



## **Годишен доклад**

**за изпълнението на Стратегията за децентрализация  
и на Програмата за изпълнение  
на Стратегията за децентрализация  
през 2006 г.**

**Май 2007 г.**

## Съдържание

<b>I. УВОД</b>	<b>3</b>
<b>II. ОЦЕНКА НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА МЕРКИТЕ ОТ ПРОГРАМАТА ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СТРАТЕГИЯТА ЗА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ СЪС СРОК ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ ДО КРАЯ НА 2006 Г.</b>	<b>5</b>
<b>III. ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ИЗМЕРВАНЕ НА НАПРЕДЪКА НА БЪЛГАРИЯ В ОБЛАСТТА НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА СПРЯМО УНИТАРНИТЕ ДЪРЖАВИ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ</b>	<b>13</b>
<b>IV. ПРЕДСТАВЯНЕ НА ПОКАЗАТЕЛИТЕ, ИНТЕГРИРАНИ В БАЛАНСИРАНА КАРТА ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 1</b>	<b>20</b>
<b>V. ПРЕДСТАВЯНЕ НА ПОКАЗАТЕЛИТЕ, ИНТЕГРИРАНИ В БАЛАНСИРАНА КАРТА ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 2</b>	<b>27</b>
<b>VI. ПРЕДСТАВЯНЕ НА ПОКАЗАТЕЛИТЕ, ИНТЕГРИРАНИ В БАЛАНСИРАНА КАРТА ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 3</b>	<b>27</b>
<b>VII. ИНФОРМАЦИОННО ОСИГУРЯВАНЕ НА ПОКАЗАТЕЛИТЕ ВКЛЮЧЕНИ В СИСТЕМАТА ЗА ОЦЕНКА НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА СТРАТЕГИЯТА И ПРОГРАМАТА ЗА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ</b>	<b>28</b>
<b>VIII. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ</b>	<b>31</b>

## **I. Увод**

През м. юни 2006г. Министерският съвет прие Стратегия за децентрализация и Програма за нейното изпълнение за периода 2006-2009г.

Стратегията отразява заложените в Програмата на Правителството на европейската интеграция, икономическия растеж и социалната отговорност ангажименти за задълбочаване на процеса на децентрализация, увеличаване на собствените приходи на общините, подобряване качеството на услугите и повишаване на стандарта на живот на гражданите.

Децентрализацията ще се осъществява взаимнообвързано с останалите реформи и процеси в страната със специален акцент върху:

- обвързване на модернизацията на държавната администрация и изграждането на децентрализираната администрация с процеса на децентрализация;
- обединяване на процесите на децентрализация на правомощия и функции с финансовата децентрализация, които досега се развиваха отделно;
- осигуряване на по-тясна връзка между процеса на децентрализация и политиката за регионално развитие в страната, включително с действията за укрепване на административния и програмен капацитет на общинско и областно равнище за усвояване на средствата от фондовете на ЕС.

Настоящият годишен доклад за изпълнението на Стратегията за децентрализация и Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация през 2006г. е изготвен в съответствие с т.4 от Решение №424 на Министерски съвет от 2006г.

Целта на доклада е да представи оценка на изпълнението на мерките, планирани в Програмата за децентрализация за 2006г., както и да представи стойностите за 2006г. на показателите в Системата за оценка на резултатите от изпълнението на Стратегията и Програмата за децентрализация, приета от Съвета по децентрализация на държавното управление (СДДУ). Показателите са структурирани в балансиращи карти на изпълнението (БКИ) за всяка от стратегическите цели на Стратегията за децентрализация и за всеки от компонентите на БКИ – вложени ресурси, организационно изпълнение и изпълнение на услугата. Като първи доклад за изпълнение на Стратегията и Програмата за децентрализация той няма за цел да анализира динамиката на процесите на децентрализация спрямо предходни периоди, а да “захрани” с начални данни системата от показатели, чрез които ще

се следи развитието на тези процеси през следващите години. Докладът представя абсолютните, относителните и паричните стойности на показателите от трите БКИ, за които са предоставени официални данни за 2006 г. от държавните институции. Все още не са изградени механизми за информационно осигуряване на изчисленията по показателите за две от стратегическите цели на Стратегията и Програмата за децентрализация, свързани с оптимизация на функционалната компетентност на областния управител и териториалните звена на централната изпълнителна власт (Стратегическа цел 2) и процесите на децентрализация във взаимоотношенията между общините и заведенията за предоставяне на публични услуги и кметствата (Стратегическа цел 3).

Докладът е одобрен от работна група за наблюдение и оценка на изпълнението на стратегията, включваща представители на министерството на държавната администрация и административната реформа, министерството на земеделието и горите, министерството на финансите, министерството на околната среда и водите, министерството на образованието и науката, министерството на труда и социалната политика, министерството на здравеопазването, министерството на културата, министерството на вътрешните работи, дирекция "Стратегическо планиране и управление" на Министерския съвет, Националния статистически институт, областните управители на област Габрово, Плевен и Софийска област, Националното сдружение на общините в Република България и е приет с Решение №5 на заседанието на Съвета по децентрализация на държавното управление, проведено на 11 май 2007 г.

## **II. Оценка на изпълнението на мерките от Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация със срок за изпълнение до края на 2006 г.**

В Стратегията за децентрализация са формулирани три стратегически цели:

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

За всяка стратегическа цел в Стратегията са определени приоритети, а в Програмата за децентрализация и конкретни мерки по всеки приоритет. Ето защо по същество оценката за изпълнението на Стратегията е свързана с оценка на изпълнението на отделните мерки от Програмата.

В настоящия раздел се оценява само изпълнението на мерките, планирани за 2006г. като не се измерва ефекта от изпълнението или неизпълнението им.

Изпълнението на една мярка се оценява по два водещи критерия – 1) приемане изпълнението с решение на СДДУ и 2) прилагането на съответното решение чрез нормативни промени, доколкото повечето мерки изискват такива. Използва се тристепенна скала за оценяване: изпълнена, частично изпълнена и неизпълнена.

За изпълнена се счита тази мярка, за която са налице и двата критерия, споменати по-горе т.е. съществува санкция на съвета и е приета нормативна промяна. За изпълнени се считат и мерките, чието изпълнение предвижда провеждането на обучения и семинари, или само изготвянето на доклад, когато те са проведени, съответно докладът е изготвен, до края на 2006 г.

За частично изпълнена се приема тази мярка, по която е започнало изпълнение, но не е изпълнен един от горепосочените критерии. За частично изпълнени се считат и всички мерки, чието изпълнение е предвидено да започне през 2006г. и да продължи през

**МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**  
**СЪВЕТ ПО ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ НА ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ**

следващите години, като до края на 2006г. са предприети предвидените действия по изпълнение на мярката.

За неизпълнена се приема мярка, по която работата не е започнала през 2006 г.

Общо планираните за 2006г. мерки са 29. От тях са изпълнени 12, частично изпълнени - 15 и неизпълнени – 2.

*Таблица 1. Изпълнение на мерките по стратегически цели*

Изпълнение	СЦ 1	СЦ 2	СЦ 3	Мерки за публичност на резултатите	Общо
Изпълнени	9	1	1	1	12
Частично изпълнени	9	3	3		15
Неизпълнени	2	0	0		2
<b>Общо</b>	<b>20</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>29</b>

Изпълнение на мерките по стратегически цели:

**Мерки по стратегическа цел 1 Ускорено прехвърляне на правомощия и ресурси от държавните органи към общините за укрепване на местното самоуправление**

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

Мярка	Състояние	Описание
3. Преминаване на домовете за отглеждане на деца лишени от родителски грижи, с изключение на тези с национално значение към общините като делегирани услуги.	<b>Изпълнена</b> (срок: до края на 2007 г.)	С изменения в Закона за народната просвета домовете за отглеждане на деца лишени от родителски грижи са прехвърлени като делегирана дейност на общините от 1 януари 2007 г.
5. Създаване и текущо предоставяне на алтернативни социални услуги в общността	<b>Частично изпълнена</b> (срок: до края на 2007 г.)	Изготвен доклад

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

**МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**  
**СЪВЕТ ПО ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ НА ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ**

<b>Мярка</b>	<b>Състояние</b>	<b>Описание</b>
1. Съдействие за промяна на Конституцията за предоставяне на общински данъчни правомощия и пълни правомощия по общинските такси	<b>Изпълнена</b> (срок: до края на 2006 г.)	С решение № 1/14.9.06 г. СДДУ подкрепи необходимостта от промени в Конституцията на Република България, свързани с предоставяне на данъчни правомощия на общините и пълни правомощия по общинските такси и определи членове, които да подпомагат обсъждането на промените в НС. Конституцията беше променена от 40-то Народно събрание на Р България през януари 2007 г.
2. Предоставяне на правомощия на общините да определят ставките на местните данъци и видовете местни такси	<b>Неизпълнена</b> (срок: до края на 2006 г.)	Промените в Конституцията бяха приети през януари 2007 г. Поради това забавяне обективно работата по подготовката и приемането на съответните нормативни промени (промени в ЗМДТ) не се осъществи.
7. Прехвърляне на имоти - частна държавна собственост, на общините	<b>Частично изпълнена</b> (срок: 2006г.-2009г.)	С решения на Министерския съвет бяха прехвърлени имоти частна държавна собственост на общините.

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

<b>Мярка</b>	<b>Състояние</b>	<b>Описание</b>
1. Консолидиране на инвестиционните трансфери от министерствата за общините с цел ефективно използване на заделените ресурси за общинска инфраструктура	<b>Частично изпълнена</b> (срок: до края на 2006 г.)	Изготвен доклад. С решение № 3/14.09.06 г. съветът създаде работна група, която да разработи предложения за изпълнение на мярката. Със ЗДБРБ за 2007г. бяха регламентирани трансферите за зимно поддържане и основен ремонт на общински пътища.
2. Законово регламентиране на общия размер на целевата субсидия за капиталови разходи и разработване на нов механизъм за разпределението ѝ	<b>Частично изпълнена</b> (срок: до края на 2006 г.)	Със ЗДБРБ за 2007 г. се усъвършенства механизма за разпределение. Програмата предвижда промени в ЗОБ.
3. Включване на капиталови разходи в стандартите за делегирани дейности	<b>Неизпълнена</b> (срок: до края на 2006 г.)	

**МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**  
**СЪВЕТ ПО ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ НА ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ**

<p>4. Укрепване на финансовия, административния и програмния капацитет на общините за разработване, съфинансиране и управление на инвестиционни проекти от фондовете на ЕС.</p>	<p><b>Изпълнена</b> (срок: <i>постоянен-информирание и обучение; до края на 2007г-национална(регионални)програма за съфинансиране наобщински проекти от ЕС</i>)</p>	<p>Проведени обучения; Създадено е еднолично акционерно дружество с държавно участие в капитала с фирма “Фонд за органите на местното самоуправление в България –ФЛАГ”ЕАД. Фондът е създаден за подпомагане на общините в усвояването на средства от Кохезионния и Структурните фондове на ЕС чрез осигуряване на средства за подготовка на проекти и за предварително финансиране на разходите по одобрени проекти.</p>
<p>5. Увеличаване на законовите правомощия на общините за привличане на инвестиции чрез предоставяне или продажба на недвижима собственост или ограничени вещни права при облекчени условия (без търг или конкурс, безвъзмездно или на стойността по оценка на лицензиран оценител) за реализация на инвестиционни проекти от местни или чужди инвеститори.</p>	<p><b>Частично изпълнена</b> (срок: <i>до края на 2006 г.</i>)</p>	<p>С РМС № 832 от 05.12.2006г. е приет проект на Закон за изменение и допълнение на Закон за насърчаване на инвестициите. Законопроектът все още не е приет от Народното събрание.</p>

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

Мярка	Състояние	Описание
<p>1. Предоставяне на правомощия на общините за паритетно участие в избора на директори на общински училища съвместно с училищните настоятелства и МОН (Регионален инспекторат по образование) при условията на обвързана компетентност</p>	<p><b>Частично изпълнена</b> (срок: <i>пилотно–2006г.; разширено–до края на 2007г.; повсеместно–</i></p>	<p>С приемането на Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка е определена процедурата по назначаване на директори на общински</p>



**МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**  
**СЪВЕТ ПО ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ НА ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ**

	2008/2009г.)	училища. С подписването през 2006г. на Споразумението между НСОРБ и МОН за реализация на пилотен проект за децентрализация на управлението в системата на училищното образование се поставя началото на пилотната фаза на изпълнение на мярката.
5. Оценяване на резултатите от приложението на стандартите за финансиране на делегираните услуги в образованието, здравеопазването, социалните грижи и културата	<b>Частично изпълнена</b> (срок: ежегодно до 30 април)	Изготвен доклад, част от препоръките за усъвършенстване на стандартите са залегнали в РМС №926/29.12.2006г. и ЗДБРБ за 2007г.

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

Мярка	Състояние	Описание
1. Разработване на механизъм за стимулиране от държавата на инвестиционни проекти, изпълнявани от две и повече общини	<b>Частично изпълнена</b> (срок: до края на 2006 г.)	В ЗДБРБ за 2007г. е предвиден целеви трансфер. Мярката предвижда трайно уреждане на проблема чрез промени в ЗОБ и ЗРР.
2. Създаване на условия за сдружаване на общините с цел кандидатстване по проекти от структурните фондове	<b>Изпълнена</b> (срок: до края на 2006 г.)	Приета нова глава VIII в ЗМСМА относно сдружаване на общините; Проведени обучения

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

Мярка	Състояние	Описание
2. Осигуряване участието на представители на НСОРБ в работни групи за разработване на проекти на нормативни актове, засягащи местното самоуправление.	<b>Изпълнена</b> (срок: постоянен)	Участие на НСОРБ в работни групи за изработване на законови и подзаконови нормативни актове в МС и отделни министерства
4. Усъвършенстване на механизма за разпределение на общата изравнителна субсидия и включване на допълнителни критерии за по-слаби финансово общини	<b>Изпълнена</b> (срок: до края на 2006 г.)	Изготвен доклад и предложения за промени - заложени в ЗДБРБ за 2007 г.

**МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**  
**СЪВЕТ ПО ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ НА ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ**

6. Разработване на стандарти за някои местни дейности с цел прилагането им през 2007 г. и по-нататъшното обективизиране на критериите за финансово изравняване	<b>Частично изпълнена</b> (срок: 2006-2007 г.)	Изготвен доклад В процес на разработване са стандарти за някои основни местни дейности – домашен социален патронаж, озеленяване, осветление на улици и площади, издръжка на детски заведения и благоустройство
--	---	---

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

<b>Мярка</b>	<b>Състояние</b>	<b>Описание</b>
2. Изграждане на капацитет за участие в провеждането на регионалната политика и управление на средства от фондовете на ЕС	<b>Изпълнена</b> (срок: постоянен)	Проведени обучения
3. Оказване на техническа помощ за реализация на общинските планове за развитие, изготвяне на качествени инвестиционни проекти и програми	<b>Изпълнена</b> (срок: постоянен)	Проведени обучения

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

<b>Мярка</b>	<b>Състояние</b>	<b>Описание</b>
1. Проучване практиката на страничленки на ЕС с функциониращи две нива на местно самоуправление	<b>Изпълнена</b> (срок: 2006 – 2007 г.)	Изготвен доклад

**Мерки по стратегическа цел 2.** *Оптимизиране на функционалната компетентност на областния управител и териториалните звена на централната изпълнителна власт за координация на секторните политики на регионално равнище.*

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

<b>Мерки</b>	<b>Състояние</b>	<b>Описание</b>
--------------	------------------	-----------------

**МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**  
**СЪВЕТ ПО ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ НА ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ**

1. Извършване на анализ и оценка на ефективността и ефикасността на услугите, предоставяни от териториалните звена на централната изпълнителна власт	<b>Частично изпълнена</b> (срок: до края на 2006 г.)	Изготвен доклад
4. Проучване на модели за координация на децентрализираните звена в страните членки на ЕС съгласно административно и териториално устройство	<b>Изпълнена</b> (срок: до края на 2006 г.)	Изготвен доклад

**Приоритет 3.** Засилване на координиращата роля на областния управител по отношение на актовете и действията на ръководителите на териториални звена на централната изпълнителна власт на територията на областта

Мерки	Състояние	Описание
1. Създаване на координационен съвет към областния управител, включващ представители на териториалните звена на централната изпълнителна власт в областта	<b>Частично изпълнена</b> (срок: до края на 2006 г.)	Изготвен доклад

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

Мерки	Състояние	Описание
2. Изграждане на механизми за координиране дейността на териториалните звена на централната изпълнителна власт с общините	<b>Частично изпълнена</b> (срок: 2006 – 2007 г.)	Изготвен доклад

**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

Мерки	Състояние	Описание
1. Повишаване на разбирането и уменията за прилагането на системата на делегираните бюджети	<b>Изпълнена</b> (срок: 2006-2009 г.)	Изготвен доклад и проведени обучения

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

Мерки	Състояние	Описание
-------	-----------	----------

**МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**  
**СЪВЕТ ПО ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ НА ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ**

3. Развитие на публично-частни партньорства, аутсорсинг и други форми на предоставяне на услуги в интерес на населението	<b>Частично изпълнена</b> (срок: 2006-2007 г.)	Изготвен доклад
--	---	-----------------

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

<b>Мерки</b>	<b>Състояние</b>	<b>Описание</b>
2. Развитие на обществените съвети и регламентирането им като средство за консултиране с гражданите	<b>Частично изпълнена</b> (срок: 2006-2009 г.)	Изготвен доклад
4. Организиране на обществени форуми за обсъждане и приемане на инвестиционните приоритети и за популяризиране на добрите практики на общините	<b>Частично изпълнена</b> (срок: 2006-2009 г.)	През 2006 г. НСОРБ е разработило и разпространило сред общините редица материали и консултативни разработки насочени към насърчаване на добри практики като организиране и провеждане на обществени форуми, осъществен бенчмаркинг проект по добри практики за ефективно местно самоуправление с активно гражданско участие, издаден наръчник с добри практики, изпълнен пилотен проект "Управление на изпълнението" за добри административни практики и насърчаване на гражданското участие, проведени обучения за общини по провеждане на публични обсъждания на бюджета и инвестиционните приоритети.

**Мерки за осигуряване на прозрачност и публичност на резултатите от стратегията за децентрализация и програмата за нейното изпълнение**

<b>Мерки</b>	<b>Състояние</b>	<b>Описание</b>
1. Разработване на система от показатели за оценка на резултатите от изпълнението на Стратегията и Програмата за децентрализация.	<b>Изпълнена</b> (срок: до края на 2006 г.)	Изготвен доклад и приета система от показатели за оценка

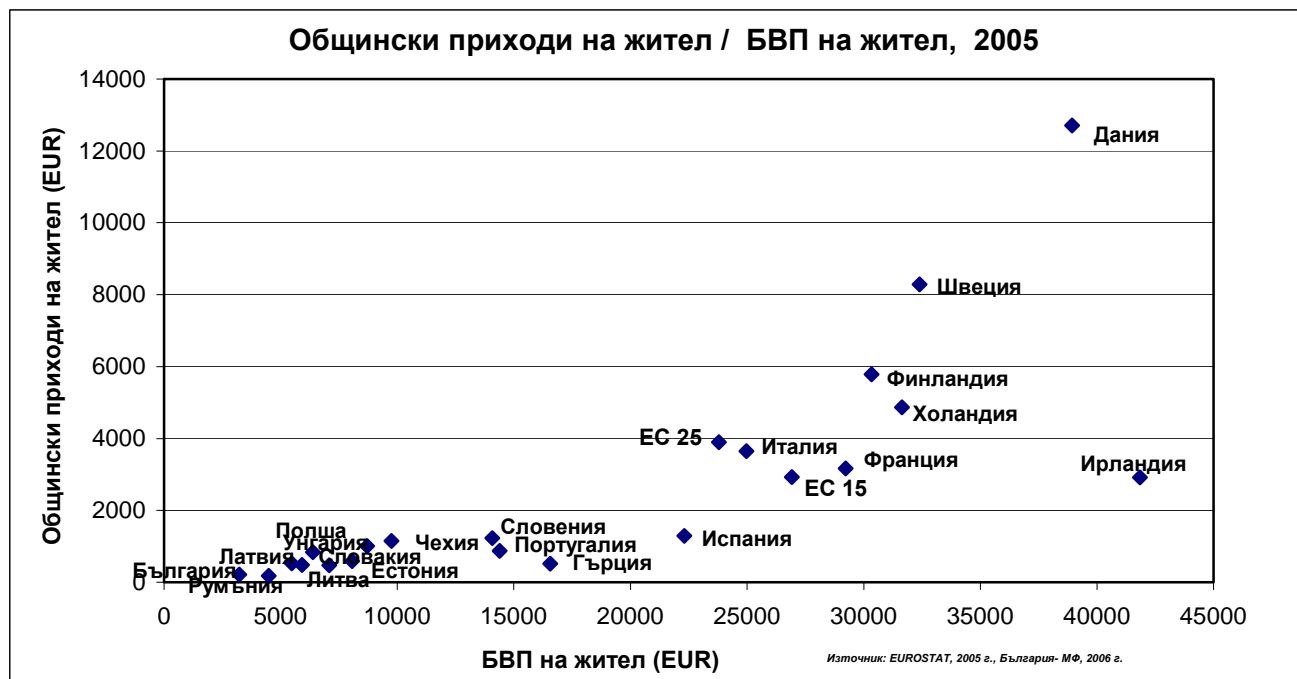
### **III. Показатели за измерване на напредъка на България в областта на децентрализацията спрямо унитарните държави в Европейския съюз**

В този раздел е представен напредъка на България по отношение на процесите на децентрализация чрез използването на ключови показатели за сравнение с 19-те унитарни държави в Европейския съюз – Дания, Финландия, Франция, Гърция, Ирландия, Италия, Холандия, Португалия, Испания, Швеция, Чешка република, Естония, Унгария, Латвия, Полша, Словакия, Словения, Румъния и Литва. За целта са използвани 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 към световната банка (World Bank Institute) и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (OECD).

Международните сравнения за напредъка на България са по следните показатели:

1. Общински приходи на жител / Брутен вътрешен продукт на жител.
2. Дял на общинските разходи в общите публични разходи / дял на общинските данъчни приходи в общите данъчни приходи.
3. Общински инвестиции на жител.
4. Дял на общинските инвестиции в общите публични инвестиции.
5. Правомощия на общинските власти върху данъчните общински приходи
6. Разходни правомощия на местните власти.

**1. Общински приходи на жител / Брутен вътрешен продукт (БВП) на жител**



Графика 1 Източник: Евростат, 2005 г.; България – МФ, 2006 г.; Румъния, Национален статистически институт INSEE, 2004г.

Държава	БВП на жител (евро)	Общински приходи на жител (евро)
Ирландия	41 840	2 917.78
Дания	38 934	12 713.12
Швеция	32 389	8 283.86
Холандия	31 631	4 866.46
Финландия	30 334	5 788.91
Франция	29 224	3 172.33
Италия	24 968	3 653.27
Испания	22 304	1 292.74
Гърция	16 562	519.84
Португалия	14 390	874.29
Словения	14 070	1 227.83
Чехия	9 749	1 150.26
Унгария	8 707	1 005.66
Естония	8 073	584.07
Словакия	7 085	468.84
Полша	6 376	839.01
Литва	5 919	477.53
Латвия	5 473	521.25
Румъния	4 482*	181.57**
<b>България</b>	<b>3 230*</b>	<b>216.01*</b>
<b>ЕС 25</b>	<b>23 787</b>	<b>3 894.93</b>
<b>ЕС 15</b>	<b>26 924</b>	<b>2 932.55</b>

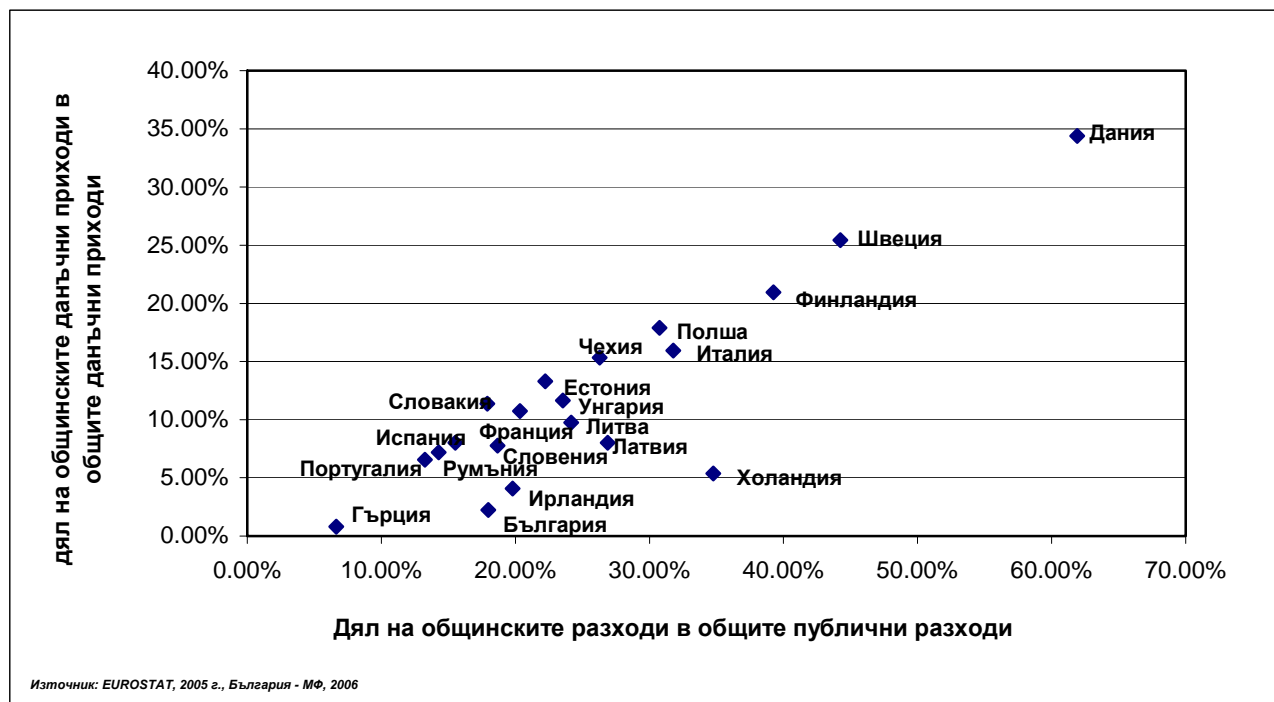
Таблица 2 \* данни от 2006 г.

\* данни от 2004 г.

Този показател дава представа за размера на общинските приходи на жител (в евро) в унитарните държави-членки на ЕС и ги подрежда според размера на брутния вътрешен продукт на жител. През 2005 г. страните, чийто БВП на жител е около и над средните равнища за ЕС25 (старите страни-членки и 10-те държави, присъединили се към ЕС през 2004 г.) и ЕС15 (старите страни-членки) разполагат и с най-големи общински приходи на жител. Данните за България за 2006 г. подреждат страната на последно място по отношение на БВП на жител и на предпоследно място по отношение на размера на местните приходи на жител.

**2. Дял на общинските разходи в общите**

*публични разходи/дял на общинските данъчни приходи в общите данъчни приходи*



*Графика 2 (Източник: Евростат, 2005 г.; България – МФ, 2006 г.; Румъния - Национален статистически институт INSEE, 2004)*

Държава	Дял на общинските разходи в общите публични разходи	Дял на общинските данъчни приходи в общите данъчни приходи
Дания	61.90%	34.39%
Швеция	44.24%	25.45%
Финландия	39.25%	20.94%
Холандия	34.77%	5.36%
Италия	31.78%	15.93%
Полша	30.75%	17.90%
Латвия	26.87%	8.02%
Чехия	26.30%	15.33%
Литва	24.16%	9.74%
Унгария	23.54%	11.64%
Естония	22.24%	13.30%
Франция	20.33%	10.73%
Ирландия	19.79%	4.07%
Словения	18.67%	7.77%
<b>България</b>	<b>17.97% *</b>	<b>2.23% *</b>
Словакия	17.91%	11.36%
Испания	15.52%	8.02%
Румъния	14.28% **	7.20% **
Португалия	13.24%	6.54%
Гърция	6.63%	0.80%

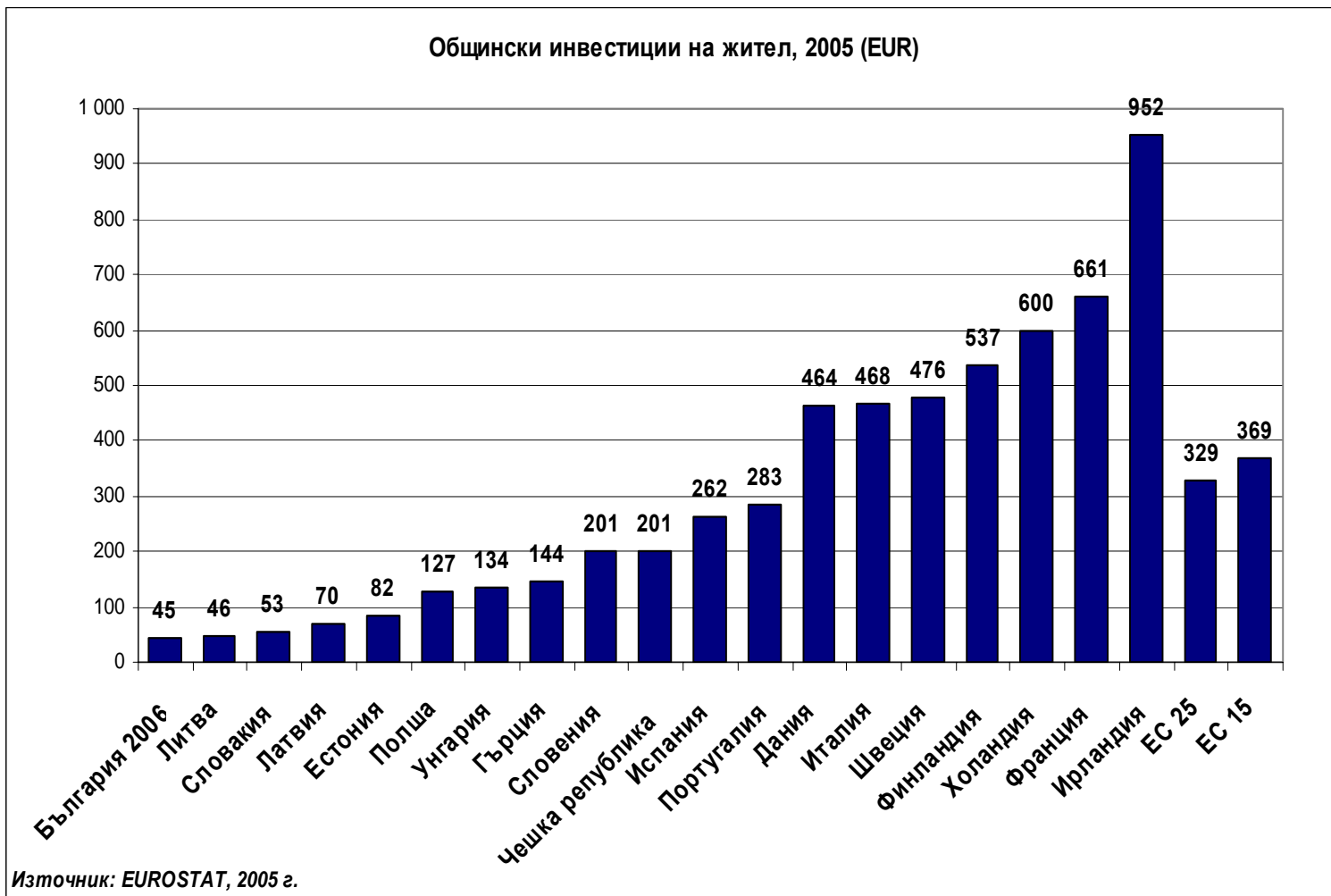
*Таблица 3 \* данни от 2006 г.*

\*\* данни от 2004 г.

Степента на децентрализация варира значително сред разглежданите държави по отношение и на двата показателя – от 6,6% до 62% дял на общинските разходи в общите публични разходи и от 0,8 % до 34,4 % от гледна точка на дела на общинските данъчни приходи в общите данъчни приходи. От разглежданите 20 държави България заема 15 място по отношение на дела на общинските разходи от общите публични разходи (17,97%) и предпоследно място по отношение на дела на местните данъчни приходи в общите данъчни приходи (2,23%).

### 3. Общински инвестиции на жител

Показателят измерва размерът на общинските капиталови разходи на жител в евро в унитарните страни-членки на ЕС за 2005 г. и осреднените стойности за ЕС25 (старите страни-членки и 10-те държави, присъединили се към ЕС през 2004 г.) и ЕС15 (старите страни-членки). През 2006 г. по този показател България заема последно място сред разглежданите държави с 45 евро общински инвестиции на жител.

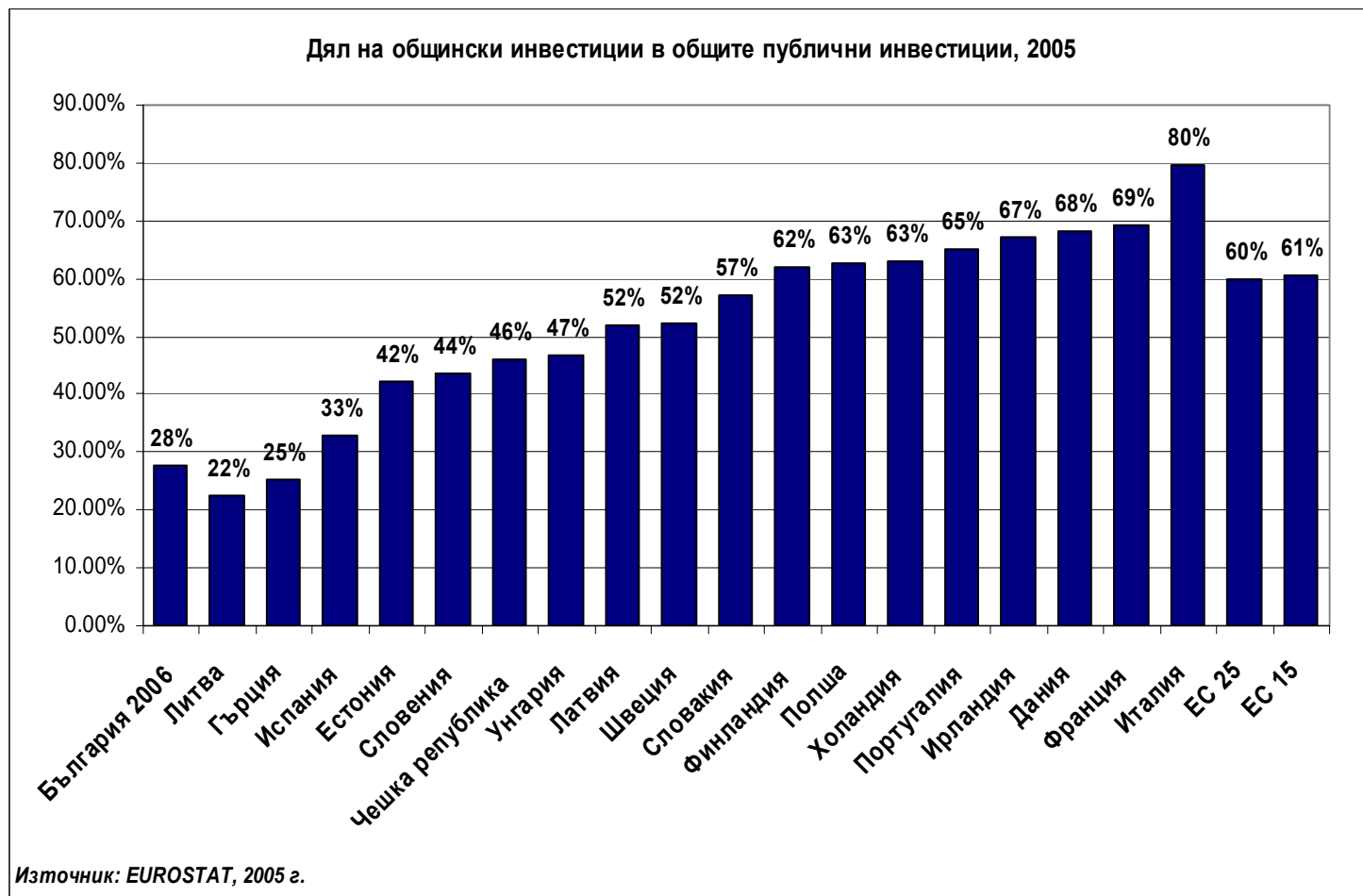


Графика 3 Източник: Евростат, 2005 г., България – МФ, 2006 г.



**4. Дял на общинските инвестиции в общите публични инвестиции**

Показателят дава представа за разпределението на инвестициите между равнищата на управление в публичната сфера. през 2006 г. България има един от най-централизираните модели за осъществяване на публични инвестиции - дялът на капиталовите разходи на общините в България спрямо общия размер на публичните инвестиции е 28 % - почти два пъти по-нисък от средните равнища за ЕС15 и ЕС25 за 2005 г. По този показател страната изпреварва само Литва и Гърция.



Графика 4 Източник: Евростат, 2005 г., България – МФ, 2006 г.

**МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**  
**СЪВЕТ ПО ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ НА ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ**

**5. Правомощия на общинските власти върху данъчните общински приходи (2002-2005г.)**

Данъчните правомощия върху местните данъци на поднационалните власти в разглежданите 14 държави, за които има налична детайлизирана информация (таблица 4) варира значително, но въпреки това в повечето от тях поднационалните власти имат разширени правомощия върху данъците си. Осреднената стойност на дела на местните данъчни приходи, върху които поднационалните власти имат пълни или частични правомощия достига близо 70 %. През 2006 г. българските общини нямат правомощия върху определянето на данъчните си приходи, а само върху администрирането им.

Държава	Дял на данъчните приходи, получавани от поднационалните власти от общите данъчни приходи (%)	Данъчни приходи на поднационалните власти, според данъчните правомощия (%)										
		*а	б	с	д	е.1	е.2	е.3	е.4	ф	г	общо
Чехия (общини)	12,5	5,5	-	4,1	-	-	-	88,8	-	1,5	1,1	100
Дания (общини)	35,6	-	86,0	4,7	-	-	-	2,9	-	6,4	-	100
Финландия (общини)	21,5	-	85,3	4,6	-	-	-	-	9,9	-	0,1	100
Франция (местни власти)	10,0	72,1	-	8,5	9,1	-	-	-	-	3,6	6,6	100
Гърция (общини)	0,9	-	-	64,6	-	35,4	-	-	-	-	-	100
Италия	16,4											
- регионални власти	11,3	-	-	58,8	-	-	23,7	17,6	-	-	-	100
- местни власти	5,2	27,1	-	50,4	-	-	-	13,1	-	9,3	-	100
Холандия (общини)	3,6	-	99,2	-	-	-	-	-	-	-	0,8	100
Полша (местни власти)	17,5	-	-	23,2	-	-	-	76,4	-	0,4	-	100
Португалия (общини)	6,0	-	-	44,0	-	-	-	18,5	-	37,3	0,2	100
Испания	26,6											
- региони	18,1	58,3	-	0,1	-	-	41,6	-	-	-	-	100
- местни власти	8,5	27,2	-	51,4	-	-	21,4	-	-	-	-	100
Швеция (общини)	32,1	-	100	-	-	-	-	-	-	-	-	100
Унгария (общини)	6	-	30	-	-	-	-	-	70	-	-	100
<b>България (общини)</b>	<b>2,23</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>100</b>	<b>-</b>	<b>100</b>

*Таблица 4 Източник: Towards better measurement of government, 2007, OECD - Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). Класификация на взаимоотношенията между централната и местната власт върху местните данъци, 2007 г. Данните са от националните статистически институти на държавите, включени в изследването, за периода от 2002 г. до 2005 г.*

\*Данъчните правомощия са обособени в няколко групи:

*a-* поднационалните власти имат пълни правомощия при определяне на данъчната ставка и облекченията

*b-* поднационалните власти имат пълни правомощия при определяне само на данъчната ставка

*c-* поднационалните власти имат правомощия да определят данъчните ставки в рамките на законови лимити

*d-* поднационалните власти имат правомощия само при определяне на облекченията

*e.1-* поднационалните власти определят разпределението на приходите от споделени данъци

*e.2-* разпределението на приходите може да бъде променено само със съгласие на поднационалните власти

*e.3-* разпределението на приходите от споделени данъци се определя от централното правителство за няколко години напред

*e.4-* разпределението на приходите от споделени данъци се определя от централното правителство ежегодно

*f-* централната власт определя ставките и облекченията на данъците, чиито приходи постъпват в общинските бюджети

*g-* друго

**МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**  
**СЪВЕТ ПО ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ НА ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ**

**6. Разходни правомощия на местните власти**

Разграничават се три вида разходни правомощия – изцяло на централната власт, изцяло на местната власт и споделени разходни правомощия, при които централната и местната власт отговарят за отделни разходи, свързани с предоставянето на една услуга. Данните за отделните държави в Таблица 5 отразяват разпределението на разходните отговорности в рамките на периода 2000-2002 г., за България – 2006 г.

**Таблица 5**

	Детски ясли	Детски градини	Основно+средно образование	Университети	Обществено здраве	Болници	Социално подпомагане	Междуградски пътища	Улична мрежа	Градски транспорт	Обществен ред	Полиция	Топофикация	Пожарна безопасност	Водоснабдяване и канализация	Сметосъбиране
<b>България</b>																
Определяне на разходите	I	I	C	C	C	C	C	C	L	L	I	C	I,C,L	C	C,L	L
Извършване на разходите	L	I,L	L	C	C	C,I	C	C	L	L	L,C	C	I,C,L	C	C,L	L
Надзор върху разходите	I,C	C	C	C	C	I,C	C	C	I,L	L	L,C	C	C	C	C,L	L
<b>Чешка република</b>																
Определяне на разходите		C,L		C	C,L	C,L	C,L	C	C	C					L	L
Извършване на разходите		L	C,L	C	C,L	C,L	C,L	C	C	C,L	C,L			C,L	L	L
Надзор върху разходите				C				C	C						C	L
<b>Естония</b>																
Определяне на разходите	I	I	I	C	C,L		C					C				
Извършване на разходите	L	L	L	C	C,L	C,L	L	C		L		C	L	C	L	L
Надзор върху разходите	C	C	C	C	C											
<b>Унгария</b>																
Определяне на разходите	L	L	I	C	I	-	-	-	L	L	I	I	L	L	L	L
Извършване на разходите	L	L	L	C	L	-	-	-	L	L	I	L	L	L	L	L
Надзор върху разходите	C	C	C	C	C	-	-	-	C	C	C	C	C	C	C	L
<b>Латвия</b>																
Определяне на разходите																
Извършване на разходите		L	L	C	L	C,I		C	L	C,I,L		C,L	L	C	L	I,L
Надзор върху разходите																
<b>Литва</b>																
Определяне на разходите				C		C,I						C		C	L	L
Извършване на разходите		L	I,L	C		L		C	I,L	L		C,L	C,L	L	L	L
Надзор върху разходите			I	C											L	L
<b>Дания</b>																
Определяне на разходите		L	C,I	C		C,I		C						L		
Извършване на разходите		L	I	C		C,I		C						L	L	L
Надзор върху разходите				C		C,I		C						C		

Източник: Институт на Световната банка

Таблицата разглежда разпределението на разходни правомощия между централната и местната власт в 7 унитарни държави от ЕС за които е налична подробна информация относно правомощията на централната и местната власт да определят размера на разходите за основни публични услуги, да извършват разходи свързани с предоставянето им и да упражняват надзор върху тяхната законосъобразност.

## **IV. Представяне на показателите, интегрирани в балансирана карта за изпълнение на Стратегическа цел 1**

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

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

### **1. Анализ на вложените ресурси**

Вложените, или прехвърлените от централните към местните власти ресурси, се оценяват на базата на три групи показатели: показатели за разходи, показатели за приходи и показатели за инвестиции.

#### ***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 през 2006 г. е 18.0%.

**1.A.2.** *Структурата на консолидираните публични разходи* дава по-детайлни данни за дела на общинските разходи в публичните разходи по сектори.

*Таблица 6. Дял на общинските разходи в консолидираните публични разходи по функции през 2006 г. Източник: МФ*

<b>Публични сектори</b>	<b>2006 г.</b>
Обща администрация	24.7%
Отбрана, обществен ред и сигурност	4.3%
Образование	55.9%
Здравеопазване	7.0%
Социално осигуряване, подпомагане и грижи	3.9%
Жилищно строителство и комунално стопанство	80.3%
Култура	42.2%
Стопански дейности	17.1%
Други разходи	1.3%
Всичко	18.0%

**1.А.3. Общински правомощия върху разходите.** Правомощията на централната и местната власти при определяне, планиране и преразпределяне в течение на финансовата година на общинските разходи са представени в таблица 7. Общините имат по-големи правомощия при определяне на размера и планиране на издръжката и капиталовите разходи. Чрез политиката по доходите централните власти определят броя на персонала и размера на заплатите в делегираните от държавата дейности. В годишния закон за държавния бюджет е регламентиран начина на разпределение на разходите за делегирани дейности по функции. През 2006 г. общините имат по-големи правомощия при планиране на разходите по функции - делът на местните дейности в общинските бюджети надхвърли половината разходи – 52.6% (от които 1.4% дофинансиране).

*Таблица 7. Таксономия на правомощията по общинските разходи*

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

### ***Показатели за приходи***

**1.А.4. Структура на общинските приходи.** Основното деление между общинските приходи е на собствени приходи и държавни трансфери. През 2006 г. делът на държавните трансфери е 63.9%<sup>1</sup>.

Делът на собствените приходи от всички приходи на общините е 33.5%<sup>2</sup>. Приходите от такса смет формират 64% от постъпленията от местни такси.

През 2006 г. общините сами събират местните данъци чрез общински данъчни служби. Промяната на Конституцията за предоставяне на общински данъчни правомощия ще даде възможност за местни правомощия и върху останалите елементи на данъчната самостоятелност – данъчна основа, ставка и облекчения.

---

<sup>1</sup> През 2006 г. в общинските бюджети започнаха да се отчитат приходи (по пар.31-18), които преди са минавали през транзитни сметки – основно пар.88. Ако се правят съпоставки на този дял с предходни години, тези средства (238.2 млн.лв.) трябва да се извадят от приходите. Без тези приходи делът на държавните трансфери е 61.2%.

<sup>2</sup> Без местните данъци този дял спада на 23.6%. С намаляване на приходите с тези от пар.31-18 делът на собствените приходи е 35.9%, а без местните данъци – 25.2%.

**1.А.5. 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 2006г. делът на държавните трансфери от всички общински приходи е 59.4%<sup>3</sup>. Общините получават следните видове трансфери:

*Допълваща субсидия и дял от приходите от ДДФЛ,* определен на производна база. С тези средства се финансират делегираните от държавата дейности, като общият размер на тези средства и разпределението им по общини става на базата на определени разходни стандарти в рамките на зададени „разходни тавани”. Размерът на средствата по общини се определя със ЗДБРБ за съответната година.

Приходите от преизпълнението на ДДФЛ спрямо плана, определен от МФ, се разпределят по общини по принципна методика, регламентирана в Закона за общинските бюджети и по уточнявана ежегодно от МФ и НСОРБ формула за разпределение.

*Обща изравнителна субсидия.* Размерът ѝ е не по-малко от 10% от отчета на собствените приходи на всички общини от предходната година. Разпределението по общини се осъществява чрез принципна методика, регламентирана в Закона за общинските бюджети и чрез определяна ежегодно от МФ и НСОРБ формула за разпределение. Общините определят начина на използване на средствата. Практиката е с тях да се финансират разходи за местни услуги.

*Целева субсидия за капиталови разходи.* Няма прието правило за определяне на общия ѝ размер. 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 2006 г. отношението в разпределението между делегирани и местни услуги е 12% към 88%. В тези средства влизат и получените 17 млн.лв. допълнителна субсидия за капиталови разходи, които бяха планирани в началото на годината да се предоставят при условие, че се преизпълнят заложените в републиканския бюджет приходи.

*Компенсираща отпадането на пътния данък субсидия.* През 2006 г., нейният размер се определя *ad hoc*, от централната власт, като се взема мнението на общините. Разпределението на средствата по общини става на база приходите по общини от пътния

---

<sup>3</sup> След сторниране на приходите от пар. 31-18от ЗДБРБ, делът им е 56.5%.

данък. Идеите за замяна на този приход с друг собствен източник на приходи (например, патентния данък) не се реализираха.

*Други трансфери.* В централния бюджет има много средства, които се предоставят на общините и се разпределят между тях по методика, определена от МФ и НСОРБ. Такива са 10 млн.лв. за общини в затруднено финансово положение, 8 млн.лв. за съфинансиране на общински проекти, 1.2 млн. лв. за ж.п. прелези и други.

*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. Такива са трансферите за поддържане на общинските пътища – 45 млн.лв., 9 млн.лв. за ремонт на общинските училища и други. Разпределението на средствата става от секторните министерства. Някои от тези приходи се предоставят директно на общински структури, което означава, че местните власти нямат възможност да влияят върху разпределението им, нито да контролират използването им. Такъв характер имат и гореспоменатите приходи, които през 2006 г. се отчитат в пар. 31-18 от ЗДБРБ. С тях, делът на тези трансфери от всички държавни трансфери е 20.6%, а без тях – 10.8%.

#### **1.А.6. Общински правомощия върху приходите (собствени и трансфери).**

В резултат от промените в нормативната база общините са разширили своите правомощия по отношение на собствените си приходи, но все още нямат основни правомощия по отношение на местните данъци, както и възможност да определят вида на местните такси(Таблица 8)

**Таблица 8. Правомощия на общините по собствените приходи**

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

Общият размер на почти всички трансфери е определен в трайни закони (78%). Изключение правят целевата субсидия за капиталови разходи, чийто размер се определя ежегодно в Закона за държавния бюджет и другите трансфери, преобладаващата част от които се определят от отрасловите министерства. (Таблица 9)

**МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**  
**СЪВЕТ ПО ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ НА ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ**

Таблица 9. Таксономия на правомощията по държавните трансфери за общините

Вид трансфер	Дял от трансферите	Правило за определяне					Разпределителен механизъм				
		*a	b	c	d	e	a	b	c	d	e
Обща допълваща субсидия	27,3%		X					X			
Изравнителна и компенсираща пътния данък субсидии	7,3%		X						X	X	
Субсидия за капитални разходи	11,2%				X				X	X	
Постъпления от ДДФЛ	36,3%		X					X			
Преизпълнение на ДДФЛ	7,1%		X						X		
Други трансфери	10,8%					X					X

\* Определят стабилността на нормативната регламентация и възможностите за влияние на ЦВ и МВ върху вземаните решения. Буквите от а до е означават:

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

### **Показатели за инвестиции**

**1.А.7. 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 2006 г. дялът на общинските инвестиции е 28.5%.

**1.А.8. Общински правомощия върху инвестиционните разходи.** Правомощията на местните власти се определят основно от източника на инвестиционни средства. Общините имат пълни правомощия да управляват средствата с източник собствени приходи и привлечени средства. Те нямат право да определят общия размер на целевата субсидия, но разпределят свободно средствата по дейности и определят инвестиционните обекти. Приходите, постъпили по спечелени проекти се използват според условията на конкурса. Общините нямат никакви правомощия при определянето и използването на средствата от трансфери, получени от секторни министерства.

**1.А.9. Източници за финансиране на общински инвестиции.** Няма точни данни за част от източниците на капиталови разходи. Известни са само средствата от целевата субсидия за капиталови разходи. През 2006 г. нейният дял в капиталовите разходи на общините е 31.7%. Други източници са собствените приходи на общините, част от трансферите от секторните



министерства, инвестиционните заеми и приходите от емитиран облигационен дълг, приходи от спечелени проекти от местни и чужди институции. Необходимо е да се реорганизира наличната информация във формат, който да позволи извършването на по-детайлен анализ на инвестиционните ресурси на общините.

## **2. Анализ на организационно изпълнение.**

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

**1.Б.1. Нетен оперативен остатък.** Този показател показва до каква степен общините имат капацитет да генерират нетен оперативен излишък – разликата между постоянните текущи оперативни приходи и постоянните текущи оперативни разходи, намалени с размера на просрочените задължения и разходите на общините по обслужване на поет дълг/главници и лихвени плащания. Нетния оперативен остатък е основен показател за определяне на кредитоспособността на местните власти. През 2006 г. българските общини генерират нетен оперативен остатък в размер на 6 246 313 лева.

**1.Б.2. Жизненост на общинските приходи.** Показва темпа на нарастване на приходите спрямо темпа на инфлация. През 2006 г. приходите на общините възлизат на 3 436 млн.лв., инфлацията в края на годината достигна 6.9%. Намаляването на тези средства с инфлацията и съотнасяйки ги към приходите от предходната година дава реален ръст от 11.1%.

**1.Б.3. 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. Делът на делегираните разходи е най-голям в образованието, следван от социалното подпомагане (Таблица 10). Най-висок е делът на местните разходи в комуналното стопанство и стопанските дейности.

**МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**  
**СЪВЕТ ПО ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ НА ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ**

*Таблица 10. Дял на общинските разходи за делегирани дейности по функции за 2006 г. от общите разходи по функции*

<b>Публични сектори</b>	<b>Дял (в%)</b>
Обща администрация	45.1%
Отбрана, обществен ред и сигурност	77.2%
Образование	85.5%
Здравеопазване	66.9%
Социално осигуряване, подпомагане и грижи	79.8%
Жилищно строителство и комунално стопанство	0.2%
Култура	39.7%
Стопански дейности	7.5%
Други разходи	0.0%
Всичко	47.4%

**1.Б.4. Степен на задлъжнялост.** Този показател дава представа за дела на разходите по обслужване на дълга и главниците в общите текущи общински разходи. През 2006 г. задлъжнялостта на българските общини достига 2,08 % от общите текущи разходи.

**1.Б.7. Оценка на законово възложени и реални правомощия на общините.** През 2006 г. не намира решение проблемът с ресурсно неосигурените разходни отговорности на общините, свързани с поддръжката на уличното осветление, дейностите свързани с обследване и сертифициране на енергийната ефективност, дейностите, произтичащи от Закона за защита при бедствия и други.

**1.Б.9. Структура на общинските разходи.** Една от основните класификации на общинските разходи е на разходи за текущи и за инвестиционни цели. Делът на инвестиционните разходи показва капацитета на общините да покриват текущите си потребности и да заделят средства за поддържане и изграждане на нова инфраструктура. През 2006 г. делът на инвестиционните разходи на общините за първи път достигнаха 21%.

### **3. Анализ на изпълнение на услугата.**

Крайният резултат от реформата към децентрализация е да се предоставят по-ефективни и ефикасни услуги на гражданите, отговарящи на техните потребности.

**1.В.1. Дял на общинския бюджет, разходван за предоставяне на услуги.** Това са всички общински разходи, без административните. През 2006 г. делът на тези средства е 88.4%. Административните разходи на жител възлизат на 49.1 лева.

**1.В.2. Разходи на един ученик.** Образованието е основна функция на общините, която ангажира една трета от разходите на местните бюджети. Това прави използването на средствата ключов фактор за ефективността на местните услуги. Основен показател за равнището на ефективността в образованието са *разходите на 1 ученик* в общообразователно училище. През 2006 г. те възлизат на 942 лева.

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

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

Към настоящия момент има данни за следните показатели от балансираната карта за изпълнение на Стратегическа цел 2:

**2.Б.1.** *Дял на заетите в териториалните звена на централната изпълнителна власт от всички заети в структурите на централната изпълнителна власт – 61,3%\**

**2.Б.2.** *Дял на заетите в областните администрации като процент от всички държавни служители в областите - 3,6%\**

**2.Б.6.** *Брой териториални звена на централната изпълнителна власт, организирани в състава на областните администрации – 0\*\**

*\*Данните за показатели 2.Б.1 и 2.Б.2 са от Доклад за състоянието на администрацията за 2006 г.*

*\*\*Броят на заетите в териториалните звена на централната изпълнителна власт не включва броя на заетите в структурите на МВР, МО и др. ведомства, чиято численост на персонала представлява класифицирана информация.*

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

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

прехвърлянето на управленски и финансови правомощия от общината към кметствата и заведенията за услуги.

За изчисляването на показателите, заложените в системата за оценка на резултатите от изпълнението на Стратегията и Програмата за децентрализация за Стратегическа цел 3 е налична информация за следните показатели:

**3.Б.1.** *Брой общини прилагащи системата на делегираните бюджети в:*

- образованието: **43**
- здравеопазването: **0**
- културата: **6**
- социалното подпомагане: **0**

## **VII. Информационно осигуряване на показателите включени в Системата за оценка на резултатите от изпълнението на Стратегията и програмата за децентрализация**

Показателите, включени в балансираната карта за изпълнение на Стратегическа цел 1 до голяма степен припокриват показателите, използвани в Докладите за наблюдение на финансовата децентрализация, изготвени в изпълнение на Концепцията и Програмата за финансова децентрализация, поради което има изграден механизъм при набирането на необходимите данни за изчисляване на показателите за Стратегическа цел 1.

Стратегията за децентрализация и Програмата за нейното изпълнение разширяват обхвата на реформи във взаимоотношенията между отделните нива на публично управление чрез включването на две изцяло нови стратегически цели – Стратегическа цел 2, която визира процесите на деконцентрация и Стратегическа цел 3, която се отнася до процесите на децентрализация на подобщинско ниво.

Понастоящем не е изграден механизъм за набиране и систематизиране на специфичната информация, необходима за изчислението на значителна част от показателите за Стратегически цели 2 и 3, заложен в Системата за оценка на резултатите от изпълнението на Стратегията и Програмата за децентрализация. Това е причината настоящия доклад да не съдържа количествени и качествени оценки по следните показатели:

### **Стратегическа цел 1**

- 1.A.9 Източници за финансиране на общинските инвестиции – собствени приходи и заеми;*
- 1.B.5 Наличие и прилагане на системи за измерване на резултатите от предлаганите услуги;*
- 1.B.6 Осъществени съвместни проекти между общините;*
- 1.B.8 Реализирани общински проекти от фондовете на ЕС – брой и лева;*
- 1.B.3 Напуснали средно образование (I-XII, XIII клас) поради различни причини;*
- 1.B.4 Завършили средно образование на възраст до 24 години;*
- 1.B.5 Процент безработни във възрастова група 15-24 г. по степени на образование;*
- 1.B.6 Разходи на тон събрани и депонирани отпадъци;*

### **Стратегическа цел 2**

- 2.A.1 Прехвърлени правомощия по секторни политики от централната власт на териториалните ѝ звена;*
- 2.A.2 Функционален анализ на областните администрации – възложени отговорности/налични ресурси;*
- 2.A.3 Управленски правомощия на ръководителите на териториалните звена на централната изпълнителна власт;*
- 2.A.4 Вложени бюджетни ресурси за дублиращи се функции на структурите на централната изпълнителна власт и техните териториални звена;*
- 2.B.3 Брой на териториалните структури на централната изпълнителна власт, които имат относително обособен бюджет;*
- 2.B.4 Брой на структурите на централната изпълнителна власт и техните териториални звена с частично или напълно припокриващи се функции;*
- 2.B.5 Брой функции/услуги на областния управител към всички държавни функции/услуги в областта;*
- 2.B.1 Дял от бюджета на териториалните звена на централната власт, действително разходван за предоставяне на услуги;*
- 2.B.2 Текущи разходи на обслужен клиент;*
- 2.B.3 Сравнения на показатели за ефективност на сходни териториални звена в различни региони.*

### **Стратегическа цел 3**

- 3.2 Брой общини, чиито кметства са второстепенни разпоредители с бюджетни кредити;*

*3.3 Брой общини, които са делегирали предоставянето на социални услуги на външни доставчици;*

*3.А.1 Дял на бюджетите на кметствата второстепенни разпоредители в общия общински бюджет;*

*3.А.3 Дял на разходите на заведенията с делегиран бюджет от всички разходи за дейността;*

*3.А.4 Дял на собствените приходи на заведенията за услуги, прилагащи СДБ, от техния бюджет;*

*3.Б.2 Дял на училища, детски градини, социални заведения, културни заведения, прилагащи СДБ от всички заведения от съответния вид;*

*3.Б.3 Брой общини, предоставящи социални услуги чрез външни доставчици;*

*3.Б.4 Текущи разходи на:*

*3.Б.4.1 един ученик*

*3.Б.4.2 един клиент на социални заведения по видове заведения*

*3.Б.4.3 едно дете в детска градина/ясла;*

*3.Б.5 Просрочени задължения на кметства и заведения за услуги;*

*3.В.1 Дял на завършилите ученици от общия брой записани по степени на образование;*

*3.В.2 Брой на децата в училищна възраст, които не посещават училище;*

*3.В.3 Брой на децата, които посещават детски ясли и детски градини;*

*3.В.5 Дял на лицата с неудовлетворените молби за ползване на домашен социален патронаж.*

## **VIII. Изводи и препоръки**

Анализът и оценката на осъществяваната през 2006 г. политика за децентрализация на държавното управление дава основание да се изведат следните основни изводи:

Постигна се консенсус за промяна на Конституцията, което е първа крачка за предоставяне на данъчни правомощия на местните власти.

Направи се съществена крачка за консолидиране на инвестиционните трансфери за общините.

Равнопоставеното участие в работата на СДДУ на представители на общините, от една страна и на централната администрация и областните управители от друга доведе до постигане на добро взаимодействие и конструктивен диалог в процеса на наблюдение и координация на процеса на децентрализация. Механизмите на институционален диалог функционират добре и позволяват на общините да участват при формирането и вземането на решения.

Следните основни количествени показатели дават основание за оценка, че финансовото състояние на общините през 2006 г. се е подобрило:

- Реален ръст на общинските приходи с над 10%;
- Делът на капиталните разходи на общините достигна 21%;
- Делът на разходите за местни услуги изпревари този за делегирани услуги - 52.6%.

На старта при реализация на новата Стратегия за децентрализация и Програма за нейното изпълнение мястото на България в сравнение с други европейски страни е следното:

Общински приходи на жител – През 2006 г. България изпреварва само Румъния (с последни налични данни от 2004г.) при условие, че има най-нисък БВП на жител;

Дял на общинските в публичните разходи - България изпреварва пет държави (Словакия, Испания, Румъния, Португалия и Гърция);

Дял на общинските данъчни приходи в общите данъчни приходи – България изпреварва само Гърция;

Общински инвестиции на жител - България заема последно място сред разглежданите държави с 45 евро общински инвестиции на жител;

Дял на общинските в публичните инвестиции – България изпреварва Литва и Гърция;

Общински данъчни правомощия – България е на последно място;

Разходни правомощия – България изостава с предоставяне от местните власти на услуги като Вик, пожарна, образование и други.

Стратегически цели 2 и 3 на Стратегията за децентрализация са нови и за първи път се поставя необходимостта за тяхното анализиране и оценка. Това налага да се създаде организация за събиране и обработка на информацията по неосигурените показатели. МДААР и министерствата и агенциите с деконцентрирани структури би трябвало да организират необходимата информация за Стратегическа цел 2. Част от информацията, необходима за измерване на показателите от Стратегическа цел 3, може да се осигури чрез промяна на формулярите за годишно отчитане на местните бюджети в МФ (разширяване на кръга на натуралните показатели) и чрез подходящо задание до НСИ. НСИ и в момента събира по-голямата част от данните за Стратегическа цел 3. Необходимо е информацията да се реструктурира и представи в разрез “параметри на предоставяните услуги по финансиращи институции”.



### **ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ**

<b>СДУ</b>	<b>Съвет по децентрализация на държавното управление</b>
<b>НСОРБ</b>	<b>Национално сдружение на общините в Република България</b>
<b>МФ</b>	<b>Министерство на финансите</b>
<b>ЕС</b>	<b>Европейски съюз</b>
<b>РМС</b>	<b>Решение на Министерския съвет</b>
<b>БКИ</b>	<b>Балансирани карти за изпълнение</b>
<b>БВП</b>	<b>Брутен вътрешен продукт</b>
<b>ЗДБРБ</b>	<b>Закон за държавния бюджет на Република България</b>
<b>ЗРР</b>	<b>Закон за регионалното развитие</b>
<b>ЗМСМА</b>	<b>Закон за местното самоуправление и местната администрация</b>
<b>ЗОБ</b>	<b>Закон за общинските бюджети</b>