири години. Той е отговорен за изпълнението на решенията на общинския съвет. Това означава, че той, заедно с неговите помощници – заместник-кметове, секретар на общината и общинската администрация – трябва да организират изпълнението на тези решения. За своята дейност кметът е отговорен както пред избирателите, така и пред закона и общинския съвет. Функциите на кмета на община се определят със закон и това е ЗМСМА. Кметът също така действа и в качеството на представител на държавната власт в общината. Като държавен административен орган, той организира изпълнението на задачите, които произтичат от законите, от актовете на Президента и на МС. Освен това, в случаи, определени със закон, кметът може да изпълнява функции, възложени му от централните държавни органи.

Отношенията между общинския съвет и кмета се изразяват във възможността на колективния орган да отменя актове на кмета, извършени в нарушение на решения. Кметът на общината може да върне за ново обсъждане незаконосъобразните или нецелесъобразните актове на общинския съвет. Оспорването трябва да се представи писмено в срок от 7 дни и има отсрочващо въздействие. Ако общинския съвет при повторното разглеждане потвърди решението си, кметът е длъжен да го изпълни или, ако то противоречи на закона да сезира съответния административен съд. От своя страна общинският съвет може да отменя административните актове, издадени от кмета на общината, които противоречат на актове, приети от съвета, в 14-дневен срок от получаването им. В същия срок съветът може да оспорва незаконосъобразните административни актове, издадени от кмета на общината, пред съответния административен съд. Актовете на общинския съвет могат да се оспорват пред съответния административен съд.

Едно от важните правомощия на общинския съвет е да определя структурата на общинската администрация и средствата за работна заплата на персонала от общинския бюджет по предложение на кмета на общината. Също така като закони, имащи пряко и непосредствено отношение за структурирането на общинската администрацията и функционирането на основните ѝ звена, респективно – компетенциите на отделните категории служители, могат да се отнесат и ЗА, ЗДС и подзаконовите актове за тяхното прилагане.

Първостепенно значение в системата на контрол върху работата на общинската администрация има кметът, в качеството му на ръководител на администрацията. Той има на

свое разположение помощта на секретаря на общината, в чиито правомощия е организацията на дейността на администрацията.

В Стратегията за децентрализация за периода 2006 – 2015 г. конкретен приоритет за развитието и укрепването на общинската администрация не е пряко разписан. През 2010 г. в стратегическа цел 1 бе включен приоритет 7 „Ефективно прилагане на принципите на добро управление на местно ниво на СЕ“. Оценката за изпълнението на включените в програмата мерки е положителна. Необходимо е разширяване на дейностите по популяризиране на Етикета за добро управление и повишаване на мотивацията на общините да кандидатстват за неговото присъждане.

#### **4.5.2. Финансиране на услугата/дейността**

##### *Областна администрация*

Дейността на администрацията и поддръжката на използвания сграден фонд са изцяло за сметка на бюджета на МС.

##### *Общинска администрация*

Финансирането на общинската администрация е споделена отговорност между централната и местната власт. Средствата за заплати на служителите от общинската администрация се осигуряват от държавния бюджет по силата на разпределението на местни и делегирани от държавата дейности, което се утвърждава ежегодно от МС. Издръжката на дейност „Общинска администрация“ е местна дейност и се осигурява със средства от общинския бюджет. Разходите за общинската администрация в периода 2008-2014 г. показват относителна устойчивост с леко нарастване на техния относителен дял от общинските разходи за 2011 и 2012 г., но след това отново намаляват, макар и незначително. В Доклада по отчета за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2014 г. се отчета ръст в разходите за заплати спрямо 2013 г. в общините<sup>21</sup>.

#### **4.5.3 Собственост върху активите/стопанисване на активите, свързани с процеса на предоставяне на услугата**

##### *Областна администрация*

Сградите, в които е настанена областната администрация имат статут на публична държавна собственост и средствата за издръжка са част от държавния бюджет.

---

<sup>21</sup> Доклад по отчета за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2014 година, стр.70

### *Общинска администрация*

Сградите, в които работи общинската администрация са публична общинска собственост. Осигуряването на средствата за поддръжка е изцяло отговорност на местната власт.

#### **4.5.4. Назначаване и освобождаване на ръководителите и човешките ресурси**

Като цяло въпреки мерките, предприемани през годините за регулация на броя на служителите в администрацията на общинско и областно равнище досега не е постигнат баланс, съобразно функциите и дейностите, които се изпълняват. Високата степен на централизация на управлението на по-голямата част от секторите и значително по-високите нива на заплащане в администрациите на централната власт привлича по-добре подготвените специалисти в тях, с което се създават рискове за намаляване на капацитета и качеството на работа в администрациите на малките и средни общини, както и в областните администрации.

### *Областна администрация*

Областният управител е ръководител на областната администрация и се явява орган по назначаване на държавните служители, както и работодател на служителите, назначени по трудово правоотношение. Той има права и задължения, произтичащи от КТ и ЗДС, които са свързани с ръководни, управленски и контролни функции по отношение на организацията на дейността на администрацията и управлението на човешките ресурси.

Областните администрации са част от администрацията на изпълнителната власт и следват общия модел на вътрешноорганизационно структуриране. Той предвижда всяка администрация да се подразделя на обща и специализирана и във всяка от тях да има дирекции, отдели и сектори. Структурата на областните администрации е унифицирана, което може да се оцени положително. Всички областни администрации работят по един и същи устройствен правилник, а именно Устройствовия правилник на областните администрации. Съгласно този Устройствовен правилник областните администрации са структурирани в две дирекции. Общата администрация е организирана в дирекция "Административно-правно обслужване, финанси и управление на собствеността", а специализираната администрация е организирана в дирекция "Административен контрол, регионално развитие и държавна собственост". В правилника има отделни приложения за числеността на отделните звена в отделните областни администрации. През 2015 г. числеността на персонала в областните администрации варира от 25 (област Перник) до 57 души (област София-град).

Структурата на областната администрация е унифицирана и се приема от МС и изглежда по следния начин<sup>22</sup>:

Графика 5. Структура на областна администрация



Нито едно министерство не се е възползвало от възможността, предоставена в чл. 44 от ЗА да организира своите териториални звена в структурата на областната администрация.

В областните администрации се използват същите длъжности, както и в централната администрация. По данни от Доклада за състоянието на държавната администрация за 2014 г. общата численост на областните администрации за последните три години намалява, както и е намаляла спрямо нивата от 2007 г. За 2012 г. тя е 1068 бройки, за 2013 и 2014 г. е 967 бройки. В момента броят на заетите в областните администрации е съотносим към този от 1999 г.

#### *Общинска администрация*

Кметът на общината е орган по назначаването на държавните служители и работодател на назначените по трудово правоотношение в общинската администрация, с изключение на администрацията на районите и кметствата, където тези функции се изпълняват съответно от кмета на района и кмета на кметството. Следователно за кметовете произтичат права и задължения от КТ и ЗДС, които са свързани с ръководни, управленски и контролни функции по отношение на организацията на дейността на администрацията и управлението на човешките ресурси.

<sup>22</sup> Източник Административен регистър: <http://ar2.government.bg/ras/preview.html>

Първостепенно значение в системата на контрол върху работата на общинската администрация има кметът, в качеството му на ръководител на администрацията. Той има на свое разположение помощта на заместник-кметовете и на секретаря на общината, в чиито правомощия е организацията на дейността на общинската администрация.

Общинската администрация е част от администрацията на изпълнителната власт и следват общия модел на вътрешноорганизационно структуриране. Този модел предвижда всяка администрация да се подразделя на обща и специализирана и във всяка от тях да има дирекции, отдели и сектори. По отношение на общинската администрация със ЗМСМА и Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията, са установени специфични правила, които дават повече възможности на общинските администрации при определяне на структурата. Така например за разлика от централните администрации, в общините отдели или сектори могат да се организират и като самостоятелни структурни звена, без да се включват в състава на дирекции или отдели. За общинските администрации е определена по-висока минимална численост на персонала в специализираната администрация (до 70 на сто от общата численост на персонала при не-по-малко от 60 за централните администрации). За общините са предвидени по-ниски нормативи за численост на дирекции и отдели: числеността на персонала в дирекция в централната администрация е не по-малко от 11 щатни бройки, а за общинската администрация в общини с население до 50 000 души - не по-малко от 7 щатни бройки, числеността на персонала в отдел в централна администрация е не по-малко от 6 щатни бройки, а за общинската администрация в общини с население до 50 000 души - не по-малко от 4 щатни бройки.

По данни на последния Доклад за състоянието на администрацията през 2014 г. числеността на общинските администрации се увеличава незначително от 22 248 щ. бр. през 2012 г. на 22 251 щ. бр. през 2014 г. Числеността на общинските администрации на районите в големите градове се увеличава съответно от 1925 на 1943,5 щ. бр.<sup>23</sup> Данните на НСИ, чиято методика е различна от методиката за определяне на числеността в годишните доклади за състоянието на администрацията, показват, че през март 2015 г. числеността на общинските администрации е 33 124 щ. бр. За разлика от централната администрация, в която намалението на числеността през последните 4 години е значително, числеността на общинската администрация не е намаляла. През 2012 г. са приети изменения в ЗА, с които се въвежда забрана за увеличаване на общата численост на администрациите, съществувала към влизане на изменението в сила като за общините това изискване не се отнася.

---

<sup>23</sup> Доклад за изпълнение на Стратегията и Програмата за децентрализация за 2014 г.

В общинските администрации се използват същите длъжности, както и в централната администрация. Предвидени са и редица специфични общински длъжности като например главен архитект и главен инженер.

Следва да се отбележи, че делът на жените в териториалните структури на европейските страни също е по-висок от този на мъжете.

Съгласно гореспоменатия източник на НСИ от 2009 г. структурата на заетите по образование показва, че делът на висшистите е 55 % от всички заети. Най-голям е относителният дял на лицата с висше икономическо – 20,8% и висше техническо образование – 13,1 %. Образователното равнище на жените, заети в общинските администрации е по-високо в сравнение с мъжете.

В териториален аспект на общинско равнище се наблюдават съществени различия. Образователното равнище на заетите нараства с увеличаване демографската маса на общините, т.е. на техните центрове. Най-висок е образователният ценз на заетите в общинската администрация и кметствата на Столичната община. Високо е и образованието на заетите в администрациите на общините с центрове големи градове и областни центрове.

На общинският съвет е предоставено правото да създава служби на общинската администрация в отделни райони, кметства, населени места или в части от тях и определя функциите им.

В общинските бюджети разходите за издръжка на общинските администрации се включват в Функция „Общи държавни служби“, делегирани от държавата дейности, дейност 122 „Общинска администрация“.

#### **4.5.5. Констатирани проблемни области и възможности за продължаване на процеса на децентрализация**

- сектор "Публична администрация" има съвременна нормативна уредба, отговаряща на статуса на държава-членка на ЕС. Част от общинските служители имат статут на държавни служители. Проблемите са свързани с професионалната подготовка на служителите в общинските администрации на малките и средните общини;
- отчитаните в докладите за състоянието на държавната администрация слаби страни са свързани с лоши практики при назначаването на служители в администрацията, недостатъчно ефективни антикорупционни механизми и ниска степен на въведени електронни услуги;



- Недостатъчно ефективен е контрола на областния управител върху дейността на местните власти и не винаги се намира точния баланс между контрол и намеса в работата им;
- В периода на работа по осъществяване на административно-териториалната реформа в страната възникнаха и много съществени въпроси, някои от които и до днес не са намерили своето конкретно и правилно решение. Противоречиви са вижданията по продължаване на процеса на усъвършенстване на функционалната и институционална организация на местните власти. В този смисъл много важен е въпроса дали е необходимо реструктурирането на областите във второ ниво на самоуправление или пък второто ниво на самоуправление – регионалното, да е над областното с оглед постигане на ефективност и ефикасност на държавното управление;
- Практическото приложение на ЗА и ЗДС при реструктурирането на общинските администрации и проблемите, породени от нейното изпълнение, се открояват няколко основни момента:
  - Задължителното структуриране (съгласно разпоредбите на ЗА) на общинската администрация в дирекции не отчита специфичните особености на дейността в общините и наличния числен персонал. Безспорно е, че унифицирането на структурите на администрацията на отделните органи е стъпка в правилната посока. Същевременно обаче по отношение на общините тя има и своите недостатъци. Предвидените задължителни звена в общата администрация не отговаря в пълен обем на спецификата на дейност на общинските администрации, тъй като в определени направления част от звената изпълняват и функции, по-скоро характерни за дейността на специализираната администрация;
  - Особено неблагоприятно се отразиха изискванията за численост на отделните звена – дирекции, отдели и сектори, което от своя страна принуди малките общини (с малочислен брой служители) да формират на практика по две дирекции, подобно на областните администрации, т.е. структурирането се изрази в следното: обща администрация – една дирекция, и специализирана – една дирекция. Едва ли подобна структура дава информация за дейността на отделните направления в една общинска администрация. Не бива да се забравя, че едно от предназначенията на администрацията в общините е и качествено обслужване на населението, което едва ли би могло да бъде гарантирано от администрация, чийто щат е под необходимия “оптимален минимум” за численост, което от своя страна води до

създаване на поредица от съвместителски функции на специалистите, работещи в нея;

- След първите местни демократични избори започна постепенно да се създава административен капацитет на общините. Процесът на изграждането на този капацитет страдеше от общите за цялата страна слабости и недостатъци на административното управление – политически чистки, необосновани структурни промени, формални конкурси, недостатъчна мотивация в персонала и т.н. Върху тях се наслаждава допълнително и други негативни влияния. Така например почти ежегодно се вземаха решения за еднакви по размер съкращения в централната и местната администрация, без да се държи сметка, че едната се освобождава от несвойствени вече дейности, а в другата – е в процес на изграждане;
- Трудно се осигуряват хора с необходимите знания, умения и професионална квалификация за заемане на ръководни длъжности в общинските администрации. Не е тайна, че и в момента в много от малките и средни общини съществуват “свободни” щатни длъжности, които (или по-скоро чиито функции) се заемат по граждански договори – юристи, главни архитекти, главни инженери и др. Не без значение за това е и непривлекателния размер на възнаграждение в общините;
- Характерът на самите задачи на местното самоуправление – задоволяване на ежедневни потребности на хората, изисква възприемане на такъв модел на местни услуги, в който все по-широко място намират неправителствени и граждански организации. По същество във всяка развита демокрация капацитетът на местната администрация се обогатява и доизгражда от множество благотворителни и доброволни дейности на местната общност. Именно тази съществена специфика определя и голямото разнообразие в местните административни структури, които следват социално-демографските особености на териториалната общност, отразявайки посоките на развитие на гражданския сектор в нея;
- Местната администрация през последните години беше включена и участва в много обучаващи програми. Тяхната тематика се определяше не толкова от потребностите на местно ниво, колкото от целите и интересите на програмите, които финансираха това обучение. Получи се така, че едни и същи общински служители преминаха неколккратно обучение по аналогични проблеми, но от различни организации. Налице е определен парадокс, че при сравнително висок относителен дял на времето, заделено от общинските служители за обучение и

усъвършенстване, на тях им липсват умения и капацитет за изпълнение на важни общински задачи. Става дума за умения да се разработват успешни проекти, да се организира ефективно им изпълнение в съответствие с изискванията на финансиращия орган; да извеждат, оценяват и отстояват местни приоритети, да се прави общински маркетинг и др. В настоящия момент липсва устойчив механизъм за изграждане, поддържане и повишаване на административния капацитет на общинско ниво. Голяма част от обученията, които се провеждат, напр. от страна на Института за публична администрация, НСОРБ, и от други институции и НПО са по-скоро с непостоянен характер и по конкретни теми, свързани най-често с усвояване на средства от фондовете на ЕС и с законодателство в няколко ограничени сфери. Тук следва да се подчертае, че въпросите, свързани с административния капацитет на служителите в общинските и областните администрации са включени в Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 и детайлизирани в Програмата за нейното изпълнение. Ето защо не е необходимо включване на отделни приоритети и мерки в Стратегията за децентрализация, свързани с административния капацитет на териториалната администрация;

- Съществува висок риск от назначаване на недостатъчно професионално подготвени служители в общинските администрации на малките и средните общини поради ограничените възможности за подбор, силната зависимост от партийни и роднински връзки и относително ниските равнища на заплащане. В редица общини кандидати, отговарящи на необходимото образование и минимални изисквания, изобщо липсват. Традиционно местното управление е слабо осигурено в кадрово отношение. Политизирането и свързаната с него промяна на кадрите, слабата професионална защита и недостатъчното заплащане са определили нисък обществен статут на местната администрация;
- Недостатъчно се работи в местните власти и все още ниско е нивото на автоматизация на управлението, въвеждането на високоефективните технологии при реализацията на правомощията, функциите и задачите, прилагането на съвременните методи и процедури на информационен обмен. Информационните технологии не са самоцел, а средство с огромен потенциал за подобряване на качеството на услугите и гражданското участие. Местните власти играят основна роля при общуването с гражданите. Местните администрации се справят с различен успех по отношение на административните услуги, които предлагат. Като

цяло напредъкът в страната е по-голям при въвеждането на услуги на „едно гише“ в сравнение с развитието на електронните услуги. Някои общински администрации имат вече добър опит в обслужването на “едно гише” и този организационен принцип намира израз в работата на Центровете за информация и административно обслужване на гражданите. Що се отнася до електронните услуги две трети от общините не предоставят такива услуги<sup>24</sup>. За съжаление все още местни и национални власти не съвместяват своите действия в посока електронно правителство. Назрял е момента работна група от специалисти, работещи в тази област да анализира натрупания опит у нас и в световната практика. На базата на този анализ трябва да се изработи Наредба, регламентираща правилата за обмен на данни между информационните системи. Координирането на тази дейност, както и нейното финансиране трябва да се поеме от държавата и по-точно от структурите, отговарящи за реализацията на Стратегията за електронно правителство. Понататъшното забавяне на работата в тази насока ще окаже задържащо действие в пълноценното използване и развитието на действащите информационни системи на държавната администрация и общините. Ще се задържи и реализацията на предоставяне на административни услуги on-line.

#### **I. 5. Квантифициран SWOT-анализ на целия процес на децентрализация на държавното управление през анализирания период**

Анализът на силните и слабите страни, възможностите и заплахите (SWOT-анализът) е метод, който произхожда от стратегическото планиране в бизнеса, а от 80-те години на миналия век се прилага много широко в планирането на регионалното и местното развитие. Предназначението на SWOT-анализа е да извлече и категоризира най-важните изводи от анализа, и да аргументира определянето и формулирането на стратегическата част.

Изводите/ констатациите от анализа, формиращи състоянието на анализирания обект или процес, се разпределят в 4 категории според техния характер (благоприятен или не), и според това дали са вътрешно присъщи на обекта на изследването (в случая децентрализацията на държавното управление в България) или идват от външната среда (международни тенденции):

- а. вътрешни за обекта на изследване – силни и слаби страни;
- б. външни – заплахы и благоприятни възможности.

Четири категории се представят в таблица с четири клетки.

---

<sup>24</sup> Регионални профили: Показатели за развитие 2015, Институт за пазарна икономика, 2015 г.

Елементите на стратегическата част – визия, цели, приоритети и мерки се определят и формулират на база на разпределението и съотношението на изводите от анализа между тези 4 категории (силни и слаби страни на обекта, заплахи и възможности за обекта). В тази връзка може да се каже, че SWOT-анализа е мост между изводите от анализа и формулирането на насоките на бъдещото развитие.

За количествено оценяване на съотношението на категориите / изводите от анализа се ползва т.нар. квантифициран (количествен) SWOT-анализ. Този анализ работи с най-важните изводи, извлечени (и ако трябва преформулирани и обобщени) от анализа, като ги ранжира от 0 до 10 в съответствие с важността/ значимостта им, или силата им на проявление. Средните аритметични на тези оценки по категории се нанасят по осите на двумерна Декартова координатна система.

Съотношенията между категориите изводи при този метод се изчисляват на база на площите, заключени между стойностите по осите на всеки квадрант. Квадрантът с най-голяма площ е решаващ за формулирането на стратегията. Ако най-голямата площ се е получила да е в:

1-ви квадрант (заклучен между осите на възможностите и слабите страни) то стратегията трябва да е диверсификационна, т.е. използване на съществуващите благоприятни условия и развитие на слабите страни;

2-ри квадрант (заклучен между осите на възможностите и силните страни) – стратегията е агресивна, т.е. увеличаване на площта – засилване на силните страни и използване на възможностите;

3-ти квадрант – (заклучен между осите на заплахите и силните страни) оздравителна стратегия, т.е. оздравяване на силните страни при намаляване или ограничаване на заплахите;

4-ти квадрант – (заклучен между осите на заплахите и слабите страни) защитна стратегия, оздравяване и преминаване в друг квадрант.

При определянето на стратегическите цели се търси или свързване на благоприятните фактори (силните страни и възможностите), и/или някакво елиминиране, трансформиране или неутрализиране на неблагоприятните (слаби страни и заплахи) на база на благоприятните.

Таблица 9. Квантифициран SWOT-анализ на процеса на децентрализация

<b>Силни страни</b>	<b>оценка</b>	<b>Слаби страни</b>	<b>оценка</b>
Наличие на обучени човешки ресурси в сферата на децентрализацията	6,4	Липса на консенсус по модела за бъдеща административно-териториална организация по отношение на второто ниво на самоуправление	9,2

Опит в разработването на стратегически документи за децентрализация	6,4	Несъвършена нормативна база, регламентираща междуобщинското коопериране за производство и предоставяне на общи услуги	7,8
Постигнато добро ниво на децентрализация в отделни сектори	6,6	Неудачно разделение на общинските услуги на делегирани и местни като редица от делегираните услуги отговарят на критериите за местни	8,4
Установени форми за диалог между централната и местната власти	7,0	Необвързаност на отговорностите за предоставяне на услугите в някои от секторите с правомощията и ресурсите на общините	8,0
Наличие на самостоятелни правомощия на местните власти при управлението, финансирането и подбора на човешките ресурси	6,4	Неефективна работа на СДДУ	7,6
Данъчни правомощия на общините и създадена местна данъчна администрация	6,8	Малък дял на собствените приходи на общините	6,4
Наличие на добре работещи общински асоциации, в т.ч. НСОРБ	6,4	Липса на капацитет на местно равнище за справяне с: битовата престъпност, особено в селата; кражбите на реколтата; пожари, наводнения и други бедствия	6,4
Общините притежават права на собственост за изпълнение на своите функции и за целите на местното развитие	8,0	Липса и/или недостиг на висококвалифицирани служители на експертни и ръководни длъжности в малките и средните общини	7,0

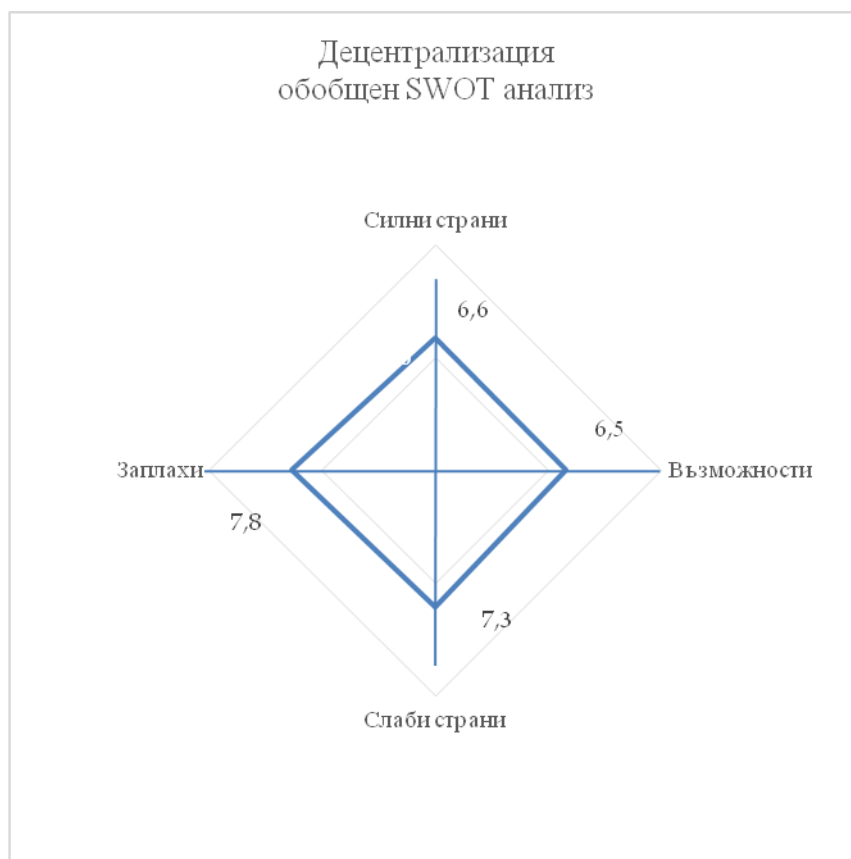
Местното самоуправление в България има дългогодишни традиции	7,0	Силна доминация на секторните политики и липса на лостове за тяхната координация на областно равнище	7,3
Увеличен дял на собствените приходи на общините	5,2	Недостатъчно репрезентативен състав на СДДУ	6,9
Наличие на форми на демократично вземане на решения (обществени форуми, кметски съвети и др.)	6,7	Ограничени правомощия за общински контрол върху действията на директорите на училищата	6,2
Повишена прозрачност на формиране и разпределение на държавните трансфери	6,0	Ограничени разходни правомощия по отношение на делегираните услуги	7,0
Местните власти имат значима роля в управлението на местното и регионално развитие и натрупан опит в реализация на проекти	6,7	Липса на ефективни механизми за граждански контрол върху действията на избраните общински съветници и кметове	7,6
Функционират различни форми на участие на гражданите във формирането и изпълнението на местни политики	6,0	Слабо участие на местната общност в разработването, провеждането и контрола върху изпълнението на общински политики	7,3
Общините предоставят широк набор от услуги за гражданите и бизнеса	7,2		
Наличие на практики на делегиране на правомощия и ресурси на кметствата и общинските звена за предоставяне на услуги	6,8		
<b>Силни страни - обща оценка:</b>	<b>6,6</b>	<b>Слаби страни - обща оценка:</b>	<b>7,3</b>

<i><b>Възможности</b></i>	<i><b>оценка</b></i>	<i><b>Заплахи</b></i>	<i><b>оценка</b></i>
Влияние на задълбочаващата се интеграция на България в европейските структури върху социално-икономическото ѝ развитие	5,0	Наличието на световни проблеми като икономическата и финансова криза, проблемите с бежанците и други отклонява общественото внимание и влияе в посока на намаляване на приоритетността на процеса на децентрализация	7,8
Прилагането на принципите на добро местно управление позволяват постепенно увеличаване на ефективността и ефикасността местните общности	5,8	Централистични традиции на публичната власт в България	7,9
Децентрализиране на общините, чрез предоставяне на повече функции и ресурси на кметствата.	6,0	Липса на координация между различните институции на общинско, областно и централно ниво	7,6
Членството в ЕС е източник на допълнителни средства за развитие и пример за реализирани успешни модели на децентрализация	7,4	Доминанция на политическите интереси на кметовете пред тези на местните общности	7,8
Постигане на ефективност и ефикасност чрез изграждане на второ ниво на самоуправление и преразпределение на функциите и отговорностите между нивата на управление – централно и местно	7,0	Въпросът за децентрализацията не е поставен на достатъчно важно място в списъка с национални приоритети	8,0
Членството на България в Съвета на Европа и ратифицирането на ЕХМС е външен фактор, който стимулира положителните промени в местното	7,0	Липса на разбиране за ползите от децентрализацията	8,0



самоуправление			
Разширяване включването на гражданското общество в процесите на вземане на решения изисква развитие на процеса на децентрализация	6,4	Съпротива от страна на политиките и централната администрация към процеса на децентрализация	8,9
Приемане на новата Стратегия за децентрализация от Народното събрание	7,2	Големите обществени проблеми на национално равнище – ниски доходи, пенсии, висока безработица, лошо здравеопазване, никаква сигурност и други, доминират и относително омаловажават съществуващите на местно равнище проблеми, породени от липсата на условия за развитие на местното самоуправление	7,5
		Силни центробежни сили в българското общество (социално разслоение, липса на обединяващи идеи, емиграция)	7,6
<b>Възможности - обща оценка:</b>	<b>6,5</b>	<b>Заплахи - обща оценка:</b>	<b>7,8</b>

Графика 6. Квантифициран SWOT анализ



В разглеждания период резултатът от SWOT-анализа на процеса на децентрализация на държавното управление в България се характеризира със следните оценки: **силни страни** (6.6), **слаби страни** (7.3), **възможности** (6.5), а величината на **заплахите** е (7.8).

Както се вижда от резултатите от квантифицирания SWOT в табл. 9 и графика 6 стойностите на факторите на анализа позиционират фигура, наподобяваща ромб с почти равни страни и площи в координатната система. Най-голямата площ получена от съотношенията между категориите изводи е заключена между осите на заплахите и слабите страни, т.е. попада в четвърти квадрант. Тези резултати показват, че трябва да се приложи защитна стратегия. Тази стратегия е ориентирана към максимална икономия на ресурси и е свързана намаляване на обема на дейностите.

## **I. 6. Анализ на идентифицираните проблеми прилагайки метода „дърво на проблемите” и определяне на целите въз основа този метод**

Един от най-ефективните начини за формулиране на цели, които са уместни (подходящи), достатъчно конкретни, йерархично съподчинени и с наличието на ясни отношения „цел-средство“, е използването на метода анализ на проблемите разработвайки „дърво на проблемите“. Неговото приложение преминава през два основни етапа:

1. Разработване на дърво на проблемите.
2. Трансформиране на дървото на проблемите в дърво на целите.

Проблемът може да се дефинира като несъответствие между съществуващата и желаната ситуация. Най-важните аспекти от анализа на съществуващата ситуация е идентифицирането на проблемите и установяването на причинно-следствената връзка между съществуващите проблеми. Една добре насочена интервенция изисква добро познаване на причинно-следствените връзки, които водят до съществуващото състояние на проблемите. Това е особено важно, тъй като типична и често допускана грешка е да се преминава от идентифицирането на единичен проблем директно към действия за неговото разрешаване, без да са известни причините, довели до него. Това води до ситуация на третиране на симптомите без лекуване на болестта и често създава нови проблеми. Без разбиране на първопричините приложените мерки може да се окажат неефективни, или още по-лошо – да окажат още вредни въздействия.

Разработването на „дърво на проблемите“ включва 2 стъпки:

1. Идентифициране на основните проблеми;
2. Съставяне на „дърво на проблемите“, за да се установят причините и следствията.

Проблемите трябва да се съдържат и да могат да се извлекат от анализа на състоянието. Ако външните фактори са решаващи, държавната намеса може да е излишна или сладва да се съсредоточи върху мерки за смекчаване, а не върху намеса на неконтролируеми причинно-следствени връзки.

При разработването на дърво на проблемите се избира един водещ (централен) проблем и той се декомпозира чрез търсенето (изясняването) на неговите причини. Централният проблем се записва и след това втори проблем, свързан с него. След това:

- ако вторият проблем е причина за първия, минава на по-ниското ниво (първо ниво);
- ако вторият проблем е следствие от първия, минава на по-горното ниво (трето ниво);
- ако не е нито причина, нито следствие, се записва на същото ниво (второ ниво).

С разрастване на дървото останалите проблеми се „прикачват“ към него по същия начин. Прегледът на анализа на проблемите може да доведе до появата на друг централен проблем на по-късен етап, но това не променя неговата валидност.

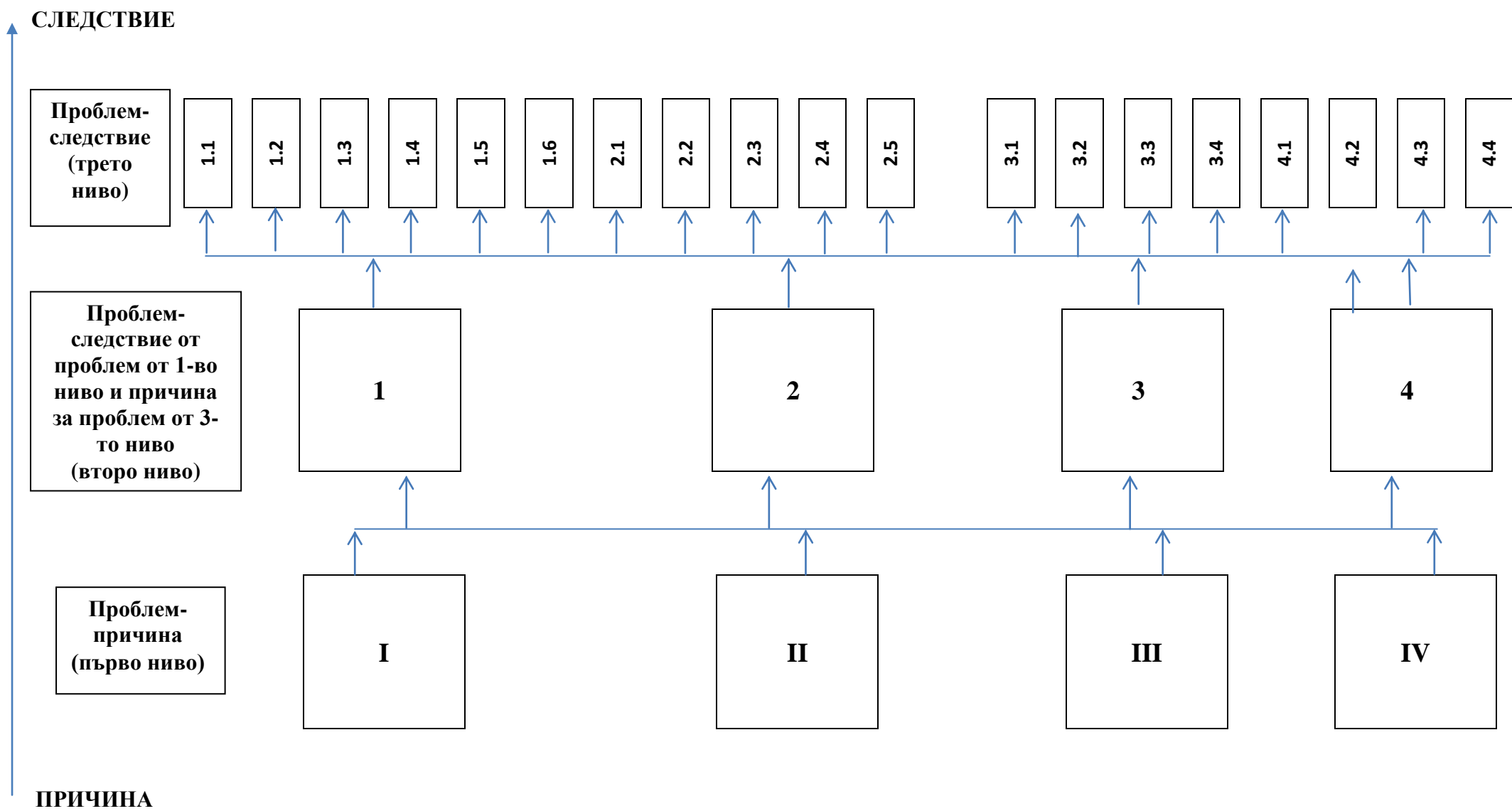
С помощта на гореописания метод "дърво на проблемите" са идентифицирани следните проблеми, които определят недобрата среда за функциониране на публичните институции, водеща до незадоволително ниво на услугите за гражданите и бизнеса: Те са изобразени в обобщената фигура на дървото на проблемите по-долу.

Метода „дърво на проблемите“ има предимства поради своето визуално представяне, с което се предлага по-голяма яснота на вземащите решения и други заинтересовани страни. Друго голямо предимство на разработването на „дърво на проблемите“ е, че от него почти пряко може да се премине към „дърво на целите“. „Дървото на проблемите“ представя отрицателните страни на съществуващото положение, докато „дървото на целите“ показва положителните страни на желаното бъдещо състояние. Това изисква преформулирането на проблемите в цели. „Дървото на целите“ представлява огледален образ на „дървото на проблемите“. Връзките „причина-следствие“ се трансформират във връзки „средства-резултати“. По такъв начин дървото на целите ни дава ясен поглед за желаната бъдеща ситуация – визията, и за йерархията на средствата – стратегическите цели, и резултатите, които ще бъдат получени с реализацията на приоритетите и мерките, формулирани в стратегическата част на Стратегията и в Програмата за нейното изпълнение.

Таблица 10. Дърво на проблемите

	Административна децентрализация	Финансова децентрализация	Политическа децентрализация	Регионално развитие
<b>Проблеми–следствия (трето ниво)</b>	<p>1.1.Липса на капацитет на местно равнище за справяне с: битовата престъпност, особено в селата; кражбите на реколтата; пожари, наводнения и други стихийни бедствия с локален характер.</p> <p>1.2.Липса на възможности за предоставяне на факултативни общински услуги</p> <p>1.3.Ограничени възможности за общински контрол върху действията на директорите на училищата</p> <p>1.4.Ограничени правомощия на кметовете на кметства и на директорите на общински звена</p> <p>1.5.Несвършена нормативна база, регламентираща междуобщинското коопериране за производство и предоставяне на общи услуги</p> <p>1.6.Неудачно разделение на общинските услуги на делегирани и местни</p>	<p>2.1.Малък дял на собствените приходи на общините</p> <p>2.2.Нисък дял на данъчните приходи, постъпващи в общинските бюджети</p> <p>2.3.Липса на правила за определяне общия размер на капиталовата субсидия</p> <p>2.4.Ограничени разходни правомощия по отношение на делегираните услуги</p> <p>2.5.Липса на възможности за определяне на потребителски такси за факултативно предоставяни от общините услуги</p>	<p>3.1.Липса на граждански организации, обединени на териториален принцип</p> <p>3.2.Слабо участие на местната общност в разработването, провеждането и контрола върху изпълнението на общински политики</p> <p>3.3.Липса на регламентация за участието на общините в разработване на нормативната база на местното самоуправление</p> <p>3.4.Ограничени възможности на общините при определяне на разходните стандарти за делегираните дейности</p>	<p>4.1.Неефективна национална политика за регионално развитие</p> <p>4.2.Увеличаване на социално-икономическите различия в развитието на регионите</p> <p>4.3.Негативни демографски процеси миграция, обезлюдяване</p> <p>4.4.Неподдържане и неизползване на съществуваща социална и техническа инфраструктура в слаборазвитите региони</p>
<b>Проблеми (второ ниво)</b>	1. Ограничена сфера на местни компетентности	2. Недостиг на финансови ресурси на местно равнище	3. Неефективни механизми за граждански контрол върху действията на местните представители	4. Отказ на държавата да участва в коригиране на териториалните неравенства - липсва национален финансов инструмент
<b>Проблеми–причини (първо ниво)</b>	I. Небалансирано разпределение на функции и управленски правомощия	II. Небалансирано разпределение на финансови ресурси	III. Липса на граждански организации, представляващи местната общност	IV. Съществуване на централистичен модел на държавно управление

Графика 7. Дърво на проблемите



В таблица 11 е представено дървото на целите. Както се вижда от таблицата, основната, или стратегическата цел е насочена към решаване на основния проблем, чрез атакуване/промяна на проблема-причина. Тази цел ще се постигне чрез изпълнение на специфичните цели (приоритети) и на оперативните цели – конкретните мерки, формулирани в Програмата за изпълнение на Стратегията.

Целите, както и съответните проблеми, са йерархично подредени:

- Постигането на стратегическите цели въздейства върху системата на отношения между централната и местните власти, като съдейства за тяхната промяна;
- Специфичните цели – приоритетите, са насочени към постигане на резултати в определени сфери, чрез решение на проблемите-следствия;
- Оперативните цели са конкретни мерки, чието изпълнение води, по обратен ред, до постигане на специфичните и стратегическите цели и в края на краищата, до формиране на онази среда, на онова бъдещо състояние, формулирано във Визията

Така например, в рамките на административната децентрализация, решението на основния проблем (ограничената сфера на местни компетенции), поради небалансираното вертикално разпределение на функции и правомощия (проблем-причина) се търси чрез реализация на стратегическата цел, насочена към прехвърляне на правомощия и функции от централните към местните власти. Това ще се постигне чрез няколко приоритета, предвиждащи: предоставяне на нови общински услуги в сектор „Сигурност“ и коопериране на общините за предоставяне на общи услуги; повишаване на общинските правомощия в сферата на общинското образование и чрез преобразуване на делегирани услуги в местни; повишаване правомощията на кметствата и общинските заведения за услуги.

Както се вижда от таблицата, основната, или стратегическата цел е насочена към решаване на основния проблем, чрез атакуване/промяна на проблема-причина. Тази цел ще се постигне чрез изпълнение на специфичните цели (приоритети) и на оперативните цели – конкретните мерки, формулирани в Програмата за изпълнение на Стратегията.

Таблица 11. Дърво на целите

	<b>Административна децентрализация</b>	<b>Финансова децентрализация</b>	<b>Политическа децентрализация</b>	<b>Регионално развитие</b>
<b>Специфични цели (приоритети)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Увеличаване обхвата на предоставяните от местните власти общински услуги;</li> <li>• Преобразуване на делегирани услуги в местни;</li> <li>• Увеличаване възможностите на общините да управляват сферата на училищното образование.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Разширяване на собствената приходна база на общините;</li> <li>• Подобряване на финансовата дисциплина в общините;</li> <li>• Подобряване ефективността и ефикасността на общинските разходи.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Стимулиране създаването на граждански структури на териториален принцип и участието им в процеса на формулиране, приемане, изпълнение и контрола на местните политики;</li> <li>• Разширяване участието на общински структури при вземане на решения, засягащи техните интереси;</li> <li>• Равноправно участие на местните власти при разработване на нормативната база на местното самоуправление.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Създаване на деконцентрирани институции на регионално равнище;</li> <li>• Укрепване капацитета на регионалните институции и разширяване сферата на тяхната компетентност;</li> <li>• Проучване възможностите за създаване на второ ниво на местно самоуправление.</li> </ul>
<b>Основна (стратегическа) цел</b>	Прехвърляне на правомощия и функции от централните към местните власти	Подобряване на качеството и ефективността на общинските услуги	Граждански контрол върху действията на публичните институции	Повишаване влиянието на регионалните институции за провеждане на координирана политика за регионално развитие



Целите, както и съответните проблеми, са йерархично подредени:

- Постигането на стратегическите цели въздейства върху системата на отношения между централната и местните власти, като съдейства за тяхната промяна;
- Специфичните цели – приоритетите, са насочени към постигане на резултати в определени сфери, чрез решение на проблемите-следствия;
- Оперативните цели са конкретни мерки, чието изпълнение води, по обратен ред, до постигане на специфичните и стратегическите цели и в края на краищата, до формиране на онова среда, на онова бъдещо състояние, формулирано във Визията.

Така например, в рамките на административната децентрализация, решението на основния проблем (ограничената сфера на местни компетенции), поради небалансираното вертикално разпределение на функции и правомощия (проблем-причина) се търси чрез реализация на стратегическата цел, насочена към прехвърляне на правомощия и функции от централните към местните власти. Това ще се постигне чрез няколко приоритета, предвиждащи: предоставяне на нови общински услуги в сектор „Сигурност“ и коопериране на общините за предоставяне на общи услуги; повишаване на общинските правомощия в сферата на общинското образование и чрез преобразуване на делегирани услуги в местни; повишаване правомощията на кметствата и общинските заведения за услуги.

Гражданите не могат да контролират действията на местните представители, основно поради липса на осъзнати интереси на населението, живеещо на определена територия. Повечето, ако не всички, граждански организации в България са изградени на секторен, а не на териториален принцип. Затова основната цел – граждански контрол върху действията на местните представители, ще се постигне чрез: стимулиране създаването на такива структури, които активно да се включат в процеса на формулиране, приемане, изпълнение и контрола на местните политики. Засилването на хоризонталните връзки, за сметка на йерархическата субординация, ще се постигне и чрез разширяване участието на общински структури при вземане на решения, засягащи техните интереси, както и чрез търсене на ефективни механизми за равноправно участие на местните власти при разработване на нормативната база на местното самоуправление. Досегашната практика показва, че „споразуменията“ не винаги водят до сътрудничество.

Регионите от ниво 2 на държавите-членки на ЕС са основните териториални единици, чрез които се провежда европейската кохезионна политика. В България се подхожда формално, както при определяне на техните граници, така и при тяхното управление. Като резултат от това, основната отговорност - да се разработи регионален план за развитие, се реализира чрез

еднотипни анализи, унифицирани цели и приоритети и териториално необвързани секторни мерки.

Тази стратегическа цел също е насочена към засилване на хоризонталните връзки между заинтересованите страни на регионално ниво. Това предполага, първо, създаване на публична институция на това равнище, укрепване на нейния капацитет и предоставяне на реални правомощия, които да позволят провеждане на координирана политика за развитие на съответните региони. Третият приоритет - проучване възможностите за създаване на второ ниво на местно самоуправление, цели да даде отговори за необходимостта от неговото създаване, обхват на предоставяните услуги и приходоизточници.

## **II. СТРАТЕГИЧЕСКА ЧАСТ**

### **II.1. Визия, стратегически цели и приоритети**

Наличие на подходяща среда за ефективно и ефикасно функциониране на публичните институции има, ако обхватът на отговорностите им за осъществяване на обществени функции е съобразен с принципа на субсидиарност, и имат адекватни права и ресурси, за да могат да вземат решения и да финансират предоставянето на съответните публични услуги на потребителите. Често този баланс между услуги, ресурси и правомощия е нарушен. Обикновено централната власт задържа „за себе си“ ресурсите и правата, а прехвърля надолу отговорностите за предоставяне на услугите. Недостигът на средства в общините, спрямо необходимите разходи, води до съкращаване обхвата на потребителите, или до намаляване качеството на услугите. При равни други условия, на централно равнище се получава относително „свръхфинансиране“, което води до неефективно използване на публичните ресурси.

Дисбаланси на местно равнище могат да се получат и ако има „национални ограничения“ за разпределението на ресурсите между отделните видове общински услуги, или в правомощията на местните власти, при вземане на решения за изразходване на средствата. Нарушаването на справедливостта в разпределението на правомощия и ресурси често е следствие от липсата на връзка между местната общност и избраните от нея представители в местната власт. Това води до липса на зависимост на местната власт от нейните данъкоплатци и избиратели, което се отразява негативно върху избора на подходящите услуги, определянето на местните цели и приоритети за развитие, ефективността на използване на местните публични ресурси.

В случаите, в които на местно равнище има нарушен баланс, в смисъл по-малко услуги, и/или недостиг на права и ресурси за тяхното предоставяне, адекватната национална политика се нарича децентрализация. Концепцията за бъдещо развитие на децентрализацията в България трябва да определи насоката за развитие на процеса, за да се постигне оптимален резултат, съответстващ на статута на България като член на ЕС е необходимо държавно управление, което да осигурява предоставяне на качествени публични услуги за гражданите и бизнеса, баланс на териториалната специфика и общонационалните приоритети, стимулиране на икономически растеж и иновации, съхраняване и развиване на местната демокрация и постигане на ефективност и ефикасност на управленските действия. Това налага през

следващите десет години да се вземат важни политически решения и осъществят управленски действия в следните насоки:

- прехвърляне на правомощия и функции от централната към местната власт в основни сектори;
- установяване на адекватно разпределение на ресурси между централното и местното ниво;
- повишаване ефективността на местното самоуправление;
- подобряване предоставянето на услуги с регионален обхват, насочени към инвестиции и растеж.

Визията изразява посоката и крайната цел на децентрализацията на държавното управление. Тя очертава принципните очаквания и бъдещите характеристики на желания резултат от осъществяването на Стратегията за децентрализация. Визията за състоянието на децентрализацията на държавното управление в България през 2025 г. се определя по следния начин:

***Властите на общинско и регионално ниво предоставят качествени публични услуги при активно включване на гражданите в управлението.***

Усилията ще се насочат в посока:

- Устойчиви, ефективни и прозрачни общински финанси, и създаването на условия за регионално развитие и икономически растеж;
- Провеждане на местна политика в интерес на българските граждани;
- Подобряване на обхвата, ефективността и качеството на местните услуги.

Така формулираната визия може да бъде постигната, ако са налице:

- разпределение на услугите между различните равнища на териториално управление, съобразено с принципа на субсидиарност;
- обвързване на отговорностите за предоставяне на услугите на всяко равнище на управление със съответни правомощия и достатъчно собствени ресурси;
- обвързване на размера на финансовите ресурси с качеството на услугите;
- условия за повишаване ефективността на функциониране на публичните институции;
- партньорство с гражданите и бизнеса при определянето на вида, обема, качеството и цените на публичните услуги, както и в процеса на тяхното реализиране;

- ефикасен граждански контрол върху институциите, предоставящи публични услуги.

Визията може да бъде постигната чрез работа по четири стратегически цели и принадлежащите им приоритетни области, които са следствие от анализа.

### **Стратегическа цел 1 – Прехвърляне на правомощия и функции от централната към местната власт в основни сектори**

Тази стратегическа цел е същностна за процеса на децентрализация. Към момента е налице значима централизация в основните сектори на публичните услуги.

Решенията в случая, представени като приоритети от 1 до 4, са резултат от направените анализи на секторите „Сигурност“, "Образование", "Социални дейности" и "Култура". Важна област за въздействие е тази, свързана с повишаване възможностите на местните власти за противодействие на битовата престъпност, особено в селата; кражбите на реколтата, защита при наводнения, пожари и други стихийни бедствия с локален характер. Обхватът на местните услуги ще се увеличи и с възможността за сдружаване на общините за предоставяне на общи услуги. Местните правомощията ще бъдат увеличени с преобразуването на част от делегираните услуги в местни. Нивото на самостоятелност, до което трябва да доведе процесът на децентрализация е специфичен за всеки отделен сектор. Специално внимание се обръща на предучилищното и училищното образование, където общините трябва да запазят оперативната самостоятелност да вземат решения в полза на местната общност. Процесът на децентрализация трябва да продължи и да обхване и общинските структури – кметства и заведения за услуги. Приоритетите на стратегическа цел 1 са както следва:

Приоритет 1. Повишаване възможностите на местните власти за предоставяне на допълнителни общински услуги.

Приоритет 2. Преобразуване на делегирани на общините услуги в местни.

Приоритет 3. Създаване на условия за участие на общините в развитието на общинските образователни институции.

Приоритет 4. Повишаване правомощията на кметствата и на директорите на общинските заведения.

### **Стратегическа цел 2 – Установяване на оптимално разпределение на ресурси между централното и местното ниво**

Ако Стратегическа цел 1 определя рамката на процеса на децентрализация, то Стратегическа цел 2 показва ресурсното обезпечаване на децентрализацията. . Приоритетите на стратегическа цел 2 са както следва:

Приоритет 1. Разширяване на собствената приходна база на общините.

Приоритет 2. Анализ на общинските отговорности .

**Стратегическа цел 3 – Граждански контрол върху действията на публичните институции.**

Стратегическа цел 3 е отговор на идентифицирания дисбаланс между правомощия на публичните институции и ефикасността на осъществявания „отдолу-нагоре“ контрол върху тяхната дейност. Този дисбаланс създава условия за авторитарно управление и стимулира корупцията, политическия натиск, както и вземането на решения в полза на лобистки кръгове. Важен акцент е поставен върху необходимостта от насърчаване на общините за прилагане принципите за добро управление и създаване на условия за активно гражданско участие в процеса на формиране и изпълнение на местни политики. Приоритетите в тази стратегическа цел са както следва:

Приоритет 1. Равноправно участие на местните власти при разработването на нормативната база, засягаща местното самоуправление.

Приоритет 2. Разширяване участието на общински структури при вземане на решения, засягащи техните компетенции.

Приоритет 3. Стимулиране създаването на граждански структури на териториален принцип и участието им в процеса по формулиране, приемане, изпълнение и наблюдение на изпълнението на местни политики.

**Стратегическа цел 4 – Повишаване влиянието на регионалните институции за провеждане на координирана политика за регионално развитие**

Стратегическа цел 4 е насочена към решаване на проблемите, свързани с ефективното предоставяне на услуги и координацията на държавното управление на регионално ниво.

Първата приоритетна област в случая е свързана със създаване на условия за балансирано развитие на регионите на страната чрез създаване на публични институции на това равнище и укрепване на техния капацитет чрез предоставяне на адекватни правомощия и ресурси за управление.

Друг приоритет е свързан с проучването и подготовката за въвеждане на второ ниво на самоуправление и изграждане на административен капацитет за изпълнение на правомощията.

Важен момент е работата по повишаване разбирането на всички заинтересовани страни по отношение важността на второто ниво на самоуправление за повишаване ефективността на предоставяне на надобщински услуги на гражданите и бизнеса.

След изграждането на новите поднационални структури се предвижда създаване на механизми за наблюдение и отчитане на ефекта от териториалната реформа. В зависимост от резултатите ще се разработват мерки за укрепване на действащите на съответните равнища публични институции. Приоритетите в Стратегическа цел 4 са както следва:

Приоритет 1. Създаване на деконцентрирани институции на регионално равнище.

Приоритет 2. Укрепване капацитета на регионалните институции и разширяване сферата на тяхната компетентност

Приоритет 3. Проучване на възможностите за създаване на второ ниво на местно самоуправление.

## **II.2. Мониторинг, актуализация и координация на изпълнението на Стратегията за децентрализация**

### **2.1. Институционална ангажираност за изпълнение на Стратегията за децентрализация**

Ръководството и координацията на изпълнението на Стратегията за децентрализация е целесъобразно да продължи да се осъществява от Съветът за децентрализация на държавното управление. За ефективната му работа Министерския съвет трябва да осигури:

- засилване на функцията на СДДУ като място за диалог между властите, особено при обсъждане на законопроектите, свързани с децентрализацията;
- прецизиране на структурата и състава на СДДУ с оглед повишаване репрезентативността и ефективността от дейността му;
- осигуряване провеждането на редовни заседания, задължителни за функционирането на Съвета;
- осигуряване присъствието на членовете на СДДУ в заседанията;
- осигуряване на ресурси на СДДУ за ефективната и ефикасната му работа;

За осигуряване на широк политически консенсус за осъществяване целите на стратегията е необходимо да се подобри отчетността за работа на СДДУ като резултатите от работата на този съвет се предоставят не само на Министерския съвет, но и на Народното събрание.

### **2.2. Мониторинг на изпълнението на Стратегията за децентрализация**

Съветът по децентрализация на държавното управление извършва ежегоден мониторинг за постигане целите на Стратегията. Секретариатът на СДДУ организира и координира подготовката на ежегодния доклад за изпълнението на Стратегията за децентрализация. Мониторинга се осъществява чрез прилагане на Система за наблюдение и оценка на изпълнението на Стратегията за децентрализация 2016-2025 г. Тази система включва:

**2.2.1. Определяне на ключови показатели и еталонни стойности, които трябва да се постигнат с изпълнението на Стратегията.** Годишно да се анализира и оценява степента на достигане до целевите равнища, които са по 6-те показателя, представени в таблица 12.



Таблица 12. Ключови показатели и еталонни стойности, които трябва да се постигнат с изпълнението на Стратегията

Показатели	Достигнати равнища		Средно равнище ЕС-28	Целеви равнища	
	2008 г.	2014 г.		2017 г.	2025 г.
Дял на общинските приходи в БВП	7.7%	6.7%	11.3%	8%	10%
Дял на общинските разходи в КФП	19.6%	15.1%	23.5%	18%	23%
Дял на общинските данъчни приходи във всички данъчни приходи	2.9%	3.1%	15.1%	6%	15%
Дял на собствените приходи във всички приходи на общинските бюджети	32.4%	34.1%	..	40%	60%
Дял на разходите за местни дейности, от всички общински разходи	57.6%	52.0%	..	60%	80%

#### Методика

1. Определят се годишните стойности на отделните показатели, като към стойността на предходната година за:

- 2015-2017 г. вкл. се добавя по 1/3 от разликата между 2017-2014;
- 2018-2025 г. вкл. се добавя по 1/8 от разликата между 2025-2017;

2. Достигнатото отчетно равнище на показателите се дели на очакваната им стойност, определена по т. 1 и се намира % на изпълнение;

- ако стойността на горното отношение е над 1-ца - имаме преизпълнение;
- ако стойността на горното отношение е между отношението между стойността на предходната година и очакваното равнище и 1-ца - имаме неизпълнение;
- ако стойността на горното отношение е по-малка от отношението между стойността на предходната година и очакваното равнище - имаме развитие в неправилна посока (централизация);

**2.2.2. Изпълнение на политиката за децентрализация на национално равнище, т.е. какво е вертикалното разпределение на ресурси, т.е. доколко те са сведени към по-ниски равнища на управление.**

*Ключов показател:* отношение на прираста на разходите в КФП към прираста на разходите в общинските бюджети. Ако това отношение е повече от 1-ца, това означава, че е налице политика към децентрализация, ако то е под единица, това означава, че публичните разходи се съсредоточават в централните институции

*Други показатели:*

- отношение на общинските приходи в БВП;
- дял на общинските разходи във всички разходи в КФП;
- дял на общинските данъци във всички данъчни приходи

**2.2.3. Оценка на правомощията на местните власти върху бюджетните приходи и разходи**

*Ключов показател:* дял на собствените приходи във всички приходи на общините

**2.2.4. Оценка на финансовото състояние на общините – разлика между общински приходи и разходи**

*Ключов показател:* Бюджетно салдо – бюджетни приходи (не се включва пар. 95), минус бюджетни разходи

*Други показатели:*

- Брутно салдо – (общински приходи, плюс просрочени вземания) – (общински разходи, плюс просрочени задължения);
- Нетен оперативен остатък – общински приходи, минус текущи общински разходи )
- Отношение на прираста на общинските приходи към прираста на общинските разходи

**2.2.5. Оценка на динамиката на общинските бюджети**

*Ключов показател:* прираст на общинските приходи

*Други показатели:*

- Прираст на собствените приходи
- Прираст на общинските разходи
- Прираст на капиталовите разходи

#### **2.2.6. Качествен анализ**

- Контрол на местните власти върху местните данъци и такси. Данъчни усилия. Покритие на разходите с приходи от местни такси за детските градини и ДСП
- Контрол на местните власти върху наемането на персонал и определянето на работните заплати. Дял на трудовите разходи в текущите разходи
- Контрол на местните власти върху решенията за капиталовите разходи и възможностите за дългово финансиране.
- Контрол на местните власти върху планирането и изпълнението на общинските бюджети

#### **2.2.7. Анализ и оценка на общини в критично финансово състояние**

*Ключов показател:* нетен оперативен остатък < 0

*Други показатели:*

- Прираст на приходите/прираст на разходите < 1;
- Прираст на приходите на общината/прираст на приходите на всички общини < 1;
- Дял на просрочените задължения/ всичко разходи > 5%;

#### **2.2.8. Удовлетвореност на гражданите от предоставяните им общински услуги**

Социологическо изследване. Ще се анализира:

- информираността на гражданите за предоставяните публични услуги;
- ползваните от гражданите публични услуги;
- мнението на гражданите за качеството, достъпа, цената, времето за предоставяне на публичните услуги
- мнението на гражданите за любезността и отзивчивостта на служителите при предоставяне на публичните услуги

### **2.2.9. Източници на информация за осъществяване на Система за наблюдение и оценка на изпълнението на Стратегията за децентрализация**

Официална информация, публикувана на интернет страниците на съответните първостепенни разпоредители с бюджет, в т.ч МФ, МРРБ, НСИ.

### **2.3. Актуализация на Стратегията за децентрализация**

За изпълнение на Стратегията се изготвят програми, в които са предвидени конкретни мерки за постигане на заложените стратегически цели и приоритети. Актуализация на Стратегията се извършва задължително след изтичане срока на действие на първата програма.

### **2.4. Връзка с други национални стратегии**

Функционално свързана с настоящата стратегия е Стратегията за развитие на държавната администрация 2014-2020 г. В нея са предвидени мерки, свързани с подобряване на координацията и структурата на администрацията на местно ниво, в това число:

- изграждане на капацитет на местно ниво за управление на децентрализирани функции в областта на образователните, здравните и социалните услуги, при същевременно засилване на гражданското участие и контрол;
- координацията в дейността на областните управители и териториалните звена при решаването на регионални задачи;
- подобряване на информационния обмен между централната администрация, областните администрации и общините чрез изграждане на подходящи информационни системи;
- окрупняване на териториалните звена на централната администрация без да се нарушава осъществяването на контролните функции на администрацията;
- установяване на консолидирана териториална структура на някои от министерствата на територията на областите;
- включване на териториални звена на централната администрация в състава на областната администрация, където това е целесъобразно;
- промяна на статута и правомощията на областните съвети за развитие с оглед повишаване на тяхната отговорност и подобряване на ефективността им.

Ето защо подобни приоритети и мерки не са включени в настоящата стратегия. Стратегията за децентрализация е синхронизирана с приетите към момента секторни стратегии в областта на образованието, вътрешните работи, социалната политика и културата.

Настоящата стратегия отразява и основните препоръки от мониторинговите доклади на СЕ за състоянието на местната демокрация.

### **II. 3. Източници за финансиране на Стратегията за децентрализация.**

Стратегията се финансира със средства от държавния бюджет и средства от оперативните програми на ЕС.

Осигуряване на финансирането за изпълнение на мерките от програмите за изпълнение на Стратегията за децентрализация се планират и осигуряват от отговорните институции за изпълнението им.

## Съдържание на таблиците и графиките

Таблица 1. Структура на приходите на общинските бюджети (в %) _____	13
Таблица 2. Разпределение на функциите според нивата на управление към 2000 г. _____	15
Таблица 3. Изпълнение на мерките от Програмите за децентрализация 2006-2015 г. _____	28
Таблица 4. Международни сравнения между ЕС и България по ключови показатели за периода 2006-2014 г. _____	38
Таблица 5. Справка за проведените заседания на СДДУ по години _____	45
Таблица 6. Присъствие на титулярите на заседанията на СДДУ в периода 2006-2008 г. _____	46
Таблица 7. Присъствие на титулярите на заседанията на СДДУ в периода 2009-2011 г. _____	47
Таблица 8. Присъствие на заседанията на СДДУ в периода 2013-2015 г. _____	47
Таблица 9. Квантифициран SWOT-анализ на процеса на децентрализация _____	85
Таблица 10. Дърво на проблемите _____	93
Таблица 11. Дърво на целите _____	96
Таблица 12. Ключови показатели и еталонни стойности, които трябва да се постигнат с изпълнението на Стратегията _____	105
Графика 1. Минимална численост на населението за създаване на кметство в периода 1995-2015 г. _____	11
Графика 2. Изпълнение на мерките по стратегически цели за периода 2006 - 2014 _____	29
Графика 3. Дял на общините, чиито детски градини са на делегирани бюджети в периода 2007 - 2015 _____	57
Графика 4. Дял на общините, които предоставят социални услуги чрез външни участници _____	62
Графика 5. Структура на областна администрация _____	78
Графика 6. Квантифициран SWOT анализ _____	90
Графика 7. Дърво на проблемите _____	94

## **Списък с използвани източници**

### **Нормативни и общи административни актове**

1. Конституция на Република България;
2. Европейска харта за местно самоуправление;
3. Закон за административно-териториалното устройство на Република България;
4. Закон за административно-териториалното деление на София и другите големи градове;
5. Закон за администрацията;
6. Закон за държавния служител;
7. Закон за закрила и развитие на културата;
8. Закон за културното наследство;
9. Закон за местните данъци и такси;
10. Закон за местното самоуправление и местната администрация;
11. Закон за Министерството на вътрешните работи;
12. Закон за народната просвета;
13. Закон за народните читалища;
14. Закон за обществените библиотеки;
15. Закон за общинската собственост;
16. Закон за общинския дълг;
17. Закон за опазване на околната среда;
18. Закон за предучилищното и училищното образование;
19. Закон за публичните финанси;
20. Решение № 633 от 8 септември 2014 г. на МС за приемане на стандарти за делегираните от държавата дейности с натурални и стойностни показатели през 2015 г.

### **Стратегически и програмни документи, доклади, споразумения**

21. Програма на правителството за стабилно развитие на България 2014 – 2018 г.;
22. Концепция за финансова децентрализация, приета с РМС № 399 от 2002 г.;
23. Програма за финансова децентрализация за периода 2002-2005 г.;
24. Стратегия за децентрализация 2006-2015 г., приета с РМС № 424 от 2006 г.;

25. Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация 2006 – 2009 г., приета с РМС № 424 от 2006 г.;
26. Актуализирана Стратегия за децентрализация от 2010 г., приета с РМС № 454 от 2010 г.;
27. Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация 2010 – 2013 г., приета с РМС № 454 от 2010 г.;
28. Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация 2014 – 2015 г., приета с Решение № 3 на СДДУ от 17.12.2013 г.;
29. Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво на Съвета на Европа, 2007 г.;
30. Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г.;
31. Стратегически план на НСОРБ, 2014 – 2020 г.;
32. Стратегия за развитие на пътната инфраструктура в Република България 2016 - 2022 г.;
33. Концепция за въвеждане на споделени услуги, одобрена на заседанието на САР, проведено на 5 март 2015 г.
34. Стратегия за развитие на доброволните формирования за защита при бедствия, пожари и други извънредни ситуации в Република България за периода 2012 – 2020 год., приета с Протокол № 39.26 на Министерския съвет от 17.10.2012 г.
35. Доклад за изпълнението на Стратегията за децентрализация и на Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация през 2006 г., приет с Протокол № 25.2 от заседанието на МС на 28.06.2007 г.
36. Доклад за изпълнението на Стратегията за децентрализация и на Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация през 2007 г., приет с Протокол № 31.2 от заседанието на МС на 07.08.2008 г.;
37. Доклад за изпълнението на Стратегията за децентрализация и на Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация през 2008 г., приет с РМС № 646 от 21.07.2009 г.;
38. Доклад за изпълнението на Стратегията за децентрализация и на Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация през 2010 г., приет с РМС № 570 от 28.07.2011 г.;
39. Доклад за изпълнението на Стратегията за децентрализация и на Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация през периода 2011-2012 г., приет с РМС № 719 от 22.11.2013 г.;
40. Доклад за изпълнението на Стратегията за децентрализация и на Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация през 2013 г., приет с Протокол № 28 от заседанието на МС на 09.07.2014 г.;



41. Доклад за изпълнението на Стратегията за децентрализация и на Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация през 2014 г., приет с Протокол № 30 от заседанието на МС на 29.07.2015 г.;
42. Споразумения за сътрудничество между Министерския съвет и НСОРБ за периода 2009 – 2013 и 2014 – 2016 г.;
43. Споразумение за сътрудничество между 43-то Народно събрание и НСОРБ;
44. Методика за изчисляване на стойността на показателите, приета с Решение № 2 на СДДУ от 2008 г.;
45. Национална програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка 2006 – 2015 г.;
46. Проучване практиката на страни-членки на Европейския съюз с функциониращи две нива на местно самоуправление, 2007 г. ФРМС;
47. Годишен доклад 2015 „Икономическо развитие и политики в България: оценки и очаквания“, Институт за икономически изследвания при БАН;
48. Първи мониторингов доклад за състоянието на местната и регионална демокрация в България, СЕ, 1998;
49. Препоръка 45 (1998) на Конгреса на местните и регионални власти на Съвета на Европа за състоянието на местното и регионално самоуправление в Република България;
50. Втори мониторингов доклад за състоянието на местната и регионална демокрация в България, СЕ, 2011;
51. Препоръка 310 (2011) на Конгреса на местните и регионални власти на Съвета на Европа „Местната и регионална демокрация в България“;
52. Регионални профили: Показатели за развитие 2015, Институт за пазарна икономика, 2015 г.

### **Публикации**

53. Бринкерхоф, Д., Б. Кросби - Управление на реформите в политиката", Агенция „Дейта“ ООД
54. Маринов, В. Партньори за развитие – Партньорски модел за стратегическо планиране на местното развитие, Университетска печатница УНСС;
55. Стефанова, М. Децентрализацията като аспект на интеграционния процес, В: Стефанова М., Калфова, Е. (Състав.) Децентрализация и интеграция: регионално и местно управление, С., 2004;

56. Стефанова, М. Местната власт в България, София, Университетско издателство “Свети Климент Охридски”, 1997;
57. Иванов, Ст. Системата на местните данъци и такси в България – възможности за бъдещо развитие, В: Национална конференция по местно данъчно законодателство, София 2000, Национално сдружение на общините в Република България;
58. Децентрализация на училищното образование в България, Институт „Отворено общество“, 2009;
59. Далмас, Д. Децентрализацията в България, София, 2009 г.;
60. „Местно самоуправление – предпоставки и тенденции“, МРРБ, 2008 г.;
61. Децентрализацията в България – обща оценка и препоръки, заключителен консултантски доклад, Херман Кореа, ПРООН, 1998 г.;
62. Основни термини и понятия в областта на децентрализацията, Херман Кореа, ПРООН, 1998 г.;
63. Децентрализацията и влиянието ѝ върху възможностите на общините и областите за усвояване на средства от фондовете на Европейския съюз, Станев, Х., Спиридонова, Ю., Джилджов, А., Институт „Отворено общество“, 2006 г.;
64. Drumeva, E. Local Government in Bulgaria, In: Kandeva, E (Ed.) Stabilization of Local Government, OSI/LGI 2001

#### **Източници от Интернет към 30.09.2015 г.**

1. Портал за децентрализация: <http://www.self.government.bg>
2. Национален статистически институт: <http://www.nsi.bg>
3. Евростат: <http://ec.europa.eu/eurostat>

### Списък на съкращенията

АТЕ	Административно-териториална единица
АТУ	Административно-териториално устройство
БАН	Българска академия на науките
БВП	Брутен вътрешен продукт
ГДБОП	Главна дирекция „Борба с организираната престъпност”
ГД СПРРАТУ	Главна дирекция „Стратегическо планиране на регионалното развитие и административно-териториално устройство“
ДВ	Държавен вестник
ДДФЛ	Данък върху доходите на физическите лица
ЕАД	Еднолично акционерно дружество
ЕС	Европейски съюз
ЕСС	Единна спасителна система
ЕХМС	Европейска харта за местното самоуправление
ЗА	Закон за администрацията
ЗАТУРБ	Закон за административно-териториалното устройство на Република България
ЗВ	Закон за водите
ЗДС	Закон за държавния служител
ЗЗРК	Закон за закрила и развитие на културата
ЗМВР	Закон за Министерството на вътрешните работи
ЗМДТ	Закон за местните данъци и такси
ЗМИ	Закон за местните избори
ЗМСМА	Закон за местното самоуправление и местната администрация
ЗОб	Закон за общинските бюджети
ЗОС	Закон за общинската собственост
ЗПУО	Закон за предучилищното и училищното образование
ЗРР	Закон за регионалното развитие
ЗТДСОГГ	Закон за териториалното деление на Столичната община и големите градове
ЗУТ	Закон за устройство на територията
КДБ	Консолидиран държавен бюджет
КМРВЕ	Конгрес на местните и регионални власти в Европа
КРБ	Конституция на Република България

КТ	Кодекс на труда
КФП	Консолидирана фискална програма
МВР	Министерство на вътрешните работи
МЗХ	Министерство на земеделието и храните
МК	Министерство на културата
ММС	Министерство на младежта и спорта
МО	Министерство на отбраната
МОН	Министерство на образованието и науката
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МС	Министерски съвет
МФ	Министерство на финансите
НПО	Неправителствени организации
НС	Народно събрание
НСИ	Национален статистически институт
НСОРБ	Национално сдружение на общините в Република България
ОДМВР	Областни дирекции на МВР
ОСР	Областен съвет за развитие
ПМС	Постановление на Министерския съвет
РМС	Решение на Министерския съвет
РСО	Регионално сдружение на общини
САР	Съвет за административна реформа
СДВР	Столична дирекция на вътрешните работи
СДДУ	Съвет по децентрализация на държавното управление
СЕ	Съвет на Европа
СИДУМН	Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво
СРДА	Стратегия за развитие на държавната администрация

## **ПРИЛОЖЕНИЯ**

## ПРИЛОЖЕНИЕ № 1

### Терминологичен речник

<i>Използвани термини</i>	<i>Дефиниция</i>
<b>База/основа на данък или такса</b>	<p>Брой/ сума на облагаемите данъчни единици, върху които се изчислява данъчното задължение. Когато данъчната основа не обхваща всички данъчни единици, това означава, че определени данъчни единици са освободени от облагане. Базата/ оснвата може да бъде под формата на обективен показател в стойностно изражение или натурален показател. Например "основа" за определяне размера на таксата за битови отпадъци е обективен показател в стойностно изражение, на базата на който се определя процентът или промилът на пропорционалната такса, или натурален показател, въз основа на който таксата се определя на единица (например лв./1 човек, лв./куб.м изразходвана вода и други).</p> <p><i>(източници: Стоянов, В., Михалкова, Л. Финанси, С. 1998; Закон за местните данъци и такси, обн. ДВ. бр.117 от 10 декември 1997г., посл. доп. ДВ. бр.79 от 13 октомври 2015 г.)</i></p>
<b>Глобализация</b>	<p>Процес на нарастваща икономическа интеграция в световен мащаб, чиито основни двигателни сили са:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Либерализацията на международната търговия и движението на капитали;</li><li>2. Ускоряването на техническия прогрес и настъпването на информационното общество;</li><li>3. Дерегулирането.</li></ol> <p>Тези три фактора взаимно си влияят.</p> <p><i>(източник: Основни термини и понятия в областта на децентрализацията, проф. Херман Кореа Диаз)</i></p>
<b>Данъчна ставка/ размер/ норма/ квота</b>	<p>Данъкът, с който се облага една (облагаема) данъчна единица. Установява се в абсолютна сума, процент или промил.</p> <p><i>(източник: Стоянов, В., Михалкова, Л. Финанси, С., 1998; лекции по икономика <a href="http://www.bg-ikonotika.com/2010/12/7.html">http://www.bg-ikonotika.com/2010/12/7.html</a>)</i></p>

<p><b>Делегиран бюджет</b></p>	<p>Бюджет на второстепенен или от по-ниска степен разпоредител с бюджет, за който правото за промени в разходите е предоставено на съответния разпоредител с бюджет по силата или въз основа на закон</p> <p><i>(източник: § 1 на Допълнителните разпоредби на Закона за публичните финанси, обн. ДВ. бр.15 от 15 Февруари 2013 г.)</i></p>
<p><b>Делегирани дейности</b></p>	<p>Дейностите по предоставяне на държавни публични услуги, до които населението следва да има осигурен равностоен достъп в съответствие с действащото законодателство и които се финансират изцяло или частично от държавния бюджет чрез бюджетите на общините</p> <p><i>(източник: § 1 на Допълнителните разпоредби на Закона за публичните финанси, обн. ДВ. бр.15 от 15 Февруари 2013 г.)</i></p>
<p><b>Делегирани услуги</b></p>	<p>Услуги, при които държавата е делегирала на общините тяхното управление и финансиране, но не и отговорността за определяне на видовете услуги, качествените им характеристики, достъпа до тях и др.</p> <p><i>(източник: Актуализирана Стратегия за децентрализация от 2010 г., приета с РМС № 454 от 2010 г.)</i></p>
<p><b>Децентрализация</b></p>	<p>Процес на прехвърляне на права, отговорности и ресурси за тяхното упражняване от по-високо към по-ниски равнища на публичното управление. Целта на този процес е предоставянето на по-добри и качествени услуги на гражданите и бизнеса. Децентрализацията има 3 основни форми: <i>административна, политическа и финансова.</i></p> <p>При <b>административната децентрализация</b> по-високото равнище на териториално управление прехвърля два вида права и отговорности към по-ниските нива на управление:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• правомощия за вземане на решения, отнасящи се до вида, обхвата и качеството на публичните услуги;</li> <li>• правомощия за управление на дейностите, свързани с предоставяне на услугите - откриване/закриване на структурни звена, брой и структура на персонала, размер на</li> </ul>

заплащане, предоставяне на услугите от външни изпълнители, собственост и управленски контрол.

Административната децентрализация има три степени: пълна, делегиране и деконцентрация.

*Пълни* права и отговорности за предоставяне на дадена услуга и за нейното финансиране може да получи само относително независима и самоуправляваща се публична институция. В случая едната власт се отказва от правото и отговорността да предоставя определени услуги, а другата получава пълни права да взема решения за предоставяне или не на услугите, какъв да бъде техният обхват, качество, начин на предоставяне, източници на финансиране и други.

Централната власт прехвърля права на общините, да предоставят специфични местни услуги, отговорността да определят тяхното количество и качество, както и всички останали въпроси, свързани с тяхното управление и финансиране. Общината от своя страна може да прехвърли отговорността на кметствата и заведенията за услуги да решават всички въпроси по предоставянето на локални услуги.

*Делегирането* е ниска степен на административна децентрализация, при което по-високото равнище на териториално управление предоставя на по-ниското равнище част от необходимите правомощия за осъществяване на определени услуги.

Обикновено делегираните правомощия са в сферата на организацията и финансирането. Органът, който делегира определени права, не прехвърля отговорността за предоставянето на съответните услуги.

Пример за такива отношения между централната и местната власт са делегираните услуги. Държавата делегира на общините управлението и финансирането им, но не и отговорността за определяне на видовете услуги, качествените им характеристики, достъпа до тях и др. Делегираните бюджети в областта на



системата на образованието са типичен пример за подобни отношения между съответната община и заведението за услуги.

*Деконцентрацията* е прехвърляне на правомощия и ресурси за тяхното упражняване от централен орган на изпълнителната власт към териториални административни звена на негово подчинение.

Териториалните звена на централната изпълнителна власт са йерархично подчинени, нямат финансова самостоятелност и ръководителите им се назначават от централната институция. Те изпълняват цели от нейно име и за нейна сметка.

Деконцентрирани териториални звена са регионалните инспекторати и служби на министерствата и агенциите. В рамките на общината деконцентрирани са отношенията между общинската администрация, кметствата и заведенията за услуги.

Като елемент на деконцентрацията е и процеса на *делокализация*. Това е процес, при който една институция се премества от едно място на друго от националната територия, без каквито и да е промени в процеса на вземане на решения и в управлението на бюджета на тази институция. Например: когато една институция, занимаваща се с морски транспорт бъде физически преместена от столицата на страната в крайморски град в страната, заедно с нейния ръководител, персонал, бюджет и т. н.

**Политическата децентрализация** представлява предоставяне на правомощия за вземане на решения и контролиране на тяхното изпълнение на по-широк кръг от заинтересовани институции или такива, които са по-близо до гражданите и потребителите на услуги. Колкото е по-голям кръгът на хората, които вземат решения и контролират тяхното изпълнение и колкото по-близо са те до местната общност, толкова по-висока е степента на политическа децентрализация. Примери за политическа децентрализация са реалната възможност на местните власти да участват в разработването на нормативната база на

местното самоуправление, на кметствата и директорите на общинските звена – в регулиращите дейността им местни наредби; на населението и местните граждански структури – в разработването и контрола на местната политика по отношение на видове услуги, качество, достъп, управление и финансиране.

**Финансова децентрализация** представлява предоставяне на ресурси, прехвърляне на източници на ресурси, на права за определяне на техния размер, начин на използване и на отговорности за финансиране на публични услуги.

В този смисъл степента на финансова децентрализация се определя от:

- наличните видове ресурси, постъпващи в бюджета на по-ниското равнище на териториално управление, и неговите правомощия за определянето им, т.е. от видовете приходи и приходните правомощия;
- възможността на по-ниското равнище на териториално управление да използва наличните ресурси, т.е. разходните му права и отговорности.

Правомощията по приходите на местните органи се свързват с наличието на собствени приходи, с възможността за определяне на вида и размера им; придобиването на финансови ресурси от управление и разпореждане със собственост; възможността за организиране, събиране и използване на финансови средства от потребителите/местната общност; планирането и администрирането на собствени приходи; видовете субсидии и други трансфери от по-високи равнища на управление; начините на определянето и разпределението им, степента на свобода за използването им, възможностите за кредитиране.

Разходните права и отговорности на местните органи за управление се свързват с възможността за: планиране на разходите; правото на задържане на текущите икономии на средства и преходния остатък; преразпределяне на средства между функции, дейности, видове разходи; наличие на инвестиционни ресурси;

	<p>делегиране на средства на външни изпълнители; финансов контрол на използването на средствата.</p> <p><i>(източник: Актуализирана Стратегия за децентрализация от 2010 г., приета с РМС № 454 от 2010 г.)</i></p>
<p><b>Добро управление</b></p>	<p>В края на 90-те години на 20-ти век международните организации започнаха да формират принципи за добро управление. Доброто управление надгражда разбирането за традиционното управление. То винаги следва да се разглежда в контекста на демократичното управление. През последното десетилетие все повече граждани се организират, за да разширят своето влияние върху дебатите по политиката, да оказват натиск върху своите правителства да бъдат по-отзивчиви и отговорни, и да настояват за по-голяма роля в управлението. Тези тенденции към овластено участие и активност в политиката присъстват на всички нива – от местно до национално и международно. Участието на заинтересованите страни е в сърцевината на управлението на политическия процес и демократичното управление като цяло.</p> <p>От 80-те години на 20 век в световен мащаб започва да се дискутира и да се въвежда в публичната администрация прилагането на принципите на добро управление. Това най-общо се постига чрез прилагане на принципите на икономическата ефективност в публичния сектор. Държавата трябва да се прояви в качеството на добър собственик, управляващ ефективно публичната собственост чрез принципите на стратегическото управление. Като приоритет започва да се разглежда прилагането на мениджърски техники на икономическо управление, отчитащи доколко и как разходите отговарят на постигнатите резултати. Проблематиката на доброто управление и съответстващите примери на поведение на служителите в публичната администрация са тясно свързани с цялостния стремеж на демократичните страни към повишаване на качеството на публичната власт на всички нива. През октомври 2007 г. на 15-тата сесия на Конференцията на европейските министри, отговорни за местното и регионално</p>

управление на Съвета на Европа (СЕ) в гр. Валенсия, Испания бе приета Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво на СЕ. В тази Стратегия са формулирани 12 принципа за добро управление, които са:

1. *Честно провеждане на изборите, представителност и гражданско участие* - да се осигурят реални възможности за всички граждани да упражняват правото си на глас по въпроси от обществен интерес;
2. *Отзивчивост* - да се осигури непрекъснато във времето посрещане на нуждите и законно обосноващите очаквания на гражданите от страна на местните власти;
3. *Ефективност и ефикасност* - да се гарантира постигане на целите чрез оптимално използване на наличните ресурси;
4. *Откритост и прозрачност* - да се осигурява обществен достъп до информация и да се улеснява разбирането за това, как се решават обществено значимите въпроси;
5. *Върховенство на закона* - да се гарантира честност, безпристрастност и предсказуемост;
6. *Етично поведение* - да се гарантира, че общественият интерес е поставен над личните интереси;
7. *Компетентност и капацитет* - да се гарантира, че местните представители на населението, както и назначаемите служители са в състояние да изпълняват своите задължения;
8. *Иновации и отвореност към промени* - да се гарантира, че се извлича практическа полза от въвеждането на нови решения и добри практики;
9. *Устойчивост и дългосрочна ориентация* - да се взимат под внимание интересите на бъдещите поколения;
10. *Стабилно финансово управление* - да се гарантира целенасочено и продуктивно използване на обществените фондове;
11. *Човешки права, културно разнообразие и социално единство* - да се гарантира, че са защитени всички граждани и е зачетено човешкото им достойнство, както и това, че никой от тях

	<p>не е дискриминиран или изключен от обществения живот;</p> <p>12. <i>Отчетност</i> - да се гарантира, че избираемите представители на властта и назначаемите общински служители поемат и носят отговорност за своите действия.</p> <p><i>(източник: Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво на СЕ)</i></p>
<b>Заведения за услуги</b>	<p>Заведения за предоставяне на услуги в секторите социални дейности, здравеопазване и образование. Тези заведения могат да бъдат собственост на община и/или да изпълняват дейности, които могат да бъдат делегирани или местни.</p>
<b>Класификации на компетенциите на общините</b>	<p>В рамките на ЕС най-разпространената класификация на компетенциите е тази за <b>собствените и делегираните компетенции</b>. <b>Собствените компетенции</b> са тези, които местната общност упражнява свободно в рамките на закона, от свое име и за които нейните органи носят отговорността пред избирателите. Те са свързани с юридическата концепция за местното самоуправление.</p> <p><b>Вторите</b> се осъществяват чрез делегиране на компетенции на местните власти от страна на централната власт, които се упражняват от нейно име и под нейн контрол. Такива компетенции има в Германия, Испания, Франция, Унгария, Италия и Холандия. По-маловажни са във Франция поради гъстата мрежа от деконцентрирани държавни служби.</p> <p>Втората използвана класификация е тази, която прави разграничение между <b>задължителни и факултативни компетенции</b>. Тази класификация не съответства на предходната: например, задължителната компетенция може да бъде както собствена, така и делегирана компетенция. <b>Задължителната компетенция</b> е юридическо задължение за местната общност, която е титуляр на компетенцията, а при <b>факултативната компетенция</b> местната власт разполага със свободата да я упражнява или не. Разбира се, задължителните компетенции изискват по-подробна регламентация. Факултативни компетенции има в Германия, Франция, Унгария и др.</p>

	<i>(източник: Информационен бюлетин „Местна демокрация и регионална политика“, Национален център за териториално развитие, бр. 8 от 2005 г.)</i>
<b>Местни данъци</b>	<p>Данъци, които се определят и събират от общините. Общинският съвет на съответната община определя размера на местните данъци при условия, по ред и в границите, установени със ЗМДТ. В общинския бюджет постъпват следните местни данъци:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• данък върху недвижимите имоти;</li> <li>• данък върху наследствата;</li> <li>• данък върху даренията;</li> <li>• данък при възмездно придобиване на имущество;</li> <li>• данък върху превозните средства;</li> <li>• патентен данък;</li> <li>• туристически данък.</li> </ul> <p><i>(източник: Закона за местните данъци и такси, обн. ДВ. бр.117 от 10 декември 1997г., посл. доп. ДВ. бр.79 от 13 октомври 2015 г.)</i></p>
<b>Местни дейности</b>	<p>Дейностите по предоставяне на публични и други услуги, които общините предоставят въз основа на закон и/или решение на общинския съвет и които не се финансират като делегирани от държавата дейности</p> <p><i>(източник: § 1 на Допълнителните разпоредби на Закона за публичните финанси, обн. ДВ. бр.15 от 15 Февруари 2013 г.)</i></p>
<b>Местни такси</b>	<p>Такси, които се определят и събират от общините. Общинският съвет на съответната община определя размера на местните такси по ред, установен със ЗМДТ. Местните такси се определят въз основа на необходимите материално-технически и административни разходи по предоставяне на услугата. Общините събират следните местни такси:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• за битови отпадъци;</li> <li>• за ползване на пазари, тържища, панаири, тротоари, площади и улични платна;</li> <li>• за ползване на детски ясли, детски кухни, детски градини,</li> </ul>

	<p>специализирани институции за предоставяне на социални услуги, лагери, общежития и други общински социални услуги;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• за дейностите по отглеждане и възпитание в задължителното предучилищно образование за ползване на детската градина или училището извън финансираните от държавата дейности;</li> <li>• за технически услуги;</li> <li>• за административни услуги;</li> <li>• за откупуване на гробни места;</li> <li>• за дейности по обща подкрепа по смисъла на Закона за предучилищното и училищното образование, които не се финансират от държавния бюджет и се осъществяват от центровете за подкрепа за личностно развитие;</li> <li>• за притежаване на куче;</li> <li>• други местни такси, определени със закон.</li> </ul> <p><i>(източник: Закона за местните данъци и такси, обн. ДВ. бр.117 от 10 декември 1997 г., посл. доп. ДВ. бр.79 от 13 октомври 2015 г.)</i></p>
<p><b>Местно самоуправление</b></p>	<p>Правото и реалната възможност за местните общности да регулират и управляват в рамките на закона, на тяхната отговорност и в интерес на тяхното население съществена част от обществените дела. Това право се упражнява чрез съвети или събрания, чиито членове са избрани чрез свободни, тайни, равни, преки и общи избори и които могат да имат изпълнителни органи, които отговарят пред тях.</p> <p><i>(източник: Европейска харта за местно самоуправление)</i></p>
<p><b>Модернизация на администрацията</b></p>	<p>Процес на подобряване на управлението на правителството (като напр. внедряване на нова система за събиране на данъци и такси с цел да се намали възможността за неплащане и пр.).</p>
<p><b>Общински облигации/ ценни книжа</b></p>	<p>Облигацията е документ за дълг, т.е. за предоставена парична сума на кредит от притежателя на облигацията на нейния издател (емитент). Облигацията е вид ценна книга на кредитора, и като такава е с предварително фиксиран постоянен доход под формата</p>

	<p>на купони (лихва) и изплащане на главницата на падежа в зависимост от вида на самата облигация. Ако емитента на облигацията е община, могат да съществуват основно два типа общински облигации: облигации, гарантирани с данъчни постъпления, и облигации, гарантирани с бюджетни приходи. Емитирането на общински облигации е сериозен източник за решаване на проблемите за приходната част на общинския бюджет. Те обаче изискват много задълбочени проучвания и се използват тогава, когато общината има стабилни местни приходи.</p> <p><i>(източник: Наръчник за управление на местни финанси и бюджет, С., 2003)</i></p>
<b>Правомощие</b>	<p>Характерна черта на неиндивидуалните субекти на правото. При тези субекти на правото има пълно съвпадение на качествата "правоспособност" и "дееспособност" в едно общо, неприсъщо на индивидуалните субекти, качество, наречено "праводееспособност" (нарича се още "правомощие", "компетенция"), което качество е неизменно за неиндивидуалните правни субекти през целия период на съществуването им.</p> <p><i>(източник: Основи на правото и държавата (лекции) – гл. ас. Г. Денков, СУ, <a href="http://www.legaltheory.org">www.legaltheory.org</a>)</i></p>
<b>Принцип на субординацията</b>	<p>Система, при която по-нисшите нива в йерархията се подчиняват на по-висшите нива. Дейността на долустоящите звена в системата се определя от решенията на горестоящите. Решенията на едни органи имат задължителен характер по отношение на други органи в системата. При йерархическите системи нивата на субординация обикновено са ясно очертани и отношенията между тях са регламентирани.</p>
<b>Принцип на субсидиаритета</b>	<p>В чл. 4 на ЕХМС са регламентирани 6 принципа, които очертават обхвата на местното самоуправление. Един от тях е т.нар. „принцип на субсидиаритета“. Същността му се изразява в това, че изпълнението на дадени функции трябва да бъде възлагано на властите, които се намират най-близко до гражданите и които ще могат да ги изпълняват най- оперативно, ефективно и съобразно</p>



	<p>специфичните потребности на местното население. Този принцип трябва да се спазва при преразпределение на функциите между различните нива на властта.</p> <p><i>(източник: Европейска харта за местно самоуправление)</i></p>
<b>Регионализация</b>	<p>Процес на разделяне на територията на страната на известен брой поднационални области, съгласно един или няколко критерия. Критериите за регионализация на една страна могат да варират в зависимост от основната цел на съответното териториално разделение на страната: географско, административно и икономическо.</p> <p><i>(източник: Основни термини и понятия в областта на децентрализацията, проф. Херман Кореа Диаз)</i></p>
<b>Регионално развитие</b>	<p>Процес на постоянни социални промени, способстващи за трайното и устойчиво развитие на общността в конкретен регион. То предполага протичането на многосекторен и сложен процес, свързан с определени цели: икономически растеж, устойчиво развитие, социална интеграция, качество на живот, опазване на околната среда.</p> <p>С развитието на процеса на интеграция на страната в глобализирания пазар общината става прекалено малка, за да може да провежда политика насочена към развитието на собствена пазарна динамика, предназначена да задоволява не само националния пазар, но и характеризиращите се с голяма конкуренция международни пазари. Затова става необходимо да се създадат междинни нива и звена, които да имат достатъчен капацитет и правомощия, за да са в състояние да провеждат процес на развитие на преимуществата на съответния район и да участват в конкуренцията за инвестиции, както на национално, така и на международно ниво.</p> <p>В този смисъл регионализацията и регионалното развитие стават важни понятия, в контекста на процеса на децентрализация.</p> <p><i>(източник: Основни термини и понятия в областта на децентрализацията, проф. Херман Кореа Диаз)</i></p>

<b>Собствена приходна база на общината</b>	Обобщено наименование на всички приходи на общината съгласно чл. 45, ал.1, т.1 от ЗПФ.
<b>Собствени приходи на общините</b>	Собствени приходи в общинския бюджет включват: а) местни данъци - при условия, по ред и в граници, установени със закон; б) такси - при условия и по ред, установени със закон; в) услуги и права, предоставяни от общината; г) разпореждане с общинска собственост; д) глоби и имуществени санкции; е) лихви и неустойки; ж) други постъпления; з) помощи и дарения; <i>(източник: Закон за публичните финанси, обн. ДВ. бр.15 от 15 Февруари 2013 г.)</i>
<b>Бюджетни взаимоотношения</b>	Бюджетните взаимоотношения са трансфери и временни безлихвени заеми. <i>(източник: § 1 на Допълнителните разпоредби на Закона за публичните финанси, обн. ДВ. бр.15 от 15 Февруари 2013 г.)</i>
<b>Трансфер</b>	Безвъзмездно прехвърляне на парични средства между централния бюджет, бюджетите, сметките за средства от Европейския съюз и сметките за чужди средства, включително предоставянето на средства за финансиране на конкретни дейности и услуги, когато такова предоставяне на средства не се класифицира като разход/приход. <i>(източник: § 1 на Допълнителните разпоредби на Закона за публичните финанси, обн. ДВ. бр.15 от 15 Февруари 2013 г.)</i>
<b>Факултативни услуги</b>	Виж Класификации на компетенциите на общините

<p><b>Форми на държавно устройство</b></p>	<p>На субстанционално ниво държавата съществува в две форми – унитарна (единна) и федеративна (съюзна) държава, федерация. Те изразяват спецификата на структуриране и интегриране на субстанцията на държавата – население и територия. На това ниво на проявление се структурират териториалните общности и политико-териториалните общности. Интегрирането се осъществява чрез разделяне на функциите на държавната власт между тези общности.</p> <p><i>Унитарната държава</i> съществува като една политико-териториална общност. В нейните рамки се обособяват административно-териториални общности – общини, области, околии, окръзи и др., като структурни елементи. Механизмът на интеграция се осъществява чрез упражняването на една централизирана държавна власт, съчетано с местно самоуправление.</p> <p>Унитарната държава има една законодателна, изпълнителна и съдебна власт, които се осъществяват от едно законодателно тяло и централизирани изпълнителни и съдебни органи. Тяхната властническа компетентност е установена в една Конституция и едно единно законодателство и се простира върху цялата територия и население.</p> <p>Ефективността на управлението се постига чрез деконцентрация на изпълнителната и съдебната власти посредством разделяне на дейности между централни и териториални техни органи. Законодателната власт и централните органи на изпълнителната и съдебната власти имат обща национална компетентност и изразяват централизирания правов ред. Териториалните органи на властта имат териториална компетентност в зависимост от административно-териториалното деление на държавата и обособяването на съдебните райони.</p> <p>В съвременната държава интеграцията се осъществява и чрез децентрализиране на властта, което намира израз в самоуправлението на административно-териториалните общности.</p>
--	--

В унитарната държава се установява и реализира една държавна власт. В този смисъл административно-териториалните общности нямат своя власт.

Упражняваната от местните органи власт е ограничена в няколко насоки. Първо, те регулират и управляват обществени дела в рамките на закони. Те упражняват една делегирана компетентност, която не могат да надхвърлят. Местните органи не могат сами да определят кръга на своите правомощия. Правото им да нормират и управляват не е първично, а производно и затова – ограничено. Второ, дейността на местните власти е поставена под контрола на държавната власт, който се осъществява както от органи на изпълнителната власт, така и от съдебната власт. Трето, самото структуриране на териториалните общности, както и организацията на местните органи се определя от централната държавна власт по законодателен път.

Унитарни са повечето държави-членки на ЕС: България, Франция, Гърция, Италия и др.

Втората форма на държавно устройство е *федерацията*. Федерализмът е модел на структуриране на политико-териториалните общности и тяхното интегриране в обединена политическа общност. Той се осъществява чрез обособяване и обединяване на държави.

Федерацията е съставна държавна общност, която включва федералната държава и държавите – федерати. Федералната държава включва като свои части федератите, но те запазват своята държавна самостоятелност, не се сливат в една обща държава. Федерализмът е начин за вертикално разделение на властта между федералната държава и федератите като две различни държавни организации. Всяка от тях учредява и упражнява своя държавна власт, като двете нива на властта са координирани и същевременно независими едно от друго. Когато регионалната власт е зависима от централната, държавата е *унитарна*. Когато централната власт е

зависима от регионалните, е налице **конфедерация**, съединение на държави. Федерацията е средата на тези две крайности: тя е съюз на държави, които съществуват чрез разпределение на взаимно ограничени и самостоятелни федерална и федератна власти.

Федерацията се образува на конституционно-правно основание. Конституирането ѝ става чрез приемане на федерална конституция. Федералната държава обединява населението и територията на федератите в едно цяло, върху което упражнява собствена федерална власт. Тази власт е първична и произтича от съвкупната обединена общност. Всички граждани на федератите стават граждани и на федерацията.

Властта на федералната държава е самостоятелна и независима. Федералната държава има свой законодателен орган и свои органи на изпълнителна и съдебна власт. Законодателното тяло винаги е двукамерно. Долната камара (конгрес) изразява интересите на отделните федерати чрез техните представители, горната камара (сенат) изразява интересите на цялото, на съюза.

Възможността на федералната държава да увеличава или ограничава своята компетентност е заложена във федералната конституция чрез модела на съотношение с федералната власт.

Федералната държава е носител на собствен държавен суверенитет и е самостоятелен субект на международното право.

В рамките на съюза неговите членове – федератите – запазват своята държавна самостоятелност. Те формират своя държавна власт, която реализират в границите на своята територия. Федератите осъществяват своя законодателна, изпълнителна и съдебна власт без намеса и пряк контрол на централната (федералната) власт. Най-често секторните политики като външните отношения, отбраната и финансите остават в правомощията на централното правителство. Същевременно такива сектори, като вътрешни работи, административно-териториално устройство, правосъдие, социални дейности, образование, здравеопазване и др., са в компетенциите на федералните единици.

	<p>В границите на своята територия всяка държава-федерат установява вътрешно АТУ и предоставя самоуправление на своите териториални общности.</p> <p>Примери за федерални държави в рамките на ЕС са Германия, Австрия и Белгия.</p> <p><b>Конфедерацията</b> е съюз на държави, които запазват в значителна степен своя суверенитет. Създаването на конфедерацията се основава на общи интереси и пълно съгласие (консенсус) при вземането на решения. Типичен пример за конфедерация е Швейцария.</p> <p>(източници: <i>Основи на правото и държавата (лекции)</i> – гл. ас. Г. Денков, СУ, <a href="http://www.legaltheory.org">www.legaltheory.org</a>; Бъчваров, М., <i>Геополитика – терминологичен справочник</i>, София, 1999 г.)</p>
<p><b>Форми на държавно управление</b></p>	<p>Проявлението на държавата на институционално ниво разкрива изключително разнообразие от форми, определени в теорията като “форми на държавно управление”. Съществуват най-различни определения както на съдържанието, така и на видовете форми на управление. За това има една обективна причина – непрекъснатото развитие на организацията на управлението на държавата, както и съчетаването на различните видове компоненти, което прави относително всяка интуитивна претенция за завършеност на понятието и за строга класификация на проявленията.</p> <p>Формата на държавно управление е начинът на структуриране и интегриране на висшите държавни органи, осъществявано чрез определени отношения спрямо и между тях.</p> <p>Класическото разделение на формите на управление е на <b>монархия</b> и <b>република</b>.</p> <p>Съвременната конституционна държава запазва разделението между монархия и република като формални видове форми на държавно управление. Съдържанието на формите на управление днес се определя от интегриращите отношения между централните държавни органи, осъществяващи трите власти. На преден план се извеждат преди всичко отношенията между органите на</p>

законодателната и изпълнителната власт, които служат и като основен критерий за определяне на видовете форми на управление. Така поставен въпросът не изключва формалното разграничение между монархия и република, но до голяма степен го обезличава. От една страна твърде относителна става разликата между конституционната и парламентарната монархия, тъй като съвременните монархии са с парламентарно управление. От друга страна почти всички републики имат президент, но това обикновено се съчетава с парламентарно управление.

Ето защо класическото разделение на формите на монархия (конституционна и парламентарна) и на република (президентска и парламентарна) е практически преодоляно. От една страна президентското управление е винаги републиканско, докато парламентарното е налице и в републиката, и в монархията.

В рамките на ЕС монархии са Великобритания, Испания, Швеция, Белгия, Нидерландия, Дания и Люксембург.

Практически понастоящем съществуват 3 (републикански) форми на държавно управление: *президентско*, *парламентарно* и *полупрезидентско*.

При *президентското управление* президентът осъществява изпълнителната власт, а парламентът има изцяло законодателната власт. Това е формата, при която има реално и пълно разделение на двете власти. Президентът няма право да разпуска парламента, той и неговите министри нямат право на законодателна инициатива, но парламентът не може да търси отговорност от тях.

Президентът при президентското управление се избира с пряко или косвено гласуване и съчетава правомощията на държавен глава и на носител на изпълнителната власт. Той сам определя министрите си, които са отговорни единствено пред него. Той може да ги сменя по всяко време.

Министрите не образуват правителство като колективен орган, тъй като всеки един от тях поотделно осъществява политиката на

президента. Той може да ги свиква за консултации, като участници в консултативен орган, наречен “кабинет”. Но този орган няма своя компетентност и колективна отговорност. В рамките на кабинета президентът е самовластен, а не пръв между равни.

Държави с президентско управление са Кипър, Беларус и др.

**Парламентарното управление** е представително управление, в което водеща роля има парламента. Тя се проявява в контрола върху правителството, което осъществява изпълнителната власт. Парламентът избира министрите като членове на колективен орган (Министерски съвет, Правителство) и ги отзовава. Правителството е отговорно пред парламента и това е политико-правното основание то да се сформира от парламентарното партийно мнозинство.

Особено място при парламентарното управление заема държавния глава. В конституционната монархия монархът е едновременно и държавен глава, и титуляр на изпълнителната власт, която той делегира на министрите. При това той е политически неотговорен, а отговорността се носи от тях. Този компромис между абсолютната еднолична власт и абсолютното народовластие отдавна е изчерпан от съдържание. Затова монархът в парламентарните републики и президентът в парламентарните републики остават извън държавната власт и осъществяват основно прерогативите на държавен глава. Разликата между тях е в това, че президентът се избира, участието му в управлението е ограничено с мандат и е политически отговорен, докато монархът се наследява и е политически неотговорен. Президентът при парламентарното управление се избира обикновено от парламента, има случай и на пряк избор (както е понастоящем в България).

Държави с парламентарно управление са България, Гърция, Чехия, Унгария и др.

**Полупрезидентското** управление (М. Дюверже го кръщава така) е републиканска проекция на конституционната монархия. Мястото на наследствения монарх е заето от избран президент.



Президентът е държавен глава, но за разлика от президента при парламентарното управление той изпълнява реални, а не символични функции. Той има прерогативи, които го извеждат от сферата на “неутралната” власт. Основанието за това е неговия пряк избор. Той се избира от суверена непосредствено или при посредничеството на “големи избиратели” по американски образец. Парламентарният държавен глава, независимо дали е наследствен монарх или парламентарно избран президент, остава само символ и няма легитимност, сравнима с тази на народните представители. Президент, избран въз основа на всеобщо избирателно право, е равен по легитимност с парламента. Оттук произтичат политическата сила и могъщество на президента, залегнали в полупрезидентското управление.

Същността на полупрезидентското управление е в участието на президента в изпълнителната власт. Той я разделя с министър-председателя и е неин ръководител.

В различните държави президентът действа преимуществено като регулатор или като управник.

Най-важното правомощие на президента, което до доближава до едноименния орган в президентската република, е назначаването на правителството. Парламентарните избори определят политическата конфигурация на парламента. В качеството си на държавен глава президентът възлага на парламентарно представена политическа сила да състави правителство, което той назначава.

Държави с полупрезидентско управление са Франция, Румъния, Португалия и др.

*(източници: Основи на правото и държавата (лекции) – гл. ас. Г. Денков, СУ, [www.legaltheory.org](http://www.legaltheory.org); Бъчваров, М., Геополитика – терминологичен справочник, София, 1999 г.)*

**ИЗПЪЛНЕНИ МЕРКИ ОТ ПРОГРАМИТЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СТРАТЕГИЯТА ЗА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ЗА ПЕРИОДА 2006-2009 И 2010-2013 Г.**

**1. Изпълнени мерки от Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация 2006-2009 г.**

**СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 1 - Ускорено прехвърляне на правомощия и ресурси от държавните органи към общините за укрепване на местното самоуправление**

**Приоритет 1. Прехвърляне предоставянето на обществени услуги от държавата към общините**

Мярка	Резултат
3. Преминаване на домовете за отглеждане на деца, лишени от родителски грижи, с изключение тези с национално значение, към общините като делегирана услуга	С изменения в ЗНП домовете за отглеждане на деца лишени от родителски грижи се преобразуваха като специализирани институции за предоставяне на социални услуги като делегирана дейност на общините от 1 януари 2007 г.
5. Създаване и текущо предоставяне на алтернативни социални услуги в общността	През 2006 г. се разкриха като делегирана от държавата дейност 49 нови социални услуги в общността, а през 2007 г. – 47 нови социални услуги в общността
7. Проучване на възможностите за предоставяне от общините на услуги като обществена полиция, пожарна охрана, топлофикация, ВиК, кабелна телевизия и други, типични за практиката в ЕС	Изготвен аналитичен доклад с препоръки за децентрализация на услуги.
8. Извършване на анализ и оценка на отговорностите на държавата и общините по поддържане на хидротехническите съоръжения и речните корита	Изготвен аналитичен доклад с препоръки за подобряване на услугите.

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

Мярка	Резултат
1. Съдействие за промяна на Конституцията за предоставяне на общински данъчни правомощия и пълни правомощия по общинските такси	С решение No 1/14.9.06 г. СДДУ подкрепи необходимостта от промени в Конституцията на Република България, свързани с предоставяне на данъчни правомощия на общините и пълни правомощия по общинските такси и определи членове, които да подпомагат обсъждането на промените в НС. Конституцията беше променена от 40-то Народно събрание на Република България през януари 2007 г.
2. Предоставяне на правомощия на общините да определят ставките на местните данъци и видовете местни такси	Приети промени в Конституцията на Република България. Приети промени в ЗМДТ, в сила от 2008 г.
4. Предоставяне на нови данъчни приходи на общините - поземлен данък, данък върху местния бизнес	Направени са промени в ЗМДТ, предоставящи възможност общините да определят размера на местните данъци и такси. Местните данъци се допълват с патентен данък.
5. Увеличаване на общинските приходи от концесионни договори чрез разширяване обхвата на общинските концесии	Чрез изменение и допълнение на Закона за подземните богатства се предвижда част от концесионното плащане в размер на 30% да се внася в бюджетите на общините по местонахождение на концесионната площ.
6. Предоставяне на част от приходите от държавните концесии на общините за поддържане на общинската инфраструктура	Чрез изменение и допълнение на Закона за подземните богатства се предвижда част от концесионното плащане в размер на 30% да се внася в бюджетите на общините по местонахождение на концесионната площ.
7. Прехвърляне на имоти - частна	С решения на Министерския съвет бяха прехвърлени

държавна собственост, на общините	на имоти частна държавна собственост на общините.
-----------------------------------	---

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

Мярка	
4. Укрепване на финансовия, административния и програмния капацитет на общините за разработване, съфинансиране и управление на инвестиционни проекти от фондовете на ЕС	Проведени обучения; Създадено е еднолично акционерно дружество с държавно участие в капитала с фирма “Фонд за органите на местното самоуправление в България – ФЛАГ” ЕАД. Приет нов Закон за регионалното развитие през 2008 г. Общините придобиват по-широко представителство в регионалните съвети за развитие.
5. Увеличаване на законовите правомощия на общините за привличане на инвестиции чрез предоставяне или продажба на недвижима собственост или ограничени вещни права при облекчени условия за реализация на инвестиционни проекти от местни или чужди инвеститори	С РМС № 832 от 05.12.2006 г. е приет проект на Закон за изменение и допълнение на Закон за насърчаване на инвестициите и е приет от Народното събрание на Република България.

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

Мярка	Резултат
5. Оценяване на резултатите от приложението на стандартите за финансиране на делегираните услуги в образованието, здравеопазването, социалните	Разработен е аналитичен доклад за оценка на резултатите от приложението на стандартите за финансиране на делегираните услуги в образованието, здравеопазването, социалните и културата;

грижи и културата	Разработени са стандарти за общинска администрация.
-------------------	---

**Приоритет 5.** Създаване на условия за междуобщинско коопериране с цел кандидатстване и управление на проекти от фондовете на ЕС и предоставяне на услуги от общ интерес на участващите общини

Мярка	
2. Създаване на нормативна уредба за междуобщинско и публично-частно партньорство	<p>Проведени обучения</p> <p>Създадена бе нова глава VIII „Общинско сътрудничество” в ЗМСМА.</p> <p>С Решение на съвета беше утвърдено Практическо помагало за публично-частно партньорство с набор от примерни образци на договори.</p>

**Приоритет 6.** Повишаване на обективността и ефективността при разпределяне на ресурси и правомощия на основата на равнопоставен диалог между централната и местната власт

Мярка	Резултат
1. Участие на сдружения на общините в мониторинга за използване на средствата от структурните фондове на ЕС	<p>Изготвен доклад.</p> <p>НСОРБ участва в комитета за наблюдение на ОПРР и в заседанието на Комитета по наблюдение на Националната стратегическа референтна рамка</p>
2. Осигуряване участието на представители на НСОРБ в работни групи за разработване на проекти на нормативни актове, засягащи местното самоуправление.	<p>Представители на НСОРБ участват в работни групи за разработване на проекти на нормативни актове в МС и отделни министерства.</p>
4. Усъвършенстване на механизма за разпределение на общата изравнителна субсидия и включване на допълнителни критерии за по-слаби финансово общини	<p>Изготвен доклад и предложения за промени - заложи в ЗДБРБ за 2007 г.</p>

6. Разработване на стандарти за някои местни дейности с цел прилагането им през 2007 г. и по-нататъшното обективизиране на критериите за финансово изравняване	Разработени стандарти за два вида услуги- детски заведения и домашен социален патронаж. Усъвършенстван механизъм за разпределение на общата изравнителна субсидия за 2008 г. (ЗДБРБ за 2008 г.).
--	---

**Приоритет 7.** Повишаване на капацитета и отговорността на местните власти за формулиране и провеждане на общинските политики

Мярка	Резултат
2. Изграждане на капацитет за участие в провеждането на регионалната политика и управление на средства от фондовете на ЕС	Чрез приетия през 2008 г. нов Закон за регионалното развитие се създава финансов механизъм за подпомагане на общини в райони за целенасочена подкрепа. Проведени са обучения.
3. Оказване на техническа помощ за реализация на общинските планове за развитие, изготвяне на качествени инвестиционни проекти и програми	Проведени са обучения на местните власти в шестте планови района страната. Извършено проучване на общински политики и методи за планиране и изготвяне на качествени инвестиционни проекти и програми.
4. Укрепване на ролята на звената за икономическо развитие в общините	Проведени обучения
5. Подпомагане изграждането на регионални и местни партньорства при формулирането и реализацията на местните политики с участието на социално-икономическите партньори	Проведени са обучения на общински служители в Северна и Южна България. Изготвено е и е разпространено до общините практическо помагало.

**Приоритет 8.** Проучване на възможности за изграждане на второ ниво на местно самоуправление

Мярка	Резултат
1. Проучване практиката на	Изготвен доклад с предложения за варианти на

страни-членки на ЕС с функциониращи две нива на местно самоуправление	изграждане на второ ниво на самоуправление. Организиран дискуссионен форум за обсъждане на вариантите за изграждане на второ ниво на самоуправление.
2. Разработване на варианти на обхвата на услугите, които могат да бъдат предоставени най-ефективно на второ ниво на самоуправление	Изготвен беше аналитичен доклад обсъден и одобрен от съвета.
3. Изследване на възможна система на приходоизточници, които биха финансирали услугите, предоставяни от второто ниво на местно самоуправление	Изготвен беше аналитичен доклад обсъден и одобрен от съвета.

**МЕРКИ ПО СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 2 – Оптимизиране на функционалната компетентност на областния управител и териториалните звена на централната изпълнителна власт за координация на секторните политики на регионално равнище.**

**Приоритет 1.** Усъвършенстване на функциите, структурата и обхвата на териториалните звена на централната изпълнителна власт

Мерки	Резултат
4. Проучване на модели за координация на децентрализираните звена в страните членки на ЕС със сходно административно и териториално устройство	Изготвен доклад
5. Анализирани на възможностите за организиране на част от териториалните звена на централната изпълнителна власт в състава на областната администрация	Организиран дискуссионен форум Изготвен доклад с примерен списък на звена, които да се организират в състава на областната администрация с препоръки за нормативни промени.

**Приоритет 2.** Повишаване на капацитета и отговорността на областната администрация за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси.

Мерки	Резултат
2. Разширяване на оперативната самостоятелност на областните администрации за изпълнение на пълномощия и функции с над-общинско значение	Разработен беше аналитичен доклад, одобрен от съвета.
3. Повишаване на административния капацитет на областната администрация като бенефициент на средства по програмите на ЕС	Разработен беше аналитичен доклад, одобрен от съвета. В рамките на туининг проект по програма ФАР се реализират 5 пилотни инициативи в 5 области.

**Приоритет 3.** 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	Резултат
2. Изграждане на механизми за координиране дейността на териториалните звена на централната изпълнителна власт и областния управител за осъществяване на секторните политики и предоставянето на административни услуги	Изготвен беше аналитичен доклад за усъвършенстване на координационните механизми за осъществяване на секторните политики на областно ниво.

**Приоритет 4.** Подобряване на връзките между децентрализираните териториални звена на централната изпълнителна власт и общините в рамките на областта



Мерки	Резултат
1. Създаване на информационни центрове към областните управители за услугите, предоставяни от териториалните звена на централната изпълнителна власт и за инвестиционните възможности на общините в областта	Разработен беше аналитичен доклад, одобрен от съвета.
4. Засилване координиращите функции на областните съвети за развитие	Разработен аналитичен доклад, , приет от СДДУ.  Изготвена е Концепция за реструктуриране на съществуващите съвети и комисии на областно равнище.

**МЕРКИ ПО СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 3 - Развитие на местното самоуправление в рамките на общината.**

**Приоритет 1. Разширено прилагане на системата на делегираните бюджети**

Мерки	Резултат
1. Повишаване на разбирането и уменията за прилагането на системата на делегираните бюджети	Проведени бяха семинари и обучения относно промените в нормативната уредба, свързана с прилагането на системата на делегираните бюджети. Докладът е приет от съвета.
2. Стимулиране внедряването на системата на делегираните бюджети	Изготвен аналитичен доклад и консултативна разработка  Въведена система на делегираните бюджети в образованието (Закона за ДБРБ за 2008 г. )

3. Разработване на механизми за оценка прилагането на системата на делегираните бюджети, включващи система за оценка на качеството на основни видове услуги, система за ранно алармиране за финансовото състояние на заведенията за услуги	Разработен е аналитичен доклад: относно системата за оценка степента на делегираните бюджети и система за ранно алармиране за финансовото състояние на заведенията за услуги.
4. Разширяване обхвата на прилагащите системата на делегираните бюджети и пилотно тестване в нови сфери	От 01.01.2008 г. всички държавни и общински училища прилагат системата на делегираните бюджети. Разглежда се възможността за разширяване в други сфери като например детските градини.
5. Извършване на мониторинг на развитието на системата на делегираните бюджети. Организиране на национална среща за споделяне на практики по делегираните бюджети	Изготвен е анализ с предложения за нормативни промени в Кодекса на труда и Закона за народната просвета, засягащи сферата на образованието, здравеопазването, социалните дейности, културата и кметствата.  Проведена е Национална среща – с представители на местните власти и НСОРБ за споделяне на добри практики по делегираните бюджети.

**Приоритет 2.** Използване на капацитета на външни доставчици при предоставянето на обществени услуги

<b>Мерки</b>	<b>Резултат</b>
1. Увеличаване капацитета на неправителствените организации и бизнеса да предоставят обществени услуги по договор с местните власти	Проведени са обучения относно увеличаване капацитета на неправителствените организации и бизнеса да предоставят обществени услуги по договор с местните власти.
2. Изграждане на капацитет в	Организиран и проведен бяха обучения на

общините за: определяне на вида и обхвата на услугите; определяне минимално ниво за качество и ефективност на услугите; извършване на мониторинг и контрол върху предоставяните от външни доставчици услуги	общински служители и социални работници за повишаване на административния капацитет в общините.
3. Развитие на публично-частни партньорства, аутсорсинг и други форми на предоставяне на услуги в интерес на населението	Изготвен аналитичен доклад.

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

Мерки	Резултат
2. Развитие на обществените съвети и регламентирането им като средство за консултиране с гражданите	Извършени бяха анализи и проучвания за развитие на обществените съвети и регламентирането им като средство за консултиране с гражданите.
4. Организиране на обществени форуми за обсъждане и приемане на инвестиционните приоритети и за популяризиране на добрите практики на общините	Организирани бяха обществени форуми по инвестиционната политика. Разработен беше Наръчник за гражданското участие в обсъждането и приемането на инвестиционните приоритети.

**2. Изпълнени мерки от Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация 2010 – 2013 г.**

**МЕРКИ ПО СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 1 Ускорено прехвърляне на правомощия и ресурси от централните органи на изпълнителната власт към общините за укрепване на местното самоуправление**

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

Мярка	Резултат
2. Увеличаване на предоставяните от общините услуги по устройството на територията и контрола в строителството	Изготвен е проект на ЗИД на ЗУТ, одобрен с Решение № 113 от 8 февруари 2012 г. на Министерски съвет, приет от НС и е обнародван в ДВ, бр. 82 от 26.10.2012 г. През октомври 2012 г. чрез направеният нов ЗИД на ЗУТ са направени промени в същата посока.
3. Предоставяне на местни правомощия по управление на хидротехническите съоръжения и поддържане на речните корита	С промяната на Закона за водите (ЗВ) (ДВ, бр. бр.61 от 6.08.2010 г.) се децентрализират дейностите по издаване на разрешителни за водовземане и ползване от язовирите. Министърът на околната среда и водите издава разрешителни само за комплексните и значими язовири по Приложение №1 към Закона за водите. На общините се предоставят за ползване около 3000 бр. общински язовири, като кметовете на общините издават разрешителни за тези язовири, след решение на общински съвет за използването им. Таксите за правото на използване на водите и водните обекти (язовирите) по тарифа, одобрена от МС постъпват в съответната община. За останалите случаи на водовземане и ползване на водни обекти, разрешителни се издават от директорите на басейновите дирекции. Съгласно ЗВ, политиката, свързана с дейностите по експлоатация, изграждане, реконструкция и модернизация на водностопански системи и съоръжения - общинска собственост, се осъществява от кмета на общината. С

Мярка	Резултат
	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.
4. Усъвършенстване на нормативната рамка за предоставяне на основни местни услуги: ВИК, управление на отпадъците	<p>1. Приет е ЗИД на ЗВ. С промяната се предоставят за управление на общините, по тяхно искане, след решение на общински съвет, някои от находищата на минерални води, изключителна държавна собственост.</p> <p>2. 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.</p> <p>3. Приет е нов Закон за управление на отпадъците (обн. в ДВ, бр. 53/ 13.07.2012 г.).</p>
5. Предоставяне на общините права на собственост или на управление на пристанища, летища и други транспортни терминали с местно и регионално значение	Съгласно Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (ЗМПВВПРБ) делението на пристанищата на обекти с регионално 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.

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

Мярка	Резултат
<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 размера на приходите от държавните концесии на общините за поддържане на общинската инфраструктура</p>	<p>Със ЗИД на ЗПБ он 2010 г. е създаден единен орган по управление на подземните богатства в лицето на Министерство на икономиката, енергетиката и туризма, с цел усъвършенстване на институционалната рамка при тяхното управление.</p> <p>МФ</p> <p>Приети ЗИД на Закона за концесиите и на Закона за подземните богатства. Увеличение на приходите от концесии по общинските бюджети след приетите изменения:</p> <p>2010 г. – 22.6 млн. лв.</p> <p>2011 г. – 33.4 млн. лв.</p> <p>2012 г. – 43.9 млн. лв.</p> <p>2013 г. по предварителен отчет – 37.9 млн. лв.</p> <p>МРР</p> <p>Приет Закон за устройството на Черноморското крайбрежие, обн ДВ.бр.28 от 19 март 2013 г.</p>
<p>5. Облекчаване на процедурите по предоставяне за стопанисване и управление на недвижимите културни ценности - държавна собственост на общините и възможност за съвместното им стопанисване и управление от две или повече общини.</p>	<p>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.</p>

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

Мярка	Резултат
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	НСОРБ организира и провежда годишни срещи на експертите по екопроекти. По проект по ОПАК са проведени 28 обучения по такива теми /устройство на политика и планиране, управление на отпадъците и опазване на околната среда, управление на водите и екология, енергиен мениджмънт, дългосрочно бюджетно прогнозиране/. Обучени са над 600 общински експерти.
4. Предоставяне на права на общинските съвети да въвеждат местни преференции за клас инвеститори, по аналогия със Закона за насърчаване на инвестициите	Със ЗИД на ЗНИ от 2013 г. 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.

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

Мярка	Резултат
2. Усъвършенстване и създаване на траен механизъм за подпомагане на общините с изравнителна субсидия	Мярката се изпълнява всяка година. Механизмът е приложение към ежегодния ЗДБРБ.
4. Участие на представители на общините в мониторинга за използване на средствата от структурните фондове на ЕС	Представители на общините участват в мониторинга за използване на средствата от структурните фондове на ЕС.

5. Регулярни срещи на представители на общините с управляващите органи на ОП за решаване на текущи въпроси	През 2010 г. се провеждат регулярни срещи на представители на местните власти с управляващите органи на оперативните програми. НСОРБ има представители на общините във всички комитети за наблюдение на ОП
6. Участие на местните власти в разработването на нов механизъм за управление на фондовете на ЕС за следващия планов период	Представители на НСОРБ участват в раб. групи по подготовка на Споразумението за партньорство, по оперативните програми, по ТГС. Очаква се стартиране на работата по ПРСР. Представители на НСОРБ участват в РГ по проект на Закон за управление на фондовете на ЕС.

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

Мярка	Резултат
2. По-ефективно използване на капацитета на РАО и професионални сдружения на общински служители за формулиране и провеждане на местни политики.	НСОРБ: Трайно взаимодействие на НСОРБ с асоциациите на председатели на ОбС и на секретари на общини /НАПОС и НАСОРБ/, както и с РАО при: формиране на обща позиция по проекти на нормативни актове, при провеждане на национални форуми на общините, Ден на диалога със законодателната власт и др.

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

Мярка	Резултат
1. Провеждане на информационно разяснителна кампания сред местните власти и гражданите за прилагане на Стратегията за	Проведени срещи с представители на Съвета на Европа, Италия, Норвегия и Белгия в София, с цел обсъждане на Стратегията и определяне на конкретните стъпки за нейното приложение в



иновации и добро управление на местно ниво	България.
2. Създаване на необходимите структури и разработване на процедури за прилагане на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво	Съветът по децентрализация на държавното управление със свое Решение №3 от 29.07.2010 г., изм. с Решение №4 от 04.10.2010 г. създаде Национална Комисия за връчване на Етикет за иновации и добро управление. Съставът на Комисията е определен със Заповед от 03.11.2010 г. на министъра на РРБ.
3. Присъждане на етикета за иновации и добро управление на общините	НСОРБ Втората процедура по присъждането на Етикета за иновации и добро управление завърши с официална церемония, проведена през м. октомври 2013 г. в рамките на Годишната среща на местните власти. Етикетът бе връчен на 16 отличили се български общини
4. Разработване на годишен доклад от Националния орган за извършената дейност по присъждане на етикета и предоставянето му в на Съвета на Европа	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.

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

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

Мерки	Резултат
4. Подобряване на координацията между централните органи на изпълнителната власт и областните управители	Координацията между централните и териториалните органи на изпълнителната власт е необходимо да бъде разглеждана като многообразен и постоянен процес на комуникация, взаимна информираност, съгласуваност на политиките и действията и взаимодействие.
5. Осигуряване на взаимнообвързаност между областната стратегия за развитие и секторните стратегии, засягащи развитието на областта	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  Установяването на съответствието на областната стратегия за развитие с прилаганите секторни политики е една от задачите на оценката.
6. Предоставяне на правомощия на областните управители в областта на развитието на социалните услуги	Разработени областни стратегии за развитие на социалните услуги, обвързани с други стратегически и планови документи

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

Мерки	Резултат
2. Засилване ролята на областните съвети за развитие като органи за провеждане на държавната политика и осъществяване на регионална координация	На 26.10.2012 г. се прие изменение на Закона за регионалното 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.
--	---

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

<b>Мерки</b>	<b>Резултат</b>
4. Повишаване на административния и управленски капацитет на кметствата за осъществяване на предоставените им правомощия	През 2013 г. НСОРБ проведе 48 обучения с участие над 1500 кметове на кметства