

# **Доклад**

**за изпълнение на Стратегията за децентрализация  
и на Програмата за нейното изпълнение през 2014 г.**

юли, 2015 г.

## СЪДЪРЖАНИЕ

Увод.....	3
Раздел I. Оценка на Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация през 2014 г. ....	6
Раздел II. Показатели за измерване на напредъка на България в областта на децентрализацията спрямо унитарните държави в Европейския съюз .....	10
Раздел III. Представяне на показателите, интегрирани в балансираната карта за изпълнение на Стратегическа цел 1.....	15
Раздел IV. Представяне на показателите, интегрирани в балансираната карта за изпълнение на Стратегическа цел 2.....	32
Раздел V. Представяне на показателите, интегрирани в балансираната карта за изпълнение на Стратегическа цел 3.....	32
Раздел VI. Изводи и препоръки.....	38
Използвани съкращения .....	42
Приложение .....	44

## Увод

Политиката към децентрализация на държавното управление в България започва с утвърждаването на Конституцията на Република България през 1991 г. Ясната подкрепа на тази политика от страна на държавната власт и общата нагласа на местната власт за необходимостта от реформи, доведоха до приемането на Европейската харта за местно самоуправление през 1995 г. и на основните закони: ЗМСМА, ЗОС, ЗОБ, ЗМДТ, които очертаха контурите на сферата на местни компетентности.

Силен тласък на реформите даде подписаното Споразумение за сътрудничество между Правителството на Р. България и НСОРБ през декември 2001 г., акцентът в което е провеждането на финансова децентрализация и укрепване на самостоятелността на местната власт. Изпълнението на основните задачи в Програмата за реализация на концепцията за финансова децентрализация за периода 2002-2005 година доведе до разпределение на разходните отговорности на държавата и общините при предоставяне на общинските услуги, разработване на разходни стандарти, промяна в системата на държавните трансфери, предоставяне на правомощия на общините да определят размера на местните такси, промяна на Конституцията с цел предоставяне на данъчни правомощия на общините<sup>1</sup> и други.

През 2006 г. се разработи и прие Стратегия за децентрализация (2006-2015 г.) и Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация за 2006-2009 г. През 2010 г. бе приет актуализиран вариант на Стратегията за децентрализация и Програма за изпълнението ѝ за периода 2010-2013 г. Характерно за тези документи е, че е разширен обхватът на децентрализацията – освен отношенията между държавата и местните власти (стратегическа цел 1<sup>2</sup>) се предвижда 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 чрез повишаване на управленската и финансовата самостоятелност на кметствата и заведенията за услуги (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. Освен важните мерки, насочени към увеличаване на собствената приходна база, усъвършенстване на

---

<sup>1</sup> Поставеният в Програмата срок бе 2003-2005 г. Тази задача се реализира през 2007 г.

<sup>2</sup> Формулировката на стратегическа цел 1 е „Ускорено прехвърляне на правомощия и ресурси от централните органи на изпълнителната власт към общините за укрепване на местното самоуправление“

държавните трансфери, повишаване правомощията на местните власти по отношение на приходите и разходите, както и провеждането на реална децентрализация на местно равнище, чрез прехвърляне на отговорности за управление на услуги, предоставяне на делегирани бюджети и засилване влиянието на гражданите при вземането на местни решения, програмите включваха много мерки, в които се предвиждаше разработване на аналитични доклади, обучения, срещи и обсъждания. Това даде възможност на представителите на държавната власт да отчетат добри количествени резултати в изпълнението на Програмите за децентрализация, въпреки неизпълнението на важните мерки, свързани с прехвърляне на правомощия и ресурси. В отчета за изпълнението на Програмата за децентрализация за периода 2010-2013 г. се правят следните изводи:

- Не са реализирани ключови реформи в сферата на прехвърляне на ресурси и правомощия към местните власти, няма напредък в преструктурирането на общинските услуги. Необходими са спешни мерки за ревизиране на законодателството, касаещо функционирането на местното самоуправление и съобразяването му с ЕХМС.
- Реформите на регионално равнище, свързани с дейността на областните администрации, останаха „на книга“. Последствията от липсата на достатъчно добра координация на това равнище се отразяват върху възможностите на държавата да провежда ефективна регионална политика.
- Необходимо е да се предприемат решителни стъпки в посока на разширяване полето на приложение на делегираните бюджети, увеличаване правомощията на кметовете на кметства, по-решително навлизане на външните доставчици в предоставянето на общински услуги, създаване на условия за реализация на местната демокрация и налагане на граждански контрол върху дейността на местните власти.

Стъпвайки на опита от изпълнението на двете Програми, в края на 2013 г. Съветът за децентрализация<sup>3</sup> обсъди и прие проект на Програма (пътна карта) за изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода 2014-2015 г. Вместо множество дейности,

---

<sup>3</sup> Съветът за децентрализация на държавното управление се създава в изпълнение на приетата през 2006 г. Стратегия за децентрализация. Целта му е да подпомага Министерския съвет при осъществяване на държавната политика по децентрализация, като координира изпълнението на Стратегията и мерките по Програмата за децентрализация. Той е конституиран на паритетен принцип – равен брой членове на централната и местната власт. Взема решения с 2/3 мнозинство. В края на 2011 г. се слива със Съвета за административна реформа и практически престава да функционира. През 2013 г. СДДУ беше възстановен с ПМС № 157.

стремящи се да обхванат всички страни и аспекти на децентрализацията, вниманието бе фокусирано върху:

Първо, две от формулираните в Стратегията за децентрализация стратегически цели:

- Стратегическа цел 1. Ускорено прехвърляне на правомощия и ресурси от централните органи на изпълнителната власт към общините за укрепване на местното самоуправление.
- Стратегическа цел 3. Развитие на местното самоуправление в рамките на общината чрез повишаване на управленската и финансовата самостоятелност на кметствата и заведенията за услуги.

Второ, малко на брой, преди всичко неизпълнените ключови мерки от предишните програми, визиращи:

- Увеличаване на собствената приходна база на общините – нов ЗМДТ (част от ДДФЛ, други имуществени данъци);
- Увеличаване на инвестиционния капацитет и правомощия на общините;
- 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.

Разпределението на стратегическите цели, приоритети и мерките е следното:

- Стратегическа цел 1 има 6 приоритета и 13 мерки (10 мерки, от които една с четири части);
- Стратегическа цел 3 има 2 приоритета и 2 мерки.

**Таблица 1. Стратегически цели, приоритети, мерки и срокове за изпълнение в Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация 2014-2015 г.**

Стратегическа цел	Приоритет	Мярка	Срок
Стратегическа цел 1	Приоритет 2	Мярка 1	
		М1.1	2014 г.
		М1.2	2014 г.
		М1.3	2015 г.
		М1.4	2014 г.
		Мярка 2	2014-2015 г.

	Приоритет 3	Мярка 1	2014-2015 г.
	Приоритет 4	Мярка 1	2014 г.
		Мярка 2	2014 г.
	Приоритет 5	Мярка 1	2014-2015 г.
		Мярка 2	2014-2015 г.
		Мярка 3	2014-2015 г.
	Приоритет 6	Мярка 1	2014-2015 г.
	Приоритет 7	Мярка 1	2014-2015 г.
Стратегическа цел 3	Приоритет 1	Мярка 1	2015 г.
	Приоритет 3	Мярка 1	2015 г.

Целта е 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.

Структурата на настоящия доклад включва оценка и описание на изпълнението на предвидените в Програмата мерки за 2014 г., сравнения за напредъка на България в областта на децентрализацията спрямо унитарните държави в ЕС и представяне на показателите за изпълнение на отделните стратегически цели.

## **Раздел I. Оценка на Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация през 2014 г.**

В настоящия раздел се оценява изпълнението на мерките от Програмата за децентрализация, предвидени за изпълнение през 2014 г. Критериите, по които се оценява изпълнението на мерките, са следните:

1. Мярката е **Изпълнена** (отбелязана с „И“), когато са осъществени всички действия и са постигнати набелязаните резултати;
2. Мярката е **Частично изпълнена** (отбелязана с „ЧИ“), когато има изпълнение на част от дейностите и са постигнати определени резултати;
3. Мярката е **В процес на изпълнение** (отбелязана с „ПИ“), когато има предприети действия по изпълнение на мярката и срокът на изпълнение продължава през 2015 г.
4. Мярката е **Изпълнението не е започнало** (отбелязано с „НЗ“), когато започва през 2014 г., но срокът на изпълнение е 2015 г.
5. Мярката е **Неизпълнена** (отбелязана с „Н“), когато срокът на изпълнение е 2014 г. и очакваните резултати не са постигнати.

Предложените оценки се базират на отчетите на министерствата и НСОРБ, т.е. на институциите, ангажирани в изпълнението на Програмата. Там, където оценките за изпълнението на мерките със срок 2014 г. се разминават, е поставена нашата експертна оценка. Ако някоя институция не е представила експлицитно оценка на изпълнението, е формулирана такава на базата на представената обосновка. По същия начин е процедурирано в случаите, в които дадена институция е дала оценка за изпълнението на мерки със срок 2014 г. – „в процес на изпълнение“.

Какво е изпълнението на мерките от Програмата за децентрализация през 2014 г.? Оценките на резултатите за изпълнението на отделните мерки са представени в Таблица 1. С оглед на по-голяма прегледност, обосновките на отделните институции за тези оценки са представени в Приложението в края на настоящия доклад .

**Таблица 2. Оценки за изпълнение на мерки със срок 2014 г.**

Стратегически цели	Приоритети	Мерки	Срок	Оценки на отговорните институции	Предложена оценка
СЦ 1	П 2	М 1			
		М1.1	2014	НСОРБ-ЧИ;	ЧИ
		М1.2	2014	НСОРБ –Н;	Н
		М1.4	2014	НСОРБ - Н	Н
	П 2	М 2	2014-2015	МК-ЧИ; МО-ЧИ; МВР-И; МЗХ-И; МРРБ – ПИ;	ПИ
	П 3	М 1	2014-2015	НСОРБ-ПИ; МТСП-ПИ; МЗХ-И; МРРБ-ПИ; МОСВ-ПИ	ПИ
	П 4	М 1	2014	НСОРБ-Н;	Н
	П 4	М 2	2014	НСОРБ-Н;	Н
	П5	М 1	2014-2015	НСОРБ-НЗ;	НЗ
	П5	М 2	2014-2015	НСОРБ-ПИ;	ПИ
	П5	М3	2014-2015	НСОРБ-НЗ;	НЗ
	П 6	М 1	2014-2015	НСОРБ-НЗ;	НЗ
	П 7	М 1	2014-2015	НСОРБ-ПИ; МРРБ - ПИ	ПИ
СЦ 3	П 1	М 1	2015	НСОРБ-ПИ;	ПИ
Годишен доклад			ежегодно		И

От прегледа на Програмата за децентрализация се вижда, че през 2014 г. е имало или е трябвало да има действия по 12 мерки, по една от които има три относително самостоятелни обекта за изпълнение, т.е. общо 14 мерки. От тях 5 мерки имат срок на изпълнение 2014 г., 7 мерки са със срок 2014-2015 г., една мярка е със срок на изпълнение 2015 г., по която има изпълнение и една – годишният мониторингов доклад, която се изпълнява ежегодно.

Разпределението на мерките по стратегически цели е следното: СЦ 1 – 10 мерки (12 мерки, ако се включат и трите мерки от СЦ 1, П 2); СЦ 3 – една мярка и една мярка за осигуряване на прозрачност и публичност на резултатите - по-конкретно: разработване на годишен доклад.

**Таблица 3. Изпълнение на мерките със срок на изпълнение 2014 г. от Програмата за децентрализация**

Изпълнение	СЦ1	СЦ3	Год. доклад	Всичко	СЦ1	СЦ3	Год. доклад	Всичко
Изпълнени	0	0	1	1	8%	-	100%	7%
Частично изпълнени	1	0	-	1	17%	-	-	7%
Неизпълнени	4	0	-	4	33%	-	-	29%
В процес на изпълнение	4	1	-	5	17%	100%	-	36%
Изпълнението не е започнало	3	0	-	3	25%	-	-	21%
Всичко	12	1	1	14	100%	100%	100%	100%

Както се вижда от данните, обобщаващият резултат е, че от 6 мерки със срок на изпълнение 2014 г. има изпълнена само една – докладът за изпълнението на Програмата, частични резултати има по още една, а останалите 4 мерки са неизпълнени. От 8 мерки със срок за изпълнение 2014-2015 г. в процес на изпълнение са 5 мерки, а изпълнението на останалите три не е започнало. Започната е работа (по-точно, продължила) по една мярка със срок 2015 г. Това означава, че по 50% от мерките има неизпълнение. Ако приложим методиката от предишни доклади, частично изпълнените мерки и тези, които са в процес на изпълнение, да се отчитат като наполовина изпълнени, то резултатът за 2014 г. е 28.5% изпълнение на Програмата.

Качественият анализ на изпълнението на мерките през 2014 г. показва, че с най-висока непосредствена тежест може да се отнесе мярка 1 от приоритет 2 на стратегическа цел 1, която предвижда разширяване на приходната база на общините чрез предоставяне на допълнителни приходоизточници от ДДФЛ и от облагане на земеделските земи. За



съжаление обаче през 2014 г. има изготвен единствено анализ на съвместната работна група между МФ и НСОРБ, без да е постигнато съгласие по вариантите за администриране на общинския данък върху доходите на физическите лица. Не е започнало изпълнението и на друга предвиждана промяна в законодателството – промяната на механизма за разпределение на изравнителната субсидия.

Няма изпълнение и на мерки, предвиждащи повишаване на общинските правомощия – по отношение назначаването на училищните директори (СЦ1, П4, М1 и М2), за осигуряване на конституционно определената самостоятелност на общинските бюджети чрез промени в ЗПФ (СЦ1, П5, М1), както и гарантиране на собствена сфера на общински компетенции, чрез промяна на ЗМСМА (СЦ1, П6, М1).

По Приоритет 2, мярка 2 се предвижда увеличаване приходите на общините чрез прехвърляне на неизползвани държавни имоти и предоставяне за управление на имоти, които са археологически недвижими културни ценности. По тази мярка има изпълнени частични резултати – 3 прехвърлени имота от МК, които са културна ценност и 33 имота - собственост на МО и МВР, на общо 15 общини, както и 46 имота от страна на МРРБ. Изпълнението на тази мярка продължава и през следващата година.

Дейности, свързани с изпълнението на европроекти, има предвидени в две мерки:

СЦ1, П3, М1 – Укрепване на финансовия, административния и програмния капацитет на общините, по която има проведени обучителни курсове, както и отчетени проекти и усвоени средства по оперативните програми от стария програмен период, и

СЦ1, П5, М2 – Трайно регламентиране на отговорностите по налагани финансови корекции, по която през 2014 г. има прието изменение на ПМС № 134 от 2010 г.<sup>4</sup>, но все още няма трайно решение на въпроса. Отчита се, че мярката е в процес на изпълнение.

Приоритет 7 предвижда ефективно прилагане на принципите за добро управление на местно ниво на Съвета на Европа. Предвижданите резултати за 2014 г. могат да се отчетат като изпълнени, но дейностите продължават и през 2015 г.

В процес на изпълнение е и мярка 1 от П1 на СЦ3 – разширяване прилагането на системата на делегираните бюджети в детските градини, чийто срок е 2015 г.

---

<sup>4</sup> Промените визират: ограничаване на размера на финансовите корекции (не натрупване на процентите, когато се отнасят за една обществена поръчка, а използване процента на най-сериозното нарушение, ограничаване на 10% на финансовата корекция, когато става въпрос за обществени поръчки с по-ниски суми, за които се предполага, че не би имало интерес за кандидатстване от други държави от ЕС); невъзстановяване от страна на бенефициента на наложени финансови корекции, когато има разминаване в текстовете на законодателството, при определени решения на КЗК и ВАС, с които бенефициентът се е съобразил, при изтичане на давностния срок и други.

Изводът, който може да се направи, е, че през 2014 г. са извършени незначителни дейности от заложената за изпълнение работа. В същото време трябва да се отбележи, че особено важни за процеса на децентрализация мерки се отлагат във времето.

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

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

Използвани са предложените в Системата за оценка на резултатите от изпълнението на Стратегията и Програмата за децентрализация утвърдени показатели за оценка и класация на степента на децентрализация на Института на Световната банка (World Bank Institute) и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (OECD). Източник на информацията е Евростат. Данните са актуални към 10 май 2015 г.

Международните сравнения за напредъка на България са по следните показатели:

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

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

Този показател дава представа за дела на местните приходи (в евро) в унитарните държави-членки на ЕС към техния брутен вътрешен продукт. От данните в Таблица 4 се вижда, че по-богатите европейски държави имат и по-висок дял на общинските приходи в БВП. По този показател на челно място са скандинавските държави (Дания, Швеция, Финландия), които се характеризират и с най-висока степен на децентрализация. Сред държавите с по-висок дял от средния за ЕС по този показател са Полша и Хърватска. България се подрежда на 16-то място от 25 държави. Вижда се, че пред нас от Източна Европа са всички държави, без Словакия и Литва, която изпреварваме през 2013 г. За

периода 2011-2014 г. България се придвижва с три места напред. След нас са 8 държави (без Литва), които не провеждат политика на децентрализация.

**Таблица 4. Процент на местните приходи в БВП\***

Държави	В процент				В процент към дела на ЕС-28			
	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Дания	35.9	36.4	36.6	36.6	315%	317%	321%	327%
Швеция	24.2	24.9	25.2	25.0	212%	217%	221%	223%
Финландия	22	22.3	23.2	23.3	193%	194%	204%	208%
Италия	14.7	15.1	14.9	14.8	129%	131%	131%	132%
Холандия	14.9	14.8	14	13.6	131%	129%	123%	121%
Полша	13.3	13	13	13.1	117%	113%	114%	117%
Хърватска	11.4	11.9	12.3	12.5	100%	103%	108%	112%
Франция	11.4	11.5	11.5	11.5	100%	100%	101%	103%
<b>ЕС-28</b>	<b>11.4</b>	<b>11.5</b>	<b>11.4</b>	<b>11.2</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Великобритания	12.3	12.5	11.4	11.1	108%	109%	100%	99%
Чехия	10.6	9.8	10.2	10.3	93%	85%	89%	92%
Унгария	12.1	9.8	10	9.7	106%	85%	88%	87%
Естония	9.6	9.6	9.5	9.6	84%	83%	83%	86%
Латвия	10.3	9.6	9.5	9.6	90%	83%	83%	86%
Словения	9.4	9.6	9.5	9.3	82%	83%	83%	83%
Румъния	9.7	9.1	9.3	9.3	85%	79%	82%	83%
<b>България</b>	<b>6.6</b>	<b>6.8</b>	<b>8.3</b>	<b>9.0</b>	<b>58%</b>	<b>59%</b>	<b>73%</b>	<b>80%</b>
Литва	9.6	9.1	8	8.1	84%	79%	70%	72%
Португалия	6.7	6.7	6.9	6.7	59%	58%	61%	60%
Словакия	6.7	6.6	6.7	6.5	59%	57%	59%	58%
Испания	6	6.1	6.3	6.3	53%	53%	55%	56%
Люксембург	5.4	5.5	5.5	5.4	47%	48%	48%	48%
Ирландия	4.7	4.3	4	3.6	41%	37%	35%	32%
Гърция	3.3	3.6	3.9	3.5	29%	31%	34%	31%
Кипър	2.1	1.8	1.7	1.6	18%	16%	15%	14%
Малта	0.7	0.7	0.7	0.7	6%	6%	6%	6%

\*Източник: Евростат.

От таблицата се вижда, че средният за ЕС дял на местните приходи в БВП за разглеждания период намалява от 11.4% през 2011 г. на 11.2% през 2014 г., или с 0.2%. Втората част на таблицата дава представа за промените по този показател в отделните страни спрямо тази тенденция. Интересен е фактът, че през този период България реализира най-големия прираст, като се доближава до средното за ЕС с 22 процентни

пункта – от 58% на 80%<sup>5</sup>. Прираст – над 10 процентни пункта, спрямо средното равнище, реализират скандинавските страни, които са първи в класирането, както и Хърватска. Най-голям спад реализират Унгария – от 106% през 2011 г. на 87% през 2014 г. и Литва – от 84% на 72% през същия период.

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

Това е втори по важност макропоказател, който показва мястото на местните власти в публичния сектор. Данните са представени в Таблица 5. Водещи по този показател отново са скандинавските страни – Дания, Швеция и Финландия. В групата над средното за ЕС равнище има много повече страни от Източна Европа – освен Полша, тук са Румъния, Хърватска, Чехия, Латвия и Естония. България, заедно с Литва, е непосредствено под средното за ЕС равнище. През разглеждания период тя се придвижва с две места напред, като изпреварва Унгария през 2013 г. и Франция през 2014 г., и се нарежда на 14-то място от 25-те унитарни държави в ЕС.

Като тенденция, средното за ЕС равнище по този показател слабо намалява от 23.7% през 2011 г. на 23.3% през 2014 г. Спрямо тази тенденция България реализира най-голям прираст като увеличава дела си, спрямо средното равнище за ЕС, от 81% на 98% през периода 2011-2014 г.<sup>6</sup> Както и при предходния показател, Хърватска и скандинавските държави се отдалечават от средното равнище за ЕС. Отново най-голям спад през анализирания период бележи Унгария, която намалява дела си спрямо средното равнище за ЕС с цели 29 процентни пункта, което я нарежда сред страните с най-малък дял на местните власти в публичните разходи. Традиционно в края на класирането са държавите, които не провеждат политика на децентрализация.

**Таблица 5. Дял на местните разходи във всички публични разходи**

Държави	В процент				В процент към дела на ЕС-28			
	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Дания	63.0%	62.1%	63.7%	64.0%	266%	264%	272%	275%
Швеция	47.7%	47.5%	47.5%	48.3%	201%	203%	202%	207%
Финландия	41.5%	41.7%	41.3%	41.2%	175%	178%	176%	177%
Полша	32.1%	31.0%	31.0%	31.8%	135%	132%	132%	137%

<sup>5</sup> Причина за рязкото увеличаване на дела на България е в отчитане на приходите от общинските проекти, съфинансирани от фондовете на ЕС.

<sup>6</sup> Причина за ръста на този показател, освен включването на европроектите, е изключително ниският дял на публичните разходи в БВП на България, в сравнение с другите страни от ЕС.

Холандия	33.0%	32.0%	30.6%	30.0%	139%	136%	130%	129%
Италия	30.3%	29.3%	29.5%	28.8%	128%	125%	126%	124%
Латвия	27.8%	27.1%	27.8%	26.6%	117%	116%	118%	114%
Румъния	26.3%	26.4%	26.1%	26.1%	111%	112%	111%	112%
Хърватска	23.7%	25.1%	25.8%	25.8%	100%	107%	110%	111%
Великобритания	26.7%	27.4%	25.5%	25.0%	112%	117%	109%	107%
Чехия	25.5%	22.4%	23.6%	24.0%	107%	95%	101%	103%
Естония	24.7%	24.6%	25.8%	24.0%	104%	105%	110%	103%
<b>ЕС-28</b>	23.7%	23.5%	23.5%	23.3%	100%	100%	100%	100%
Литва	23.5%	25.8%	23.4%	22.9%	99%	110%	100%	98%
<b>България</b>	19.3%	18.8%	20.6%	22.7%	81%	80%	88%	98%
Франция	20.4%	20.6%	20.9%	20.5%	86%	88%	89%	88%
Словения	18.9%	19.8%	16.1%	19.7%	80%	84%	69%	85%
Словакия	16.7%	15.9%	15.6%	16.0%	71%	68%	67%	69%
Унгария	23.0%	19.1%	15.3%	15.8%	97%	81%	65%	68%
Испания	15.0%	12.3%	13.1%	13.3%	63%	52%	56%	57%
Португалия	13.6%	12.8%	13.4%	12.7%	57%	54%	57%	54%
Люксембург	12.1%	11.5%	11.5%	11.8%	51%	49%	49%	51%
Ирландия	10.4%	10.4%	9.8%	9.0%	44%	44%	42%	39%
Гърция	5.7%	5.9%	5.8%	6.7%	24%	25%	25%	29%
Кипър	4.9%	4.3%	3.6%	3.3%	21%	18%	15%	14%
Малта	1.7%	1.9%	1.7%	1.6%	7%	8%	7%	7%

\*Източник: Евростат.

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

Методиката на Евростат не разграничава данъчните приходи от гледна точка на данъчните правомощия на местните власти, както и дали приходите са от споделени или от местни данъци. Данните са представени в Таблица 6. Средното за ЕС-28 равнище е относително стабилно – запазва се на 16% за разглеждания период. Като цяло, картината показва запазване позициите на отделните държави от ЕС. В повечето от тях се наблюдава лек спад спрямо средното равнище за ЕС-28. Увеличение се регистрира в отделни страни като Франция, Словения, Холандия. България е на 21-во място, с изключително ниско равнище на данъчни постъпления в бюджетите на местните власти - 25% от средното за ЕС. В това отношение ни изпреварват всички източноевропейски страни, но и такива с ниска степен на децентрализация като Португалия, Испания и Словакия.

**Таблица 6. Дял на местните към общите данъчни приходи**

Държава	В процент				В процент към дела на ЕС 28			
	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.**
Швеция	33%	33%	34%	34%	219%	207%	214%	...
Финландия	35%	33%	32%	33%	231%	204%	202%	...
Латвия	30%	29%	28%		200%	181%	175%	...
Дания	27%	27%	27%		180%	169%	169%	...
Чехия	25%	25%	24%	25%	169%	154%	151%	...
Италия	21%	21%	22%	22%	142%	134%	137%	...
Естония	22%	21%	20%	21%	146%	133%	127%	...
Полша	20%	19%	20%		133%	119%	125%	...
Франция	16%	20%	20%	19%	107%	123%	123%	...
Словения	18%	18%	19%	18%	122%	114%	117%	...
Хърватска	17%	17%	18%	18%	113%	108%	110%	...
<b>ЕС-28</b>	<b>15%</b>	<b>16%</b>	<b>16%</b>		100%	100%	100%	...
Испания	14%	15%	14%	15%	96%	91%	90%	...
Португалия	9%	9%	9%	9%	62%	56%	58%	...
Унгария	10%	10%	9%	9%	63%	63%	59%	...
Холандия	6%	6%	7%	6%	39%	39%	41%	...
Великобритания	6%	6%	6%		40%	38%	38%	...
Румъния	6%	6%	5%	5%	39%	35%	33%	...
Люксембург	6%	7%	6%	5%	41%	41%	35%	...
Словакия	4%	4%	4%	4%	29%	27%	28%	...
<b>България</b>	4%	4%	4%	4%	26%	26%	25%	...
Ирландия	4%	4%	4%		27%	25%	25%	...
Гърция	4%	3%	4%	4%	24%	22%	22%	...
Литва	3%	3%	3%	3%	20%	18%	17%	...
Кипър	2%	2%	2%	2%	13%	12%	11%	...
Малта					...	...	...	...

\*Източник: Евростат.

\*\* Към 10 май 2015 г. няма данни за всички унитарни държави в ЕС по този показател, в.т.ч. и за ЕС-28.

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

Показателят дава представа за разпределението на инвестициите между равнищата на управление в публичната сфера. Делът на капиталовите разходи на общините в България спрямо общия размер на публичните инвестиции през разглеждания период рязко се покачва, като достига 64% през 2014 г. **Това я поставя на 1-во място, изпреварвайки всички унитарни държави в ЕС, включително такива с многогодишни традиции като Франция, Италия, Холандия.** Всичко това се случва на фона на тоталния спад на този показател в останалите европейски страни. С над средното за ЕС-28 равнище са

Чехия, Полша, Румъния и Словения, а на последните места са обичайните страни, без Португалия, която с дял от 45% е непосредствено над средното равнище за ЕС от близо 45%.

**Таблица 7. Дял на местните в публичните инвестиции**

Държава	В процент				В процент към дела на ЕС-28			
	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
<b>България</b>	34.3%	40.0%	51.2%	64.0%	81%	86%	114%	143%
Франция	55.0%	56.1%	60.0%	56.8%	130%	120%	134%	127%
Италия	50.0%	57.7%	58.3%	54.5%	118%	124%	130%	122%
Чехия	51.2%	48.7%	48.6%	53.8%	121%	104%	108%	120%
Финландия	52.6%	52.5%	52.4%	53.7%	124%	113%	117%	120%
Холандия	55.0%	56.8%	55.6%	52.8%	130%	122%	124%	118%
Полша	45.8%	44.7%	48.8%	52.3%	108%	96%	109%	117%
Румъния	53.7%	54.2%	48.9%	51.2%	127%	116%	109%	114%
Словения	46.3%	48.7%	46.5%	51.0%	109%	104%	104%	114%
Швеция	45.5%	45.7%	46.7%	48.9%	107%	98%	104%	109%
Латвия	48.0%	47.9%	53.5%	46.5%	113%	103%	119%	104%
Португалия	37.1%	40.0%	52.4%	45.0%	88%	86%	117%	100%
<b>ЕС-28</b>	42.4%	46.7%	44.8%	44.8%	100%	100%	100%	100%
Дания	48.5%	46.2%	45.9%	43.6%	114%	99%	102%	97%
Люксембург	33.3%	32.5%	40.0%	39.5%	79%	70%	89%	88%
Унгария	52.9%	35.1%	38.6%	36.5%	125%	75%	86%	82%
Хърватска	31.4%	28.6%	27.0%	36.1%	74%	61%	60%	81%
Великобритания	40.0%	39.3%	38.5%	35.7%	94%	84%	86%	80%
Литва	42.6%	46.2%	35.1%	34.3%	100%	99%	78%	76%
Ирландия	50.0%	45.0%	38.9%	31.6%	118%	96%	87%	70%
Естония	24.0%	28.6%	34.5%	25.5%	57%	61%	77%	57%
Испания	24.3%	20.8%	23.8%	25.0%	57%	45%	53%	56%
Словакия	37.8%	36.7%	30.0%	24.3%	89%	79%	67%	54%
Гърция	20.0%	24.0%	25.9%	18.4%	47%	51%	58%	41%
Кипър	18.9%	19.2%	15.0%	16.7%	45%	41%	33%	37%
Малта	7.1%	6.3%	7.1%	5.3%	17%	13%	16%	12%

\*Източник: Евростат.

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

Стратегическа цел 1 визира отношенията между централните и местните власти. Чрез нея се реализират приоритети и мерки, които са насочени към “Ускорено прехвърляне на

правомоцията и ресурси от държавните органи към общините за укрепване на местното самоуправление”.

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

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

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

### **Показатели за разходи**

**1.A.1. Дял на общинските разходи от консолидираните публични разходи.** Това е основен макропоказател, който дава информация за разпределението на публичните ресурси между централните и местните власти. Неговото равнище вече пета поредна година намалява: 18.5% през 2009 г., 16.1% през 2010 г., 15.7% през 2011 г., 14.8% през 2012 г. и 14.6% през 2013 г. През периода 2009-2012 г. общинските разходи намаляваха, докато всички публични разходи се увеличаваха. През 2013 г. общинските разходи бележат увеличение, но то е по-малко от това на всички публични разходи – 8.2% срещу 9.3% номинален ръст. Тези данни говорят за продължаване, макар и с намален темп, на процеса на централизация на публичните ресурси. През 2014 г. се наблюдава слабо увеличаване на този показател – 15.1%.

**1.A.2. Структура на консолидираните публични разходи.** Този показател дава по-детайлни данни за дела на общинските разходи в публичните разходи по сектори. Тези дялове са представени в Таблица 8. Единствената значителна промяна, която се забелязва, е силното намаление на дела на общинските разходи в комуналното стопанство от всички разходи в публичния сектор. По-задълбоченият анализ показва, че общото нарастване на разходите в този сектор е с над 36% (около 500 млн. лв.), а слабото увеличение с малко над 50 млн.лв. (с около 6%) на общинските бюджетни разходи, води до намаляване на относителния им дял. През 2014 г. делът на общинските разходи по функции е подобен на този през 2013 г., като се забелязва продължаващо намаление дела на разходите за благоустройство и комунално стопанство.



**Таблица 8. Дял на общинските разходи в консолидираните публични разходи по функции през 2010-2013 г.**

Публични сектори	2010 г.	2011 г.	2012	2013	2014
Обща администрация	27.1%	29.2%	29.6%	29.1%	30.2%
Отбрана, обществен ред и сигурност	2.0%	2.9%	3.0%	2.7%	3.3%
Образование	58.3%	59.6%	55.9%	56.4%	55.9%
Здравеопазване	7.3%	4.3%	4.2%	4.3%	4.0%
Социално осигуряване, подпомагане и грижи	3.4%	3.5%	3.2%	3.2%	3.2%
Жилищно строителство и комунално стопанство	61.3%	62.5%	62.5%	48.8%	43.6%
Култура	42.0%	43.0%	39.0%	38.7%	39.7%
Стопански дейности	14.8%	12.3%	10.3%	10.8%	11.2%
Други разходи	2.2%	2.4%	2.7%	2.2%	2.5%
<b>Всичко</b>	<b>16.1%</b>	<b>15.7%</b>	<b>14.8%</b>	<b>14.6%</b>	<b>15.1%</b>

\*Изчисления по данни на МФ

**1.А.3. Общински правомощия върху разходите.** Правомощията на централната и местната власти при определяне, планиране и преразпределяне на общинските разходи в течение на финансовата година са представени в Таблица 9. Вижда се, че общините имат по-големи правомощия при определяне на размера и планиране на издръжката и капиталовите разходи. Чрез политиката по доходите централните власти определят размера на заплатите по длъжности. Въвеждането на единните стандарти за финансиране на делегираните дейности даде известни права броят на персонала и средната заплата да се определят на местно равнище. Има регламентирани ограничения за местно определяне на трудовите разходи по отношение на делегираните дейности. Затова отношението на разходите за местни и делегирани дейности дава представа за степента на местните разходни правомощия. Като тенденция делът на разходите за местни дейности постоянно намалява. През 2010 г. делът на местните дейности в общинските бюджети е 51%, от които 2.3% общините насочват за дофинансиране на делегираните услуги. През 2011 г. делът на разходите, които се определят с общинско решение, спада на 50.5%. Структурата на тези разходи е 47.9% за местни дейности и 2.6% за дофинансиране на делегирани услуги. През 2012 г. делът на тези разходи е 50.3%, от които 2.5% за дофинансиране, а през 2013 г. делът на местните разходи, в т.ч. и тези за дофинансиране, е спаднал на 49.4%. Едва през 2014 г. този дял се покачва на 52%. Както се вижда, през анализирания период обхватът на разходните правомощия на местните власти е намалял,

а увеличението му през последната година все още не е основание да се направи изводът, че е прекъсната негативната тенденция.

**Таблица 9. Класификация на правомощията по общинските разходи**

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

**1.А.4. Структура на общинските разходи.** Едно от основните деления на общинските разходи е на разходи за текущи и за инвестиционни цели. Делът на инвестиционните разходи показва капацитета на общините да покриват текущите си потребности и да заделят средства за поддържане на инфраструктура и изграждане на нова такава. През периода 2010-2012 г. делът на общинските инвестиции намалява: 2009 г. - 25.1%; 2010 г. – 18.4%; 2011 г. - 13.9%; 2012 г. – 12.6% от всички разходи. През 2013 г. се наблюдава слабо покачване на дела на капиталовите разходи – 13.4%, а през 2014 г. той достига 18.1%.

**1.А.5. Структурата на общинските разходи по функции** е представена в Таблица 10.

**Таблица 10. Структура на общинските разходи по функции**

Функции	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Общи държавни служби	10.8%	12.1%	12.0%	11.9%	11.5%
Отбрана, обществен ред и сигурност	1.5%	1.9%	2.0%	1.9%	2.2%
Образование	36.3%	37.6%	38.0%	39.1%	37.3%
Здравеопазване	5.1%	3.3%	3.4%	3.4%	3.2%
Социално осигуряване, подпомагане и грижи	7.3%	7.5%	7.8%	7.9%	7.4%
Жилищно строителство и комунално стопанство	21.9%	21.2%	20.6%	20.3%	22.6%
Култура	4.9%	5.3%	5.6%	5.8%	6.2%
Стопански дейности	11.7%	10.2%	9.7%	8.9%	8.7%
Други разходи	0.6%	0.8%	0.9%	0.8%	0.8%
<b>Всичко разходи</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

\*изчисления по данни на МФ

Анализът показва наличието на сравнително малки промени в структурата на разходите. Разходите за образование относително нарастват до 2013 г., а през 2014 г. делът им спада с близо 2 процентни пункта. Негативната тенденция към намаляване на разходите в сферата на благоустройството през 2014 г. се прекъсва. През 2011 г. разходите за функциониране на общинската администрация се увеличават с близо 50 млн. лв., което води до увеличаване на относителния им дял в местните бюджети. През 2012 г. те слабо намаляват като сума и относителен дял. През 2013 г. разходите за тази функция бележат ръст с 34 млн. лв. спрямо предходната година, а през 2014 г. - с 35 млн. лв., но той е сравнително по-малък от този на всички разходи и делът на разходите за администрация относително намалява. Макар и с малко, делът на разходите за обществен ред, сигурност и култура през 2014 г. се увеличава.

### Показатели за приходи

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

През 2011 г. държавните трансфери намалват с около 60 млн. лв., а собствените приходи отбелязват увеличение с около 145 млн. лв. През 2012 г. общинските приходи като общ размер отново са „на дъното“ – 4547 млн. лв., като държавните трансфери намаляват отново с над 40 млн. лв., а местните власти увеличават собствените си приходи с около 25 млн. лв. Като резултат от тези промени делът на държавните трансфери намалява, а на собствените приходи относително се увеличава. Чак през 2013 г. се наблюдава ръст на общинските приходи. Те нарастват с 360 млн. лв., в т.ч. държавните трансфери с 208 млн. лв. и собствените приходи – със 117 млн. лв. Тази положителна тенденция са запазва и през 2014 г. Всички бюджетни приходи на общините нарастват с 590 млн. лв., от които държавните трансфери – с 410 млн. лв, а собствените приходи - с около 65 млн. лв.

**Таблица 11. Характеристика, структура и темп на общинските приходи**

Видове приходи	Размер (в млн. лв.)				Темп (верижен индекс)				Дял (в %)			
	2011г.	2012г.	2013г.	2014 г.	2011/ 2010	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013	2011г.	2012г.	2013г.	2014 г.

Държавни трансфери	2534.5	2490.5	2698.5	3109.3	0.98	0.98	1.08	1.15	55.7%	54.8%	55.0%	56.6%
Собствени приходи	1663	1688.1	1805.7	1871.9	1.10	1.02	1.07	1.04	36.6%	37.1%	36.8%	34.1%
Преходен остатък	334.8	340.1	430.0	453.5	0.81	1.02	1.26	1.05	7.4%	7.5%	8.8%	8.3%
Привлечен и средства	15.7	28.4	-26.6	62.2	0.14	1.81	-0.94	2.34	0.3%	0.6%	-0.5%	1.1%
<b>Всичко приходи</b>	<b>4548</b>	<b>4547.0</b>	<b>4907.5</b>	<b>5496.9</b>	<b>0.98</b>	<b>1.00</b>	<b>1.08</b>	<b>1.12</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100.0%</b>

\*изчисления по данни на МФ

### **1.А.7. Общински правомощия върху приходите (собствени и трансфери).**

Показателят дава представа за общинските правомощия, за тяхното определяне и разпределение. Основен показател, характеризиращ равнището на тези правомощия, е дялът на собствените приходи във всички приходи на общините. През 2009 г. дялът на собствените приходи е 29.3% в резултат на значителен спад на реалния им размер с над 250 млн. лв. спрямо предходната година. През 2010 г. дялът на собствените приходи се увеличава на 32.7%. Причина за това е задържането на собствените приходи на същото ниско ниво при значителен спад на държавните трансфери. През 2011 г. продължава намаляването на държавните трансфери с около 60 млн. лв на фона на увеличаване на собствените приходи с близо 150 млн. лв. Това води до дял на собствените приходи от 36.6%. По същите причини – намаляване на държавните трансфери и слабо увеличаване на собствените приходи през 2012 г., собствените приходи в общинските бюджети достигат 37.1%. През 2013 г. дялът на собствените приходи е 36.8%. Макар и малко намалял като дял, реализираният ръст на собствените приходи със 117 млн. лв. спрямо предходната година, води за първи път до достигане и дори задминаване (с около 24 млн. лв.) на равнището от 2008 г. Същата ситуация се повтаря и през 2014 г. – увеличаване на собствените приходи с 66.2 млн. лв. и намаляване на относителния им дял на 34.1%.

Местните правомощия върху собствените приходи през периода 2010-2014 г. не са променени. Те са представени в таблица 12.

**Таблица 12. Правомощия на общините по собствените приходи**

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

Забележка: ЦВ – централна власт; МВ – местни власти

## Характеристика на трансферите

Това са финансовите ресурси на общините, които се предоставят от държавата за допълване на техните приходи и намаляване на междуобщинските различия в приходния им капацитет. Делът на тези приходи и особено начинът на предоставяне, говорят за финансовата зависимост на общините от държавата. През 2011 г. делът на държавните трансфери от всички общински приходи е 55.7%. Това показва лек спад спрямо 2010 г., когато трансферите са били 56%. През 2012 г. делът им спада на 54.8%, а през 2013 г. се покачва на 55%. През 2014 г. делът на държавните трансфери достига 56.6%, като се увеличават с над 410 млн. лв. и задминават номинално предкризисното си равнище от 2008 г.

Общините получават следните видове трансфери:

*Субсидия за делегираните от държавата дейности.* Общият размер на субсидията се формира от разходния стандарт, умножен по базата – броят на натуралните единици. На практика първо се определя общата сума за финансиране на съответната услуга чрез т.нар. “разходни тавани” и след това се определя размерът на разходния стандарт. С така определените средства от 2008 г.<sup>7</sup> се финансират делегираните от държавата на общините услуги. Размерът на субсидията слабо намалява – с 1.5% през 2010 г. и с 2.8% през 2011 г. спрямо предходните години. През 2012 г. отново намалява с 8 млн. лв. Това най-вероятно се дължи на намалението на броя на учениците, което означава запазване на номиналното равнище на разходните стандарти. Едва през 2013 г. за първи път през периода 2010-2013 г. субсидията се увеличава с 3.7% спрямо предходната година, като достига и дори с малко надминава равнището от 2010 г. През 2014 г. този темп се запазва – наблюдава се увеличение спрямо предходната година с 4.4% , или с 88.1 млн. лв.

*Обща изравнителна субсидия.* Размерът ѝ по закон е не по-малко от 10% от собствените приходи на общините. През периода 2009-2011 г. държавата повиши процента ѝ от собствените приходи на 14%. По този начин частично бяха компенсирани общинските загуби на собствени приходи по време на кризата. На практика делът на изравнителната субсидия от собствените приходи се мени, поради промяна на размера на последните. Като размер изравнителната субсидия от 2009 г. до 2014 г. включително, не е променяна - 240.6 млн. лв, с изключение на 2010 г., когато в края на годината не бяха трансферирани към общините 10% от нея. Разпределението на средствата по общини се осъществява

---

<sup>7</sup> През периода 2003-2007 г. финансирането на делегираните услуги се осъществява чрез приходи от ДДФЛ. Общините, на които тези средства не достигаха, получаваха допълнително т.нар. „допълваща субсидия”.

чрез методика, определяна ежегодно от МФ и НСОРБ и регламентирана в ЗДБРБ. Общините определят начина на използване на средствата. Практиката е с тях да се финансират разходи за местни услуги.

*Средства за зимно поддържане и снегопочистване на общинските пътища.* Тези средства се предоставят на общините от 2007 г. под формата на трансфер за местни дейности. През първите две години те са в размер на 10 млн. лв. През 2009-2012 г. тези средства са увеличени на 14 млн. лв., а през 2013 г. - с още 5 млн. лв. и достигат 19 млн. лв. През 2014 г. този размер се запазва.

*Целева субсидия за капиталови разходи.* Няма прието правило за определяне на общия й размер. Това не създава условия за дългосрочно планиране. През 2010 г. планираната капиталова субсидия е почти два пъти по-малка спрямо предходната година (205.5 млн. лв. през 2009 г. и 110.2 млн. лв. след актуализация на бюджета през 2010 г.). Планът на капиталовата субсидия за 2011 г. е 90.2 млн. лв. Отчетните данни говорят за същия спад на получените от общините средства за инвестиции. От 391.5 млн. лв. през 2009 г. те спадат на 138.0 млн. лв. през 2010 г. Отчетът за 2011 г. е 161.8 млн. лв., а през 2012 г. – 143.8 млн. лв. Планът на размера на капиталовата субсидия през 2013 г. е 101.9 млн. лв, а отчетът – 171.8 млн. лв., съответно през 2014 г. – план 121.9 млн. лв., отчет – 439 млн. лв.<sup>8</sup>

Разпределението на средствата по общини става чрез методика, определяна ежегодно от МФ и НСОРБ и регламентирана в ЗДБРБ. С тези средства се финансират капиталови разходи както за делегирани, така и за местни дейности. През 2009 г. отношението в разпределението между делегирани и местни услуги е 11% към 89%. За 2010 г. дялът на капиталовите разходи от целевата субсидия за делегираните услуги е само 3.4%. През 2011 г. този дял спада още – 2.4%. През 2012 г. общините заделят за делегираните дейности 17.7 млн. лв., което е 12% от капиталовата субсидия. През 2013 г. дялът на капиталовата субсидия за делегирани разходи е 5.6%, или 9.5 млн. лв., а през 2014 г. - 4.7%, или 20.5 млн. лв.

Капиталовата субсидия има три компонента: обща, за екологични обекти и за изграждане и поддържане на общински пътища. През 2010 г. размерът на тези средства е съответно 27.7 млн. лв, 40.0 млн. лв. и 42.5 млн. лв. Намалението на субсидията през 2011 г. е в резултат на спад на инвестициите за екологични обекти с 20 млн. лв, т.е. наполовина.

---

<sup>8</sup> През 2014 г. общините получиха 289 млн. лв. от Публичната инвестиционна програма „Растеж и устойчиво развитие на регионите“

Размерът на средствата по останалите компоненти се запазва на същото равнище. През 2012 г. субсидията по план спада с 20 млн. лв. - частта на екологичната компонента, т.е. последната вече не е част от капиталовата субсидия. През 2013 г. субсидията за капиталови разходи се увеличава с над 30 млн. лв, от които 7.5 млн. лв. за прираст на компонентата за общински пътища. През 2014 г. 60 млн. лв. от целия размер на капиталовата субсидия е за изграждане и поддържане на общински пътища.

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

През 2014 г. Министерството на финансите отново отпусна средства за общини в затруднено финансово състояние. Разпределени<sup>9</sup> бяха близо 15 млн. лв. между 51 общини. Критериите за разпределение на средствата бяха определени със специална Наредба<sup>10</sup>. Според чл. 2, ал. 1 от Наредбата общината може да бъде подпомогната финансово, ако отговаря поне на три от от следните пет критерия за достъп до финансиране:

1. отрицателен нетен оперативен остатък през последните две бюджетни години;
2. коефициент на покритие, по-малък от единица, за последната бюджетна година;
3. равнище на безработица за последната бюджетна година – един път над средното равнище за страната по данни на Националния статистически институт за 2013 г.;
4. съотношение на собствените приходи на един жител към просрочените задължения за местни дейности на един жител за последната бюджетна година – по-малко от 10;
5. дял на общия размер на собствените приходи спрямо общите постъпления на общината за последната бюджетна година – по-малък от 30 на сто.

---

<sup>9</sup> По ПМС 164 от 19 юни 2014 г.

<sup>10</sup> Наредба за условията, реда и критериите за предоставяне на средства на общини в затруднено финансово състояние за 2014 г., приета с ПМС № 117 от 15.05.2014 г.

Явно е, че системата на местните финанси не е съвършена, поради което част от общините имат обективен структурен дефицит. От тази гледна точка, възвръщането на практиката да се подпомагат подобни общини може да се оцени положително.

Може да се отправят някои бележки към системата от критерии, на базата на които се определят тези общини:

- Първият и вторият критерий взаимно се отричат, т.е. една община не може да отговаря и на двата критерия едновременно;
- Данните за безработицата с източник НСИ са на база анкета. В случая по-представителни са данните на МТСП;
- По критерий 2 „собствените приходи с постоянен характер включват данъка върху доходите на физическите лица, имуществените и другите местни данъци, други данъци и общинските такси“ - на този критерий отговарят и приходите от наеми и от концесии (пар. 24-05, 24-06 и 41).

*Трансфери от секторни министерства.* Тези средства не се планират, но се отчитат в общинските бюджети. Общият размер на част от тях е определен в ЗДБРБ. Най-големи са трансферите от МОН. През 2010 г. те бяха намалени – 105.2 млн. лв., при 263.4 млн. лв. за предходната година. Отпаднаха и средствата за стимулиране въвеждането на делегираните бюджети, които бяха около 26 млн. лв. за 2009 г.

Характерно за тези трансфери е, че техният размер претърпя най-голям спад в годините на кризата. Общият им размер през 2011 г. е 238 млн. лв., а спадът спрямо 2009 г. е почти 2 пъти, а спрямо 2008 г. – 3 пъти. През 2012 г. отново е регистриран спад на тези приходи, през 2013 г. те слабо се увеличават на 260 млн. лв., а през 2014 г. размерът им е 301 млн. лв.

Разпределението на средствата става от секторните министерства. Част от тези приходи се предоставят директно на общински структури. Такива са трансферите, които от 2008 г. се отчитат като целеви субсидии в параграфи 31-18 и 31-28. Общият им размер за 2008 г. възлиза на 255.9 млн. лв. През 2010 г. тези трансфери намаляват двойно – 122.7 млн. лв. През 2011 г. техният размер е 140.3 млн. лв., през 2013 г. – 156.6 млн. лв., а през 2014 г. – 229.2 млн. лв.

В Таблица 13 са представени правомощията на централните и местните власти при определяне на общия размер и начина на разпределяне на държавните трансфери.



**Таблица 13. Класификация на правомощията по държавните трансфери за общините**

Вид трансфер	Дял от трансферите				Правило за определяне					Разпределителен механизъм				
	2011	2012	2013	2014	a <sup>11</sup>	b	c	d	e	a	b	c	d	e
Субсидия за делегираните от държавата дейности	74.2%	75.1%	74.4%	67.4%		X					X			
Обща изравнителна субсидия и други трансфери за местни дейности	10.1%	10.2%	9.6%	8.8%		X						X	X	
Субсидия за капиталови разходи	6.4%	6.0%	6.4%	14.1%				X				X	X	
Други трансфери	9.4%	8.7%	9.7%	9.7%					X					X

От данните в представената таблица можем да направим следните изводи:

- Първо, дялът на субсидията за делегирани дейности до 2013 г. се запазва - 74-75%, а през 2014 г. той спада със 7 процентни пункта.
- Второ, през последните две години намалява относителният дял и на изравнителната субсидия.
- Трето, през 2014 г. се наблюдава рязко увеличаване дела на капиталовата субсидия.

### **Показатели за инвестиции**

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

Това е основен макропоказател, който дава представа за разпределението на инвестиционните ресурси между централната и местните власти. През 2008 г. дялът на общинските инвестиции е 37.4%. През разглеждания период този дял постоянно спада: през 2009 г. е 32.7%, през 2010 г. – 22.2% , през 2011 г. – 19.1%, през 2012 г. – 14.1%, през 2013 г. – 14.5%. Вижда се, че негативните процеси в публичните финанси включват и

<sup>11</sup> Определят стабилността на нормативната регламентация и възможностите за влияние на ЦВ и МВ върху вземаните решения. Буквите от А до Е означават:

- Със съгласието на местните власти
- Траен закон
- Преговори между централната и местната власти
- Годишен закон
- Ad hoc от ЦВ

капиталовите разходи. През 2014 г. тази тенденция се обръща. Делът на общинските инвестиции се увеличава до 17.9%.

**1.А.9. Общински правомощия върху инвестиционните разходи.** Правомощията на местните власти се определят основно от източника на инвестиционни средства. Общините имат пълни правомощия да определят и разпределят (планират, използват и контролират) средствата с източник собствени приходи и привлечени средства. Те нямат право да определят общия размер на целевата субсидия, но разпределят свободно средствата по дейности и определят инвестиционните обекти. Приходите, постъпили по спечелени проекти, се използват според условията на конкурса.

**Организационно изпълнение.**

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

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

Те се определят от вида на услугите и начина на тяхното финансиране. Общините имат ограничени правомощия да планират, управляват и контролират разходите за делегирани услуги, които се финансират чрез държавни трансфери, и пълни правомощия за управление на разходите за местни услуги. От тази гледна точка делът на разходите за делегирани дейности в различните функции е показателен за техните правомощия. Както се вижда от Таблица 14, делът на делегираните разходи е най-голям в образованието, следван от социалното подпомагане и здравеопазването. Най-висок е делът на местните разходи в комуналното стопанство и икономическите дейности.

**Таблица 14. Дял на разходите за делегирани дейности по функции от общите разходи по функции**

<b>Публични сектори по функции</b>	<b>2011 г.</b>	<b>2012 г.</b>	<b>2013 г.</b>	<b>2014 г.</b>
Обща администрация	47.5%	43.2%	43.6%	42.8%
Отбрана, обществен ред и сигурност	67.8%	76.2%	75.5%	65.7%
Образование	86.0%	85.6%	84.0%	85.2%
Здравеопазване	65.1%	66.1%	64.2%	62.7%
Социално осигуряване, подпомагане и грижи	75.3%	74.8%	74.9%	74.9%
Жилищно строителство и комунално стопанство	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Култура	31.5%	31.8%	30.1%	28.4%
Икономически дейности	6.1%	6.1%	6.5%	6.1%

Други разходи	0.6%	0.4%	0.6%	0.6%
<b>Всичко</b>	<b>49.5%</b>	<b>49.7%</b>	<b>49.9%</b>	<b>48.0%</b>

\*изчисления по данни на МФ

**1.Б.2. Степен на задлъжнялост.** Този показател дава представа за дела на разходите по обслужване на дълга и главниците в общите текущи общински разходи. През 2008 г. задлъжнялостта на българските общини достигна 4.5% от общите текущи разходи. В резултат от кризата, през следващите две години равнището на този показател се повиши на 7.6% за 2009 г. и 12.7% за 2010 г. През 2011 г. се наблюдава лек спад в степента на задлъжнялост – 11%, но през 2012 г. отново се повишава и достига 17.5%. За 2013 г. степента на задлъжнялост спада на 8.2%, а през 2014 г. е 8.9%.

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

Нетният остатък е основен показател за определяне на кредитоспособността на местните власти. До 2011 г. този показател е отрицателен: -343 млн. лв. за 2009 г.; -259 млн. лв. за 2010 г. и -52.8 млн. лв. за 2011 г. През 2012 г. за първи път бюджетният нетен остатък става положителен – 89 млн. лв. По данни на МФ през 2013 г. стойността на този показател се покачва до 103.4 млн. лв. Това означава, че през последните две години на анализирания период общините успяват да балансират приходи с разходи, за съжаление с доста високо ниво на просрочените задължения. През 2014 г. липсват данни за просрочените вземания на общините.

**1.Б.4. Жизненост на общинските приходи.** Този показател отразява темпа на нарастване на приходите спрямо темпа на инфлация. През 2008 г. приходите на общините възлизат на 5490.7 млн. лв., а средногодишната инфлация достигна 12.3%. Това означава, че реалният ръст на приходите спрямо предходната година е 3.7%. Преизчисляването на ръста на приходите спрямо предходната година показва, че през 2009 г. те са намалели с 8.4%, през 2010 г. – с 12.6%, през 2011 г. – с 6%, през 2012 г. – с 3%. През 2013 г. общинските приходи нарастват с 6.95% спрямо предходната година, но в сравнение с 2008 г. се регистрира спад с 22%. През 2014 г. за първи път има регистрирана дефлация от 1.4%. Ако се вземе предвид това, общинските приходи нарастват с 13.5 % спрямо предходната година, а спрямо 2008 г. намалението е 11.3%.

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

В края на 2009 г. техният брой е 26 176 души. Мерките на централната власт за намаляване броя на администрацията показват положителни резултати. През 2010 г. администрацията намаля до 25 668.5 души, през 2011 г. е 25 502 души в резултат на стартиралите реформи и подобряване на работата за предоставяне на по-качествени услуги на гражданите. Тази тенденция продължава и през следващите две години, като броят на служителите в общинската администрация е съответно – 24 342 души през 2012 г. и 24 317.5 души през 2013 г.

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

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

По данни от системата ИСУН<sup>12</sup> към 15.04.2011 г. бенефициенти по всички Оперативни програми са 239 общини (90.5% от всички). Те са договорили 956 проекта на обща стойност от 1973.7 млн. лв., а реално изплатени от тях са 565.9 млн. лв. Към 1 март 2012 г. тези данни са следните: 244 общини с реализирани 1246 проекта по Оперативните програми, с договорна стойност в размер на 3335.1 млн. лв. и реално получени средства – 812.4 млн. лв. Към 01.05.2014 г. бенефициенти на Оперативните програми са 262 общини (и няколко района в трите големи града – София, Пловдив и Варна). Те са реализирали 2626 проекта с договорна цена от 7489 млн. лв. Реално получените средства възлизат на 3053 млн.лв. Към 16.04.2015 г. 263 общини (с изключение на община Грамада и Сърница) са реализирали 2841 проекта по Оперативните програми на стойност 7417 млн. лв., като реално изплатените средства възлизат на 4161 млн. лв.

През 2014 г. по Програма за развитие на селските райони 2007 – 2013 г. (ПРСР 2007 – 2013 г.) 84 бр. общини са сключили с Държавен фонд „Земеделие” общо 227 бр. договори за получаване на финансиране с обща стойност на субсидията 38 982 134,69 лв. и са изплатени средства в размер на 130 776 480,25 лв. От началото на стартиране на ПРСР 2007 – 2013 г. до 31.12.2014 г. са сключени с 234 бр. общини общо 1418 бр. договори с обща стойност на субсидията 2 215 830 123,95 лв., като до края на 2014 г. на база сключените договори са платени проекти на стойност 1 280 023 312,46 лв.

---

<sup>12</sup> <http://umispublic.minfin.bg/>

В Годишния отчет за дейността на Фонда за органите на местното самоуправление в България („ФЛАГ” ЕАД)<sup>13</sup> се посочва, че за 2010 г. са били одобрени 56 кредита на 46 общини на обща стойност 62,8 млн. лв., подкрепящи изпълнението на проекти на стойност 145 млн. лв. През 2011 г. са били одобрени 106 кредита на 70 общини на обща стойност от 95.4 млн. лв., които подкрепят изпълнението на проекти за 309.6 млн. лв. През 2012 г. са били одобрени 153 кредита на 87 общини на обща стойност 136.6 млн. лв., които подкрепят проекти за 299.1 млн. лв.

Усвоените средства през 2012 г. по сключени договори за кредит възлизат на 132.2 млн. лв. (65,7 млн. лв. за 2009 г., 64,1 млн. лв. за 2010 г. и 61.6 млн. лв. за 2011 г.)

През 2013 г. са постъпили 260 искания от 108 общини. Одобрени са били 248 кредита на обща стойност от 235.1 млн. лв., подкрепящи проекти за 763.6 млн. лв. От всички отпуснати средства през 2013 г. са усвоени 147.9 млн. лв.

През 2014 г. са постъпили 150 искания от 80 общини и едно общинско търговско дружество. Одобрени са били 142 кредита на обща стойност от 225.6 млн. лв., подкрепящи проекти за 1428.9 млн.лв. Отказани са искания на две общини. Община Варна и общинското търговско дружество „Тролейбусен транспорт“ ЕООД оттеглят исканията си за кредит. От всички отпуснати средства през 2014 г. са усвоени 158.4 млн.лв.

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

**Таблица 15. Показатели за ефективност в образованието\***

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.**
Разходи на 1 ученик в ООУ (лв.)	1579	1604	1543	-
Брой ученици на 1 зает в ООУ	9.4	9.2	9.1	-
Брой ученици средно в едно ООУ	302.1	295.6	282.6	-
Разходи на 1 дете в ЦДГ (лв.)	2259	2230	2290	-
Брой деца на 1 зает в ЦДГ	5.86	6.0	5.9	-
Брой деца в една ЦДГ	98.5	88.9	106.1	-

\*изчисления по данни на МФ

\*\* До момента на внасяне на доклада на заседание на МС няма предоставени данни за натуралните показатели за отделните дейности за 2013 г. и 2014 г.

<sup>13</sup> [http://www.flag-bg.com/docs/FS\\_FLAG\\_2010\\_BG.pdf](http://www.flag-bg.com/docs/FS_FLAG_2010_BG.pdf)

От предоставените данни се констатира, че мерките за оптимизация на образователната мрежа през 2012 г. са противоречиви. Втора година поред след 2008 г. намалява средната големина на училищата. Големината на детските градини силно варира през отделните години. Броят на децата/учениците на един зает в детските градини и в училищата намалява. Това може да се дължи на различни фактори, а изясняването на причините е важно за по-нататъшните стъпки на провежданата от МОН политика в тази насока.

**1.Б.8-10 Показатели, които измерват ефективността** в други сфери – обект на общинско управление и финансиране, и равнищата им за 2009-2011 г., са представени в Таблица 16.

**Таблица 16. Показатели за ефективност\***

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.**
Разходи на 1 клиент в ДСП (лв.)	1136.7	1186.3	1207.9	-
Брой клиенти на 1 зает в ДСП	11.0	11.2	11.6	-
Осветление на 1 жител	9.9	10.5	10.8	-
Сметосъбиране на 1 жител	44.8	49.4	47.5	-
Разходи на 1 място в дневни центрове (лв.)	4880.6	4985.5	4518.2	-
Брой места на 1 зает в дневни центрове	3.0	3.0	3.2	-
Разходи на 1 място в специализирани институции (лв.)	8093.8	8329.5	6825.2	-
Брой места на 1 зает в специализирани институции	1.6	1.6	1.9	-
Разходи на 1 зает в читалище (лв.)	7464.70	7736.23	7399.60	-
Заети на 1 читалище	1.99	2.02	2.11	-
Разходи на 1 зает в културно заведение (д-т 739) (лв.)	14473.9	13501.6	14032.8	-
Заети на 1 културно заведение	7.3	7.9	8.2	-

\*Източник МФ. По данни от общинските бюджети.

\*\* Липсват данни по дейности и по натурални показатели

Както се вижда от данните, през 2012 г. се наблюдава увеличаване на разходите за ДСП, осветление, музеи и художествени галерии, и намаляване за останалите. 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 и другите услуги в общността. Данните показват, 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.

До момента на внасяне на доклада на заседание на МС няма предоставени данни за натуралните показатели за отделните дейности за 2013 г. и 2014 г..

### **Изпълнение на услугата.**

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

**1.В.1. Дял на общинския бюджет, разходван за предоставяне на услуги** – всички общински разходи, без административните. През 2009 г. административните разходи са 68.6 лв. на жител, а дялът на средствата за услуги – 89.1%. През следващите две години дялът на разходите за услуги слабо намалява – до 87.9% от всички общински разходи за 2011 г., а средствата за администриране на услугите се запазват на почти същото равнище – 69.3 лв. на жител. През 2012-2013 г. дялът на разходите за услуги остава константен – 88% през 2012 г. и 88.1% през 2013 г., а размерът на средствата за администриране на услугите намалява през 2012 г. – 68.0 лв. на жител, и бележи увеличение през 2013 г. – 73.0 лв. на жител. През 2014 г. дялът на разходите за услуги е 88.5%, а средствата за тяхното администриране възлизат на 78.4 лв. средно на човек.

Показатели за резултат от общински услуги са **1.В.2. водоснабденост** и **1.В.3. канализираност** на населението. Средните данни за страната<sup>14</sup> през 2007 г. са 98.9% водоснабденост и 69.4% канализираност. За сравнение, тези данни за 2009 г. са 99.0% водоснабденост и 70.4% канализираност. През 2010 г. тези стойности са 99.1% и 70.6%. Представата за услугите се допълва и от съществуващите териториални различия. При водоснабдяването те варират от 65.6% за Неделино до 100% за 159 общини в страната, а за канализираността – от 0% за 84 общини до 100% за 14 общини. Данните за 2012 г. показват, че водоснабдеността на населението е 99.3%, а канализираността – 74.3%. Междуобщинските различия за водоснабдеността са между 67.1% за Неделино до 100% за 167 общини. При канализираността те варират между 0% за 66 общини до 100% за 16 общини. Данните за общините през 2013 г. показват близки резултати – водоснабденост 99.3% и канализираност – 74.7%. Различията по общини са между 67.4% за Неделино до 100% за 166 общини за водоснабденост и между 0% за 65 общини до 100% за 16 общини за канализираност.

Различията по общини са представени в Таблица 17.

---

<sup>14</sup> По данни на НСИ

**Таблица 17. Степен на водоснабденост и канализираност (брой общини)\***

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

\*Източник: НСИ

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

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

**1.В.4. Озеленяване.** Разполагаемите данни показват, че разходите на общините през 2009 г. за озеленяване са били 46.6 млн. лв., т.е. по 6.2 лв./жител. През 2010 година тези разходи спадат на 39.9 млн. лв. (5.3 лева/жител). През 2011 г. разходите за озеленяване отново се увеличават до 46.6 млн. лв., а през 2012 г. – 46.1 млн. лв. През 2013 г. разходите за озеленяване се запазват на равнището от предходната година – 46.2 млн. лв., а през 2014 г. няма данни по дейности.

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

В Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация през 2014-2015 г. няма предвидени дейности по Стратегическа цел 2.

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

Изпълнението на приоритетите и мерките на Стратегическа цел 3 целят приложението на принципа за субсидиарност и реформата за децентрализация да не спира с решаване на проблемите в отношенията между централни и местни власти, а да създаде условия за



прехвърлянето на управленски и финансови правомощия от общината към нейни структури – кметства, райони в големите градове и кметски наместничества.

Оценката на изпълнението на Стратегическа цел 3 се базира на анализ на вложените ресурси, на организационното изпълнение и на резултатите, отчетени чрез изпълнението на услугите, предоставяни от общински структури, както и на участието на гражданите в процеса на формиране и изпълнение на местни политики.

Вложените ресурси отразяват резултатите от политиката за децентрализация на местните власти, т.е. доколко те са прехвърлили услуги, ресурси и правомощия към своите структури.

В Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация за 2014-2015 г., в рамките на Стратегическа цел 3, има формулирани две мерки по два от приоритетите, засягащи прилагането на системата на делегираните бюджети в заведенията за услуги и насърчаване на гражданското участие чрез формите на пряка демокрация при формиране и изпълнение на местни политики.

През 2014 г. има отчетени дейности и по двете мерки.

#### **Мярка 1 от Приоритет 1 – Разширяване предлагането на системата на делегирани бюджети в детските градини**

Резултатите в тази сфера се оценяват на базата на показатели (3.А.8 до 3.А.10), които характеризират приложението на делегираните бюджети, т.е. наличието на прехвърлени управленски и финансови правомощия към директорите на заведения за услуги.

През 2008 г. делът на общините, чиито детски градини са на делегирани бюджети, бе 8.7% (23 общини) при 2.4% в края на 2007 г. През 2010 г. общините, въвели делегирани бюджети в детските градини, са вече 73, което е 27.6% от всички общини. През 2011 г. този показател запазва равнището си. През 2013 г. вече 121 общини са въвели делегирани бюджети в детските градини, което прави 46% от всички общини. През 2014 г. стойността на този показател се запазва на същото равнище (показател 3.А.8.).

Други показатели от тази група имат за цел да оценят големината на заведенията, които са преминали на делегирани бюджети. Докато при общинските училища този въпрос вече не стои, то данните за детските градини през 2013 г. показват, че на делегирани бюджети са преминали по-големите общини. Поради тази причина делът на детските градини с делегиран бюджет спрямо всички детски градини е 43%. През 2014 г. стойността на този показател се покачва на 45%, което говори за въвеждане на делегирани бюджети в детските градини и в по-малки общини (показател 3.А.9.). Наблюденията са, че системата

на делегираните бюджети се въвежда предимно в по-големите детски градини. Това обуславя по-високия дял на броя на персонала в ДГ с делегиран бюджет от общо персонала в ДГ (показател 3.А.10.), който е 58% през 2013 г. и 59% през 2014 г.

**Мярка 1 от Приоритет 3 – Насърчаване на гражданското участие чрез формите на пряката демокрация при формиране и изпълнение на местни политики**

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

През 2013 г. са постъпили искания за изготвяне на избирателни списъци за 3 местни референдума (няма информация, дали са проведени). Регистрирани са подписки за местни референдуми в: община Петрич – за с. Габрене; община Бургас – за с. Присад; община Варна; община Тервел – за с. Каблешково. През 2013 г. има подписки за 3 местни граждански инициативи (в Пещера, Пловдив и Русе), 5 подписки на национално равнище и 2 подписки, свързани с европейски граждански инициативи. През 2014 г. има проведени 4 местни референдума – в общините Стрелча, Радомир, Созопол (гр. Черноморец) и Каспичан (гр. Каспичан). В ГД ГРАО са проведени подписки за:

- местни референдуми от общинските съвети в Пазарджик, Радомир, Варна и Плевен;
- местни граждански инициативи от общински съвети Бургас, Ловеч, Пловдив, Русе и Видин;
- общо събрание на населението в община Лом;
- два национални референдума от инициативни комитети на граждани;
- четири броя европейски граждански инициативи.

Резултатите от анализа на тези данни показват, че:

- Референдумите са изключение за българската практика. Организирането на подписки и други форми на искане на гражданите за решаване на важни за местното развитие проблеми, също не е масово явление в българските общини. Това означава, че връзката на населението с неговите представители в местната власт е ограничена.
- По-голямата част от подписките са насочени към решаване на локални проблеми, т.е. на населени места или на част от тях. За първи път през 2013 г. и през 2014 г. подписките визират действия на национално и европейско равнище.

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

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

Резултатите от изпълнението на услугите целят да отразят доколко подобреното състояние и функциониране на публичните институции води до предоставянето на по-добри услуги. Показателите, отразяващи тези резултати, могат да се обединят в три групи.

Първата група показатели визира обхвата на потребителите, т.е. доколко услугата е достигнала до потенциалните клиенти. Показателите отразяват ситуацията в училищата, в детските градини и детските ясли. Конкретните им стойности са следните:

- 3.В.1. Обхват на децата в първи клас – 95.7% и 100.4%, съответно за учебните 2010/2011 г. и 2011/2012 г. През учебната 2012/2013 обхватът на децата в първи клас е 100.6%, а през 2013/2014 г. – 101.2%. Стойност на показателя над 100% говори, че има ученици в първи клас, които са от други възрастови групи. За сравнение, през учебната 2009/2010 г. обхватът на децата е бил 94.8%.
- 3.В.2. Обхватът на децата в началния курс (1-4-ти клас) през учебната 2012/2013 г. е 96.8%. Наблюдава се увеличение на показателя в сравнение с 2009/2010 г., когато е бил 93.4%, с 2010/2011 г. – 91.5% и 2011/2012 г. – 95.8%. Нетният коефициент на записване на децата от 7 до 10 години за учебната 2013/2014 г. е 97%.
- 3.В.3. Обхватът на децата в основното образование (5-8-ми клас) през учебната 2012/2013 г. е 95.9%. Наблюдава се съществена промяна от предходните години: 82.4% през 2009/2010 г., 80.6% за учебната 2010/11 г., 81.8% за учебната 2011/2012, 95.1% за учебната 2013/2014 г.
- 3.В.4. Обхватът на децата в средното образование (9-13-ти клас) през учебната 2012/2013 г. е 85.5%, а през 2013/2014 – 86.4% . И тук се наблюдава сериозно увеличение: 78.6% за учебната 2009/10 г., 80.3% за 2010/11 г., 81.3% за 2011/2012г.
- Показателите за обхват на услугите за детските градини са с по-ниски стойности. През 2009/10 г. отношението на децата, посещаващи детски градини, към броя на децата във възрастта да посещават детски градини 3-6 г. (3.В.8) е 74.3%. Равнището на този показател през следващите две години се увеличава: 74.9% през 2010/11 г. и 81.5% за 2011/12 г.

Изключително нисък е обхватът на потребителите на детските ясли (3.В.9) – само 19.5% от децата на тази възраст са обхванати през 2009 г. Делът на обхванатите деца през 2010 г. слабо се увеличава – 21.4%. В края на 2010 г. НСИ отчита дял на децата до 3 години, посещаващи детски ясли, равен на 13.1%, в края на 2012 г.- 15.5% и в края на 2013 г. – 15.6%. Наблюдаваните различия по общини са много големи – от 0% в 58 общини, до над 52% в Кресна. Разликите в сравнение с детските градини са в това, че:

- 1) значително повече общини (особено малки и с нарушен възрастов състав на населението) не предлагат тази услуги и
- 2) големите общини имат малко по-добри от средните за страната показатели.

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

- 3.В.5. Деца, достигащи 5-ти клас (от всички деца на 12 години). Средното за страната равнище на показателя за учебната 2009/10 г. е 99.2%. През 2011/2012 г. се наблюдава значителен спад – 90.8%. През учебната 2012/2013 г. НСИ отчита равнище от 99.9%, но не спрямо децата на 12 години, а спрямо децата, записали първи клас преди 5 години (2008/2009 учебна година). През 2013/2014 г. стойността на този показател запазва равнището си.
- 3.В.6. Завършили основно образование. Средната за страната стойност за учебната 2009/2010 г. е 87.3%. През следващите години равнището ѝ се повишава съответно на 92.7% през 2010/2011 г. и 97.7% през 2011/2012 г. През учебната 2012/2013 г. стойността на показателя е 92.9%, а през 2013/2014 спада до 90.7%.
- 3.В.7. Дял на отпадащите от основното образование от всички записани. Средният за страната процент за 2009/2010 г. е 2.8%, а за 2010/2011 – 2.7%. През учебната 2012/2013 г. дялът на отпадащите е 2.6%, а през 2013/2014 г. – 2.4%. Както се вижда, наблюдава се лек спад на дела на напусналите училища деца на съответната училищна възраст.

Третата група показатели цели да оцени състоянието на разходите в културата. Тези показатели са представени при разглеждането на разходната структура на общинските бюджети. Показателят 3.В.11. “Дял на разходите в културата от всички разходи на общините” е 5.0% през 2008 г. През следващите години те се задържат на същото равнище: през 2010 г. леко спадат – 4.9%, през 2011 г. се увеличават – 5.3%, през 2012 г. – 5.6%, през 2013 г. – 5.8%, а през 2014 г. – 6.2%.

През 2009 г. дялът на общините в общите разходи за култура (показател 3.В.10) е 44.3%. Следващата година този дял спада на 42.1%, през 2011 г. се увеличава на 43.1%, през 2012 г. спада на 39.0% и през 2013 г. отново спада на 38.7%. По същия начин могат да се характеризират и действията към реструктуриране на услугите в тази сфера в рамките на общините. Данните показват, че през 2009 г. разходите за местни услуги в културата, за които общината може да вземе самостоятелно решение за вида, обхвата и качеството им, са 63.2% от всички разходи за култура, през 2010 г. този дял е 67.2%, а през 2011 г. отново се увеличава на 68.5%. През следващите две години обаче се наблюдава спад на дела на разходите за местни услуги във функция култура – през 2012 г. дялът е 63.5% , през 2013 г. – 64.4%, но през 2014 г. дялът на тези разходи се увеличава на 66.8%.

Няма данни за структурата на разходите по функции за 2014 г. на КФП.

Последният показател – 3.В.13. „Отношение на разходите за социални услуги в общността/извън общността”, цели да отчете резултатите от политиката за реструктуриране на социалната сфера и по-точно намаляване на социалните услуги, предоставяни в специализирани институции и обслужване на населението в обичайната за него среда. Резултатите от анализа показват положителни промени, насочени към относително намаляване на разходите за специализирани институции и увеличаване на разходите за услуги в общността. През 2008 г. делът на разходите на специализираните институции бе 34.1%, а местата в тях – 16 450. Делът на разходите за услуги в общността бе само 23.3%. През 2010 г. делът на услугите в специализирани институции нарастна на 35.6%, при абсолютен спад на средствата с около 7 млн.лв., а на местата – с 16.5%. Разходите за услуги в общността през този период нарастнаха с близо 20 млн. лв, а делът им достигна 31.8% от всички разходи за функцията социално подпомагане. Тази тенденция продължи и през периода 2011-2013 г. Отношението на разходите за услуги в специализирани институции и в общността е: 2011 г. – 33.8% към 35.3%; 2012 г. – 31.4% към 37.1%; 2013 г. – 29.2% към 37.4% от всички разходи за функцията.

Както се вижда, през 2011 г. разходите за услуги в общността превишават тези за услуги в специализирани институции и тази тенденция продължава и през 2012 г. и 2013 г. Това е следствие от дългосрочна политика за стимулиране предоставянето на нови услуги в общността като център за обществена подкрепа, дневни центрове, центрове за настаняване от семеен тип, защитени жилища, наблюдавани жилища и други.

## **Раздел VI. Изводи и препоръки**

Настоящият доклад взема отношение към:

- Изпълнението на предвидените в „Пътната карта“ мерки със срокове: 2014 г., 2014-2015 г. или 2015 г., по които има осъществени действия;
- По работата на Съвета по децентрализация на държавното управление;
- Получените резултати от разпределението на правомощия и ресурси между централната и местните власти.

### **По изпълнението на Програма (пътна карта) за изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода 2014-2015 г.**

Резултатите от количествения анализ на изпълнението на заложените в Програмата мерки със срок 2014 г. показват, че като изпълнена може да се отчете една мярка. Мерките,

които не са изпълнени или на които изпълнението не е започнало, са 7 на брой или те представляват 50% от всички мерки. Тези резултати се допълват с основния извод от качествения анализ – насочени и координирани усилия за реализация на ключови мерки от Програмата през 2014 г. е нямало, или ако е имало, те не са завършили успешно. Такива мерки по Стратегическа цел 1 са: П2, М1; П4; П5, М1 и М3; П6. Те предвиждат законодателни промени, водещи до прехвърляне на нови приходоизточници и правомощия на общините.

Определени частични резултати, започнало изпълнение и получени резултати има по рутинни дейности, които се изпълняват от години, като: П2, М2 – прехвърляне на държавни имоти на общините; П3 – укрепване капацитета на общините да изпълняват инвестиционни проекти; П7 – присъждане Етикета за иновации и добро управление на местно равнище; СЦ3, П1, М1 – внедряване на системата на делегираните бюджети в детските градини.

Погледнато от тази гледна точка, Програмата не е допринесла за постигане на целта – децентрализация на услуги, правомощия и ресурси от по-високо към по-ниски равнища на управление. Като основни причини за това могат да се изтъкнат: нестабилната политическа обстановка в страната през 2014 г.; неприоритетността на процеса на децентрализация за централната власт, както и недостатъчната активност на местните власти за отстояване на общинските интереси.

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

Съветът по децентрализация на държавното управление (СДДУ) бе възстановен с Постановление на Министерския съвет № 157 от 01.08.2013 г.. До края на 2013 г. Съветът проведе две заседания, а през 2014 г. – още две (трето и четвърто от възстановяването му). На третото заседание, проведено на 05.03.2014 г., бяха представени и обсъдени доклад относно провеждането на Втора процедура за присъждане на Етикет за иновации и добро управление на местно ниво (СЦ1, П7, М1) и информация за изпълнението на М1 от П2, СЦ1 – „Анализ на териториалното разпределение на ДДФЛ и разработване на варианти за определяне на местен ДДФЛ“

На четвъртото заседание на Съвета, проведено на 26.05.2014 г., бяха представени основни изводи и препоръки от мониторинговия доклад за оценка на резултатите от изпълнението на Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация за 2013 г.

На заседанието отново бе разгледана информацията за териториалното разпределение на ДДФЛ и вариантите за определяне на местен ДДФЛ, както и бе обсъдено предложение на Националното сдружение на кметствата в България за децентрализация на общините, чрез предоставяне на повече функции и ресурси на кметствата.

### **По получените резултати от разпределението на правомощия и ресурси между централната и местните власти**

По отношение на резултатите от разпределението на финансовите ресурси между централната и местните власти, както и структурата и динамиката на общинските бюджети, може да се твърди, че:

- Спадът на общинските бюджети е преустановен. Втора година се наблюдава увеличение на всички приходи и собствените приходи в общинските бюджети, и достигане на предкризисните нива. Увеличение има и на общинските разходи, разходите за инвестиции, разходите за предоставяне на местни услуги, но те все още са под нивата, реализирани през 2008 г. Същото се отнася за разходите за благоустройство и стопански дейности.
- През 2013 г. има задържане на равнището и дори леко увеличаване, спрямо предходната година, на основните макропоказатели за децентрализация – отношение на общинските приходи към БВП, дял на общинските разходи в КФП, дял на общинските данъчни приходи и инвестиции във всички данъчни приходи и публични инвестиции. Очакванията (на базата на прогнозите за БВП и КФП) са за увеличаване равнището на тези показатели през 2014 г.

Неизпълнени бяха ключови мерки от Програмата за предоставяне на част от приходите от ДДФЛ и други приходоизточници на общините, както и гарантиране на бюджетната независимост и собствената сфера на компетентности на общините, чрез промени в законите за публичните финанси, за местните данъци и такси и за местното самоуправление. Това осуети приложението им през 2015 г., съответно получаването на резултати, които биха повишили равнището на макропоказателите за децентрализация през последната година от изпълнението на Стратегията за децентрализация.

### **Препоръки**

Предложенията, които могат да се формулират на базата на резултатите от изпълнението на Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация през 2014 г., са:



- Приоритетна задача на Съвета по децентрализация на държавното управление би трябвало да стане разработването на нов закон за местните данъци и такси, чрез който да се разшири собствената приходна база на общините.
- Да се подготви и приеме нова Стратегия за децентрализация и Програма за нейното изпълнение. В тях да бъдат формулирани конкретни количествени мерки, които да придвижат децентрализацията в България до средните за ЕС равнища. Правителството да поеме ясни ангажименти за тяхното изпълнение.
- Резултатите от анализа на изпълнението на Стратегията за децентрализация показват, че най-слаби резултати има при изпълнението на мерките от Втора стратегическа цел – „Оптимизиране на функционалната компетентност на областния управител за координация на секторните политики на регионално равнище“. В деконцентрираните структури на регионално ниво работи по-голямата част от държавната администрация и некоординирането на нейните усилия води до незавидни резултати от провежданата национална политика за регионално развитие. Това налага в новата Стратегия да се обърне специално внимание на реформата в регионалните структури на централната изпълнителна власт.
- Общините, като най-заинтересована страна, трябва да дадат пример, като 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.
- Необходимо е да бъде актуализирана Системата от показатели за оценка на резултатите от изпълнението на Стратегията за децентрализация и на Програмата за нейното изпълнение.
- В работата на СДДУ се наблюдава честа смяна на титулярите (политическите представители) на отделните институции с представители от съответната администрация, което затруднява вземането на решения. В тази връзка се предлага заместниците на титулярите да бъдат представители на политическите им кабинети.

## СПИСЪК С ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ

АСП	Агенция за социално подпомагане
БВП	Брутен вътрешен продукт
ВАС	Върховен административен съд
ГД ГРАО	Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване
ДГ	Детска градина
ДДС	Данък добавена стойност
ДДФЛ	Данък върху доходите на физическите лица
ДСП	Домашен социален патронаж
ЗДС	Закон за държавната собственост
ЗИД	Закон за изменение и допълнение
ЗМДТ	Закон за местните данъци и такси
ЗМСМА	Закон за местното самоуправление и местната администрация
ЗОб	Закон за общинските бюджети
ЗОС	Закон за общинската собственост
ЗП	Застроена площ
ЕС	Европейски съюз
ЕХМС	Европейска харта за местно самоуправление
ЗДБРБ	Закон за държавния бюджет на Република България
ЗПФ	Закон за публичните финанси
ИСУН	Информационна система за управление и наблюдение
КЗК	Комисия за защита на конкуренцията
КФП	Консолидирана фискална програма
М	Мярка
МВ	Местни власти
МВР	Министерство на вътрешните работи
МЗХ	Министерство на земеделието и храните
МИ	Министерство на икономиката
МК	Министерство на културата
МО	Министерство на отбраната
МОН	Министерство на образованието и науката
МОСВ	Министерство на околната среда и водите
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МС	Министерски съвет
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
МФ	Министерство на финансите
НПО	Неправителствена организация
НСИ	Национален статистически институт
НСОРБ	Национално сдружение на общините в Република България
ООУ	Общообразователно училище
ОПОС	Оперативна програма „Околна среда“
ОПРР	Оперативна програма „Регионално развитие“

ОПРЧР	Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“
П	Приоритет
ПМС	Постановление на Министерския съвет
ПРСР	Програмата за развитие на селските райони
ПСОВ	Пречиствателна станция за отпадни води
РМС	Решение на Министерския съвет
САР	Съвет за административна реформа
СДДУ	Съвет по децентрализация на държавното управление
СОУ	Средно общообразователно училище
СЦ	Стратегическа цел
УО	Управляващ орган
ФРЗ	Фонд работна заплата
ЦВ	Централни власти
ЦДГ	Целодневна детска градина

## Приложение. Изпълнение на мерките от Програмата за децентрализация през 2014 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 2.** Увеличаване на собствената приходна база на общините чрез предоставяне на нови приходоизточници, увеличаване на местните правомощия и прехвърляне на държавна собственост

Мярка	Срок	Състояние	Описание
1. Изготвяне на нов Закон за местните данъци и такси (ЗМДТ):			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Анализ на териториалното разпределение на ДДФЛ и разработване на варианти за определяне на местен ДДФЛ</li> </ul>	Февр. 2014 г.	Частично изпълнена	НСОРБ Изготвен анализ от съвместна работна група на МФ и НСОРБ. Не е постигнато съгласие по вариантите за администриране на ДДФЛ.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Предоставяне на нов местен приходоизточник чрез превръщане на част от републиканския ДДФЛ в местен данък (споделен данък)</li> </ul>	2014 г.	Неизпълнена	Няма изготвен законопроект
<ul style="list-style-type: none"> <li>Предоставяне на възможност за данъчно облагане на част от потреблението (по избор на общините).</li> </ul>	2015 г.		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Разширяване на приложното поле на данъка върху недвижимите имоти чрез облагане на земеделски земи като правна възможност за общините</li> </ul>	2014 г.	Неизпълнена	Няма изготвен законопроект

<p>2. Прехвърляне на имоти - държавна собственост и предоставяне управлението на археологически недвижими културни ценности на общините. Облекчаване на процедурите по прехвърлянето им.</p>	<p>2014 - 2015 г.</p>	<p>В процес на изпълнение</p>	<p>МК</p> <p>В изпълнение на чл. 12, ал. 4, т. 1 от Закона на културното наследство през 2014 г. са приети 3 решения на МС за безвъзмездно предоставяне на археологически недвижими културни ценности на общини. С предоставянето на управлението на недвижими археологически ценности на общини са постигнати резултати по изпълнение на мярката.</p> <p>МО</p> <p>Приключили процедури в МО по безвъзмездно предоставяне на имоти на общини за 2014 г.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- В изпълнение на РМС – 13 имота с терен 428,653 дка, 112 сгради със ЗП 36754,74 кв.м /за общини – Павликени, Пирдоп, В.Търново, Г. Оряховица, Бургас, Стара Загора/</li> <li>- С дадено съгласие за отнемане със заповед на областен управител /по чл. 17, ал.2 от ЗДС/ за 9 имота – терен от общо 76,79 дка и 50 сгради със ЗП от 20093,36 кв.м / за общини- Каспичан, Боляково, Хасково, Ловеч, Ветово, Любимец/</li> </ul> <p>Забележка: Имотите не представляват археологически или културни ценности.</p> <p>МЗХ</p> <p>С РМС № 205/26.03.2015 г. на община Стражица е прехвърлен в собственост имот, предоставен на СОУ «Св. Климент Охридски» с. Камен, за извършване на учебна дейност.</p> <p>МЗХ е изразило положително становище по прехвърлянето на имоти, предоставени на училища, преминали на общинско финансиране, в полза на общините Брезник, Лозница и Кюстендил.</p>
--	-----------------------	-------------------------------	---

			<p>МВР</p> <p>С Решение на Министерския съвет /РМС/ РМС № 32 от 23.01.2014 РМС № 394 от 12.06.2014 г. РМС № 823 от 21.12.2013 г. РМС №661 от 01.11.2013 г. Към 21.04.2015 г. общо 11 имота – държавна собственост, съответно на общините: Свиленград, Ивайловград и Драгоман.</p> <p>МРРБ</p> <p>46 броя РМС за безвъзмездно прехвърляне на имоти и части от имоти –държавна собственост, в полза на общини по реда на чл. 54 от ЗДС.</p>
--	--	--	---

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

Мярка	Срок	Състояние	Описание
1. 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	2014 – 2015г.	В процес на изпълнение	<p>НСОРБ</p> <p>НСОРБ създаде Общински ресурсно-координационен център в подкрепа на общинските експерти по европроекти.</p> <p>НСОРБ осигури по свой проект обучение по европроекти за 870 общински експерти в Европейския институт за публична администрация. Отделно през 2013 и 2014 г. са проведени по проект над 200 безплатни за общините обучителни семинари с общо над 6500 участника в различни сфери на общинската дейност. Осигурени са чрез проект техника и софтуер за подготовка и управление на проекти за над 6.5 млн. лв. за 251 общини, а до края на мандата – за всички 265 общини.</p>

			<p>МТСП</p> <p>Към 01.04.2015 г.</p> <p>– 734 общо сключени договори по ОП РЧР 2007-2013 на стойност 142459111 лв.</p> <p>- 476 приключени договори на стойност 71873564 лв.</p> <p>МЗХ</p> <p>1. Учредени са ограничени права върху имоти – публична държавна собственост, засегнати при изграждане на инфраструктурата на обекти, финансирани по ОПОС 2007-2013 г., в полза на общини, в т.ч.:</p> <p>- Учредяване на ограничено вещно право</p> <p>- право на прокарване върху три поземлени имота в полза на община Нови пазар- РМС №407/20.06.2014 г.</p> <p>- учредяване на ограничено вещно право – право на прокарване върху пет поземлени имота в полза на община Харманли за изграждане на ПОСВ - РМС № 615/28.08.2014 г.</p> <p>- Учредяване на ограничено вещно право – право на прокарване върху четири поземлени имота в полза на община Сандански за газификация на града – РМС № 629/04.09.2014 г.</p> <p>- Учредяване на ограничено вещно право – право на прокарване върху още два поземлени имота в полза на община Нови пазар - към средата на м. април 2015 г. Проектът на РМС е в процедура на съгласуване.</p> <p>2. Във връзка с изпълнение на обекти, финансирани по ОПОС 2007-13 г. безвъзмездно са прехвърлени имоти – частна държавна собственост, изключени от горските територии, в собственост на следните общини:</p> <p>- На община Добричка са прехвърлени в собственост три имота;</p>
--	--	--	---

			<p>Обект «Пътна връзка от път 2-29 Варна – Добрич до регионално депо за твърди битови отпадъци регион Добрич»</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- на община Мадан са прехвърлени в собственост два имота за изпълнение на обект «Довеждащ колектор от водоизточник «Меча дупка»</li> <li>- На община Опака е прехвърлен в собственост един имот за извършване на укрепване на скален венец над с. Крепча</li> <li>- На община Свищов е прехвърлен в собственост един имот за изграждане на обект «Укрепване на свлачище на ул. «Щабкапитан Фок» в гр. Свищов</li> <li>- на община Рудозем е прехвърлен в собственост един имот във връзка с изчерпване на капацитета на съществуващия гробищен парк и за преотреждане на нов терен</li> <li>- на община Смолян са прехвърлени в собственост два имота за изграждане на обект «Реконструкция на регионално депо за твърди битови отпадъци – Смолян»</li> <li>- Предоставено е безвъзмездно ограничено вещно право – право на строеж върху четири имота в полза на община Стара Загора за изграждане на регионален център за управление на отпадъците – РМС №181/28.03.2014 г.</li> <li>- Към средата на април 2015 г. са образувани преписки, свързани с искания за безвъзмездно прехвърляне в собственост на общини и в процедура по актуване имоти, изключени от горски територии за общините: <ul style="list-style-type: none"> <li>- община Джебел – един имот;</li> <li>- община Куклен – пет имота за изграждане на обект «Отводняване на повърхностни води от южната част на гр. Куклен»;</li> <li>- община Сунгурларе – за изпълнение на проект «Подобряване на общински пътища в подкрепа за устойчиво развитие на община Сунгурларе»;</li> </ul> </li> </ul>
--	--	--	---



			<p>- община Твърдица – един имот;</p> <p>- община Трявна – един имот за изграждане на резервоар за питейна вода и един имот за изграждане на довеждащ колектор в землището на с. Бижовци;</p> <p>- община Хасково – три имота за изграждане на техническата инфраструктура за обект «Музеен център» в с. Александрово /налице са известни проблеми с актуването на имотите/;</p> <p>- община Челопеч – три имота за изграждане на достъп до почивна база на общината.</p> <p>3. Продължава действието на ПМС №59 от 11 март 2011 г. За условията и реда за отпускане на безлихвени земи на общините от централния бюджет за финансиране на разходи за окончателни плащания по одобрени проекти по ПРСР за периода 2007 - 2013 г. и за тяхното възстановяване. С постановлението се променя нормативната уредба за прилагане на мерките по ПРСР, чиито бенефициенти са общини, и се постига укрепване на финансовия им капацитет при управлението на проекти.</p> <p>В края на 2014 г. в ПМС №59 от 11 март 2011 г. са добавени последните две мерки от ПРСР 2007-2013 г., по които бенефициенти са общините, а именно мярка 122 «Подобряване на икономическата стойност на горите» и мярка 41 «Прилагане на стратегиите за местно развитие». По този начин се постигна всеобхватно укрепване на финансовия капацитет на общините при управлението на проекти по ПРСР 2007-2013 г.</p> <p>4. С ПМС № 8 от 16 януари 2015 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2015 г. отново се регламентира механизъм за финансиране на разходи за ДДС на ползватели - общини по ПРСР при</p>
--	--	--	--

		<p>авансово, междинно и окончателно плащане. Постига се укрепване на финансовия капацитет на общините при реализиране на проекти по ПРСР.</p> <p>5. Общата стойност на изплатената субсидия на общини за 2014 г. по мерки от ПРСР 2007 – 2013 г. е в размер на 130 776 480,25 лв.</p> <p>Разпределение на изплатената субсидия по мерки:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- По мярка 122 „Подобряване на икономическата стойност на горите” – 6 298,34 лв.</li> <li>- По мярка 223 „Първоначално залесяване на неземеделски земи” – 1 796 866,62 лв.</li> <li>- По мярка 226 „Възстановяване на горския потенциал и въвеждане на превантивни дейности” – 1 062 130,20 лв.</li> <li>- По мярка 313 „Насърчаване на туристическите дейности” – 3 905 280,35 лв.</li> <li>- По мярка 321 „Основни услуги за икономиката и населението в селските райони” – 88 502 355,03 лв.</li> <li>- По мярка 322 „Обновяване и развитие на населените места” – 24 158 554,68 лв.</li> <li>- По мярка 41 „Прилагане на стратегиите за местно развитие” – на 41 бенефициенти – местни инициативни групи с участие на общините – 11 344 995,03 лв.</li> </ul> <p>Брой сключени договори с общини през 2014 г. по мерки от ПРСР 2007 – 2013 г.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- По мярка 223 „Първоначално залесяване на неземеделски земи” – 13 бр. сключени договори с обща стойност на субсидията 7 685 551,51 лв.</li> <li>- По мярка 226 „Възстановяване на горския потенциал и въвеждане на превантивни дейности” – 28 бр. сключени договори с обща стойност на субсидията 11 219 656,15 лв.</li> <li>- По мярка 313 „Насърчаване на туристическите дейности” – 1 бр.</li> </ul>
--	--	--

			<p>сключен договор с обща стойност на субсидията 384 650 лв.</p> <p>- По мярка 41 „Прилагане на стратегиите за местно развитие” – 185 бр. сключени договори с обща стойност на субсидията 19 692 277,03 лв.</p> <p><b>МОСВ</b></p> <p>УО на ОПОС оказва съдействие на бенефициентите за повишаване на административния им капацитет, чрез обучения, насоки и публикуване на информация, по отношение на различни казуси /напр. обществените поръчки, отчетни документи и др./, с оглед намаляване на случаите на нарушения, водещи до финансови последици за бенефициентите.</p> <p>На страницата на ОПОС регулярно се публикуват указания, касаещи изпълнението на проектите.</p> <p>УО на ОПОС налага финансови корекции при установени нарушения при провеждането на процедури по Закона за обществените поръчки от страна на бенефициентите, с цел гарантиране на доброто финансово управление.</p> <p>Като е гарантирал спазване на принципа за партньорство, УО на ОПОС е предприел мерки за укрепване на капацитета на общините за работа с условията на финансиране за периода 2014-2020 г. и оказва съдействие за подготовка на качествени проекти.</p> <p><b>МРРБ</b></p> <p>УО на ОПРР подготви и публикува още през месец март 2012 г. схема BG61P001/5-02/2012 „В подкрепа за следващия програмен период”. Основна цел на схемата е да се осигури техническа помощ за генериране и подготовка на готови инвестиционни проекти за целите на кандидатстване</p>
--	--	--	--

			<p>по Оперативна програма „Региони в растеж” за периода 2014-2020 г. По схемата бяха включени 35 договора на обща стойност 25.3 млн.лв. Съгласно сключените договори за безвъзмездна финансова помощ 2 месеца преди изтичане на срока на проектите бенефициентите следва да представят пред УО на ОПРР за одобрение всички изготвени в процеса на изпълнение на проекта документи /инвестиционни проекти, обследвания за енергийна ефективност, технически паспорти, оценка за съответствието на проектите, предпроектни проучвания и финансови анализи, както и всички съгласувателни разрешителни документи, в т.ч. и влезли в сила разрешения за строеж/.</p> <p>През 2014 г. в УО на ОПРР са получени 9 бр. готови инвестиционни проекти, разработени от община Търговище по линия на Приоритетна ос 5 „Техническа помощ”, с което стартира и процесът на приемане на готовите продукти от страна на УО на ОПРР. До края на 2015 г. се очаква да бъдат разработени и одобрени от УО повече от 700 бр. инвестиционни проекта.</p>
--	--	--	--

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

Мярка	Срок	Състояние	Описание
1. Предоставяне на правомощия на общините за паритетно участие в избора на директори на общински училища, съвместно с училищните настоятелства и МОН	2014 г.	Неизпълнена	НСОРБ В обсъждания в Народното събрание проект на Закон за предучилищното и училищното образование не са включени такива текстове. НСОРБ направи предложения в насока изпълнение на мярката.

2. Въвеждане на механизми на контрол и атестация на директорите на училища с участие на представители на местните общности	2014 г.	Неизпълнена	НСОРБ В обсъждания в Народното събрание проект на Закон за предучилищното и училищното образование не са включени такива текстове. НСОРБ направи предложение в насока изпълнение на мярката.
--	---------	-------------	---

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

Мярка	Срок	Състояние	Описание
1. Преразглежда се на прилаганата бюджетна процедура с цел предоставяне на бюджетна независимост на общините, в съответствие с ЕХМС	2014-2015 г.	Изпълнението не е започнало	НСОРБ Няма изготвен ЗИД на ЗПФ.
2. Предложения за трайно регламентиране на отговорността по налаганите финансови корекции в нормативен акт	2014-2015 г.	В процес на изпълнение	НСОРБ През 2014 г. беше прието изменение на ПМС № 134 от 2010 г. в тази насока.
3. Разработване на нова система от цели и критерии за разпределянето на общата изравнителна субсидия	2014-2015 г.	Изпълнението не е започнало	НСОРБ През 2014 г. не е изпълнявана, а дейността започна през 2015 г.

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

Мярка	Срок	Състояние	Описание
1. Устойчиво формулиране на собствената сфера на местни компетенции и тяхното адекватно финансиране предимно със собствени средства и допълвано с държавни субсидии.	2014-2015 г.	Изпълнението не е започнало	Не е изготвен проект.

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

Мярка	Срок	Състояние	Описание
<p>1. Прилагане на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво на Съвета на Европа</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Провеждане на информационно разяснителна кампания сред местните власти и гражданите за прилагане на Стратегията за иновации и добро управление а местно ниво</li> <li>• Провеждане на трета процедура за присъждане на Етикета за иновации и добро управление на общините</li> <li>• Създаване на устойчив механизъм за обмен на добри практики между общините с присъден Етикет за иновации и добро управление</li> <li>• Разработване на доклад от Националния орган за извършената дейност по присъждане на Етикета и предоставянето му в Съвета на Европа</li> </ul>	<p>2014-2015 г.</p>	<p>В процес на изпълнение</p>	<p>НСОРБ</p> <p>Кампанията се проведе съвместно от МРРБ и НСОРБ.</p> <p>МРРБ</p> <p>Всички планирани дейности за 2014 г. са изпълнени в предвидените срокове. Заявление за участие в процедурата изпратиха 25 общини.</p> <p>НСОРБ</p> <p>Третата процедура по присъждане на Етикета е към края си – проведена кампания по кандидатстване и оценяване. Комисията взе решение за присъждане на Етикета на 18 общини. Предстои тържествената церемония по връчване на Етикета в рамките на Годишната среща на местните власти – през май 2015 г.</p>

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

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

<b>Мерки</b>	<b>Срок</b>	<b>Състояние</b>	<b>Описание</b>
1. Разширяване на предлагането на системата на делегираните бюджети и в детските градини	2015 г.	В процес на изпълнение	МОН През 2014 г. относителният дял на детските градини, прилагащи делегираните бюджети е 45%, което е с 2% повече спрямо 2013 г. През 2014 г. от общо 1919 общински детски градини – 865 прилагат делегираните бюджети.

<b>Мерки</b>	<b>Срок</b>	<b>Състояние</b>	<b>Описание</b>
2. Разработване на мониторингови доклади за оценка на резултатите от изпълнението на Стратегията и Програмата за децентрализация	Годишно 2014 г	Изпълнена	Изготвен доклад за 2014 г., който е обсъден и приет на заседание на СДДУ на 26.05.2015 г.