**СТРАТЕГИЯ ЗА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ 2016-2025**

**София, юни 2021 г.**

**министерство на регионалното развитие и благоустройството**

АКТУАЛИЗАЦИЯ НА СТРАТЕГИЯТА ЗА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ 2021 г.

**ПРОЕКТ!**

**СЪДЪРЖАНИЕ**

[**ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ** 3](#_Toc67567897)

[**Въведение** 5](#_Toc67567898)

[**I.** **АНАЛИТИЧНА ЧАСТ** 8](#_Toc67567899)

[**1.** **Анализ на изпълнението на Стратегията за децентрализация за периода до 2020 г…..** 8](#_Toc67567900)

[**1.1** **Стратегическа цел 1. Прехвърляне на правомощия и функции от централната към местната власт в основни сектори** 8](#_Toc67567901)

[**1.2** **Стратегическа цел 2. Установяване на оптимално разпределение на ресурси между централното и местното ниво** 26](#_Toc67567902)

[**1.3** **Стратегическа цел 3. Граждански контрол върху действията на публичните институции** 32](#_Toc67567903)

[**1.4** **Стратегическа цел 4: Повишаване влиянието на регионалните институции за провеждане на координирана политика за регионално развитие** 37](#_Toc67567904)

[**2.** **Координация и взаимодействие при изпълнение на Стратегията за децентрализация** ……………………………………………………………………………………………………………………………………………..43](#_Toc67567905)

[**2.1** **Анализ на функционалните връзки на Стратегията за децентрализация с други национални стратегии и области на политики** 43](#_Toc67567906)

[**2.2** **Изводи за дейността на Съвета по децентрализация на държавното управление** ………………………………………………………………………………………………………………………………………49](#_Toc67567907)

[**3.** **Резултати от анкетни проучвания относно процеса на децентрализация на държавното управление на местно и регионално ниво** 51](#_Toc67567908)

[**3.1** **Проучване на мнението на общините** 51](#_Toc67567909)

[**3.2** **Проучване на мнението на областните администрации** 57](#_Toc67567910)

[**4.** **Изпълнение на мониторинговия доклад на Конгреса на местните и регионални власти на Съвета на Европа** 61](#_Toc67567911)

[**5.** **Сравнителен анализ на напредъка на България по ключови финансови показатели в областта на децентрализацията** 65](#_Toc67567912)

[**6.** **Констатирани проблемни области и възможности за продължаване на процеса на децентрализация** 72](#_Toc67567913)

[**7.** **Актуализиран SWOT анализ на процеса на децентрализация за периода до 2025 г.** ……………………………………………………………………………………………………………………………………………..77](#_Toc67567914)

[**II.** **СТРАТЕГИЧЕСКА ЧАСТ** 80](#_Toc67567915)

[**1.** **Актуализация на визията, стратегическите цели и приоритетите на процеса за децентрализация през периода 2021-2025 г.** 80](#_Toc67567916)

[**1.1** **Визия** **за състоянието на децентрализацията на държавното управление в България** 80](#_Toc67567917)

[**1.2** **Стратегически цели и приоритети на процеса за децентрализация през периода 2021-2025 г.** 80](#_Toc67567918)

[**2.** **Система за наблюдение на постигнатия напредък и оценка на изпълнението на стратегията** 82](#_Toc67567919)

[**2.1** **Наблюдение на постигнатия напредък** 82](#_Toc67567920)

[**2.2** **Оценка на изпълнението** 87](#_Toc67567921)

[**3.** **Осигуряване на информация и публичност за изпълнението на стратегията** 89](#_Toc67567922)

[**ПРИЛОЖЕНИЯ** 91](#_Toc67567923)

[**Приложение № 1**](#_Toc67567924) [**Изводи и препоръки от доклад „Ефективни местни политики в партньорство с гражданското общество“, възложен от МРРБ, 2019 г.**](#_Toc67567925)

[**Приложение № 2**](#_Toc67567926) [**Проучване на НСОРБ относно процеса на децентрализация на държавното управление в страната**](#_Toc67567927)

[**Приложениe № 3**](#_Toc67567928) [**АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА**](#_Toc67567929) [**ПРОЦЕСА НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ**](#_Toc67567930)

[**Приложение № 4**](#_Toc67567931) [**Базови стойности на финансови/ фискални индикатори за 2020 г. и тенденции в тяхното изменение през последния петгодишен период**](#_Toc67567932)

|  |  |
| --- | --- |
| **ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ** | |
| БКС  ВиК  ДАЕУ  ДВ  ДДД  ДДС  ЕБК  ЕС  ЕФРР  ЕСФ  ЕХМС  ЗА  ЗАПСП  ЗДБРБ  ЗДвП  ЗЗБ  ЗИДЗЗБ  ЗИДЗРР  ЗКН  ЗМВР  ЗМДТ  ЗМСМА  ЗНА  ЗПУО  ЗПФ  ЗРР  ИИСДА  ИПП  ИТ  ИТИ  ИТСРРП  КР  КФП  МВР  МД  МОН  МРРБ  МС  НИНКН  НС  НСОРБ  ОБ  ОбС  ОДМВР  ОИСР  ОПРР  ПМС  ППЗРР  РСР  РУО  СДДУ  ТР  ЦПЛР  ЦСКР | Благоустройство и комунално стопанство  Водоснабдяване и канализация  Държавна агенция „Електронно управление“  Държавен вестник  Делегирани от държавата дейности  Данък добавена стойност  Единна бюджетна класификация  Европейски съюз  Европейски фонд за регионално развитие  Европейски социален фонд  Европейска харта за местното самоуправление  Закон за администрацията  Закон за авторското право и сродните му права  Закон за държавния бюджет на Република България  Закон за движението по пътищата  Закон за защита при бедствия  Закон за изменение и допълнение на Закона за защита при бедствия  Закон за изменение и допълнение на Закона за регионалното развитие  Закон за културното наследство  Закон за Министерството на вътрешните работи  Закон за местните данъци и такси  Закон за местното самоуправление и местната администрация  Закон за нормативните актове  Закон за предучилищното и училищното образование  Закон за публичните финанси  Закон за регионалното развитие  Интегрирана информационна система на държавната администрация  Инструмент за предприсъединителна помощ  Информационни технологии  Интегрирани териториални инвестиции  Интегрирана териториална стратегия за развитие на регион за планиране  Капиталови разходи  Консолидирана фискална програма  Министерство на вътрешните работи  Местни дейности  Министерство на образованието и науката  Министерство на регионалното развитие и благоустройството  Министерски съвет  Национален институт за недвижимо културно наследство  Народно събрание  Национално сдружение на общините в Република България  Общински бюджети  Общински съвет  Областна дирекция на Министерство на вътрешните работи  Организация за икономическо сътрудничество и развитие  Оперативна програма „Развитие на регионите“  Постановление на Министерски съвет  Правилник за прилагане на Закона за регионалното развитие  Регионални съвети за развитие  Регионално управление на образованието  Съвет по децентрализация на държавното управление  Трудови разходи  Центрове за подкрепа за личностно развитие  Целева субсидия за капиталови разходи |

### **Въведение**

В настоящия документ децентрализацията са разбира като процес на структурни промени при осъществяване на публичните политики, който води до прехвърляне на правомощия и ресурси от страна на централните държавни органи на управление към органите на местното самоуправление и регионалните институции. Целите на този процес са свързани, от една страна, с укрепване ролята на местните и регионалните власти при вземане на решения на национално и европейско равнище и, от друга страна, с подобряване на възможностите за предоставяне на публични услуги в интерес на местните общности, засилване на местната демокрация и участието на гражданите.

Развитието на процеса на децентрализация през последните десетилетия обхваща редица мерки и реформи на национално, регионално и местно ниво, стремящи се да увеличат управленския капацитет за формулиране и изпълнение на политики и предоставяне на услуги за обществото, като по този начин нараства потенциалът за икономическа ефективност и растеж.

За постигане на оптимален резултат в развитието на процеса на децентрализация в България е необходимо стабилно местно самоуправление, за да се осигури балансирано икономическо, социално и териториално развитие, в съответствие с местните специфики и в рамките на националните приоритети; качествени обществени услуги за гражданите и бизнеса; стимулиране на икономическия растеж и иновациите; запазване и развитие на местната демокрация и постигане на добро демократично управление.

Добре функциониращите местни и регионални органи на управление и ефективната децентрализация трябва да се основават на принципите на субсидиарност, пропорционалност и многостепенно управление.

Това изисква важни политически решения, институционални реформи и нормативни промени през следващите години, които адресират прехвърлянето на правомощия и функции от централната към местната власт по ефективен и ефикасен начин, установяването на оптимално и прозрачно разпределение на ресурсите между централното и местното ниво, укрепването на институционалния и административния капацитет за управление на публичните финанси, упражняването на обществен контрол върху действията на държавните институции и осигуряването на функционираща демокрация на местно ниво.

Действащата Стратегия за децентрализация обхваща периода 2016-2025 г. и определя визията, стратегическите цели и приоритетите, които трябва да бъдат изпълнени за постигане на по-висока ефективност на държавното управление по места и осигуряване на по-добро ниво на публичните услугите за гражданите и бизнеса там, където те живеят и работят. За реализацията на стратегията беше изготвена и приета Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода 2016-2019 г., която включва пакет от мерки и средства за осъществяване на очертаните цели и приоритети в развитието на процеса на децентрализация. Стратегията и програмата за нейното изпълнение бяха съгласувани в рамките на Съвета по децентрализация на държавното управление (СДДУ) и приети от Министерски съвет (МС) с Решение № 735 от 8 септември 2016 г. Принос за изпълнението на програмата имат държавни институции на централно ниво – водещи министерства, Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ), органите на местното самоуправление и местната администрация, областните управители и областните администрации в партньорство с организации на гражданското общество.

След изтичане срока на действие на първата програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация е предвидено да бъде извършена актуализация на самата стратегия и да бъде изготвена и приета нова програма за нейното изпълнение за периода до 2025 г. В изпълнение на тези отговорности СДДУ, като консултативен орган на МС при осъществяване на държавната политика в областта на децентрализацията, взе решение с Протокол № 1 от 26 август 2020 г. за създаване на работна група за актуализация на Стратегията за децентрализация 2016-2025 г. и изготвяне на нова Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода до 2025 г.

Настоящият документ изцяло е разработен и съгласуван в рамките на работната група с ценния принос и експертизата на нейните членове. В процеса на междуведомствено съгласуване и обществено обсъждане на документа също така бяха получени полезни бележки, коментари и предложния, които са отразени по подходящ начин в неговото съдържание. Целта и амбицията на този стратегически документ е да надгради и осъвремени действащата Стратегия за децентрализация 2016-2025 г., като предложи адекватна на съществуващите проблеми и новите предизвикателства актуализирана стратегическа рамка за развитие на процеса на децентрализация в България през периода до 2025 г.

На основата на натрупания опит и анализа на резултатите от изпълнението на програмираните досега мерки актуализацията на Стратегията за децентрализация дава стратегическите ориентири за подготовка и приемане на нова програма за изпълнение на стратегията за периода 2021 – 2025 г., както и подобрен механизъм за наблюдение, координация и оценка на процеса на децентрализация на държавното управление с участието на всички партньори.

# АНАЛИТИЧНА ЧАСТ

## Анализ на изпълнението на Стратегията за децентрализация за периода до 2020 г.

Анализът на изпълнението на Стратегията за децентрализация за периода до 2020 г. е направен по стратегически цели, като са отчетени данни и информация, предоставена от отговорните институции, участващи активно в прилагането на Стратегията за децентрализация, както и обобщени статистически данни. В предоставените отчети, оценки и предложения се съдържа информация за напредъка по реализацията на конкретните мерки от Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода 2016-2019 г. На тази база е анализиран напредъкът при изпълнението на съответните стратегически цели и приоритетите за тяхното постигане, като е следван системният подход и логиката на интервенциите, залегнали в стратегията.

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

Стратегическа цел 1 е насочена към изпълнение на дейности, свързани с прехвърляне на правомощия и функции от централната към местната власт в секторите „Сигурност“, "Образование", "Социални дейности" и "Култура".

По Стратегическа цел 1 са изпълнени дейности и е представена информация от отговорните институции за изпълнение на пет от общо единадесет мерки, като част от постигнатите конкретни резултати включва:

- Създадена организация за определяне на местата за изграждане на системи за видеонаблюдение и подпомагане на общините при разработване на технически задания, относно изграждане и въвеждане в експлоатация на такива системи;

- Създадени регистри във всички областни дирекции и в Столичната дирекция на Министерство на вътрешните работи (МВР) за изградените от органите на местната власт системи за видеонаблюдение в търговски и други обекти с масово пребиваване на хора, като информацията в тях периодично се актуализира;

- Предоставени правомощия на общините за участие в обществените съвети към общинските образователни институции, като се включва поне един представител на финансиращия орган (на общината или на министерство, в зависимост от формата на финансиране на всяко училище);

- Предоставена по-голяма свобода на общините за разпореждане със сградите на закрити училища;

- Преобразуване на професионалните гимназии на Министерство на земеделието, храните и горите в общински;

- Разширени общински правомощия по отношение осигуряване на подкрепата за личностно развитие и кариерното ориентиране.

От НСОРБ е изготвен анализ по сектори, в който са описани, изследвани и оценени процесите на прехвърляне на правомощия и ресурси от централната власт към местните власти, съгласно промени в законодателството за изследвания период 2016-2019 г. Следващият анализ включва направените констатации и изводите от НСОРБ, както и допълнителна информация с отражение върху работата на общините и оценка на финансовото осигуряване.

* **Сектор Сигурност**

Опазването на обществения ред и конкретно противодействието и превенцията на битовата престъпност е приоритет в Програмата за управление на правителството 2017-2021 г. и е в компетентността на МВР. Държавата е изградила политики и система от органи за опазване на обществения ред и противодействие на битовата престъпност и на кражбите на движимо имущество на граждани. Налице са всички необходими законови възможности и инструменти за това.

За подпомагане на органите на МВР при опазването на обществения ред по Закона за министерството на вътрешните работи и по други закони, компетентните държавни органи и органите на местната власт е важно да оказват съдействие или да си взаимодействат с тях.

Създадена е организация за определяне на местата за изграждане на системи за видеонаблюдение и подпомагане при разработване на технически задания, относно изграждане и въвеждане в експлоатация на такива системи. През 2016 г. са утвърдени „Насоки за определяне местата за изграждане на системи за видеонаблюдение и на минимални функционални и технически изисквания към системите“. Създадена е организация за определяне на местата за изграждане на системи за видеонаблюдение и подпомагане разработването на технически задания, относно изграждане и въвеждане в експлоатация на такива системи. Насоките са съобразени с препоръките от НСОРБ. След утвърждаването им своевременно са изпратени на Министерството на регионалното развитие и благоустройство (МРРБ) и НСОРБ. Представители на МВР осъществяват срещи с представители на общините и администрациите с цел предоставяне на допълнителни разяснения, както и да се подпомогнат процесите по оценка на оперативната обстановка в обслужваната територия, като отчитат условията, предпоставките и причините за извършване на престъпления и нарушения на обществения ред.

Във всички областни дирекции и в Столичната дирекция на Министерство на вътрешните работи са създадени регистри за изградените от органите на местната власт системи за видеонаблюдение в търговски и други обекти с масово пребиваване на хора, като информацията в тях периодично се актуализира.

По информация на НСОРБ, в областта на опазване на обществения ред през изминалия период няма изменения, свързани с дейността на общините. Тази дейност, за разлика от защитата при бедствия, не е включена в собствената сфера на дейност на местното самоуправление, съответно и общинските съвети нямат пряко законово основание да взимат решения по тези въпроси. Кметът на общината, в качеството му на орган на изпълнителната власт, отговаря за опазване на обществения ред като издава писмени заповеди до началниците на съответните териториални структури на МВР. Последните обаче могат да обжалват тези заповеди пред областния управител. На кметовете на общини, райони и кметства са предоставени, в персонално качество, някои от правомощията на органи на МВР, но тези правомощия са по-скоро номинални. Реално приложение те намират само от кметовете на някои кметства. Регламентираната, чрез изменения в Закона за МВР от 2009 г. възможност общините да създават звена „Общинска полиция“ се реализира чрез договор между кмета на общината и директора на съответната Областна дирекция на МВР (ОДМВР). На тази база МВР предоставя униформени полицаи на съответната община, които изпълняват задачи, поставени от кмета. Методическото ръководство на тези полицаи се осъществява обаче от съответния директор на ОДМВР. Стойността на издръжката, разхода за което се поема от общината, е толкова висока, че към момента само 9 общини, разполагащи с достатъчно ресурс, си позволяват прилагане на тази законова възможност. В тази връзка следва да се спомене, че служителите от общинската администрация нямат законови правомощия, които да им позволят да изпълняват ефективно контролната и административно-наказателна дейност по изпълнение на местните наредби и заповеди на кмета. За целта в много случаи се налага общинските служители да бъдат съпровождани от полицейски служител, за да изпълняват контролните си функции.

В областта на опазване на обществения ред през изминалия период, по информация на МВР, са направени изменения, свързани с дейността на общините. Съгласно разпоредбите на чл. 94 от Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР) за опазване на обществения ред, охраната на обекти, безопасността на движението по пътищата и осъществяване на контролната и административнонаказателната дейност на органите на местното самоуправление към общините в Република България, могат да се изграждат звена „Общинска полиция“. Статутът на служителите от звената „Общинска полиция“ се урежда съгласно разпоредбите на част трета „Държавна служба в МВР“ от ЗМВР. Ръководството, организацията на звената „Общинска полиция“, правомощията на техните служители, както и редът за взаимодействие със структурите на МВР са определени с Наредба № 8121з-422 от 16 април 2015 г., на министъра на вътрешните работи. Съгласно чл. 2, ал. 1 от наредбата, звената „Общинска полиция“ изпълняват задачи, свързани с опазване на обществения ред, охраната на обекти, безопасността на движението по пътищата и **осъществяването на контролната и административнонаказателната дейност на органите на местното самоуправление към общините в Република България.** Служителите от звената „Общинска полиция“ изпълняват задачи на територия и в обекти, определени в договори, сключени между директорите на областните дирекции на МВР и кметовете на общините.

През изтеклия период в някои от подсекторите на сектор „Сигурност“ е постигнато значително подобрение относно рамката за дейност на местното самоуправление. Това се отнася основно за сферата на дейностите за защита при бедствия. С измененията на Закона за защита при бедствия (ЗЗБ) от 2016 г. основната рамка за тези дейности е значително подобрена. Защитата при бедствия е включена в собствената сфера на дейност на местната власт (чл. 17 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА)). Утвърдена е еднозначно ролята на кмета на общината по отношение организацията и ръководството на защитата при бедствия на територията на общината. Създадена е законовата основа, впоследствие развита и чрез подзаконова уредба, за планиране и осъществяване на дейностите по превенция. В закона е предвидена и рамка за възможности за финансова подкрепа на мерките за превенция в общините от централната власт. Тази законова възможност все още предстои да се прецизира чрез подзаконова уредба. По-пълно регламентиране са получили дейностите по създаване, обучение и дейност на доброволните формирования. Дейността на тези формирования е изцяло делегирана дейност, като чрез трансфери от държавния бюджет се покрива екипировката, оборудването, обученията и дейността на доброволците. Положителна промяна е и предварителното превеждане по бюджетите на общините на средствата за издръжка на тези формирования.

Във връзка с изпълнението на мярката за разширяване възможностите на местните власти за защита при наводнения, пожари и други стихийни бедствия с локален характер“, в периода от 2016 г. до настоящия момент от Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението” на МВР са реализирани редица промени в нормативните актове, касаещи дейността, като разработването им е осъществено с участието на представители на НСОРБ.

По информация на МВР, през 2016 г. в ЗЗБ са направени промени към насърчаване създаването на доброволни формирования и тяхното обучение и към осигуряване със специализирана техника и оборудване. Особено внимание се обръща на малките и средните общини до 20 000 жители, които са задължени да създадат доброволни формирования. За разлика от доброволните формирования, създадени от юридически лица, тези към общините се финансират от държавата чрез делегирани бюджети. С Решение на МС за делегираните от държавата дейности с натурални и стойностни показатели за съответната година ежегодно по бюджетите на общините се предоставят на всяка община средства за застраховка, екипировка и обучение за всеки доброволец. Извършено е и увеличение в определения с решението Стандарт за численост за общините до 20 000 жители, съобразно който се отпускат и финансовите средства.

През 2018 г. допълнително са направени промени, с които се дава възможност за авансово предоставяне на общините на средства за възнаграждение на доброволците при изпълнение на задачи или участие в обучение. С тези промени изцяло е уреден въпросът с финансирането на дейността.

С последващи промени в подзаконовите актове, регламентиращи организирането на дейността на доброволните формирования и изплащането на възнаграждения на доброволците, доброволците се осигуряват по предвидените от закона рисковеза сметка на държавния бюджет.

Във връзка с предвиденото в Закона за изменение и допълнение на Закона за защита при бедствия (ЗИДЗЗБ) задължително създаване на доброволни формирования в общини с население до 20 000 души, които се обучават и осигуряват със специализирана техника и оборудване, са определени видът и количеството им. Така се дава възможност за мобилност на доброволните формирования и гарантиран минимум от технически средства, с които да се повиши ефективността им при оперативна намеса. Доброволците ще преминават първоначален основен курс в срок до две години от регистрирането им, като сградите на Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ може да се използват безвъзмездно.

Правна регламентация получи взаимодействието и координацията между кметовете на общините при използването на доброволни формирования от една община в друга. Въведена е възможността при необходимост кметът на една община да иска участие на доброволни формирования от други общини за изпълнение на дейностите, както и възможността кметовете на общини да командироват доброволци в друга община.

С измененията и допълненията на ЗЗБ от 2016 г. е поставена основата за силно институционално начало на управлението на риска от бедствия на национално, областно и общинско ниво, като се създават съвети за намаляване на риска от бедствия на трите нива, които изпълняват и ролята на платформи за намаляване на риска от бедствия. В състава на съветите участват представители на териториалните органи на изпълнителната власт, на службите за спешно реагиране, на доставчици на основни стоки/услуги и други заинтересовани страни, имащи отношение към намаляването на риска от бедствия. Членовете на съответните съвети на национално, областно и общинско ниво, съвместно планират мерки за намаляването на риска от бедствия и защитата при бедствия.

Със ЗИДЗЗБ са делегирани правомощия на областните управители и кметовете на общини да организират и контролират изпълнението на превантивни мерки за недопускането или намаляването на последиците от бедствия, да организират и ръководят защитата при бедствия, съответно на областно и общинско ниво. За подпомагане изпълнението на функциите на областните управители и кметовете на общини са създадени областни и общински съвети за намаляване на риска от бедствия.

С извършените нормативни промени са решени основните проблеми, свързани с финансирането и техническото осигуряване на доброволните формирования, в резултат на което са повишени и способностите на общините за справяне с пожари, бедствия и извънредни ситуации.

По отношение безопасността на движението в населените места, НСОРБ счита, че общините почти не разполагат с контролни правомощия. Изключение правят частично контрола по паркирането и контрола над превозните средства с животинска тяга. Същевременно гражданите поставят пред общинските ръководства завишени изисквания за безопасността на движението в населените места. Поради това, през този период общините са инвестирали значителни средства за изграждане на системи за пътно видеонаблюдение – както с европейско финансиране, така и със собствени средства. Въпреки това те нямат правомощия да осъществяват контрол върху движението с изградените от тях системи за видеонаблюдение.

По информация на МВР, в Глава пета „Права и задължения на службите за контрол и надзор на пазара“ от Закона за движението по пътищата (ЗДвП) е възприет диференциран подход при определяне обхвата на правомощията за осигуряване безопасността на движенето по пътищата от различните държавни и местни структури, съобразно кръга им от функционална компетентност.

В този смисъл е и разпоредбата на чл. 167, ал. 2 от ЗДвП, в която е регламентирано, че кметът на община определя служби за контрол, които да контролират в населените места изправността и състоянието на пътната настилка, пътните съоръжения, пътната маркировка, средствата за организация и регулиране, както и спазването на правилата за паркиране от водачите на пътни превозни средства, на правилата за движение от пешеходците, на правилата за движение от водачите на индивидуални електрически превозни средства, движещи се по велосипедна инфраструктура и на правилното използване на алармените инсталации, монтирани в пътни превозни средства за тяхната охрана.

За реализиране на възложените им със ЗДвП функции по осигуряване безопасността на движението в населените места, органите на местно самоуправление на основание чл. 9, ал. 2 от Наредба за условията и реда за управление на средствата от фонда за безопасност на движението, имат възможността да правят предложения за включване в план-програмата на дейности по контрола на движението по пътищата и подобряване на безопасността на движението по пътищата, финансирани от Фонда за безопасност на движението.

Дейността по осигуряване безопасността на движението по пътищата, не обхваща единствено дейността по установяване на административни нарушения и налагането на административни наказания. Тази дейност проличава в многообразието от правомощия на службите за контрол от различни ведомства, съобразно тяхната функционална компетентност, посочени в разпоредбите на ЗДвП, като е отделено специално място и на службите за контрол, определени от кметовете на общини. Възприемането на друг подход при определяне кръга от компетентности на службите за контрол, определени от кметовете на общини, би означавало изземване на правомощия от други компетентни в съответната област служби за контрол. В ЗДвП дейностите, които могат да бъдат контролирани от органите на местно самоуправление са оптимално и изчерпателно очертани, предвид функционалната им компетентност.

Оценка на финансовото осигуряване на сектора за периода: Финансовите ресурси, относими към сектор „Сигурност“, са представени в следващата таблица по данни на НСОРБ, като обхващат средствата, предоставени под формата на ДДД на общините и тези, постъпващи като допълнителни трансфери, например средствата от „Резерва за непредвидени и неотложни разходи”, разпределяни по предложение на Междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане към МС. На отделен ред е предоставена информация от общинските бюджети за средствата, осигурени от други приходи на общините под формата на дофинансиране и осигуряване на безопасността на движението, включително и като ремонтни дейности на общинската пътна и улична мрежа, като основна предпоставка за сигурност на населените места и за качеството на живот. Резултатите показват съотношение 40:60 на разходи на местните бюджети спрямо предоставените средства от държавния бюджет и наличните собствени приходоизточници. Така например „Осветлението на улици и площади” продължава да бъде само общинска отговорност, без собствен приходоизточник. В тази категория проблеми следва да се причисли и трайният/хроничен недостиг на средства за поддържане на общинската пътната инфраструктура - общинските пътища (равностойни като дължина на републиканските) и за рехабилитация на улиците в населените места.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| *в млн.лв* | | | | |
| **Показатели** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** |
| Средства за функция “Отбрана и сигурност”, ДДД по отчет | 57.016 | 51.904 | 57.359 | 69.186 |
| Средства за функция “Отбрана и сигурност” (МД и Доф.), по отчет | 29.829 | 21.518 | 32.111 | 32.297 |
| бр. общини с достъп | 265 | 265 | 265 | 265 |
| Средства, по решение на МС от “Резерва за непредвидени и неотложни разходи” | 13.056 | 31.646 | 51.118 | 66.029 |
| *бр. общини с достъп* | *43* | *83* | *117* | *105* |
| Средства, отчетени за осветление на улици и площади, управление, поддържане на пътищата и улиците и транспорта (от тях ок. 3% са ДДД, останалите 97% са МД и Доф)[[1]](#footnote-1) | 631.806 | 591.640 | 747.363 | 877.387 |
| **Общо относими разходи:** | **820.203** | **786.041** | **978.032** | **1 144.990** |
| **Източници за финансиране, план на субсидиите, отчет местни бюджети** | **598.893** | **539.172** | **587.976** | **629.667** |
| -Субсидии и компенсации в транспорта (план) | **108.8** | **110.8** | **119.9** | **125.3** |
| -Субсидии и компенсации в транспорта (отчет) | **107.5** | **110.5** | **119.1** | **124.8** |
| -ЦСКР, частта относима към общинските пътища | **145.7** | **100.2** | **106.7** | **116.4** |
| Обща субсидия за ДДД за функция “Отбрана и сигурност” | **33.803** | **35.649** | **37.822** | **42.650** |
| Постъпления от местен данък върху превозните средства | **280.590** | **292.423** | **331.554** | **346.917** |

* **Сектор Образование**

За анализирания период се реализира реформиране на системата на образованието, съгласно Закона за предучилищното и училищното образование (ЗПУО), влязъл в сила през 2016 г.

Съгласно Закона за народната просвета обслужващите звена като научно-информационни учреждения, извънучилищни педагогически учреждения, учреждения за управление на международни програми, учреждения за организиран отдих и спорт, учреждения за оперативно управление и финансово осигуряване на системата на народната просвета организират дейността си съгласно правилници, утвърдени от министъра на образованието и науката.

Съществуващите общински обслужващи звена - извънучилищни педагогически учреждения и такива за организиран отдих и спорт, продължават да осъществяват дейността си като центрове за подкрепа за личностно развитие (ЦПЛР) в зависимост от дейностите, които развиват. Дейностите, които следват да изпълняват новите центрове, са разписани в правилници за устройството и дейността на всяко отделно ЦПЛР в съответствие със ЗПУО. След решение на общинския съвет, кметът на съответната община определя със заповед дейността на общинските ЦПЛР, като в 5-месечен срок от влизането в сила на ЗПУО съответният общински съвет приема правилник за устройството и дейността на изброените по-горе институции.

Училищният учебен план се приема с решение на педагогическия съвет и след съгласуване с обществения съвет към училището при условията и по реда на чл. 269, ал. 2 и 3 от ЗПУО се утвърждава от директора на училището, а не от съответното РУО.

На основание чл. 42 от Наредба № 10 от 1 септември 2016 г. за организация на дейностите в училищното образование училищният план-прием, с който се регламентира за училището за всяка предстояща учебна година броят на паралелките в І и V клас, се определя от директора въз основа на анализ на броя на учениците в населеното място, училищната мрежа, ДОС за физическата среда и информационното и библиотечното осигуряване на детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие и съобразно информационната система и стратегията на общината. При непредвидени и извънредни обстоятелства продължителността на всеки учебен час може да бъде намалена до 20 минути от директора на училището със заповед, като за това уведомява началника на РУО.

С чл. 13, ал. 3 от Наредба № 8 от 11 август 2016 г. за информацията и документите за системата на предучилищното и училищното образование (Изм. - ДВ, бр. 26 от 2020 г., в сила от учебната 2020/2021 година) Списък-образецът се изготвя и утвърждава от директора, като за институциите, които не прилагат системата на делегиран бюджет, се съгласува предварително с първостепенния разпоредител с бюджет.

В изпълнение на ЗПУО съдържанието на разширената подготовка по съответния учебен предмет за съответния клас се определя с учебни програми, утвърдени от директора на училището.

Считано от 01.08.2016 г. заварените професионални гимназии, финансирани от Министерството на земеделието, храните и горите, стават общински.

При спазване на процедурата за промени в училищната мрежа, определена в ЗПУО и в Наредба № 9/19.08.2016 г. за институциите в системата на предучилищното и училищното образование, е променено финансирането на една държавна професионална гимназия финансирана от бюджета на Министерството на образованието и науката (МОН). Със Заповед № РД 14-42/01.08.2019 г. на министъра на образованието и науката Професионална гимназия по морско корабоплаване и риболов "Св. Никола" – гр. Бургас, се финансира от бюджета на община Бургас.

По информация на МОН, през 2020 г. няма постъпили предложения за промени във финансирането на държавните професионални гимназии.

Освен моделът за увеличение на учителските заплати, e променен и подходът за определяне на единните разходни стандарти за ученик. На практика, прилагането на новия модел не променя разпределението на отговорностите на общините и държавата, включително и системата на делегирани бюджети. На общините са възложени допълнителни ресурсно неосигурени ангажименти (за участващите общински и други експерти от деконцентрираните структури на централната администрация) с цел повишаване обхвата на учениците в образователната система. Възрастта на децата, обхванати в задължителното предучилищно образование постепенно намалява, като през 2017 г. са обхванати 5 год. деца, а до 2023 г. ще бъдат включени и всички 4 годишни деца.

Друг важен фокус на реформата в образованието е поставен върху развитието на системата от професионални училища чрез разширяване и развиване на дуалното образование. Реализират се и редица промени, насърчаващи както по-ранното кариерно ориентиране на учениците, така и съобразяването на обучението с нуждите на пазара на труда.

Оценка на финансовото осигуряване на сектора за периода: Системата на образованието за периода е една от най-добре финансираните, в сравнение с останалите бюджетни системи. Съотношението на осигурените от държавата средства, спрямо общинските е 90:10 , видно от следващата таблица.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показатели** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** |
| Средства за функция “Образование”, ДДД по отчет | 1 696.166 | 1 941.543 | 2 176.578 | 2 534.958 |
| Средства за функция “Образование” (МД и Доф.), по отчет | 246.803 | 246.568 | 250.162 | 279.440 |
| Общо: | 1 942.969 | 2 188.111 | 2 426.740 | 2 814.399 |

По национални програми и актове на МС през течение на годината, т.е. извън определената обща субсидия за делегираните от държавата дейности за системата на образованието се разпределят допълнително още 8% над първоначалните разчети.

* **Сектор Социални дейности**

За периода се разработва нормативната уредба за реформиране на системата от социални услуги, попадащи почти изцяло в компетенциите на местните власти като организация и управление, и в правомощията на централната власт (Министерство на труда и социалната политика и Агенция за социално подпомагане) по отношение определянето на потребителите, финансирането, методическата подкрепа и контрола. Приетият през 2019 г. нов Закон за социалните услуги, влязъл в сила от 01.07.2020 г., въвежда правомощия на общините самостоятелно да планират и да управляват социалните услуги, но при съобразяването с критериите и стандартите, които ще бъдат приети на национално ниво, както и с централизирано определена Национална карта на социалните услуги, на базата на статистически данни.

Повечето социални услуги, разкрити през изминалия период са с цел осигуряване на устойчивост на реализираните мащабни проекти за деинституционализация на услугите за деца и отчасти за реализирането на плана за действие по изпълнение на Националната стратегия за дългосрочна грижа.

През 2019 г. (от м. септември) на общините е възложен нов ангажимент по организирането и предоставянето на механизма лична помощ, съгласно Закона за личната помощ. Средства за администрирането на този механизъм ще бъдат предоставяни от 2021 г.

Оценка на финансовото осигуряване на сектора за периода: Системата на социалните услуги в общините става все по-непривлекателна, поради ниските възнаграждения. Съотношението на осигурените от държавата средства, спрямо общинските е 77:23 , видно от следващата таблица.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| *в млн.лв.* | | | | |
| **Показатели** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** |
| Средства за функция “Социално осигуряване, подпомагане и грижи”, ДДД по отчет | 269.462 | 303.433 | 376.781 | 420.086 |
| Средства за функция “Социално осигуряване, подпомагане и грижи”, МД и Доф. по отчет | 100.153 | 104.324 | 118.455 | 126.195 |
| Общо: | 369.615 | 407.757 | 495.236 | 546.281 |

Трайно недофинансирана остава най-широко разпространената услуга, предоставяна в домашна среда – Домашен социален патронаж, за чието предоставяне общините събират символични такси и осигуряват значително съфинансиране за сметка на други собствени приходи. Частично през годините някои разходи и/или подкрепа за уязвимите лица са осигурени от Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ и Оперативна програма за храни и/или основно материално подпомагане, както и по националните програми за заетост.

* **Сектор Култура**

По оценка на НСОРБ, в периода не са проведени същностни реформи. Съгласно измененията и допълненията в Закона за културното наследство (ЗКН), обнародвани в ДВ, бр.52 от 08.07.2016 г., в срок от една година от влизането му в сила, в Столична община и общините Пловдив, Бургас, Варна, Велико Търново и Плевен е предвидено да е създадено звено за оказване на съдействие на общините от съответния планов икономически район при извършването на дейности по издирване, изучаване, опазване и популяризиране на културните ценности. Ангажиментите на тези звена обхващат основно издаването на писмени становища по чл. 84, ал. 2, т. 2 за недвижими културни ценности, които не са категории "световно" и "национално" значение, намиращи се в общините от съответния планов икономически район. Поради редица непълноти в методологията за работа, ресурсното и техническото осигуряване дейността тези новосъздадени звена практически е трудно те да предоставят услугите, за които са създадени. От една страна все още не може да бъде намерен механизъм за определяне на дължимите такси, а от друга е невъзможността на Националния институт за недвижимо културно наследство (НИНКН) да предостави електронни достъпи до поддържаните от него данни и регистри за недвижимите културни ценности.

Министерство на културата реализира проект за изграждане и внедряване на специализирана информационна система за регистриране, събиране, дигитализация, обработка и съхранение на Националния документален архив на НИНКН и създаване на електронен публичен регистър на недвижимите културни ценности, реализиране на електронни административни услуги за гражданите и бизнеса. Чрез надграждането им, през следващите години се предвижда да се разшири обхвата на регистъра на недвижимите културни ценности с данни за всички обекти на недвижимото културно наследство в страната.

С европейско финансиране от ЕСФ, Министерство на културата планира да се изгради единна информационна система в областта на културата, с която ще се постигне цялостна трансформация, тематично обединяване и електронизация на регистрите в областта на културата, подобряване на качеството, пълнотата и сигурността на данните и подобряване на процеса по административно обслужване на гражданите и бизнеса. С цел постигане на цялостно реформиране на политиките по дигитализиране, опазване и съхранение на културното наследство и осигуряване на свободен достъп на всички заинтересовани страни до културното богатство на страната, са необходими инвестиции за дигитализацията на музейни, библиотечни и аудиовизуални фондове, включително: въвеждане на единни стандарти за дигитализиране на фондовете на музеите, библиотеките, Българската национална филмотека, Българската национална телевизия и Българското национално радио; създаване на единна методология за осъществяване на процеса по дигитализация на национално ниво, с която да се въведе единен координиран подход; създаване на единна електронна платформа, която да съхранява в дигитална форма културното наследство на страната.

Министерство на културата счита, че е необходима актуализация на приоритет 2 и предлага следната формулировка: „Преобразуване на делегирани на общините услуги в местни с изключение на общинските музеи и художествени галерии“ със следните мотиви:

Общинските музеи са юридически лица на бюджетна издръжка, второстепенни разпоредители с бюджет. Те се създават и осъществят дейността си въз основа на предоставени от общината културни ценности, сграден фонд и се финансират от общинския бюджет (чл. 41 и чл. 27, ал. 4 от ЗКН). Музеите се ръководят независимо от вида на организацията и формата на собственост: методически от Министерството на културата, а в административно-организационно отношение - от кмета на общината или собственика (чл. 31 от ЗКН). От горецитираните разпоредби на Закона за културното наследство е видно, че в административно-организационно отношение ръководството на музейната мрежа е децентрализирано. В музейната мрежа 110 музея се финансират като делегирани от държавата дейности с натурални и стойностни показатели, а 48 като местна дейност. В Министерство на културата непрекъснато постъпват писма от общини, в които се иска музеите, които административно-организационно ръководят и се финансират като местна дейност да преминат на друг модел на финансиране: делегирани от държавата дейности с натурални и стойностни показатели. След извършения анализ на трудовото възнаграждение на музейните специалисти в страната за 2018 г. и проучванията направени след това, e установено, че музеите, които се финансират по стандарти за делегирана от държавата дейност от страна на общината не получават полагащото им се по закон дофинансиране или то е в минимален размер. Редица общини, получавайки средства за субсидирани бройки за музеи, оттеглят финансовата подкрепа, която са предоставяли преди да се получи държавното финансиране. Това е нарушение на чл. 8, ал. 2 ат Закона за закрила и развитие на културата. Промяната на модела на финансиране за музеите ще създаде затруднения в дейността им.

Министерство на културата също така счита, че прилаганият модел на финансиране на регионалните библиотеки и читалищата, които се финансират чрез бюджетите на общините по утвърдени държавни стандарти се е доказал като работещ и ефективен. Стимулира по-голяма активност от страна на културните институти при изпълнение на основните им функции и увеличаване на собствените приходи. Постига по-голяма самостоятелност, чрез което позволява да се кандидатства по проекти.

На територията на страната функционират 27 регионални библиотеки и над 3500 читалища.

През периода няма преобразувани държавни културни институти в областта на сценичните изкуства в общински културни институти или училища към Министерство на културата, които да са прехвърлени в системата на Министерство на образованието и науката.

Според НСОРБ, с изменения в Закона за авторското право и сродните му права (ЗАПСП), в сила от 30.12.2018 г., на кметовете на общини са възложени несвойствени ангажименти по контрол на търговските и туристическите обекти относно спазването на тези права при озвучаване на събития.

Позицията на Министерството на културата е, че с въвеждането в ЗАПСП на правомощията на кметовете на общини да осъществяват форма на контрол върху публичното изпълнение на музика не се прехвърлят задължения на централната администрация. Министерството на културата е запазило в пълен обем правомощията, обхвата и предмета на осъществявания контрол по линия на закрилата на авторски и сродни права. Според министерството, такова правомощие е полезно в контекста на общите усилия за контрол върху спазването на правилата на авторското право и сродните му права и може да се осъществява ефективно само на местно ниво. В тази връзка законът предвижда 50% от приходите от санкции да постъпват по бюджета на общината.

Оценка на финансовото осигуряване на сектора за периода: Системата от културни институти в общините също вече попада в обхвата на непривлекателните бюджетни системи, поради ниските възнаграждения. Съотношението на осигурените от държавата средства, спрямо общинските е 43:57, видно от следващата таблица.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| *в млн.лв.* | | | | |
| **Показатели** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** |
| Средства за група “Култура”, ДДД по отчет | 96.510 | 101.089 | 114.337 | 128.472 |
| Средства за функция “Култура”, МД и Доф. по отчет | 229.178 | 243.431 | 253.109 | 282.899 |

Общата констатация е, че от общо единадесет мерки, залегнали в приоритетите на Стратегическа цел 1 са изпълнени дейности по пет мерки, като неизпълнените са по обективни причини, например липса на финансови средства, отпаднала необходимост или поради това, че не са добре програмирани.

Неизпълнението на мерки по Стратегическа цел 1 е свързано със следните констатации:

* **Приоритет 1** на тази Стратегическа цел предвижда повишаване възможностите на местните власти за предоставяне на допълнителни общински услуги. Основен фокус в предвидените мерки е разширяване правомощията на общините по опазване на обществения ред и защитата на населението. По отношение правомощията на местните власти по опазване на обществения ред НСОРБ изготви анализ и проект за изменение на ЗМСМА, който беше внесен в НС. Възможностите на общините за работа по превенция и реакция при бедствия са значително разширени и прецизирани с измененията на ЗЗБ през 2016 г. Измененията са подготвени в пряко взаимодействие между МВР и НСОРБ. Предвидените мерки по изграждане и ефективна експлоатация на системите за видеонаблюдение са изпълнени отново в пряко взаимодействие между МВР и НСОРБ. В обобщение, законопроектът, разширяващ правомощията на общините по опазване на обществения ред, все още не е приет от НС. В резултат на това общините все още нямат реални възможности за въздействие дори по отношение контрола за изпълнение на актовете на своите органи – общински съвет и кмет.

Не е изпълнена и друга мярка от този приоритет – „Разработване на единен модел на междуобщинско сдружение за предоставяне на услуги от общ интерес“. НСОРБ, в рамките на свой проект е изготвил анализ на приложението на различните форми на междуобщинско сдружаване, но проект за промени на нормативната база в това отношение не е изготвен като планиран резултат.

* **Приоритет 2** предвижда мерки по преобразуване на делегирани общински услуги в местни. Не е изготвен анализ и предложения за промяна на делегирани услуги в местни, както и предложения за нормативни промени. Изпълнението на мерките по приоритета е в основата на препоръките от мониторинга на Съвета на Европа през 2011 г. за прилагане на Европейската харта за местно самоуправление (ЕХМС). Резултатите от неизпълнението са посочени в самия мониторингов доклад – типични за местното самоуправление в повечето европейски страни собствени дейности на общините у нас са определени като делегирани, със свързаните ограничения за местните власти по управлението им. Частично са осигурени правомощия на общините да ползват реализирания преходен остатък от тези дейности, с изключение на образованието, като все още с ПМС за изпълнението на държавния бюджет за съответната година се налагат ограничения относно разходването на средствата от обща субсидия за делегираните от държавата дейности.
* В рамките на **Приоритет 3**, „Създаване на условия за участие на общините в развитието на общинските образователни институции“, не е изпълнена основната предвидена мярка – кметовете на общините да придобият статут на работодатели на директорите на учебните заведения. По нататъшната работа по евентуалното изпълнение на тази мярка следва да бъде предшествано от проучване на нагласите на кметовете на общини за прилагането й в първоначално заложения вариант.
* По **Приоритет 4**, „Повишаване правомощията на кметствата и на директорите на общинските заведения“, също може да се отчете неизпълнение на мерки. Няма систематизирани водещи практики за предоставяне на услуги от съответните структури на общините, на база на които да бъде разработен общо приложим модел. Поради това няма и изготвен наръчник. НСОРБ е провело по своя инициатива обучения за кметове на кметства през 2016 г., в които са представяни такива водещи практики. Прилаганите в различни общини добри практики за разширяване правомощията на кметове на кметства и на райони остават в значителна степен без широко разпространение.

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

По Стратегическа цел 2 „Установяване на оптимално разпределение на ресурси между централното и местното ниво“ е представена информация от отговорните институции за изпълнение на пет от общо осем мерки, като някои от постигнатите конкретни резултати включват:

* въвеждане на нов начин за определяне на таксата за битови отпадъци след 2020 г.;
* подпомагане на общинските администрации за увеличаване събираемостта на данъка върху превозните средства и намаляване на административната тежест за гражданите чрез създадена възможност за автоматизирана проверка и електронен обмен на данни между институциите за платения данък;
* въвеждане на нов местен данък - данък върху таксиметровия превоз на пътници, който постъпва в общинския бюджет и се явява нов приходоизточник за общините, но по мнение на НСОРБ е с незначителен финансов принос и то за ограничени групи общини;
* приети са разпоредби за въвеждане на нов начин за определяне на таксата за битови отпадъци след 2022 г., но доколкото таксата се определя на разходоориентиран принцип, собствената приходна база на общините няма да се разшири, а по-скоро ще се разширят техните правомощия;
* регламентиран е нов начин за определяне на данъка върху превозните средства за леки и товарни автомобили с технически допустима максимална маса не повече от 3,5 т, което дава по-големи възможности за разширяване на собствената приходна база на общините във връзка с основата за определяне на данъка за посочените автомобили и отпадане на някои облекчения (напр. за действащо катализаторно устройство и замяната му с екологичен коефициент);
* разширен е кръгът на облагаемите с данък недвижими имоти, като е прието, че данък се дължи в случаите, когато в двегодишен срок от завършването на сградата в груб строеж, съответно – в едногодишен срок от съставяне на констативен акт по чл. 176, ал. 1 от Закона за устройство на територията, сградата не е въведена в експлоатация или не е издадено разрешение за ползване. С приемането на тази разпоредба също се разширява собствената приходна база на общините;
* с изготвения проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ), обн. ДВ, бр. 96 от 2019 г., в сила от 1 януари 2020 г., е разширен кръга на лицата, които се облагат с патентен данък, като е прието, че и лицата, регистрирани по чл. 97а от Закона за ДДС при осъществяване на патентна дейност се облагат с патентен данък. До приемане на разпоредбата посочените лица при осъществяване на патентна дейност са заплащали корпоративен данък. Приемането на разпоредбата не е нов приходоизточник за общините, но ще доведе до разширяване на собствената им приходна база;
* създаден е механизъм за консултиране с гражданите и бизнеса при публично обсъждане на проекта на общинския бюджет и на резултатите от изпълнението му. На общините са предоставени безвъзмездно за управление 16 броя имоти, представляващи археологически недвижими културни ценности.

През анализирания период са направени следните нормативни промени:

* от 2016 г. със Закона за публичните финанси (обн. ДВ. бр.15 от 15 февруари 2013 г., в сила от 1 януари 2014 г.) са въведени нови фискални ограничения за общините относно ангажиментите за разходи и за размера на поетите ангажименти. На по-късен етап, в края на 2016 г. бяха въведени и процедури и критерии за общините с финансови затруднения, които не се възприемат еднозначно, тъй като държавната подкрепа се свежда до безлихвени заеми, като решението дали, кога и колко да е размера на заема е предоставено на министъра на финансите;
* от 2018 г. в Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), в главата за междуобщинско сътрудничество настъпиха значими промени. Бяха въведени и нови регламенти с цел предотвратяване на корупция сред местните изборни лица и администрацията;
* със законови промени в сферата на образованието и най-вече в сферата на социалното подпомагане общините получиха голям брой нови отговорности. Те бяха определени като делегирани от държавата дейности, с ограничени права на общините по управлението им. Това увеличи дисбаланса в съотношението местни - делегирани дейности, което пряко се вижда и в структурата на общинските бюджети, при съотношението държавни трансфери – местни приходи;
* поетапно се увеличава обхвата на общинските приходи от концесии. Регламентира се предоставянето на общините на част от концесионното възнаграждение (50% за подземните богатства и за водите) по местонахождение на концесионната площ или обект;
* с осъществените промени се разширяват данъчните правомощия на общинските приходни звена, осигурена е нормативна възможност за събиране на определени от общинския съвет такси от концесионер, вкл. и правата му да задържи целия и част от размера на събраните такси.

Във връзка с изпълнението на мярката за разработване на нов механизъм за разпределението и определянето на общия размер на капиталовата субсидия е изготвен анализ на текущата практика до 2015 г.

Предприети са действия за актуализиране на действащия механизъм и изготвяне на проект на нов, включващ определени критерии. Механизмът е съгласуван с НСОРБ и е утвърден със Закона за държавния бюджет на Република България за 2016 г. (ЗДБРБ).

С новия механизъм е постигната по-голяма обективност, прозрачност и ефективност при разпределението на средствата. Изискана е актуална информация от отговорните за целта институции, за натуралните показатели, които имат отношение към механизма за разпределение на средствата. От 2016 г., средствата за целева субсидия за капиталови разходи се разпределят общо, без да се дефинира целеви размер на средствата за общински пътища.

По този начин, е дадена възможност общинските съвети да прилагат различни инвестиционни стратегии за разпределение на тези средства, в съответствие с политиката на общинският съвет и неговите приоритети за реализиране в максимална степен на потребностите на населението.

В прилагания механизъм от 2016 г. до настоящия момент, вкл. и утвърдения със ЗДБРБ за 2020 г., основният компонент от средствата за целева субсидия, се разпределя на базата на натуралните показатели по общини за брой населени места, с изключване на местата без население и с население до 10 души, дължина на общински пътища, брой население и територия. За периода от 2016 до 2019 г. в механизма имаше и допълнителен компонент, който осигурява размера на целевата субсидия за капиталови разходи, определен в ЗДБРБ за предходната година.

Актуализиране на механизма за разпределение на целевата субсидия за капиталови разходи, утвърден със ЗДБРБ за 2019 г. Промяната в Механизма за 2019 г. се изразява във включване на допълнителен ресурс за подпомагане на общините от 4-та и 5-та категория за подобряване състоянието на социалната и техническа инфраструктура на територията на тези общини. Достъп до тази част на субсидията имат всички общини от 4-та и 5-та категория, съгласно утвърдената от министъра на регионалното развитие и благоустройството със заповед № РД-02-14-2021/2012 г. (обн. ДВ, бр. 66 от 28.08.2012 г., изм. и доп., бр. 73 от 02.09.2014 г., бр. 75 от 27.09.2016 г.) категоризация на общините в Република България. Обхванатите общини през 2019 г. от допълнителния компонент за 4-та и 5-та категории са 131 броя и всяка получава допълнително по 25 хил. лв. след разпределението по другите два компонента.

Актуализиране на механизма за разпределение на целевата субсидия за капиталови разходи, утвърден със ЗДБРБ за 2020 г. С актуализацията е премахнат компонентът, който осигурява достигнатия размер на целевата субсидия за капиталови разходи през предходната година. Запазва се допълнителният компонент при разпределението на целевата субсидия за капиталови разходи за подпомагане на общините от 4-та и 5-та категория за подобряване състоянието на социалната и техническа инфраструктура на територията на общините.

С промяната се постига обективно съответствие между средствата и натуралните показатели за всяка конкретна община.

По отношение на мярката за разработване на нов механизъм за разпределение на изравнителната субсидия е извършена промяна в механизма за разпределение на изравнителната субсидия, утвърдена със ЗДБРБ за 2019 г. Предложението за промяна е изготвено на база на направените изводи, търсейки възможности за по-справедливо разпределение на общата изравнителна субсидия, с цел приближаване до нейното основно предназначение, а именно осигуряване на съпоставимо равнище на фискални възможности за предоставяне на необходимите местни услуги в общините.

През 2018 г. беше извършен преглед на прилаганите в предходните години механизми, като анализът показа, че през годините след 2007 г. значително се изкривява целта на изравнителния механизъм, като се предоставя достъп до субсидията за всички общини без оглед на фискалните им възможности и се приоритизира компонентът за разпределение на средствата на база натурални показатели за сметка на редуциране на изравнителния компонент. Подобен подход води до разпределяне на значителен ресурс за големи и богати общини, респ. води до задълбочаване на диспропорциите между тях и общините с по-ниски фискални възможности.

Предвид основното предназначение на общата изравнителна субсидия за осигуряване на съпоставимо равнище на фискални възможности при предоставяне на необходимите местни услуги в общините и на база на направените изводи, с бюджет 2019 г. беше одобрено изменение в механизма за нейното разпределение.

В изменения през 2019 г. модел за разпределение на общата изравнителна субсидия е отчетена способността на дадена община да генерира постоянни данъчни приходи, като общините, които са с най-силен фискален капацитет, са лишени от достъп до изравнителна субсидия. С оглед намаляване на различията е възприет подход общините, които са реализирали през преходната година над 120 % от средното за страната равнище на постоянни данъчни приходи на един жител, да не получават изравнителна субсидия. Общините, които са реализирали постоянни данъчни постъпления под това равнище, получават право на достъп до изравнителна субсидия с цел осигуряване на съпоставимо ниво на фискални възможности при предоставяне на местни услуги.

Механизмът за разпределение на общата изравнителна субсидията през 2019 г. за общините с достъп включва 5 компонента, като най-голям дял има компонентът, който осигурява изравняване на разликата между 120 % от равнището за страната и постоянните данъчни постъпления на един жител за конкретната община. Останалите компоненти на общата изравнителна субсидия включват разпределение на база дяловете за разходни потребности на общините с достъп, оценени чрез натурални показатели; компонент за общините, чийто дял на приходите спрямо общите постъпления е по-малък от 25 на сто; компонент за покриване на отрицателни разлики спрямо размера на субсидията, определен със ЗДБРБ за предходната 2018 г., както и допълнителен компонент, който се разпределя за общините, които имат осреднено данъчно усилие над средното за страната.

За 2020 г. като цяло механизмът за разпределение на общата изравнителна субсидия се запазва. Промяна има само във връзка с увеличаване на сумата за разпределение по допълнителния компонент за данъчно усилие, с цел стимулиране на общините да използват дадените им правомощия със ЗМДТ по отношение на размерите на данъчните ставки, като в механизма за 2020 г. данъчното усилие се съпоставя със средния размер на съответната ставка в границите, определени от ЗМДТ.

Създаването на трайни приходоизточници за общините е процес, който остава във фокуса на НСОРБ като елемент от преговорите с правителството. Ситуацията на предстояща сериозна икономическа криза извежда като приоритет и предоставянето на повече гъвкавост в правомощията на общините да оперират в рамките на своите бюджети, каквато практика бе постигната през 2020 г.

Неизпълнените мерки по Стратегическа цел 2 са свързани със следните констатации:

* по Приоритет 1. Разширяване на собствената приходна база на общините може да бъде отчетен незначителен напредък, с оглед на ниския фискален ефект от въведените нови местни приходоизточници;
* по Приоритет 2. Анализ на общинските отговорности. В рамките на тази Стратегическа цел, насочена към оптимално разпределение на ресурсите, Приоритет 2 предвижда това да се извърши на база „Анализ на общинските отговорности“. Неизпълнена остана основна за приоритета мярка „Анализ и оценка на финансово неосигурените общински отговорности и изготвяне на предложения за законови промени“. НСОРБ изготви такъв анализ и оценка, но не са предприети по-нататъшни действия за извършване на нормативни промени в тази насока. Продължава практиката чрез ново законодателството на общините да бъдат вменявани нови и финансово неосигурени отговорности. През последните няколко години се увеличават случаите на възлагането на нови разходни ангажименти без ресурс с подзаконови актове – правилници, наредби, решения на МС и др.

В известна степен неизпълнени останаха и други две ключови мерки в рамките на този приоритет – „разработване на нов механизъм за разпределение на изравнителната субсидия“, както и „нов механизъм за разпределението и определяне общия размер на капиталовата субсидия“. Значителна промяна в механизма за разпределение на изравнителната субсидия беше извършена от Министерство на финансите, считано от 2019 г., като от нейния обхват отпаднаха 18 общини с висок приходен капацитет. Това породи сериозно напрежение сред общините, особено сред тези останали без достъп. През периода няма извършени съществени изменения относно размера и разпределението на капиталовата субсидия. Предвиждат се поетапно облекчения в начина на разходването й, като общините имат възможност да поискат трансформирането й в целеви трансфер за текущи ремонти и др.

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

Аналитичният преглед обхваща информация за изпълнение на пет мерки по трите приоритета на Стратегическа цел 3. По-малкият брой приоритети и мерки по тази цел следва да бъде обяснен поради наличието на Стратегическа цел 2 с наименование „Партньорско управление с гражданите и бизнеса“ в Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г., като стремежът е да се избегне припокриване на цели, дублиране на мерки и неефективно насочване на ресурсите.

Гражданският контрол върху дейността на общините е най-силно изразен, като общините осигуряват различни канали и форми за комуникация както с представителите на местната общност, така и на съответните общински структури. Самостоятелно, общинските съвети делегират редица нови правомощия и на общинските структури, но при съобразяване с действащите ограничения на Закона за публичните финанси (ЗПФ), например, по отношение на даването на право за управление на делегиран бюджет.

* Изпълнение на Приоритет 1: Равноправно участие на местните власти при разработването на нормативната база, засягаща местното самоуправление

Съгласно Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода 2016-2019 г., по този приоритет има определена само една мярка, а именно „Регламентиране равноправното участие на представители на местните власти в работни групи за разработване на проекти на нормативни актове и на стратегически и програмни документи, засягащи местното самоуправление“. Тази мярка следва да се счита за изпълнена, тъй като през 2016 г. са приети промени в Закона за нормативните актове (ЗНА), изм. и доп. ДВ. бр.34 от 03.05.2016 г., които регламентират, че министърът - вносител на проект на нормативен акт, който подлежи на разглеждане от МС, го изпраща заедно с предварителната оценка на въздействието по чл. 20 от ЗНА за съгласуване на органите, чиито правомощия са свързани с предмета на регулиране на предлагания акт или които са задължени да го прилагат, както и на НСОРБ, ако проектът е свързан с правомощия на общините.

* Изпълнение на Приоритет 2: Разширяване участието на общински структури при вземане на решения, засягащи техните компетенции

В приетата Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация по този приоритет има определена само една мярка, а именно „Инициативи за прилагане на 12-те принципа за добро управление на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво на Съвета на Европа“. Тази мярка е изпълнена, тъй като в периода 2016-2020 г. бяха реализирани 2 процедури, свързани с Европейския етикет за иновации и добро управление на местно ниво, при което последният беше връчен на общо 40 общини. В рамките на тази мярка бе изпълнен и проект „Инициативи за прилагане на 12-те принципа за добро управление от Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво на Съвета на Европа“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020 г.[[2]](#footnote-2)

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

Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода 2016-2019 г., предвижда по този приоритет реализацията на 3 мерки. За тяхното изпълнение от страна на МРРБ бе възложена на външен изпълнител обществена поръчка с предмет: „Изследване прилагането на политики за добро управление на местно ниво“ с две обособени позиции, обособена позиция № 2: „Изследване на участието на неправителствени организации и граждански структури в процеса на формулиране, изпълнение и наблюдение на местни политики в областта на икономическото развитие, образованието, социалните дейности, културата, жилищната политика, техническата инфраструктура, услугите от общ интерес и опазването на околната среда“[[3]](#footnote-3). По тази задача бяха извършени дейности, свързани с разработване и изпълнение на програма за изследване прилагането на политики за добро управление на местно ниво с участието на неправителствени организации и структури на гражданското общество, както и изготвяне на доклад относно провеждане на ефективни местни политики в партньорство с гражданското общество. Направените изводи и предложения, съдържащи се в доклада, са представени в Приложение № 1.

По-важните изводи, които могат да бъдат отбелязани, са следните:

* Гражданите участват, под една или друга форма, или търсят съдействие от местната власт или от неправителствена организация, преди всичко когато възникне проблем, който пряко ги касае. Информираността на гражданите за възможностите и ролята на неправителствените организации в местния обществен живот е ниска;
* Липсата или оскъдността на информацията за визията, целите, приоритетите за развитие на общините и начините им за постигане вероятно е една от причините за пасивността и слабата заинтересованост на гражданите от местния обществен живот (освен, когато даден проблем пряко ги засяга). Изследването показа, че преобладаващата част от гражданите не са запознати с дейността на неправителствените организации и тяхната (потенциална) роля за разрешаване на местните проблеми и предизвикателства;
* Не винаги и не навсякъде местните власти инициират проучване на нуждите и очакванията на гражданите в различните местни политики. Неправителствените организации също не се чувстват достатъчно въвлечени във формулирането на политики, което следва да се предхожда от обществени обсъждания и проучвания;
* Анализ/оценка на очакваните или реалните ефекти от приемането на даден акт или от провеждането на конкретна политика на местно ниво все още не се извършва. Предварителната оценка на въздействието, най-вече на общинските планове за развитие, в повечето случаи е формален процес, без в него да се влагат значителни ресурси;
* Устойчивостта на реализираните съвместно между местните власти и граждански организации проекти и инициативи рядко е във фокуса на внимание. В повечето случаи нито общината, нито неправителствения сектор разполага или е в състояние да осигури ресурси за поддържане на резултатите, така че гражданите (и други заинтересовани страни) да продължат да се ползват от тях.

В доклада се изтъкват и следните по-важни препоръки:

* Местните власти, представителите на неправителствените организации и на сдруженията на гражданското общество се препоръчва да работят за повишаване информираността на гражданите относно възможностите за участие във формулирането, изпълнението и оценката на местните политики с оглед нарастване на гражданската ангажираност в местния обществен живот;
* Препоръчително е общините и организациите от третия сектор да повишат своята активност с оглед осигуряване на публичност и ясно комуникиране на визията, целите, приоритетите, мерките и инициативите за развитие на общините и местните общности, както от страна на местните власти, така и от страна на неправителствения и гражданския сектор;
* Местните власти, с подкрепата на неправителствените организации и сдруженията на гражданското общество, е препоръчително да прилагат съвременни технологии и където е подходящо да възприемат и прилагат подходящи инструменти за изследване на проблемите и предизвикателствата пред местната общност;
* С оглед повишаване ефективността и ефикасността на местните политики и подобряване взаимодействието между местните власти и гражданските организации, е препоръчително извършването на оценка на ефектите и/или въздействието от дадена политика или мярка да стане задължителен елемент от процеса на вземане на решения на местно ниво, включително чрез търсене на обратна връзка от гражданите и неправителствения сектор;
* Препоръчително и местните власти и гражданските организации чрез подходящи мерки да гарантират устойчивостта на съвместни проекти и инициативи, особено след приключване на техния формален период на изпълнение.

По мярката „Регламентиране ролята на обществените съвети“ не е разработен планирания механизъм за създаване и функциониране на обществените съвети. Не са изготвени предвидените анализи и относно мерките за регламентиране на обществените форуми, както и разширяване участието на гражданите чрез формите за пряка демокрация. Тук обаче следва да се прецени в бъдеще доколко предвижданите мерки са в пряка връзка с процеса, формите и механизмите на децентрализация на държавното управление и дали се постига реална добавена стойност на програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация.

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

Стратегическа цел 4 е насочена към решаване на проблемите, свързани с ефективното предоставяне на услуги и координацията на държавното управление на регионално ниво. Анализирано е изпълнението на приоритетите за постигане на стратегическата цел, както следва:

Приоритет 1. Създаване на деконцентрирани институции на регионално равнище;

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

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

За изпълнение на Приоритет 1 и Приоритет 2 МРРБ е предприело комплекс от дейности, имащи отношение към изпълнението на значителна част от предвидените мерки. Постигнати са конкретни резултати за анализиране на състоянието на съществуващите региони и изготвяне на предложение за промени на техните граници; трансформиране на регионалните съвети за развитие (РСР) в органи с ясни права и отговорности; повишаване на капацитета на регионалните институции за провеждане на регионална политика, включително предоставяне на правомощия за управление на средства по програмите на ЕС след 2020 г., както следва:

* Разработен е анализ на състоянието и прогноза на количествените параметри на съществуващите райони от ниво 2. Направени са предложения за промени в обхвата на границите на районите от ниво 2, които не са приети. Разработен е доклад относно резултатите от извършено „Картиране на системата от стратегически документи за регионално развитие и предложение за нови подходи в националната политика за регионално развитие“. Направените анализи и предложения се използват при разработване на стратегическите и оперативни документи за периода след 2020 г. и реализирането на новия подход при провеждане на държавната политика за регионално развитие;
* МРРБ е в процес на финализиране на споразумение с Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) „Преглед на многостепенното управление - как многостепенното управление и децентрализацията да бъдат успешни за регионалното развитие на България“, като резултатите от изпълнението включват изготвянето на анализ относно предизвикателствата на многостепенното управление в България, задълбочен преглед на многостепенното управление и подкрепа на реформата на регионалното развитие и децентрализацията, както и окончателен доклад с препоръки за бъдещи реформи. Проведен е международен семинар, консултации под формата на фокус групи, засягащи темите за децентрализация и многостепенно управление;
* Изпълнено е споразумение на МРРБ със Световната банка с цел подобряване на процеса за регионално развитие в България през следващия програмен период и за подкрепа за изграждане на капацитет на РСР и тяхното участие в изпълнението на новата Оперативна програма „Развитие на регионите“ (ОПРР) 2021-2027 г. Част от резултатите от проекта включва доклад, очертаващ предложението за механизъм за включване на РСР в процеса на изпълнение на бъдещата ОПРР 2021-2027 г., както и доклад, съдържащ проект на оперативни документи, описващи конкретните оперативни условия за РСР, свързани с участието им в изпълнението на следващата оперативна програма. Изготвен е анализ относно нуждите от провеждане на обучения във връзка с повишаване на техническия и административния капацитет на РСР. Получена е подкрепа по разработения стратегически подход за новата оперативна програма за развитие на регионите, включително консултации по отношение на продължаващите промени в законодателството, свързано с регионалното развитие, както и планирането на изпълнението на ИТИ в новия програмен период;
* Извършена е промяна в нормативната уредба за регионално развитие - Закон за изменение и допълнение на Закона за регионалното развитие (ЗИДЗРР) влязъл в сила и обнародван в ДВ, бр. 21 от 13.03.2020 г. и Правилник за прилагане на ЗРР (ППЗРР) влязъл в сила и обнародван в ДВ, бр.70 от 70.08.2020 г. Осъществяват се поредица от действия (кампании, срещи, обучения) за сформиране на новите РСР, съгласно законодателните промени. Чрез промяна в нормативната уредба за регионално развитие са разширени правомощията и функциите на РСР, като съгласно промените те участват в процеса на подбор на проекти, финансирани от различни източници, включително Европейски структурни и инвестиционни фондове, в изпълнение на интегрираната териториална стратегия за развитие на региона за планиране от ниво 2 (ИТСРРП ниво 2). Предоставени са координиращи функции на областния управител, чрез участието му като член с право на глас в РСР;
* Предвижда се промяна в Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове и разработване на нов подзаконов нормативен акт (ПМС), свързани с въвеждането на механизъм за изпълнение на ИТИ в периода 2021-2027 г.

С цел да насърчи реализирането на интегрирания териториален подход за прилагането на политиката за регионално развитие и за засилване на координацията между регионалното развитие и политиката на сближаване в България, МРРБ инициира промени в политиката със значително влияние както върху националното законодателство, така и върху изпълнението на програмния период 2021-2027.

Подготвена е Пътна карта за извършване на промени в политиката за регионално развитие, която обхваща анализ на действащото законодателство, на системата от стратегически документи за регионално и пространственото развитие, анализ и оценка на управлението на регионалното развитие, изследване на опита на други страни в реформирането на политиките за регионално развитие и в прилагането на ИТИ.

Извършено е картиране на системата от стратегически документи за регионално развитие с цел изготвяне на предложение за нови подходи в националната политика за регионално развитие. Основна цел на документа беше изготвянето на ясна концепция за повишаване ефективността на регионалната политика за намаляване на регионалните различия и подобряване управлението и планирането на регионалното развитие.

Изготвен е Социално-икономически анализ на регионите от ниво 2 в България. Основната цел на разработката е да се изготви детайлен социално-икономически и демографски анализ за нуждите на програмите, финансирани със средства от Европейските фондове, както и за нуждите на документите за стратегическо планиране на регионалното и пространственото развитие за периода след 2020 г.

През 2020 г. е извършена актуализация на действащата Национална концепция за пространствено развитие. Документът определя дългосрочните перспективи, цели и приоритети на държавната политика за балансирано и устойчиво развитие на националната територия.

Извършената промяната в законодателството по отношение на регионалното развитие (изменение и допълнение на ЗРР и ППЗРР) е в две основни направления:

А. Оптимизация на системата на стратегическите документи за изпълнение на политиката за регионално и пространствено развитие: целта на изменението е да се гарантира високо качество на стратегическите документи за регионално и пространствено развитие, с ясна насоченост и фокусирани върху специфични цели с повишена съдържателност, както и да се подобри и опрости процесът на наблюдение, контрол и оценка на стратегическите документи. След промяната, системата включва три нива на стратегическо планиране на регионалната политика - национално, регионално и общинско.

По отношение на регионалното ниво, новите стратегически документи, съгласно ЗРР и ППЗРР, са ИТСРРП ниво 2. Документите координират предвижданията и определят основните насоки на секторните стратегии и документи на регионално равнище в областта на икономическото развитие, здравеопазването, образованието, науката, социалните услуги, транспорта, водния сектор, енергетиката, широколентовите комуникации, туризма и околната среда. Предстои тяхното обсъждане и одобрение от съответните РСР в шестте региона за планиране, както и приемането им от МС.

По отношение на общинското ниво, стратегическите документи след промените са т. нар. планове за интегрирано за развитие на общините. Документите определят средносрочните цели и приоритети за устойчиво развитие на общината и връзките ѝ с други общини и осигурят пространствена, времева и фактическа координация и интеграция на различни политики и планови ресурси за постигане на дефинираните цели за трайно подобряване на икономическото, социалното и екологичното състояние на всяка една общинска територия. Тяхното обсъждане и приемане от съответните общински съвети се очаква да се осъществи до края на март 2021 г.

Б. Засилено включване на регионалното ниво в изпълнението на политиките: целта на промяната е разширяване на функциите, правомощията и състава РСР, които да изпълняват функции, свързани с предварителен подбор на проектни идеи, финансирани от различни източници, включително европейските фондове, които да бъдат изпълнявани на територията на конкретния регион, както и укрепване на техния капацитет и повишаване на ефективността и ефикасността на тяхната работа.

Промяната в подхода за регионална политика, включително инициираните законодателни промени, са в унисон с тенденциите на европейско ниво, свързани с налагането на интегрирания териториален подход като начин за намаляване на териториалните различия и засилване на икономиките на базата на местните специфики и потенциали. За програмния период след 2020 г. България планира да използва средствата от европейските фондове за засилване на фокуса на инвестициите чрез прилагането на инструменти за интегриран териториален подход, включително ИТИ. Средствата са значителни, като освен по линия на Програмата за развитие на регионите 2021-2027, допълнителен ресурс в размер на най-малко 10 на сто от финансовата алокация ще бъде заделен и в другите програми, финансирани от ЕФРР, ЕСФ+ и Кохезионния фонд (с изключение на програмата за транспорт, за храни и за техническа помощ), включително Стратегическия план за развитие на селските райони, Програмата за морско дело, рибарство и аквакултури, както и финансови инструменти.

Предвижда се всеки от регионите за планиране да разполага с отделен индикативен бюджетен пакет от европейско финансиране, за сформирането на който ще допринесат всички програми, участващи в интегрирания териториален подход. В подкрепа на изпълнението на ИТСРРП ниво 2, ще се подават концепции за ИТИ, като концепциите, които ще получат подкрепа, ще минават предварителен подбор от съответния РСР, в зависимост от приноса им за изпълнение на стратегията и съответствието с предварително разработени и утвърдени на национално ниво критерии за подбор, след което детайлизираните проектни предложения ще бъдат разглеждани от всяка от финансиращите институции/органи преди сключването на договори за финансиране. Всяка концепция ще включва набор от взаимосвързани и допълващи се (интегрирани) проектни идеи, насочени към територии с общи характеристики и/или потенциал за развитие, включващи най-подходящата комбинация от ресурси и мерки, които да бъдат използвани за постигане на конкретна цел или приоритет на местно ниво. Видът на проектите в една концепция може да се различава според вида на инвестициите, бенефициентите, обхванатите територии или източниците на финансиране.

Основна характеристика на интегрирания териториален подход е прилагането на принципа на партньорство: сътрудничество между различни заинтересовани страни и участници в социално-икономическия живот на определена територия. В този смисъл, концепциите за ИТИ ще бъдат изпълнявани от партньорства, включващи държавни органи, областни администрации и общински власти, представители на гражданското общество, на бизнеса, на научна общност и други заинтересовани страни на местно ниво, които да работят съвместно за решаване на конкретни проблеми на местно ниво.

В допълнение се предвижда и прилагането на иновативни инструменти (интернет платформа и апликация за телефон) за осигуряване на максимална публичност и информираност на широката общественост. Наличието на подкрепа за изпълнението на планираните проектни идеи от местните граждани е важно условие за достъп до финансиране.

По отношение изпълнението на Приоритет 3: Проучване на възможностите за създаване на второ ниво на местно самоуправление, са предвидени две мерки, които да бъдат финансирани със средства от Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020 г. Не е налична информация за изпълнението на тези мерки. Те се отнасят съответно до разработването на анализи и предложения за обхвата на услугите, правомощията и източниците за финансиране на второто ниво на самоуправление и до разработване на концепция за второ ниво на самоуправление и дефиниране на необходимите промени в нормативната уредба. Въвеждането на второ ниво на самоуправление в България все още е дискусионен въпрос, по който редица български и чуждестранни изследователи през последните десетилетия отбелязват както положителните страни, така и отрицателните последици от създаването на допълнителни органи и административни структури, изискващи съответните човешки и финансови ресурси за тяхното функциониране. Очевидно мерките, които следва да бъдат програмирани за изпълнение през следващия период трябва внимателно да бъдат прецизирани от гледна точка на ефективност и ефикасност на цялата програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация, като се включват и бюджетират само мерки, предвидени да отговорят на актуални проблеми и предизвикателства пред процеса на децентрализация в краткосрочен и средносрочен план.

## **Координация и взаимодействие при изпълнение на Стратегията за децентрализация**

### **Анализ на функционалните връзки на Стратегията за децентрализация с други национални стратегии и области на политики**

Функционални връзки на Стратегията за децентрализация са идентифицирани със Стратегията за развитие на държавната администрация за периода 2014 – 2020 г., Стратегията за развитие на електронното управление и Стратегията за подкрепа на развитието на гражданските организации в България.

В Стратегията за развитие на държавната администрация, Стратегическа цел 1. Ефективно управление и върховенство на закона, 1.5 Подобряване на координацията и структурата на администрацията на местно ниво е предвидено в периода 2014-2020 г. провеждане на съвместни инициативи за изграждане на динамична и адаптивна структура на общинската администрация. Очертана е необходимостта в дейността на общинската администрация да се въведат принципи, чрез които да се повиши унифицирането на структурата и работните процеси.

За осъществяването на тези дейности са определени консултативните механизми на правителството, общите усилия на централната и местната власт, както и методическата роля на НСОРБ. В тази връзка НСОРБ изпълни проект „Създаване на модели за оптимални административни структури на общините“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“.

Изпълнението на мерки от Стратегията за развитие на държавната администрация кореспондира и осигурява добавена стойност към мерките, обхванати в рамките на Стратегията за децентрализация. Краткият анализ на част от тези мерки показва следното:

• **Ускоряване на процеса за изграждане на капацитет на местно ниво за управление на децентрализирани функции в областта на образователните, здравните и социалните услуги при засилване на гражданското участие и контрол**

Не са достатъчни предприетите действия за постигане на ефект от предвидената мярка. Непрекъснатите промени в законодателството изискват надграждане на капацитета на местно ниво чрез:

- повишаване квалификацията, професионалния опит и уменията на управляващите услуги, предоставяни в общността, по отношение подбор на персонал, ориентиране и обучение на персонала, планиране на работните задачи, мотивиране на персонала, стимулиране на работата в екип и работата в разширени /мултидисциплинарни/ екипи;

- преодоляване на дефицита на човешките ресурси, необходими за предоставяне на услуги;

- повишаването на професионалните компетенции, свързани с прилагане на иновативни практики, задържане на персонала от специалисти и стимулиране на тяхното непрекъснато развитие;

- обогатяване на знанията и опита им.

За постигането на предвидената мярка е необходимо осигуряването на допълнителен финансов ресурс, включен в стандартите за делегираните от държавата дейности или чрез специални национални програми за изграждане на капацитет на местно ниво за управление на децентрализирани функции в областта на образователните, здравните и социалните услуги.

• **Подобряване на информационния обмен между централната администрация, областните администрации и общините чрез изграждане на подходящи информационни системи**

Мярката е изпълнена, като с Решение № 357 от 29 юни 2017 г. МС задължи административните органи в срок до 1 септември 2017 г. да приведат системите си за електронен обмен на документи в съответствие с единен технически протокол, утвърден от председателя на Държавна агенция „Електронно управление“ (ДАЕУ). Задължението за всички администрации да обменят документи помежду си единствено по електронен път е в сила от 1 ноември 2018 година като се използва средата за електронен обмен на съобщения (СЕОС).

• **Установяване на консолидирана териториална структура на някои от министерствата на територията на областите**

От Докладите за състоянието на администрацията става ясно, че тенденцията за консолидиране на административните структури, в съответствие със Стратегията за развитие на държавната администрация 2014– 2020 се изпълнява.

• **Промяна на статута и правомощията на областните съвети за развитие с оглед повишаване на тяхната отговорност и подобряване на ефективността им**

С новия ППЗРР, изготвен в изпълнение на влезлия в сила и обнародван в ДВ, бр. 21 от 13.03.2020 г. ЗИДЗРР се регламентира организацията и дейността на областните съвети за развитие.

От направения анализ се налага изводът, че предвидените конкретни мерки/действия за осъществяване на Стратегическа цел 1.5. Подобряване на координацията и структурата на администрацията на местно ниво са свързани основно с децентрализация на регионално ниво. С изтичането в края на 2020 г. на Стратегията за развитие на държавната администрация е необходимо при изготвянето на следващия стратегически документ да се предвидят конкретни мерки, свързани с развитието на общинска администрация, както и да се актуализират конкретните мерки в Стратегията за децентрализация. Конкретно предложение в тази насока и въвеждането на анализ на въздействието на законодателните инициативи върху общините, като се акцентира върху недопускането на прехвърляне на финансово необезпечени дейности.

В допълнение, анализът на връзките на Стратегията за децентрализация с други области на политики насочва вниманието към следните констатации:

През 2019 г. беше направена идентификация на областите на политики, за които отговарят органите на местната власт. Идентификацията е направена въз основа на преглед на действащата нормативна уредба като **всички текстове, които определят конкретни задължения за органи на местната власт са класифицирани според Единната бюджетна класификация (ЕБК)**. Общият брой на анализираните нормативни актове е 8 кодекса, 131 закона, както и над 500 подзаконови акта.

***Брой задължения за органи на местната власт, според ЕБК***

|  |  |
| --- | --- |
| ЕБК | Брой задължения |
| Общи държавни служби | 229 |
| Икономически дейности и услуги | 180 |
| Жилищно строителство, БКС и опазване на околната среда | 175 |
| Почивно дело, култура, религиозни дейности | 58 |
| Социално осигуряване, подпомагане и грижи | 43 |
| Отбрана и сигурност | 38 |
| Образование | 35 |
| Разходи некласифицирани в други функции | 28 |
| Здравеопазване | 14 |
| Общо: | 800 |

Въз основа на анализа на нормативната уредба, идентифицираните задължения са разпределени според съответния орган.

***Брой задължения на органите на местната власт***

|  |  |
| --- | --- |
| Орган | Брой задължения |
| общински съвет | **141** |
| кмет на община | **559** |
| кмет на община, район, кметство, кметски наместник | 11 |
| кмет на община, район, кметство | 17 |
| кмет на район, кметство | 7 |
| *общински съвет, кмет на община* | *38* |
| *общински съвет, главен архитект на общината* | *7* |
| *председател на общинския съвет* | *1* |
| *общинска (районна) администрация, кметства* | *14* |
| *главен архитект на община* | *5* |
| Общо: | 800 |

Структурите на общинските администрации следва да са съобразени с областите на политика, за които отговаря кмета на общината, като орган на изпълнителната власт с всички правомощия, определени в законодателството. Необходимо е да включват всички необходими организационно-управленски нива и да са адаптивни към последващи промени. В тази връзка се определят вертикалната подчиненост и хоризонталните взаимодействия между звената, функционирането и връзките помежду им, както и методологични бележки относно процедури, които ще осигурят гъвкавост при промени във външната среда.

Правилното структуриране на административните звена трябва да води до създаването на оптимална организация за постигане в максимална степен на поставените цели. В този смисъл административните структури трябва да гарантират изпълнението и да покриват всички правомощия на кмета на общината и дейността на общинския съвет, като са съобразени с регламентираните функции, правата и отговорностите на звената.

Финансирането на общинската администрация е споделена отговорност между централната и местната власт. Средствата за заплати на служителите от общинската администрация се осигуряват от държавния бюджет по силата на разпределението на местни и делегирани от държавата дейности, което се утвърждава ежегодно от МС. След няколко години застой, от 2016 г. ежегодно има ръст в средствата за общинската администрация. За пръв път средствата за дейност „Общинска администрация“, функция „Общи държавни служби“ през 2021 година са 418 млн. лв., като ръста им е в размер на 78,4 млн. лв.

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

С изменения и допълнения в Наредбата за административно обслужване администрациите следва да въведат задължителни стандарти за административно обслужване, които са описани по съдържание и смисъл. Общия стандарт за осигуряване на подходящи условия и достъпност до и във служебните помещения, в които се осъществява административно обслужване, налага не само промени в организацията на работа, но и средства, необходими за дейности, свързани с реконструкция, ремонти и закупуване на изискуемото оборудване.

Един от основните приоритети в общината е свързан с укрепване на капацитета на служителите, привличане на млади специалисти и задържането на експерти, като са свързани с насърчаване работата на служителите, тяхното професионално развитие и мотивация.

Дейността на администрацията се осъществява от държавни служители и лица, работещи по трудово правоотношение. Редът за назначаването и статутът на държавните служители се определят със Закона за държавния служител, а служителите по трудов договор в администрацията се назначават по Кодекса на труда.

При изготвянето на структурата на администрацията и определянето на длъжностите в нея трябва да се спазят изискванията на: Класификатора на длъжностите в администрацията, Наредбата за прилагането на Класификатора на длъжностите в администрацията, Наредба за заплатите на служителите в държавната администрация; Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация; Наредба за длъжностните характеристики на държавните служители; Наредба за провеждане на конкурсите на държавните служители и Наредба за документите за заемане на държавна служба. Постановление № 67/14.04.2010г. за заплатите в бюджетните организации, определя правилата за определяне на заплатите на заетите в бюджетните организации лица, които не са част от държавната администрация.

Нормативната рамка, която регламентира структурата на администрацията, статута на нейните служители и тяхното заплащане е систематизирана от администрацията на МС в Интегрираната информационна система на държавната администрация (ИИСДА).

Динамичната среда, непрекъснатите нормативни промени и нарастващите очаквания от страна на гражданите, като потребители на услугите, които получават от администрацията, налагат непрекъснато да се развива капацитета на служителите чрез обучения, познаване на добри практики и обмяна на опит.

По данни от Докладите за състоянието на администрацията, изготвени на база на обобщените данни от администрациите, които са отчели числеността си в ИИСДА, числеността на общинските и районни администрации, като дял в териториалната администрация нараства бавно през годините, средно с 3% от 2016 г.

***Численост на общинските и районни администрации, отчели се в ИИСДА***

|  |  |
| --- | --- |
| **Година** | **Численост на общинските и районни администрации** |
| 2019 | 27 767 |
| 2018 | 27 215 |
| 2017 | 26 564 |
| 2016 | 25 526 |

Множеството функции в изпълнение на законодателството, изискванията за тесни специалисти, увеличаването на броя на предоставяните услуги изисква и повече служители.

Причините, които налагат увеличаване на броя на служителите са свързани с:

* Непрекъснато нарастващ като брой и обхват функции, които се възлагат за изпълнение на местната власт. Такъв пример са промените в законодателството свързани с опазването на околната среда, вменяване на контролни функции в определена област и др.
* Въвеждане на нормативни изисквания за създаването на нови звена и длъжности. Това са напр. одитните комитети, звената за обслужване на общинските съвети, служител по мрежова и информационна сигурност.

### **Изводи за дейността на Съвета по децентрализация на държавното управление**

* На основата на направен през 2017 г. анализ на цялостния опит след изпълнението на Стратегията за децентрализация за периода 2006-2015 г., както и на началния период от изпълнението на Стратегията за децентрализация 2016-2025 г. е установена необходимост от промени по отношение задачите и организацията на дейността на СДДУ с цел по-ефективно и ефикасно провеждане на политиката в областта на децентрализацията.
* С Постановление № 337 на МС от 09.01.2018 г. е извършено изменение и допълнение на Постановление № 157 на МС от 2013 г. за създаване на СДДУ.
* Извършена е последваща актуализация на състава на СДДУ в съответствие с ПМС № 337, както и в резултат на настъпили индивидуални промени на представителите на някои от участващите органи и организации.

Съветът по децентрализация на държавното управление не е заседавал от м. януари 2016 г. (след приемането на Стратегията и Програмата 2016-2019 г.) до м. август 2020 г. Основната причина е свързана с пренасочване на вниманието на ангажираните органи и организации, участващи в дейността на съвета, към други актуални проблеми и предизвикателства в обществено-политическия живот в страната, включително провеждането на избори на европейско, национално и местно ниво през този период. Освен това, насочването на усилията към текущото изпълнение на част от заложените мерки за изпълнение на Стратегията за децентрализация, както и получените резултати не са изисквали допълнителни дискусии, одобрение или вземане на решения в рамките на СДДУ. Също така не са постъпвали и предложения за обсъждане на проекти на стратегически, планови, програмни или нормативни документи в други свързани с децентрализацията области, които могат да бъдат от компетентността на съвета. Споделя се обаче мнението, че през периода развитието на процеса на децентрализация не е получило необходимата институционална подкрепа и не е постигнат ползотворен диалог и взаимодействие между отговорните институциите, като това се отразило в забавянето на процеса на децентрализация и постигането на фрагментарни, макар и положителни резултати.

Необходимо е СДДУ да продължи дейността си по-активно във връзка с актуализацията на Стратегията за децентрализация и постигането на очакваните резултати през периода след 2020 г. Съветът трябва да запази функциите си на постоянно действащ консултативен орган на правителството, осигуряващ координация в сферата на изпълнителната власт, както и сътрудничество с други държавни органи, органи на местното самоуправление и с неправителствени организации по въпросите на децентрализацията и многостепенното управление, като осигурява условия и институционална подкрепа за ефективно изпълнение, мобилизиране на ресурси, наблюдение и оценка на процеса на децентрализация.

## **Резултати от анкетни проучвания относно процеса на децентрализация на държавното управление на местно и регионално ниво**

### **Проучване на мнението на общините**

Проучването е проведено от НСОРБ чрез онлайн анкета (по формуляр съгласно Приложение № 2), публикувана на интернет страницата на сдружението в периода 25 септември – 9 октомври 2020 г. Участвали са 98 представители от общо 84 общини, сред които изборни лица (кметове, председатели на общински съвети, общински съветници), служители на ръководна позиция (секретари, директори, началници на отдели или сектори), експерти, организации и граждани. Над 50% от респондентите работят в системата на местното самоуправление и местната администрация повече от 10 години, а приблизително 22% - повече 20 години. В следващата графика са представени данни за респондентите.

*Графика № 1.* *Данни за респондентите*

В рамките на проучването са идентифицирани конкретни приоритети и мерки,които да бъдат предложени за включване в плановите документи относно децентрализацията до 2025 г.Резултатите показват, че според над 95% от участниците, всички предложени в анкетата приоритети и мерки „играят“ основна или допълваща роля в процеса по децентрализация. С най-голяма и основна важност за развитието на децентрализацията са посочени предложенията, свързани с *оптимизирането на критериите за определяне и разпределение на субсидиите* (85% от респондентите, в т.ч. 80% от изборните лица),*преструктурирането на данъчната система*(80% от респондентите), и*създаването на законови гаранции срещу прехвърляне на общините на финансово необезпечени и/или несвойствени за местното самоуправление отговорности и дейности*(76% от респондентите, като за 85% от изборните лица мярката е най-приоритетна).Като приоритетное посочено и *Разширяване на правомощията по управление на важни за местната общност* дейности (включително и по някои делегирани) от 62% от респондентите, а за *Ресурси с местно значение (природни, културни, исторически и др.)* – 61% от респондентите. За разширяването на инструментите за насърчаване на инвестиции от местно значение, вкл. и при изграждане на индустриални паркове и други **-** 57% от респондентите. Свое място сред приоритетите с основна роля са предложенията за укрепването на капацитета на общините (технически и експертен) за разширено прилагане на електронното управление и услуги – 64% от респондентите, в т.ч. 67% от изборните лица. Отпадането на ДДС за някои публични услуги, предоставяни от общините, като допълващамярка в процеса по децентрализация, са посочили 69% от респондентите. Останалите предложения са класифицирани и като такива с незначително действие (между 11-15%), в т.ч. разширяване на правомощията на действия на местните власти при извънредни положения и обстановки, оптимизиране на законовата рамка за междуобщинско сътрудничество при съвместни икономически проекти и услуги и развитие на двустранни комуникационни канали за взаимодействие на местните общности в управлението на местните дела.

Предложенията за конкретни нови приоритети и мерки за включване в плановите документи на децентрализацията, систематизирани, са както следва:

* Финансова самостоятелност на общините. Установяване на **оптимално разпределение на ресурси** между централното и местното ниво;
* Повишаване на **обективността и ефективността при разпределяне на ресурси и правомощия** на основата на равноправен диалог между централната и местната власт;
* Участие на НСОРБ на общините в **мониторинга за използването на средствата от структурните фондове на ЕС;**
* Обезпечаване на образованието и социалните услуги, чрез **промени в разходните приоритети в зависимост от местните специфики в рамките на наличния ресурс;**
* Възможност за **поддържане на общинската пътна мрежа със средства от държавния бюджет** при ясно регламентирани критерии на разпределение;
* Преобразуване на делегирани на общините услуги в местни;
* Повишаване на правомощията на общините по **опазване на обществения** ред и сигурност, чрез обезпечаване на средства от държавния бюджет;
* Промени в данъчното законодателство - **отчисляване на данъчни приходи към общините/от предприятия в общината/**;
* Доставчиците на основни услуги – ВиК, електро снабдяване и др. да бъдат „подчинени на общината“.
* Административни - Повишаване правомощията на кметовете на райони и на директорите на общинските заведения. Създаване на деконцентрирани институции на регионално ниво;
* Регламентиране на конкретни **правомощия при организиране, прилагане и финансиране на местни приоритети;**
* **Увеличаване размера** на концесионната такса за общините. Такси за ползването на общинските и горски пътища и такси за земеделските земи в приход на общината;
* Възможност **общините да предлагат директно в НС законови промени и да правят предложения** без да търсят партийни лобита за това;
* Засилване на **влиянието на местните общности върху решенията на централните власти** - Законодателна и Изпълнителна. Чрез законово регламентиране на съгласуване от местните власти или възможност за "Вето" на решения, които засягат живота, здравето и основния поминък на местните общности;
* Повече **правомощия на кметовете, в случай на отпаднала необходимост** от училищни **сгради**, които се закриват поради недостатъчен брой ученици. Кметовете да имат правомощията за разпоредителни сделки със сгради "бивши училища", без да се налага дълга процедура по одобряване от МОН, както и съгласувателните писма с РУО;
* Когато се прехвърлят задължения и отговорности на общините - да се обезпечават със финансов ресурс за **осигуряване на експерти и технически средства за изпълнение на възложените задачи**. Развитие на "работеща" общинска администрация - образование, професионален опит, оценка на качеството на предоставените услуги и адекватна система за заплащане на труда;
* Пропорционалност при **разпределянето на средствата за най-малките населени места** (селата) и определяне на бюджета им;
* С цел запазване на училищата и детските градини в слабо населените райони и подобряване качеството на предоставяните социални услуги, **да се промени начина на финансиране, като бюджета на учебното заведение или социалната услуга да не зависи от броя деца/ученици/потребители**;
* Създаване на ясни правила за улесняване комуникацията и намаляване на административната тежест и времето на задвижване на служебни преписки на общинските администрации с държавните институции;
* Закон за общинската полиция, второ ниво на самоуправление и др.

Като причини за забавянето на процеса по децентрализация респондентите посочват редица примери, включително свързани с развитието на фискалната децентрализация. Положително се оценяват ръстовете на стандартите за делегираните от държавата дейности и финансовото обезпечаване в тази посока. Задълбочава се обаче недостига на ресурс в местните дейности за детски градини, обработка и съхранение на такса битови отпадъци, корекциите в усвояването на средства от ЕС. Участниците в анкетата сигнализират за недостатъчността на собствените приходи, респективно ограничаването на местните дейности. Проблеми не липсват и в конкретни дейности, свързани с наетите фирми за почистване и озеленяване. Други посочени проблеми касаят нецелесъобразно изразходвани средства по отпуснати заеми, несъбиране на задължения на частноправни субекти към общините, натрупани задължения от предходни години към доставчици, изпълнители, не верифицирани разходи и други.

Препоръките на общините за ускоряване на процеса по децентрализация засягат както инициирането на законодателни промени, така и анализ на въздействието от прилагането на отделни мерки:

* Максимално доближаване на управлението на публичните пари до хората живеещи в общината чрез съответните законодателни промени;
* Иницииране на законодателни промени на принципа „отдолу-нагоре“ с активното участие на общините чрез провеждането на тематични форуми и срещи с участието на широко представителство на заинтересованите страни;
* Организиране на целеви срещи между държавни и местни органи за провеждане на активен диалог;
* Лобиране пред народни представители;
* Европейски парламент и Комисии – да се въведе механизъм за наблюдение и сътрудничество, иначе никоя централна власт няма да е достатъчно сговорчива, че да предостави ресурс и права на местните власти;
* Анализ на въздействието от прилагането на отделни мерки с ясно дефинираните ефекти за правителството, местните власти и гражданите;
* По-твърд подход.

По отношение изпълнението на стратегическите цели и приоритети за децентрализация преобладаващата част от респондентите посочват за неизпълнени четири от мерките - *Разширяване на собствената приходна база на общините* (57% от респондентите), *Оценка на финансово неосигурените общински отговорности и предложения за законови промени* (57% от респондентите), *Повишаване на правомощията на кметствата и на директорите на общинските звена* (55% от респондентите) и *Стимулиране създаването на граждански структури на териториален принцип и участието им в местните политики* (53% от респондентите).

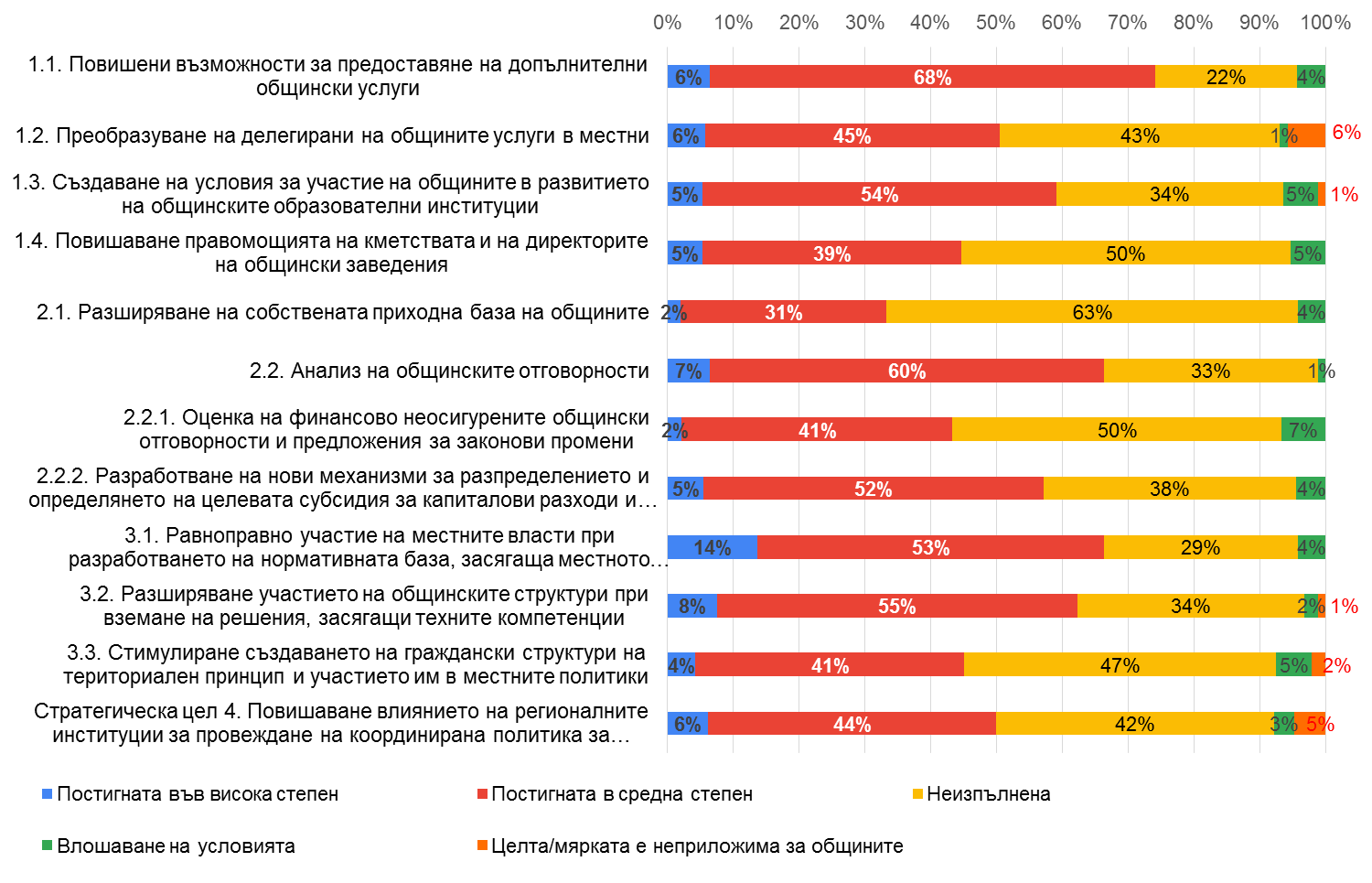
Като цяло, стратегическите цели и приоритети за децентрализацията на държавното управление в периода 2016-2019 г. се считат или за неизпълнени, или за постигнати до някаква средна степен. Това показват резултатите от проучването при обобщаване чрез петобална оценка на изпълнение в скала от 2 до 5, представено в следващата графика. Стратегическите цели в Стратегията за децентрализация за 2016-2025 г. са оценени със средна оценка от 3,57, като оценката само на изборните лица е по-ниска – 3,43. Конкретно за всяка от целите, резултатите от оценката са, както следва:

*Стратегическа цел 1* – Прехвърляне на правомощия и функции от централната към местната власт в основни сектори - 3,60 (Изборни – 3,50)

*Стратегическа цел 2* – Установяване на оптимално разпределение на ресурси между централното и местното ниво - 3,50 (Изборни – 3,34)

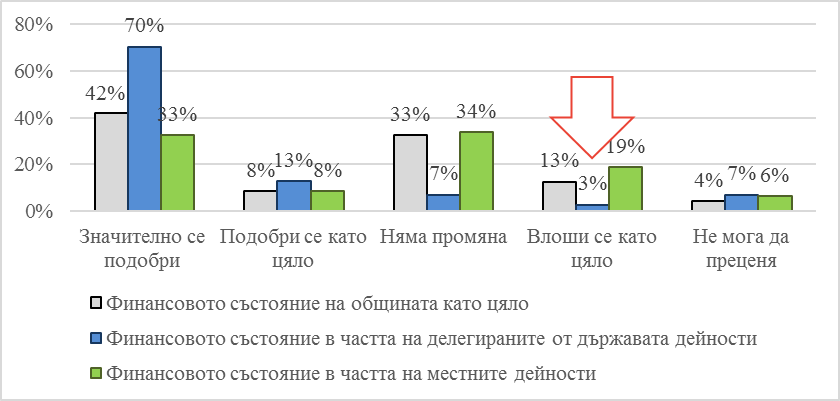
*Стратегическа цел 3* – Граждански контрол върху действията на публичните институции - 3,63 (Изборни – 3,47)

*Стратегическа цел 4* – Повишаване влиянието на регионалнитеинституции за провеждане на координирана политика за регионално развитие - 3,56 (Изборни – 3,38)

*Графика № 2. Оценка на изпълнението по стратегически цели и приоритети*

Финансовото състояние на общините е важен фактор при оценяване степента на развитие на децентрализацията, в частност финансовата. Значително подобрение се отчита предимно в частта на делегираните от държавата дейности (70% от респондентите), докато в местните дейности по-скоро няма промяна (34% от респондентите). Според респондентите, финансовото състояние на общините се е подобрило като цяло. Участниците в анкетата поставят акцент върху необходимостта от осигуряване на финансов ресурс при прехвърляне на задължения и отговорности от централно на местно ниво, което неминуемо рефлектира и върху финансовото състояние на общините. Видно от графиката по-долу е, че респондентите считат за влошено финансовото състояние в частта на местните дейности.

*Графика № 3. Оценка на финансовото състояние*



### **Проучване на мнението на областните администрации**

### 

Проучването е организирано от Областна администрация Ловеч сред всички областни администрации в страната, като са получени отговори от представители на 13 областни администрации (Враца, Пазарджик, Монтана, Перник, Видин, Разград, Кърджали, София област, Габрово, Велико Търново, Стара Загора, Бургас и Ловеч). Разпределение на отговорите от анкетата е дадено в Приложение № 3.

Мнението на областните администрации по отношение **изпълнението на стратегическите цели на стратегията** е следното:

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

Възможностите за предоставяне на допълнителни общински услуги, както и трансформацията на делегирани от държавата услуги в местни е пряко зависима от създаването на необходимите условия за осигуряване на допълнителни приходи в общинските бюджети. Наблюдава се поетапно преобразуване на делегирани дейности на общините в местни. Фактът, че това се случва поетапно позволява на административните единици на местно ниво да реорганизират дейността си по начин, който да им позволи изпълнението на допълнителните дейности качествено, получавайки възможност да укрепят и финансовия си и административен капацитет. Голяма заслуга за това имат както политиката в тази сфера, така и възможността общините да се възползват от безвъзмездна финансова помощ от Европейските структурни и инвестиционни фондове, в едно със изменения и допълнения както на националното законодателство, така и на Наредбите на местно ниво.

Създадени са условия за прехвърляне на правомощия и функции по отношение на предучилищното образование, но училищата все още са изцяло подчинени на МОН и подлежат на контрол от съответното РУО, което до голяма степен ограничава възможностите на общините за въздействие.

На база извършените през годините анализи за дейността и правомощията на кметствата става ясно, че гражданите могат да подадат заявление в кметството по местоживеене за средно между 3 и 5 административни услуги на фона на общо 169 услуги предоставяни в рамките на общината, което на практика означава, че услугите са отдалечени от крайния потребител.

* *Изпълнение на Стратегическа цел 2. Установяване на оптимално разпределение на ресурси между централното и местното ниво*

Собствената приходна база на общините е частично разширена посредством предоставянето на възможността на Общинските съвети да определят ставките на местните данъци по реда на ЗМДТ, но акумулираните собствени приходи не са достатъчни и общините все още продължават да са зависими от предоставяната от държавата капиталова субсидия и да разчитат на делегираните дейности. Необходим е допълнителен анализ доколко вменените на общините отговорности към момента съответстват на финансовия ресурс, с който те разполагат и в каква степен това се отразява на качеството на предоставяните услуги за гражданите.

Разширени са правомощията на общините по отношение осигуряване на подкрепа за личностно развитие, кариерното ориентиране и участие в обществените съвети към общинските училища.

Изразено е мнение, че са създадени условия за широко представителство на НСОРБ и общините в работни групи за разработване на проекти на нормативни актове в МС и отделни министерства, комитети за наблюдение и други форми.

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

Последните години се наблюдава силно развитие на гражданското общество и участието му във формирането на политики. Органите на местно самоуправление имат ясно регламентиран механизъм за участие на гражданите, като тази възможност се използва все по- често. Следва да се има предвид, че се наблюдават различия в активността им според темата и до колко тя засяга по-голям кръг от хора.

Изразено е становище, че повечето неправителствени организации в момента функционират на секторен принцип с идеята да решават проблемите на отделни групи от обществото, а не като цяло на гражданите, живеещи и ползващи инфраструктурата и услугите на конкретна община, предвид което се счита, че гражданският сектор няма съществена роля по отношение на формирането на управленските политики на местно ниво на този етап.

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

Анкетираните отчитат, че са налице действащи териториални структури на централните ведомства във всички 28 административни области. Във висока степен е постигната мярката, касаеща трансформиране на регионалните съвети за развитие в орган с ясни права и отговорности. С промените в ЗРР и ППЗРР са разширени функциите, ролята и отговорностите на РСР. Формулирана е тяхната ключова роля в планирането, избора и реализацията на проекти и управлението на средствата от ЕС на съответната територия. Тези промени обаче не са достатъчни за укрепване на капацитета и разширяване на сферата на компетентност на регионалните структури.

Необходимо е областният управител да бъде подкрепен от съответните законови механизми, за да може реално да изпълнява конституционните си правомощия по отношение на провеждането на държавната политика, в това число упражняването на контрол върху дейността на ведомствените териториални структури. Освен това е необходимо да бъде засилена координиращата роля на областния управител по отношение на актовете и действията на ръководителите на териториални звена на централната изпълнителна власт на територията на областта.

Като важен момент се посочва работата по повишаване разбирането на всички заинтересовани страни за важността на въвеждането на второ ниво на самоуправление за повишаване ефективността на предоставяне на надобщински услуги за гражданите и бизнеса. За да могат да бъдат двигател на социално-икономическо развитие в региона, включително и по отношение на привличането на инвеститори, областните администрации трябва да разполагат с необходимия финансов ресурс и достатъчно на брой експерти с компетентности в сферите на отделните секторни политики. Деконцентрация би се постигнала чрез прехвърляне на правомощия към областния управител и подпомагащата го областна администрация, както и предоставяне на необходимия организационен, експертен и финансов ресурс за ефективно изпълнение на делегираните функции. Това означава областния управител да бъде първостепенен разпоредител със средства, което ще осигури възможността да се регулират и управляват значителен дял от обществените дела на територията на областта на собствена отговорност и в интерес на населението на териториалната общност, ще подпомогне успешното разрешаване на проблеми на местно равнище и доближаване на управлението до населението и до конкретната територия и съответните териториални общности.

Областният управител е едноличен териториален орган на изпълнителната власт. Неговите функции, правомощия и отговорности са регламентирани към момента чрез над 140 нормативни акта. В отчетите на МС по изпълнението на програмния бюджет неотменно, в последните 6 години, се съдържа констатацията, че продължава възлагането на областните управители и областните администрации на нови функции и отговорности, без те да са обезпечени с необходимите финансови и човешки ресурси. Областните администрации носят основни тежести на държавното управление и подпомагат областния управител в изпълнение на конституционните му функции. Без да са обезпечени с необходимите финансови и човешки ресурси, административният им капацитет неминуемо ще бъде повлиян в негативен аспект.

## **Изпълнение на мониторинговия доклад на Конгреса на местните и регионални власти на Съвета на Европа**

Република България досега е била два пъти обект на мониторинг от страна на Конгреса на местните и регионални власти на Съвета на Европа за състоянието на местната и регионална демокрация и прилагането на ЕХМС. [[4]](#footnote-4)

Първият мониторинг се е състоял през 1997-1998 г. Изготвеният доклад от посещението е бил обсъден на заседание на Конгреса през месец май 1998 г. и са били приети два документа - Препоръка 45 (1998) и Резолюция 66 (1998) за състоянието на местното и регионално самоуправление в Република България. Вторият мониторинг се проведе през 2010 г. и изготвеният доклад от посещението е бил обсъден на 21-вото заседание на Конгреса през месец септември 2011 г. Заедно с доклада e приета и Препоръка 310 (2011) за състоянието на местното и регионално самоуправление в Република България.[[5]](#footnote-5) В доклада от тази мониторингова мисия за България, приет от Коннгреса на редовната му сесия от 21.09.2011 г., е представена обща оценка, че като цяло в България се прилагат разпоредбите на ЕХМС и местната демокрация отбелязва значително подобрение от предходното мониторингово посещение.

От 10-те препоръки, залегнали в Препоръка 310 (2011), следва да се отбележи следното развитие в периода до 2015 г.:

* По отношение на препоръка по точка 6i от Препоръка на Конгреса 310 (2011) през 2012 г. бе приет Закон за оттегляне на декларацията по чл. 7, § 2 от ЕХМС (обн. ДВ. бр.56 от 24.07.2012 г.). Впоследствие през 2013-2014 г. бе променено законодателството отнасящо се до възнаграждението на общинските съветници (чл. 34 от Закона за местното самоуправление и местната администрация).
* Във връзка с препоръка по точка 6h от Препоръка на Конгреса 310 (2011) през 2013 г. МС одобри Постановление № 157 за създаване на СДДУ, които е постоянно действащ консултативен орган на МС при провеждането на държавната политика в областта на децентрализацията на държавното управление.
* По препоръката по точка 6j от Препоръка на Конгреса 310 (2011) през 2012 г. министърът на регионалното развитие и благоустройството подписа от името на Република България Допълнителния протокол към ЕХМС.

В периода 2016-2020 г. от препоръките, залегнали в Препоръка 310 (2011), следва да се отбележи следното развитие:

* Във връзка с препоръка по точка 6h от Препоръка на Конгреса 310 (2011) през 2016 г. МС прие Стратегия за децентрализация 2016-2025 г. и Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода 2016-2019 г. Стратегията залага за постигане определена визия за състоянието на децентрализацията на държавното управление в България през 2025 г. Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода 2016-2019 г. е оперативен документ за осъществяването й. В нея по всяка от 4-те стратегически цели в рамките на всеки приоритет са формулирани конкретни мерки, отговорни институции и срокове, като са посочени индикатори за отчитане изпълнението на мерките. През 2017 г. МС с Постановление № 337 одобри промяна в състава и задачите на СДДУ. Предложените промени на действащия нормативен акт включват изменение на задачите на СДДУ, като се намалява техния брой, отпадат несвойствени функции и същевременно се постига ясно, пълно и точно определяне на отговорностите на съвета, като постоянно действащ консултативен орган на правителството.
* В изпълнение на препоръка по точка 6j от Препоръка на Конгреса 310 (2011) беше приет Закон за ратифициране на Допълнителния протокол към ЕХМС за правото на участие в делата на местната власт (ДВ, бр. 8 от 2016 г., в сила за Република България от 01.07.2016 г.). Предвид постигнатото съответствие на Допълнителния протокол с разпоредбите на българското законодателство нямаше необходимост след това да бъдат приемани нови нормативни актове.

В Препоръка на Конгреса 310 (2011) и доклада към нея са направени констатации за непълно съответствие на изискванията на ЕХМС, като по-важни от тях са следните:

* Нивото на финансова самостоятелност на българските общини, е относително ниско. Постепенното намаляване на финансовите ресурси, с които разполагат местните власти, не е в съответствие с разпоредбите на ЕХМС. Повече от половината от бюджета на местните власти е от държавни трансфери;
* Бюджетните правила, и по-специално "процедурата" за консолидиран бюджет, възприета от правителството, ограничават автономността на местните власти, като с това поставя въпроса за съответствието с член 9 от ЕХМС;
* Продължава да съществува липса на яснота в разделението между делегираните правомощия и собствени правомощия на органите на местната власт. Дейностите, делегирани на местните власти, все още превишават като обем техните собствени дейности;
* Процедурата за директна отмяна на административни актове от областните управители, които могат да са сходни с контрола по целесъобразност, не е в съответствие с разпоредбите на ЕХМС, а именно член 4, параграф 4, взети във връзка с член 8;
* Mестните власти не мoгат да се позовават на ЕХМС в редовните съдилища.

На тези основания към страната ни бяха отправени конкретни препоръки към българските власти. Основните са насочени към следните промени:

* Да се преразгледа прилаганата бюджетната процедура и съответно се изменят действащите регламенти с цел да се даде на местните власти бюджетна независимост в съответствие с принципите, изложени в ЕХМС и конкретно в член 9;
* Да се предоставят достатъчни финансови ресурси на местните власти, в съответствие с техните компетенции и отговорности, което да се извърши и чрез ревизиране на действащите законови регламенти относно финансирането на общините;
* Да се предоставят повече собствени правомощия за местните власти за постигане ниво на местна автономия, съответстващо на изискванията ЕХМС, а именно член 4, параграфи 4 и 5, и член 8;
* Да се преразгледа законодателството относно контрол върху административните актове свързани със собствените компетенции, за да се гарантира, че всяка отмяна на такъв се извършва само по съдебен ред, по искане на областния управител.

При участието си в разработването на проекта за Програма за изпълнението на Стратегията за децентрализация за периода 2016-2019 г. представителите на НСОРБ отстояваха позиция тези констатации и препоръки да бъдат съобразени, като съответно бъдат заложени конкретни мерки по изпълнението им. В резултат на това някои от препоръките бяха адресирани с конкретни мерки.

Третата мониторингова мисия на Конгреса за изпълнение на ЕХМС от България се проведе чрез дистанционно наблюдение от 14 до 15 декември 2020 г. По време на мисията делегацията на Конгреса имаше дистанционни срещи с представители на местните, регионалните и националните власти на България. Всички ангажирани български институции са представили на докладчиците на Конгреса необходимата информация и становища. Съгласно Правило 79 от Правилника и процедурите на Конгреса на местните и регионални власти на Съвета на Европа, предварителният проект на доклад е изпратен на 9 март 2021 г. на всички участници в мониторинга за коментари и възможни корекции, съгласно т. нар. „процедура за консултация“. Окончателният доклад за България е представен от докладчиците за приемане от Мониторинговия комитет и внесен за разглеждане на 40-та сесия на Конгреса през месец юни 2021 г. Заедно с доклада e приета и Препоръка 460 (2021)[[6]](#footnote-6) относно мониторинга на прилагането на Европейската харта за местно самоуправление в България.

Темите, по които страната ни продължава да бъде наблюдавана, са следните:

* Актуализация на изпълнението на Препоръка 310 на Конгреса (2011) относно местната и регионалната демокрация в България
* Последни реформи и развитие, засягащи местното самоуправление в България
* Механизми за консултации с местните власти и техните асоциации по законодателни проекти и всякакви други въпроси, които ги касаят пряко
* Разпределение на компетенциите и отговорностите между различните нива на управление
* Финансово състояние на местните власти (съгл. чл. 9 от ЕХМС)
* Надзор на местните власти
* Състояние/ статут на местните изборни представители и тяхното финансово обезщетение
* Текущи предизвикателства пред местното самоуправление в България (например миграционна политика, участие на националните малцинства в местния обществен живот и др.) - добри практики
* Управление на санитарната криза COVID-19 (консултация с местните власти и тяхната свобода да вземат решение за ограничителни мерки)
* Правна защита на местното самоуправление и достъп до национални съдилища
* Междуобщинско и трансгранично сътрудничество.

В резултат от проведената мониторингова мисия на Конгреса окончателният доклад отчита, че в България е постигнат значителен напредък чрез прилагането на стратегия за децентрализация, включително по отношение прехвърлянето на права и отговорности, особено в областта на образованието, общественото здравеопазване и социалните услуги. Наблюдава се значително увеличение на общинските ресурси главно поради подобряването на общата икономическа ситуация в България, тъй като общинският дял в националния БВП не се е увеличил през последното десетилетие. Положително развитие се отбелязва при институционализирането на няколко консултативни процедури по въпроси, пряко засягащи местните власти и съответно участието на Националното сдружение на общините на Република България. Приветства се и дейността на регионалните съвети за развитие, където представители на местните власти могат да участват във вземането на решения за регионалното развитие. Освен това България е ратифицирала досега нератифициран член 7, параграф 2 от Европейската харта за местно самоуправление (Хартата) и Допълнителния протокол относно правото на участие в делата на местната власт.

Въпреки това продължават да съществуват важни проблеми по отношение на свободата на действие на местните власти да адаптират към местните условия изпълнението на делегираните дейности, силната зависимост на местните власти от трансферите в държавния бюджет, липсата на приходи от местни данъци, липсата на съизмерими ресурси на разположение на местните власти и като цяло ниското равнище на финансова автономия на местното самоуправление.

На тези основания Конгресът отправя искане към Комитета на министрите да прикани българските власти:

* да изяснят разпределението на компетентностите, разпределени между различните равнища на управление, с цел да се премахне припокриването на отговорности;
* да увеличат свободата на действие на местните власти за адаптиране на упражняването на делегираните правомощия към местните условия;
* да намалят зависимостта на местните власти от финансови трансфери от държавния бюджет чрез увеличаване на дела на местните данъци (или местните дялове от данъците) и таксите в местните приходи;
* да въвеждат обективна, адаптивна, надеждна и точна система за изчисляване на съизмеримите ресурси, която следва да покрива разходите за изпълнение на общинските дейности;
* да преразглеждат законодателството за увеличаване на фискалната автономия на местните власти чрез разширяване на правомощията за местно данъчно облагане;
* да опростят правилата, прилагани по отношение на местното бюджетиране, за да се облекчи бюджетният надзор и по този начин да се осигури по-голяма бюджетна автономност;
* да осигурят ефикасна и достъпна система за обучение на общинските служители с цел укрепване на административния капацитет на общините;
* да въведат правото на конституционно обжалване, за да могат местните органи да се обръщат директно към Конституционния съд, когато закон нарушава конституционния им статут, Хартата или и двете.

Ключовите изводи и препоръки, които са залегнали в приетия окончателен доклад, ще бъдат предмет на дискусии между заинтересованите страни в България, както и на последващи решения и предприемане на действия за тяхното отразяване и изпълнение.

## **Сравнителен анализ на напредъка на България по ключови финансови показатели в областта на децентрализацията**

За последните десет години промените в основните параметри на общинските бюджети са, както следва:

* общинските бюджети нарастват общо с 63%;
* делът им в БВП намалява незначително от 6% през 2010 г. на 5,9 % през 2019 г.(с 0,1 пункта),
* делът им в приходите по Консолидираната фискална програма (КФП) – от 16,1% на 14,3% (с 1,8 пункта).

При сравнение на тези показатели, с отразено влияние и на евросредствата (официална статистика на Евростат) резултатите показват увеличение на дела на общинските бюджети в БВП за десетгодишния период – от 7,2% на 7,4% (с 0,2 пункта), при намаление на дела им в КФП – от 11,9% на 10,6%.

Основен „двигател“ на увеличаването на собствените приходи продължават да бъдат мерките за подобряване на събираемостта и отстояваните от общините по-широки правомощия на местните органи по приходите.

Динамиката в приходната част на общинските бюджети от 2010 до 2019 г. е показана в следващите таблици и графики.

Въпреки че общините полагат сериозни усилия за увеличение на собствените приходи (данъчните нарастват с 59%, а неданъчните с 88%), местните бюджети остават силно зависими от държавните трансфери, чийто дял нараства от 60% през 2010 г. на 64% през 2019 г. Запазва се и тенденцията местните власти да нямат пълни правомощия върху по-голямата част от тях. Общините имат пълни правомощия само върху общата изравнителна субсидия и частично върху целевата субсидия за капиталови разходи. Поради традиционно по-ниските относителни тегла на тези две субсидии в трансферите от централния бюджет (съответно 8% и 4%), на практика местните власти могат да влияят пряко върху по-малко от 12 на сто от предоставените средства от държавния бюджет.

За периода 2017 - 2019 г. е налице и спад на дела на данъчните приходи в общия обем на данъците на национално ниво - от 3,3% на 3% (близо до нивата от 2010 г. – 2,9%). Сериозно продължава да намалява и делът на неданъчните приходи – с 4 пункта, като за десетгодишния период спадът е със 7,5 пункта (от 28,9% през 2010 г. на 21,4% през 2019 г.). Тези тенденции са обусловени както от настъпилите през периода кризи, така и от изчерпващите се възможности за развитие на общинската приходна база.

Намалението на дела на общинските приходи (данъчни и неданъчни) в тези по КФП и „натискът“ на национално дефинираните приоритети и разходни политики на практика водят до ограничаване на възможностите на местните власти със самостоятелния общински бюджет да могат да обезпечават финансово местните ангажименти и приоритети по предоставяне на услуги и инвестиции, които местната общност изисква.

Логично, когато се включат евросредствата, ситуацията като цяло се подобрява. Българските общини с подкрепата на НСОРБ изградиха капацитет и са много инициативни в изпълнението на важни за местната общност европроекти, повечето от които с инвестиционна и социална насоченост.

Следните изводи могат да бъдат направени:

* Подобряването на финансовото състояние на българските общини за десетгодишния период се дължи на ръста на трансферите от държавата (от 60% през 2010 г. до 64% през 2019 г.) и на качествено подобрената събираемост на данъчните приходи;
* Местните власти не разполагат с достатъчни по обем устойчиви и подлежащи на развитие собствени данъци, които следва да бъдат в основата на местните приходи и които да позволяват да се реализират местни политики. Това поставя на преден план необходимостта от преструктуриране на данъчна система в полза на местните данъци, свързани с икономическата активност;
* Държавните трансфери заемат 64% от общинските бюджети и имат силно изразен целеви характер. Правомощията на местните власти да вземат самостоятелни решения са ограничени както по закон, така и с подзаконови актове и отделни указания;
* Несъответствие на системата на местните данъци и такси с общинските отговорности, като: общинска пътна мрежа, улично осветление, зелени системи и др., за които няма законов приходоизточник;
* Продължава с ненамаляващи темпове законовото възлагане на отговорности на общините без финансово обезпечение. Необходимо е да се създадат надеждни бариери, възпрепятстващи този процес.

**Таблица 1.** Място на общинския бюджет в БВП и КФП, без евросредства, в *млн.лв.*

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показатели** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** |
| 1. Собствени приходи | 1,517 | 1,517 | 1,663 | 1,688 | 1,806 | 1,872 | 1,946 | 2,133 | 2,221 | 2,351 | 2,412 |
| *1.1. Данъчни приходи* | *553* | *558* | *617* | *642* | *688* | *719* | *757* | *876* | *925* | *989* | *1,041* |
| *1.2. Неданъчни и помощи* | *964* | *959* | *1,046* | *1,046* | *1,118* | *1,153* | *1,189* | *1,257* | *1,296* | *1,362* | *1,371* |
| 2. Трансфери | 3,014 | 2,597 | 2,535 | 2,484 | 2,694 | 3,119 | 2,491 | 3,260 | 3,518 | 3,962 | 4,490 |
| 3. Финансиране | 230 | 189 | 10 | -55 | -46 | -91 | 187 | -229 | -223 | -108 | 145,4 |
| **ОБЩО ПРИХОДИ** | **4,761** | **4,303** | **4,208** | **4,117** | **4,454** | **4,9** | **4,624** | **5,164** | **5,511** | **6,205** | **7,021** |
| БВП без евросредства - отчет ЗДБРБ | 66,256 | 70,474 | 75,265 | 77,582 | 78,115 | 82,164 | 86,373 | 92,635 | 98,631 | 107,925 | 118,669 |
| КФП без евросредства (приходи) - отчет ЗДБРБ | 25,041 | 23,933 | 25,378 | 27,469 | 28,977 | 29,409 | 32,200 | 33,959 | 33,583 | 39,651 | 44,007 |
| Разходи (КФП) - отчет ЗДБРБ | 25,667 | 26,755 | 26,867 | 27,828 | 30,418 | 32,482 | 34,685 | 32,491 | 34,471 | 39,516 | 45,201 |
| Национални данъчни приходи - отчет ЗДБРБ | 20,172 | 19,014 | 20,594 | 21,529 | 22,370 | 23,028 | 24,856 | 26,903 | 29,581 | 32,236 | 35,281 |
| Национални неданъчни приходи - отчет ЗДБРБ и помощи | 3,543 | 3,315 | 3,321 | 3,573 | 3,951 | 3,460 | 3,696 | 7,057 | 5,735 | 7,415 | 8,768 |
| **Дял ОБ/БВП** | **7,2%** | **6,1%** | **5,6%** | **5,3%** | **5,7%** | **6,0%** | **5,4%** | **5,6%** | **5,6%** | **5,7%** | **5,9%** |
| **Дял ОБ/КФП приходи** | **19,0%** | **18,0%** | **16,6%** | **15,0%** | **15,4%** | **16,7%** | **14,4%** | **15,2%** | **15,6%** | **15,6%** | **15,9%** |
| **Дял ОБ/КФП разходи** | **18,5%** | **16,1%** | **15,7%** | **14,8%** | **14,6%** | **15,1%** | **13,3%** | **15,9%** | **16,0%** | **15,7%** | **15,5%** |

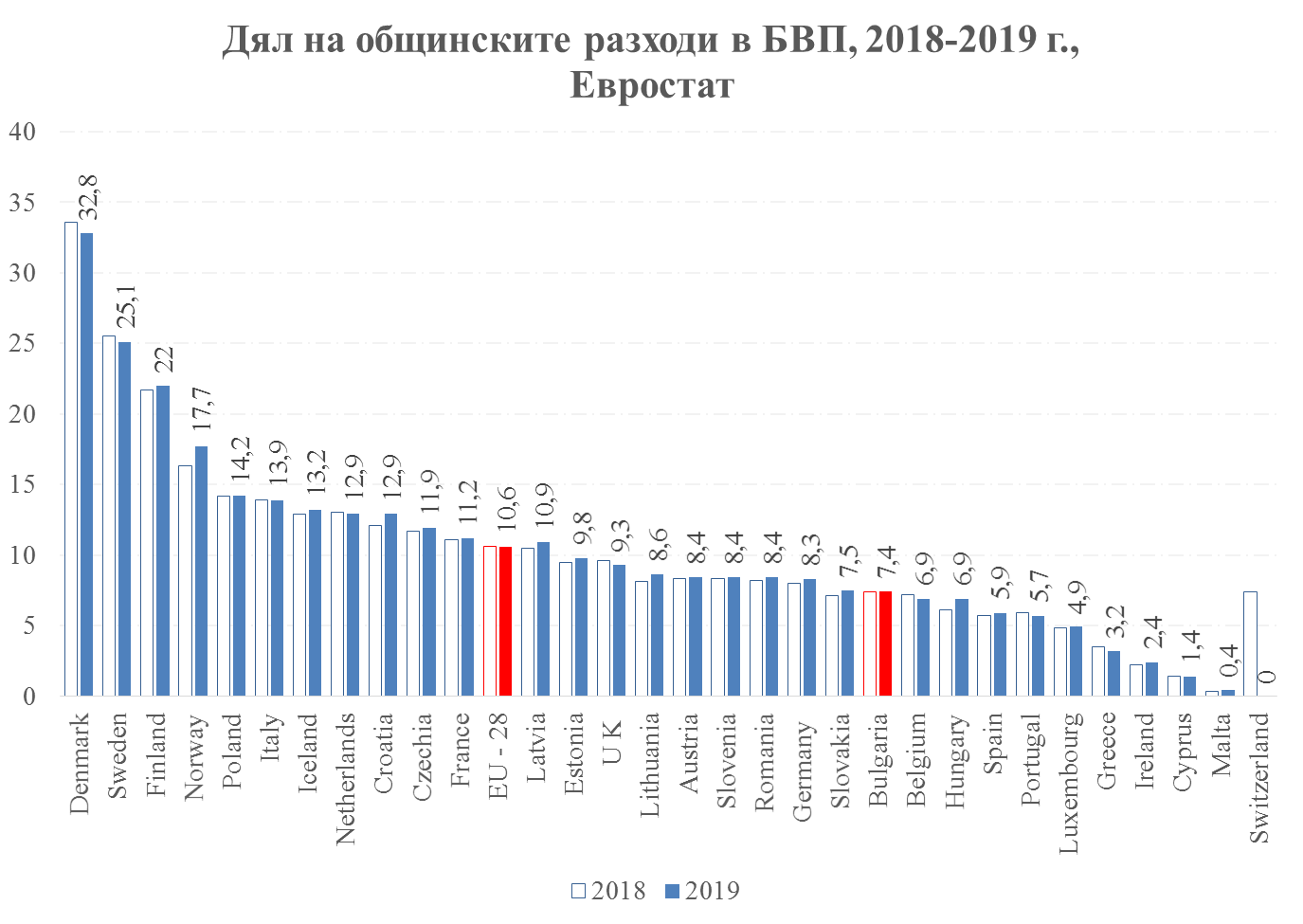
**Графика 1**. Място на общинския бюджет в БВП и КФП, с евросредства, Евростат

**Графика 2.** Дял на общинските разходи в КФП, 2007-2019 г., Евростат

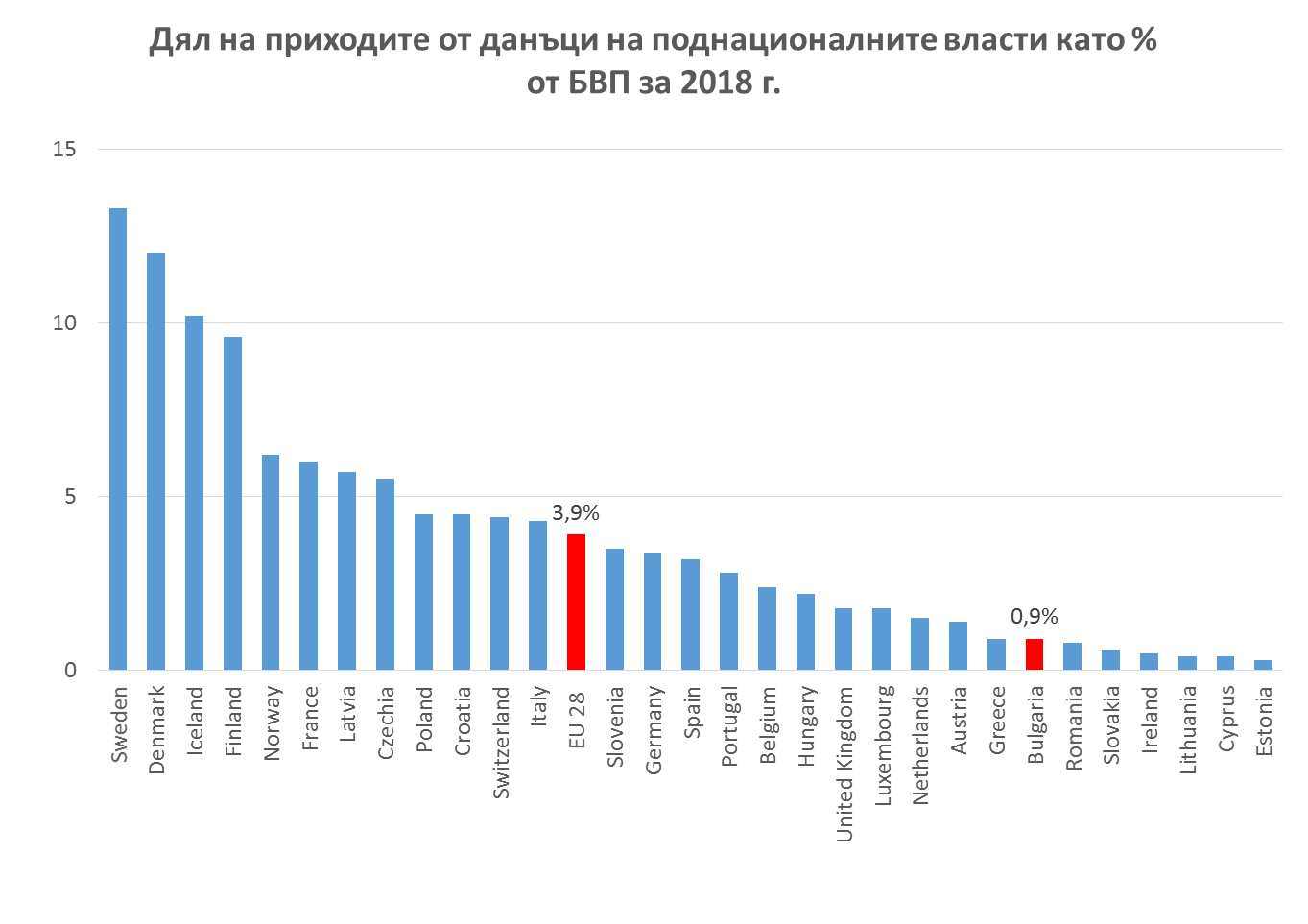
**Таблица 2.** Дял на основни показатели по общинските бюджети, спрямо същите по националния бюджет (без евросредствата)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2010** | ***х*** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** |
| **Дял на общинските приходи в Националния бюджет (без евросредства)** | 6,3% | *х* | 6,4% | 6,3% | 6,2% | 5,8% |
| **Дял на общинските данъци в данъчните приходи на национално ниво** | 2,9% | *х* | 3,3% | 3,1% | 3,1% | 3,0% |
| **Дял на общинските неданъчните приходи в тези на национално ниво** | 28,9% | *х* | 29,7% | 30,2% | 25,2% | 21,4% |
| **Дял на трудовите разходи в ТР национален бюджет** | 34,7% | *х* | 35,5% | 36,3% | 35,9% | 37,0% |
| **Дял на КР в КР национален бюджет** | 23,1% | *х* | 25,3% | 27,4% | 25,3% | 19,0% |

**Графика 3.** Дял на общинските разходи в БВП, 2018-2019 г., Евростат



**Графика 4.** Дял на приходите от данъци на поднационалните власти, като % от БВП, 2018 г., Евростат

****

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

* Въпреки значително подобрената комуникация и координация между централната и местната власт, все още не могат да бъдат отчетени ефективни резултати от прилагането на мярката за постепенно намаляване на финансово неосигурените общински отговорности, като част от изпълнението на приоритетното направление за сътрудничество с цел подкрепа от държавата за подобряване качеството и достъпността на общинските услуги. **Непрекъснато нарастващ е броят и обхватът на функциите, които се възлагат за изпълнение на местната власт,** като в същото време са изключения случаите, в които едновременно с възлагането се предвижда обезпечаване на изпълнението в организационен и финансов план. При подготовката на предварителна оценка на въздействие на нормативен акт (цялостна или частична), както и на последваща оценка на въздействието, **общините трябва да бъдат включени изрично като заинтересована страна в Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, отразяващи въздействието на нормативния акт върху дейността на общините, в случаите когато се засягат техни правомощия**. Не са малко случаите, в които по силата на нормативни актове на общините се възлагат нови функции, които излизат извън обхвата на установените със ЗМСМА сфери на собствена дейност на местното самоуправление, за които не се осигурява приходоизточник или с които се прави „централизирано“ разпределение на собствените приходи или „приоритизиране“ на местните разходи на общините. Понастоящем е предвидено изрично изискване за извършване на оценка на въздействието на съответните нормативни актове само върху микро-, малките и средните предприятия, но не и върху общините. При установяването и описанието на всички потенциални значителни икономически, социални и екологични негативни въздействия (разходи) в резултат от предприемане на действието, включително спрямо заинтересованите страни, следва да се предвиди конкретно описание на тези въздействия и върху общинските бюджети. Много често в предварителната оценка на въздействието подобни бъдещи разходи на съответното ведомство не се описват именно поради това, че тези разходи се осигуряват впоследствие от общинските бюджети, които са самостоятелни и извън държавния бюджет. Такъв пример е връчването на призовки в населените места без районен съд, както и във всички села. Това изисква сериозен ресурс от хора, а в момента го правят кметовете и кметските наместници или техни служители, които вместо да изпълняват преките си задължения, обикалят населените места, понякога и в извън работно време
* Предвидените съотношения в числеността на обща и специализирана администрация не отговарят на спецификата на част от общините, при което се налага при структурирането на администрацията да се прилагат подходи, търсещи баланс между нуждите от "покриване" на всички предвидени в ЗА и други нормативни актове функции и звена за тяхното изпълнение, реалните нужди на съответната община за обслужване на населението и възможностите за дофинансиране на щатната численост. Прилагането на подобни подходи най-често води до „уникалност“ на всяка администрация, съответно до нарушаване на принципа на еднородност и йерархична подчиненост, възможно нарушаване на координацията и комуникацията при изпълнението на задачите. С цел изпълнение на всички възложени ангажименти и спазване на нормативните изисквания за структуриране в малките и средни общини се налага вменяването на няколко функции от сходни области само на един експерт.
* Засилените процеси на обезлюдяване в част от районите на страната, съчетани с ограничените финансови възможности на немалка част от общините, създават системен недостиг на експерти, желаещи за работят в общинската администрация, особено в ИТ сектора, правото, инженерните специалности, свързани с устройство на територията и строителството, финансите и местните приходи, опазването на околната среда, здравеопазването.
* Продължаващият процес на административна реформа в страната поставя нови и сериозни изисквания към администрацията на общините. Администрацията трябва да предоставя качествени административни и публични услуги, които посрещат ефективно потребностите на гражданите. Промените в средата и в технологиите оказват сериозно влияние и върху изискванията към общинската администрация, както и върху нейните нужди и възможности. Въвеждането на електронното управление е едно такова значимо предизвикателство, което се отразява както върху изискванията за квалификацията и капацитета на служителите, така и върху структурата и обезпечаването с ресурси – информационни, технически, финансови. Нарастващата мобилност на гражданите и необходимостта те да имат достъп до навременни и качествени услуги от различни места в страната и света, съчетана с намаляващото и застаряващо население в много от българските общини, извежда на преден план рискове, свързани с необходимост от осигуряване на качествено обслужване при силно ограничение на квалифицирани експерти за неговото осигуряване.
* Информационните и комуникационните технологии трайно навлизат, както във всички области на социалния и икономическия живот, така и в дейността на административните органи. От 2016 г. се възприе централизиран подход при електронното управление чрез централизиран бюджетен и проектен контрол от страна на ДАЕУ.

Отделните административни органи запазват обхвата и функционалностите на използваните от тях информационни системи, но прилагат общите принципи и използват споделената инфраструктура и системи на електронното управление. Това обстоятелство е облекчение за малките и средни общини, при които липсва финансов и експертен ресурс, но централизирания подход ограничава самостоятелността на тези, които са с изпреварващи темпове и са изградили работещи системи и условия за работа в електронна среда.

* Централизиран подход се възприе и при административното обслужване чрез нормативни промени. Във връзка с широкия обхват на лицата, участващи в обмена на данни, това води до значително намаляване на приходите от административни такси в общините. В резултат на предприетите действия от страна на централната и местната власт за намаляване на административната тежест, както и оптимизацията на предоставяните услуги „падат“ приходите от административни такси.
* Законът за достъп до обществена информация и възможността за подаване на множество еднотипни заявления до редица администрации, с искания за систематизиране на произволни данни за 3 г. и по-дълги отчетни периоди води до неспецифично натоварване на администрацията, при неясен ефект за местната общност (заявителите не са представители на тази общност) и при условие, че публичността на отчетната и друга информация е трайно регламентирана, както и ангажиментите на контролните органи.
* Необходимо е фокусът на усилията по-нататък да бъде съсредоточен върху инициативи и мерки за поддържане на стабилност, балансираност, ефективност и ефикасност на децентрализираните системи за управление на национално, регионално и местно ниво, както и за усъвършенстване на постигнатите резултати. Процесът на децентрализация следва да обхване разработването и въвеждането на иновативни подходи за модернизиране и повишаване на административния и институционалния капацитет на всички нива на управление на принципа на многостепенното управление, включително чрез развитие на електронното управление и дигитализацията. Децентрализираните мерки за развитие могат да подкрепят конкурентоспособността на местните икономики чрез осигуряване на възможности за използване на финансов инженеринг и финансови инструменти, както и сдружаването на общините за постигане на фискална стабилност чрез съвместно управление на ресурси и прилагане на общи финансови, икономически и социални политики. Финансирането и изпълнението на интегрирани стратегии за местно развитие, подпомогнати от държавата, включително със средства от фондовете на ЕС, както и прилагането на принципите за добро демократично управление ще способстват за укрепване капацитета на местното самоуправление да предоставя повече и по-качествени публични услуги и като цяло за увеличаване благосъстоянието на местните общности.

В доклада на ОИСР за България **„Децентрализация и регионализация в България. Към балансирано регионално развитие“[[7]](#footnote-7)** сред основните изводи се изтъква следното:

„Въпреки последователните стратегии и програми за децентрализация, България остава централизирана. Единственото децентрализирано ниво в България (общинското) представлява относително малък дял от публичните разходи: 20% от публичните разходи (7% от БВП) спрямо 34% от общите публични разходи в ЕС 28 (15% от БВП). Фискалната децентрализация е най-слабото измерение в процеса на децентрализация на България. Освен това не са изпълнени някои предпоставки за успешна децентрализация, включително баланс между политическа, административна и фискална децентрализация.

Общинското управление е изправено пред няколко предизвикателства за децентрализация. Ниската фискална автономия и много строгите фискални условия за много общини възпрепятстват способността им да предоставят услуги, да инвестират и да растат. Общинските разходи се управляват до голяма степен от централното правителство. Административната децентрализация е ограничена и е подкопана от слабия общински административен и стратегически капацитет. Докато политическата децентрализация осигурява демократична легитимност и отчетност на общините, местната демокрация все още трябва да бъде засилена в рамките на общините.“

Ключовите препоръки в доклада обръщат вниманието към:

* подновяване подхода на България към децентрализация и регионализация, като се коригира централизираната рамка, за да се засили тяхната стойност в регионалното развитие;
* актуализиране на настоящата Стратегия за децентрализация 2016-25 г. и изготвяне на нова програма 2021-2025 г., като актуализацията трябва да се фокусира върху съдържанието на стратегията и нейното изпълнение, включително чрез информиран диалог с ключови заинтересовани страни относно ползите и предизвикателствата на децентрализацията;
* обединяване на децентрализацията на общините, регионализацията и регионалното развитие и подобряване механизмите за координация между нивата на управление;
* засилване на „вътрешно-общинската децентрализация“ и насърчаване участието на гражданското общество;
* постигане на по-ефективна административна децентрализация и по-силна фискална децентрализация и фискална отговорност.

## **Актуализиран SWOT анализ на процеса на децентрализация за периода до 2025 г.**

SWOT-анализът, като качествен аналитичен и прогностичен метод, дефинира действието на вътрешните и външните фактори за развитие на процеса на децентрализация, както и възможностите за избор на подходяща стратегия за постигане на целите на развитието. По-долу е приложена общата матрица за този вид анализ, отразяваща взаимодействието на вътрешните фактори (силни и слаби страни), и външните фактори (възможности и заплахи).Посредством използването на метода SWOT-анализ се създава възможност за постигане на по-висока степен на прозрачност, осъзнаване на текущата ситуация и ангажираност, като всеки един от резултатите има принос за създаване на мотивация и ангажиране на промяна, която е и една от целите на SWOT-анализа.

Актуализираният SWOT-анализ надгражда и допълва квантифицирания SWOT-анализ, залегнал в действащата Стратегия за децентрализация 2016-2025 г., като се стреми да отрази съвременното състояние и очакваните предизвикателства, влияещи върху процеса на децентрализация за периода след 2020 г., както и да ориентира стратегическата рамка за интервенции от страна на централната държавна власт и органите на местното самоуправление и местната администрация.

|  |  |
| --- | --- |
| **Силни страни** | **Слаби страни** |
| Значително подобрената комуникация и координация между централната власт и местната власти | Нарастващ брой и обхват на функциите, които се възлагат за изпълнение на местната власт |
| Административните органи запазват обхвата и функционалностите на използваните от тях информационни системи, но прилагат общите принципи и използват споделената инфраструктура и системи на електронното управление, което е в помощ на малките и средните общини | Бавни темпове на намаляване на финансово неосигурените общински отговорности с цел подкрепа от държавата за подобряване качеството и достъпността на общинските услуги. |
| Подобрение относно рамката за дейност на местното самоуправление в някои от подсекторите на сектор „Сигурност“ | Нарушен баланс в структурата на общинските администрации, който води до нарушаване на принципа на еднородност и йерархична подчиненост и до възможно нарушаване на координацията и комуникацията при изпълнението на задачите. |
| Въвеждане на правомощия на общините самостоятелно да планират и да управляват социални услуги | Неизползвани възможности за обсъждане, консултиране, формулиране на предложения и инициативи по въпроси и проблеми свързани с процеса на децентрализация (включително в отделни сектори) в рамките на СДДУ. |
| Осъществени реформи в системата на образованието и осигурен висок дял на държавно финансиране, в сравнение с останалите бюджетни системи, което се отразява благоприятно на качеството на предоставяните услуги | Недостатъчна информираност на гражданите относно възможностите за участие във формулирането, изпълнението и оценката на местните политики с оглед нарастване на гражданската ангажираност в местния обществен живот |
| Ограничени стимули за използване на междуобщинското сътрудничество при предоставяне на услуги на местно ниво, както и на публично-частното партньорство. |
| **Възможности** | **Заплахи** |
| Технологични промени свързани с въвеждане на електронното управление | Предизвикателства свързани с преодоляване на последиците от пандемията COVID-19 |
| Прилагане на нормативната уредба за регионално развитие за разширяване правомощията и функциите на РСР, чрез участие на местните власти в процеса на подбор на проекти, финансирани от различни източници, включително Европейски структурни и инвестиционни фондове, в изпълнение на ИТСРРП от ниво 2 | Засилените процеси на обезлюдяване в част от районите на страната, съчетани с ограничените финансови възможности на немалка част от общините, създават системен недостиг на експерти, желаещи за работят в общинската администрация, особено в ИТ сектора, правото, инженерните специалности, свързани с устройство на територията и строителството, финансите и местните приходи, опазването на околната среда, здравеопазването. |
| Прилагане на Национален план за възстановяване и устойчивост на Република България съгласно инструмента Next Generation EU (2021-2024 г.), създаден по предложение на Европейската комисия и целящ устойчиво, съгласувано и справедливо възстановяване на държавите-членки на ЕС от кризата, породена от пандемията от COVID-19. | Недостатъчен капацитет на общинските администрации по отношение квалификацията на служителите, техническото осигуряване и финансовите ресурси за предоставяне на електронни услуги |
| Използване на възможностите на Програма „Развитие на регионите“ 2021-2027 г. | Повишен риск от бедствия и аварии свързани с климатичните промени |
| Използване на възможностите на Програмите за трансгранично сътрудничество:  - Interreg VI-A Румъния - България 2021 – 2027;  - Интеррег-ИПП между Република България и Република Северна Македония за периода 2021-2027 г.;  - Интеррег-ИПП България – Турция за периода 2021-2027 г.;  - Гърция - България 2021 – 2027 г. |
| Утвърждаване принципите за добро демократично управление в рамките на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво на Съвета на Европа |

# СТРАТЕГИЧЕСКА ЧАСТ

## **Актуализация на визията, стратегическите цели и приоритетите на процеса за децентрализация през периода 2021-2025 г.**

* 1. **Визия** **за състоянието на децентрализацията на държавното управление в България**

Визията очертава принципните очаквания и бъдещите характеристики на желания резултат от изпълнението на Стратегията за децентрализация. Актуализираната визия за състоянието на децентрализацията на държавното управление в България към края на периода на действие на Стратегията се определя по следния начин:

**Разпределението на правомощията и ресурсите между нивата на държавно управление позволява местните власти да укрепват своята финансова независимост и способност за разработване и прилагане на местни политики за растеж и заетост и предоставяне на качествени публични услуги, базирани на принципите на доброто демократично управление.**

* 1. **Стратегически цели и приоритети на процеса за децентрализация през периода 2021-2025 г.**

Актуализираните стратегически цели и приоритети на Стратегията за децентрализация ще се изпълняват на основата на принципите за субсидиарност, пропорционалност, партньорство и добро управление.

Стратегическите цели обхващат следните основни направления на дейността за укрепване на процеса на децентрализация през периода 2021 - 2025 г.:

* Разширяване на правомощията по управление на важни за местната общност дейности, включително и по част от делегираните, предоставяне управлението на ресурси с местно значение - природни, културни, исторически и др., разширяване възможностите на общините за развитие на местната икономика и заетост, както и при предприемането на действия, например за аварийно-временни мерки за обезопасяване на недвижими културни ценности, намиращи се на тяхна територия;
* Насърчаване на усилията за подготвяне и извършване на необходимите реформи в областта на финансовата децентрализация. Усилията следва да бъдат насочени към изграждане на балансиран и стабилен модел на фискални взаимоотношения и провеждане на бюджетна и данъчна политика, укрепваща автономността на местните власти и възможностите им да подобряват публичните услуги, да участват по ефективен и ефикасен в процесите на планиране на инвестициите в икономически растеж, създаването на повече и по-качествени работни места, дигиталната трансформация и развитието на зелената икономика на местно ниво;
* Подобряване на местното управление в общините чрез стимулиране прилагането на европейските принципи за иновативно и добро демократично управление на местно ниво и насърчаване прилагането на ефективни местни политики и добри практики в партньорство с гражданското общество;
* Укрепване капацитета на регионалните институции, разширяване сферата на тяхната компетентност за провеждане на координирана политика за регионално и местно развитие, като целта е да се подкрепи ролята на регионалните съвети за развитие, които координират провеждането на държавната политика за регионално развитие в съответния регион за планиране от ниво 2.

На основата на направения анализ на състоянието и предизвикателствата пред децентрализацията на държавното управление, включително в конкретни сектори, са формулирани актуализирани стратегически цели и приоритети за тяхното постигане в следващата таблица.

|  |  |
| --- | --- |
| СТРАТЕГИЧСКИ ЦЕЛИ И ПРИОРИТЕТИ ЗА ПЕРИОДА 2021-2025 Г. | |
| **Стратегическа цел 1** | Защита и развитие на собствената сфера на дейност на местното самоуправление[[8]](#footnote-8) |
| ***Приоритет 1.*** | Пълноценно упражняване на правомощията на местните власти в собствената сфера на дейност |
| ***Приоритет 2.*** | Разширяване правомощията на местните власти и предоставяне на ресурси от местно значение |
| **Стратегическа цел 2** | Развитие на местните финанси[[9]](#footnote-9) |
| Стабилна и ефективна финансова система на общинско ниво[[10]](#footnote-10) |
| ***Приоритет 1.*** | Разширяване на собствената приходна база на общините в съответствие със законовите им отговорности |
| ***Приоритет 2.*** | Усъвършенстване на бюджетните взаимоотношения между държавата и общините[[11]](#footnote-11) |
| Стабилно финансово състояние и взаимоотношения на общинските бюджети с държавния бюджет[[12]](#footnote-12) |
| **Стратегическа цел 3** | Развитие на местната демокрация и разширяване на взаимодействието с гражданското общество |
| ***Приоритет 1.*** | Утвърждаване на европейските принципи за иновативно и добро демократично управление на местно ниво |
| ***Приоритет 2.*** | Насърчаване прилагането на ефективни местни политики и добри практики в партньорство с гражданското общество |
| **Стратегическа цел 4** | Повишаване влиянието на регионалните институции за провеждане на координирана политика за регионално и местно развитие |
| ***Приоритет (единствен)*** | Укрепване капацитета на регионалните институции, разширяване сферата на тяхната компетентност и засилване ролята на областните управители за прилагане принципите на децентрализацията |
| Укрепване капацитета на регионалните институции и разширяване сферата на тяхната компетентност с цел продължаване на процеса на деконцентрация[[13]](#footnote-13) |

1. **Система за наблюдение на постигнатия напредък и оценка на изпълнението на стратегията**

Наблюдението и оценката на Стратегията за децентрализация са ключови етапи от цялостния процес на изпълнение на стратегията и представляват важен инструментариум за усъвършенстване на политиката за децентрализация на държавното управление.

Наблюдението на постигнатия напредък има съществено значение за навременно предприемане на действия за преодоляване на възникващи проблеми при нейната реализация и, при необходимост, предприемане на действия за извършване на промени и оптимизация. В този смисъл, наблюдението се стреми към постигане на ефективност и ефикасност, целесъобразност и законосъобразност на предприетите действия и устойчивост на резултатите при изпълнението на Стратегията за децентрализация.

Оценката на изпълнението на Стратегията на базата на постигнатите резултати предоставя ключови изводи и препоръки за адаптиране и реформиране на политиката за децентрализация в дългосрочен период.

### **Наблюдение на постигнатия напредък**

Наблюдението на постигнатия напредък обхваща широк спектър от подходи и действия, насочени към подобряване изпълнението на стратегическите цели и приоритетите на Стратегията за децентрализация, на базата на систематизиран избор на основни финансови/ фискални индикатори и качествени индикатори. Отчитането на стойностите на индикаторите и анализът на събраната информация позволяват следене на постигнатия напредък и оценка на степента на изпълнение на целите, както и извършване на корекции и оптимизиране на организацията и методите на изпълнение на Стратегията и на предвидените мерки за постигане на нейните цели и приоритети.

Системата за наблюдение на постигнатия напредък включва следните компоненти:

* основните индикатори за наблюдение;
* източниците, начините и периодичността за събиране, обработка и анализиране на информацията;
* действията на отговорните институции и звена за наблюдение, организацията и методите на тяхната работа;
* системата на докладване, формите и начините за осигуряване на публична информация.

Децентрализацията е сложен и многостранен процес, който обхваща финансови/ фискални, административни и политически измерения. Докато измерването на децентрализацията в нейните качествени административни и политически аспекти е еднакво сложно, финансовите потоци към, от и между различни нива на управление могат да се използват за оценка на аспектите на фискалната децентрализация.

Основните индикатори за наблюдение на постигнатия напредък на изпълнението на Стратегията за децентрализация са следните:

**Финансови/ фискални индикатори**

* Дял на постъпленията по бюджетите на общините в БВП;
* Дял на разходите по бюджетите на общините в разходите по КФП;
* Дял на данъчните приходи по бюджетите на общините в данъчните приходи по КФП;
* Вертикален финансов дисбаланс, който може да бъде измерен чрез следните показатели:
* дял на приходите по бюджетите на общините спрямо всички постъпления (приходи и бюджетни взаимоотношения);
* дял на бюджетните трансфери и временни безлихвени заеми в общо разходи по бюджетите на общините;
* дял на разходите за местни дейности в общо разходи по бюджетите на общините.

Основните финансови/ фискални индикатори[[14]](#footnote-14) се изчисляват на база на отчетните данни от отчетите за касово изпълнение на бюджетите на общините към края на годината. Базовите стойности на индикаторите за 2020 г. и тенденциите в тяхното изменение през последния петгодишен период са представени в Приложение № 4.

Допълнителни измерения и тенденции, които могат да бъдат наблюдавани и анализирани във връзка с посочените индикатори, са:

* повишена законодателна власт за налагане и събиране на местни данъци и такси за местна употреба;
* тенденции в местните собствени приходи;
* степен на независимост при използването на финансови трансфери от централната власт;
* правомощия за местно дългово финансиране;
* наличие на стратегии, капацитет и стимули за местно икономическо развитие.

**Качествени индикатори** (отнасящи се до политическите и административните измерения)

* подобрени политики, нормативна уредба и процедури в сферата на местното самоуправление на основата на подход за децентрализация на управлението;
* местните власти имат автономия при вземането на инвестиционни решения и получават подкрепа от централната власт в съответствие с националната политика;
* подобрени организационни структури и подходи, имащи капацитет за демократично местно управление в икономическите условия на свободния пазар;
* степен на участие и представителност на различни социални групи в делата на местните власти;

Основните индикатори за наблюдение на постигнатия напредък в тяхната съвкупност са систематизирани и имат интегрален характер по отношение изпълнението на всички стратегически цели и дефинираните приоритети за периода на изпълнение на Стратегията, като отразяват различните измерения и достигнатата степен в развитието на процеса на децентрализация в страната. При определянето на основните индикатори е отчетен чуждестранният теоретичен и практически опит така, че да могат да бъдат извършвани международни сравнения на напредъка на България в областта на децентрализацията.

Наблюдението на напредъка по изпълнението на Стратегията се осъществява на основата на информация и данни от НСИ, НСОРБ и отговорните ведомства в определени социално-икономически сектори, включително финансовия сектор, както и на основата на данни от други надеждни регионални и местни източници на информация. Ключово значение в процеса на наблюдение има информацията относно резултатите, постигнати при изпълнение на предвидените в Програмата за изпълнение на стратегията конкретни мерки. При извършването на специфични тематични наблюдения и оценки може да се предвиди разширяване на информационната база - да се включат и резултати от анкетни проучвания на мнението и нагласите на населението, живеещо в общините, както и на становища на местните и регионалните администрации и на организациите от неправителствения сектор. Периодичността на събираната информация и данни е в зависимост от възможностите, правилата и сроковете за нейното производство и предоставяне от съответните източници.

За резултатите от процеса на наблюдение ежегодно до 30 април се изготвя Годишен доклад за постигнатия напредък на изпълнението на Стратегията за децентрализация 2016-2025, който обхваща постигнатите резултати до 31 декември на предходната година.

Годишният доклад за напредъка се изготвя в съответствие с настоящия документ за актуализация на Стратегията за децентрализация, като отчита постигнатите резултати в развитието на процеса на децентрализация и добавената стойност от изпълнението на мерките, включени в Програмата за изпълнение на стратегията в съответствие очакваните резултати и определените специфични индикатори.

За ефективно и ефикасно управление, координация, наблюдение, отчетност и контрол на предвидените мерки от програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация водещите ведомства, органи и организации определят координатори на съответните мерки на ръководно или на високо експертно ниво.

Координаторът на съответната мярка (или мерки) от Програмата за изпълнение на Стратегията има следните основни функции и задачи:

* извършва анализ и прави предложения пред съответните органи за ефективно и ефикасно изпълнение на мярката, както и за решаването на текущи проблеми;
* осъществява комуникация, координация и взаимодействие с представители на партньорски организации и институции при изпълнените на мярката;
* участва в работни групи, експертни съвети и комисии по конкретни въпроси, свързани с изпълнение на мярката;
* осигурява аналитична и справочна информация, както и конкретни данни за наблюдение по специфичните индикатори за изпълнение на мярката;
* участва в цялостния процес на наблюдение на постигнатия напредък и оценка на изпълнението на Стратегията за децентрализация и на програмата за нейното изпълнение;
* съдейства за осигуряване на публичност за изпълнението на мярката, както и за представяне на постигнатите резултатите на тематични форуми и събития.

Изпълнението на функциите и задачите на координаторите на съответните мерки, включително при изготвяне на годишните доклади за напредъка по изпълнението на Стратегията за децентрализацията, се подпомага техническо и организационно от Секретариата на СДДУ.

Годишните доклади за напредъка по изпълнението на Стратегията за децентрализацията се обсъждат и одобряват от СДДУ по предложение на неговия председател. На основата на информацията, изводите и препоръките, съдържащи се в годишните доклади, могат да бъдат предприети действия за актуализация на стратегическата рамка, определена в Стратегията за децентрализацията, и на мерките, включени в програмата за изпълнение, за остатъка от периода на тяхното действие.

### **Оценка на изпълнението**

Критериите за оценка на изпълнението на Стратегията за децентрализация следва да бъдат определени по начин, който осигурява необходимата информация за обективна оценка на постиженията на базата на системата от проверими индикатори и достъпна информация от надеждни източници.

При определянето на критериите за изпълнението на Стратегията могат да се използват качествени формулировки, имащи отношение към подхода, контекста и условията за постигане на нейните цели и приоритети.

Определянето на ясни и обективни критерии има важно значение за извършване на качествена последваща оценка на изпълнението на Стратегията за децентрализация, както и за осигуряването на обобщена информация и публичност на постигнатите резултати и въздействие върху процеса на децентрализация.

Отчитането на постигнатите резултати съгласно определените критерии се отразява при изготвянето на доклада относно последващата оценка на изпълнението на Стратегията. Определените критерии за оценка следва да бъдат свързани с:

* **Политически условия и изисквания**, които включват критерии за политическа ангажираност, институционална готовност, административен капацитет, ефективност на системата за наблюдение и контрол, публичност и прозрачност на действията при провеждане на политиката за децентрализация, постигане на добро демократично управление на местно ниво.
* **Икономически условия и изисквания**, включващи критерии за съответствие на стратегическите цели и приоритетите на специфичното състояние и степен на развитие на общините в България, както и на нуждите от развитие и структурно приспособяване, адаптивност към икономическите промени и предизвикателства, постигане на конкурентоспособност и иновативност, мобилизиране на икономическите партньори и подобряване на услугите за бизнеса, насърчаване на инвестициите, ефективност и ефикасност на използваните финансови ресурси в резултат от осъществяване на процеса на децентрализация.
* **Социални условия и изисквания**: критерии за приобщаване и включеност на различните социални групи от населението, мобилизиране на социалните партньори и ангажираност на гражданското общество, подобряване на социалните услуги и намаляване нивата на бедност, интегрираност на младите хора и развитие на иновативни практики, достъпност на средата, включително за хората с увреждания, подобряване на транспортните и други мрежови услуги за населението.
* **Екологични условия и изисквания,** включващи критерии за устойчивост на постигнатите резултати при прилагане на мерките за децентрализация, интегриране на глобалните екологични цели в процеса на децентрализация, повишаване на климатичната сигурност, насърчаване използването на зелени технологии и енергии на територията на общините.
* **Териториални условия и изисквания**: критерии за постигане на балансирано и хармонично териториално развитие и отваряне на територията на общините, интегрирано градско развитие, преодоляване на периферността на населени места, териториална достъпност и инфраструктурна свързаност, използване на възможностите на междуобщинското, междурегионалното и трансграничното сътрудничество.

С оглед събирането, верифицирането и обработката на голям обем статистическа и друга информация във връзка с използването на критериите за оценка на изпълнението на Стратегията е подходящо избраните критерии да бъдат не повече от пет-шест, като по възможност да имат синтезен характер по отношение ключовите за дадена група условия и изисквания. Освен това, критериите следва да кореспондират и да отчитат определените общи индикатори за наблюдение на напредъка по изпълнение на стратегическите цели и приоритети, залегнали в Стратегията за децентрализация, и специфичните индикатори за изпълнение на конкретните мерки, включени в Програмата за нейното изпълнение.

На базата на избраните критерии и на системата за наблюдение на постигнатия напредък, включително годишните доклади, се изготвя последваща оценка на изпълнението на Стратегията за децентрализация. Последващата оценка на изпълнението на Стратегията за децентрализация 2016-2025 се изготвя в срок до една година след края на периода на нейното действие.

Последващата оценка се извършва от екип от независими експерти чрез възлагане от министъра на регионалното развитие и благоустройството. За резултатите от последващата оценка се изготвя доклад, който се внася за обсъждане в СДДУ и за одобрение от МС.

## **Осигуряване на информация и публичност за изпълнението на стратегията**

Осигуряването на информация и публичност за изпълнението на Стратегията за децентрализация допринася за разширяване и задълбочаване на партньорството и гарантира прилагането на принципите на отчетност и прозрачност при провеждане на политиката за децентрализация.

Разширеното партньорство само по себе си е механизъм за повишаване на устойчивостта на взетите решения и ефективността на тяхната реализация, а чрез осигурената публичност и прозрачност на процесите се гарантира успехът на Стратегията и широката обществена подкрепа.

Осигуряването на информация и публичност за изпълнението на Стратегията за децентрализация се осъществява чрез:

* информиране – изготвяне и предоставяне на информация на всички заинтересувани лица и организации чрез официални документи, доклади, оценки и справки; провеждане на пресконференции и използване на традиционните комуникационни канали (телевизия и радио, печатни издания, включително специализирани информационни и рекламни брошури и бюлетини, интернет платформи, социални мрежи и др.;
* консултиране и съгласуване – отговорните институции и звена осъществяват периодичен обмен на информация, консултации и съгласуваност в рамките на официална кореспонденция, работни срещи, семинари, конференции, кръгли маси, обществени форуми с широко участие, събиране на обратна информация чрез анкети, въпросници, фокус групи и др.;
* ангажиране или активно участие – всички заинтересовани страни и партньори са ангажирани или вземат активно участие при разработване, прилагане на конкретните дейности и мерки, наблюдението и оценката на процеса на децентрализация. Активното участие в процеса осигурява ценен опит и информация, която може да бъде споделена публично.

Отговорност за прилагане на принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност за изпълнението на Стратегията за децентрализация имат всички органи на централната изпълнителна власт и органите на местното самоуправление, които участват в нейното изпълнение, като водеща роля имат МРРБ и НСОРБ.

# ПРИЛОЖЕНИЯ

**Списък на приложенията**

1. Приложение № 1 Изводи и препоръки от доклад „Ефективни местни политики в партньорство с гражданското общество“, възложен от МРРБ, 2019 г.
2. Приложение № 2 Проучване на НСОРБ относно процеса на децентрализация на държавното управление в страната
3. Приложение № 3 Анализ на състоянието на процеса на децентрализация в България – анкетно проучване на областни администрации
4. Приложение № 4 Базови стойности на финансови/ фискални индикатори за 2020 г. и тенденции в тяхното изменение през последния петгодишен период

## **Приложение № 1**

## **Изводи и препоръки от доклад „Ефективни местни политики в партньорство с гражданското общество“, възложен от МРРБ, 2019 г.**

| **№** | **Изводи от изследването** | **Препоръка** | **Препоръка CM/Rec(2018)4 на СЕ[[15]](#footnote-15)\*** |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Резултатите от анкетните проучвания и от проведените дискусии във фокус групите показват, че гражданите не са ангажирани и не демонстрират интерес към местните политики. Гражданите участват, под една или друга форма, или търсят съдействие от местната власт или от неправителствена организация, преди всичко когато възникне проблем, който пряко ги касае. Информираността на гражданите за възможностите и ролята на неправителствените организации в местния обществен живот е ниска. | В тази връзка е препоръчително и местните власти, и представителите на неправителствените организации и на сдруженията на гражданското общество да работят за   * *Повишаване информираността на гражданите относно възможностите за участие във формулирането, изпълнението и оценката на местните политики с оглед нарастване на гражданската ангажираност в местния обществен живот*   Препоръката е в унисон с текстовете в Препоръка CM/Rec(2018)4 на Съвета на Европа, касаещи прозрачността във функционирането на местните институции, достъпа на гражданите до информация, комуникацията и диалога между местните власти и гражданите, и участието на последните в процесите на взимане на решения на местно ниво. | **В.І.6** Държавите-членки [на СЕ]трябва да въведат по-голяма прозрачност в начина, по който местните институции функционират и по-специално:   1. да гарантират публичния характер на процесите на взимане на решение на местно ниво (например чрез публикуване на дневния ред на местните съвети и на местните изпълнителни събрания; срещите на местните съвети и комитети са открити за обществеността; провеждане на сесии за въпроси и отговори или публикуване на протоколите от заседанията и решенията); 2. да гарантират и улесняват достъпа на всеки гражданин до информация относно местните дела (например чрез създаване на информационни бюра, центрове за документиране и публични бази данни; използване на информационни и комуникационни технологии; опростяване на административните процедури и намаляване на разходите за получаване на копия от документи), като спазва законодателството за неприкосновеност на личния живот и сигурността; 3. да предоставят адекватна информация за административните звена и тяхната организационна структура и да информират гражданите, които са пряко засегнати от текущи процедури, за напредъка на тези производства.   **В.І.7** Държавите-членки [на СЕ] трябва да въведат цялостна комуникационна политика, за да се даде възможност на гражданите да разберат по-добре основните въпроси, засягащи общността, и последиците от основните политически решения, които нейните органи са призовани да направят, както и да информират гражданите за възможностите за участие в местния обществен живот и формите, които това участие може да приеме.  **В.ІІІ.1** Държавите-членки [на СЕ] трябва да насърчават диалога между гражданите и местните изборни представители и да запознават местните власти с различните техники за комуникация с обществеността и широкия спектър от възможности, по които гражданите могат пряко да участват при вземането на решения. Подобна осведоменост може да се развие чрез публикуване на насоки (например под формата на харта за участието на гражданите на местно равнище), провеждане на конференции и семинари или създаване на цифрови хранилища и интерфейси, които да позволяват публикуване и достъп до примери за добри практики.  **В.ІІІ.7** Държавите-членки [на СЕ] трябва да гарантират, че участието на гражданите има реално въздействие върху процесите на вземане на решения, че гражданите са добре информирани за въздействието на тяхното участие и че виждат осезаеми резултати. Местните власти обаче трябва да бъдат честни с обществеността относно ограниченията на формите на участие и да избягват създаването на прекалени очаквания към възможностите да удовлетворят интересите на всички заинтересовани страни, особено когато трябва да се вземат решения за противоречащи си интереси, или за ограничени ресурс. |
|  | Липсата или оскъдността на информацията за визията, целите, приоритетите за развитие на общините и начините им за постигане вероятно е една от причините за пасивността и слабата заинтересованост на гражданите от местния обществен живот (освен, когато даден проблем пряко ги засяга). Изследването показа, че преобладаващата част от гражданите не са запознати с дейността на неправителствените организации и тяхната (потенциална) роля за разрешаване на местните проблеми и предизвикателства. | В тази връзка е препоръчително общините и организациите от третия сектор да повишат своята активност с оглед   * *Осигуряване на публичност и ясно комуникиране на визията, целите, приоритетите, мерките и инициативите за развитие на общините и местните общности както от страна на местните власти, така и от страна на неправителствения и гражданския сектор*   Препоръката кореспондира на текстовете, приети от Съвета на Европа, за предоставяне на информация и подобряване на комуникацията между властите и гражданите с оглед въвличането им в процеса на вземане на решения | **А.1** Държавите-членки [на СЕ] трябва да спазват принципите за предоставяне на информация, изложени в Конвенцията на Съвета на Европа за достъпа до официални документи (CETS No 205) във връзка с различните въпроси, засягащи местната общност, за да могат техните граждани да участват в решенията, които засягат тяхната общност или ги засягат поотделно, и да позволят прозрачност при вземането на решения от местните власти, като по този начин се повишава отчетността на вземащите решения;  **А.4** Държавите-членки [на СЕ] трябва да отдават голямо значение на комуникацията между властите и гражданите и да насърчават местните власти да поставят акцент върху участието на гражданите и внимателно да обмислят техните искания и очаквания, за да предвидят подходящ отговор на нуждите, които са изразили;  **В.ІІІ.5** Държавите-членки [на СЕ] трябва да предоставят на гражданите по-голямо влияние върху местното планиране и, по принцип, върху стратегически и дългосрочни решения. По конкретно:   1. да дадат на гражданите възможност да участват във различните етапи на процеса на взимане на решения по отношение на такива решения. Тези фази могат да бъдат: подготовка, приемане, прилагане, оценка и преформулиране на местните политики; 2. да илюстрират всеки етап на процеса с помощта на ясен, разбираем материал, който е лесно достъпен за обществеността, използвайки, ако е възможно, в допълнение към традиционните методи (карти, мащабни модели, аудиовизуални материали) други средства, достъпни чрез новите технологии; |
|  | Законът за местното самоуправление и местната администрация предвижда проучване потребностите на населението (чл. 49, ал. 1). Изследването, обаче, показа, че не винаги и не навсякъде местните власти инициират проучване на нуждите и очакванията на гражданите в различните местни политики. Неправителствените организации също не се чувстват достатъчно въвлечени във формулирането на политики, което следва да се предхожда от обществени обсъждания и проучвания. | Поради тази причина е препоръчително местните власти, с подкрепата на неправителствените организации и сдруженията на гражданското общество, като прилагат съвременни технологии, където е подходящо, да   * *Възприемат и прилагат подходящи инструменти за изследване на проблемите и предизвикателствата на местната общност.*   Препоръката е в унисон с текстовете, приети от Съвета на Европа, които насърчават страните членки да развиват проучвания и дискусии за разбиране на силните и слабите страни на различните инструменти за участие на гражданите в процеса на вземане на решения. | **А.4** – вж. по-горе  **А.5** Държавите-членки [на СЕ] трябва да възприемат всеобхватен подход към участието на гражданите, като вземат предвид както процесите на представителната демокрация, така и формите на пряко участие в процеса на вземане на решения и управлението на местните дела;  **В.ІІІ.2** Държавите-членки [на СЕ] трябва да развият, чрез проучвания и дискусии, разбиране за силните и слабите страни на различните инструменти за участие на гражданите в процеса на вземане на решения, да насърчат иновациите и експериментирането в усилията на местните власти да общуват с гражданите и активно да ги включат във взимането на решения;  **В.ІІІ.3** Държавите-членки [на СЕ] трябва да използват в пълна степен:   1. новите информационни и комуникационни технологии и да предприемат стъпки, за да гарантират, че местните власти и други публични органи използват (освен традиционните и все още ценни методи като официални обявления или официални брошури) пълния набор от налични комуникационни средства, като се консултират, например, с Препоръка CM/Rec (2009) 1 на Комитета на министрите към държавите-членки относно електронната демокрация (е-democracy) и Препоръка Rec (2004) 15 на Комитета на министрите на държавите-членки относно електронното управление e-governance); 2. повече съвещателни форми на вземане на решения, т.е. обмяна на информация и мнения (например публични срещи, събрания на граждани и журита, или различни видове граждански форуми, групи, панели и обществени съвети, чиято функция е да съветват или да правят предложения, или да провеждат кръгли маси, проучвания на общественото мнение и проучвания сред потребителите); |
|  | Изследването показа, че при възникнал проблем гражданите директно се свързват с местните власти, когато разрешаването му е от тяхната компетентност. Това вероятно се дължи на повишената прозрачност на работа и достъпност на администрацията в сравнение с предходни периоди. В такива ситуации, обаче, неправителствените организации не са неангажирани с адресирането на проблема, а биха могли да бъда въвлечени, още повече ако проблемът засяга по-голяма група граждани. | В тази връзка е препоръчително гражданите, при идентифициране на проблем, и местните власти, при търсене и обсъждане на решенията за неговото адресиране, да се стремят към   * *Привличане на неправителствени организации и сдружения на гражданското общество за обсъждане на възможни варианти за адресиране и решаване на идентифицираните проблеми*   Препоръката кореспондира на текстовете, приети през 2018 г. от външните министри на държавите-членки на Съвета на Европа, и по-специално на тези, приканващи ги да засилят ролята на сдруженията на гражданите във вземането на решения на местно ниво. | **А.4** – вж. по-горе;  **А.7** Държавите-членки [на СЕ] трябва да започнат със задълбочена оценка на ситуацията по отношение на местното участие, да установят подходящи модели (добри практики) и да въведат система за наблюдение за проследяване на всички промени, за да се установят причините за всяка положителна или отрицателна тенденция в участието на гражданите и да се измери въздействието на приетите механизми.  **А.12** Държавите-членки [на СЕ] трябва да признаят и да засилят ролята на сдруженията и на групите граждани като ключови партньори в развитието и поддържането на култура на участие и като движеща сила в практическото прилагане на демократичното участие.  **В.ІІІ.3 –** вж. по-горе |
|  | Според преобладаващата част от респондентите – и местни власти, и неправителствени организации, взаимодействието между тях не се осъществява въз основа на писмени и публично достъпни правила и процедури. В някои общини са приети и се прилагат наредби или други формални документи за предоставяне на средства за реализиране на проекти и инициативи със средства от общинския бюджет, и/или за обществено обсъждане на документи и нормативни актове. Липсват, обаче, правила и процедури за формално взаимодействие (извън финансирането на проекти и публичните консултации, регламентирани със закон), като например определяне на приоритетни области на взаимодействие, ресурси и участие на страните в реализирането на конкретни инициативи, начини и периодичност на комуникация и консултиране и пр. | В тази връзка е препоръчително местните власти, в сътрудничество със заинтересованите граждански организации, да   * *Създадат условия и ред за осъществяване на ефективно и ефикасно взаимодействие във всичките му измерения между местните власти, неправителствените организации и сдруженията на гражданското общество, като за целта всяка община съобразно местните специфики приеме формални правила и процедури, регламентиращи взаимодействието в процеса на формулиране, изпълнение и оценка на местни политики*   Изпълнението на препоръката ще улесни постигането на по-голямо съответствие с текстовете на Препоръка CM/Rec(2018)4 на Съвета на Европа. | **А.12** – вж. по-горе  **В.ІІІ.3** – вж. по-горе  **В.ІІІ.4** Държавите-членки [на СЕ] трябвада въведат или, където е необходимо, да подобрят законодателството или наредбите, които дават възможност за:   1. петиции, предложения и жалби, подадени от граждани към местния съвет или местната администрация; 2. инициативи, призоваващи изборните органи да се заемат със специфични въпроси, за да предоставят на гражданите отговор или да започнат процедура по референдум; 3. консултативни референдуми или референдуми за вземане на решения по въпроси от местно значение, инициирани от местните власти по собствена инициатива или по искане на местната общност, като се вземе предвид Кодекса за добра практика по референдумите, приет от Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия) (CDL-D (2007) 008rev); 4. механизми за сътрудничество на гражданите с органите за вземане на решения, включително представителни органи; 5. механизми за включване на гражданите в управлението (комисии на потребителите, съвети за партньорство, пряко управление на услугите от страна на гражданите, участие в бюджетната процедура[[16]](#footnote-16) и др.).   **В.ІІІ.6** Държавите-членки [на СЕ] трябва да разработят механизми за систематична обратна връзка с цел включване на гражданите в оценката и подобряването на управлението на местните дела и предоставяне на услуги като например проучвания на потребителите, потребителски панели, показатели за изпълнение или в избора на доставчици на различни услуги с цел повишаване на качеството на решенията и услуги и повишаване на отчетността.  **В.ІІІ.7** – вж. по-горе  **В.ІІІ.9** Държавите-членки [на СЕ] трябва да разработят квартални структури за участие, които да позволят на гражданите да влияят върху решения относно публичните инвестиции, зонирането или предоставянето на услуги, или да поемат отговорност за управлението на местните пространства, съоръжения и т.н., например чрез квартални съвети и форуми, участие в бюджетната процедура или доброволни групи. |
|  | Анализ/оценка на очакваните или реалните ефекти от приемането на даден акт или от провеждането на конкретна политика на местно ниво все още не се извършва, показват резултатите от Изследването. Предварителната оценка на въздействието, най-вече на общинските планове за развитие, в повечето случаи е формален процес, без в него да се влагат значителни ресурси. | В тази връзка, с оглед повишаване ефективността и ефикасността на местните политики, и подобряване взаимодействието между местните власти и гражданските организации, е препоръчително   * *Извършването на оценка на ефектите и/или въздействието от дадена политика или мярка да стане задължителен елемент от процеса на вземане на решения на местно ниво, включително чрез търсене на обратна връзка от гражданите и неправителствения сектор*.   Предложението съответства на Препоръката на Съвета на Европа, и по-специално на текстовете, касаещи участието на гражданите във вземането на решения, които пряко ги касаят и прилагането на механизми и инструменти за проучване на техните проблеми, нужди и очаквания. | **А.7** – вж. по-горе  **В.ІІІ.6** – вж. по-горе |
|  | Изследването показва, че устойчивостта на реализираните съвместно между местните власти и граждански организации проекти и инициативи рядко е във фокуса на внимание. Напротив. В повечето случаи нито общината, нито неправителствения сектор разполага или е в състояние да осигури ресурси за поддържане на резултатите, така че гражданите (и други заинтересовани страни) да продължат да се ползват от тях. | Поради тази причина е препоръчително и местните власти, и гражданските организации   * *Чрез подходящи мерки да гарантират устойчивостта на съвместни проекти и инициативи, особено след приключване на техния формален период на изпълнение*   Предложението е в унисон с приетата от СЕ препоръка през 2018 г., и по-специално в частта, касаеща възможността на гражданите да влияят върху решенията за публичните инвестиции, или да поемат отговорност за управлението на местните пространства. | **В.ІІІ.9**– вж. по-горе |
|  | Дискусиите с представители на местните власти и неправителствени организации показаха, че все още съществува практика новото ръководство на общината да преустановява или да не подкрепя инициативи или проекти, започнали в предходния мандат, независимо от това, че (част от) гражданите ги считат и възприемат за важни в контекста на местното развитие и местния обществен живот. | Като се има предвид, че органите на местното самоуправление и местните органи на изпълнителната власт се излъчват от мнозинството, но не от всички граждани на дадена община е резонно да се предложи,   * *Въз основа на споделените ценности за демокрация, върховенство на закона и добро управление, в общините да се изгражда култура на устойчиво взаимодействие между местните власти и неправителствения сектор, както и да се осигурява необходимата приемственост между отделните управленски мандати на местните власти*   Предложението не кореспондира на текст от Препоръката на Съвета на Европа. Независимо от това, приемствеността между отделните мандати на местните власти е предпоставка за осигуряване на устойчивост на проекти и инициативи, значими за местните общности, доказателство за съблюдаване на принципите за добро демократично управление. | Неприложимо. |
|  | Проучванията и фокус групите сред целевите групи показаха, че гражданите рядко разпознават неправителствените организации като проводник и защитник на своите интереси. Това, от една страна, се дължи на все още сравнително ниската гражданска култура и образование, а от друга – на недостатъчния капацитет (човешки, технически и финансов) на гражданските организации. | Поради тази причина е препоръчително и местните, и централните власти, съобразно своите правомощия, да оказват   * *Подкрепа на неправителствените организации и сдруженията на гражданското общество, за да достигат до гражданите и да стимулират тяхното участие в местни проекти, инициативи и каузи*.   Предложението кореспондира на текстовете от Препоръката на СЕ от 2018 г., и по-специално в частта ѝ, призоваваща страните-членки да признават и да засилват ролята на сдруженията и на групите граждани като ключови партньори в развитието и поддържането на култура на участие и като движеща сила в практическото прилагане на демократичното участие. | **А.12 –** вж. по-горе |
|  | Изследването показа, също така, че е налице потенциал и желание сред неправителствените организации да доставят услуги и да извършват дейности от името на или допълващи тези, осигурявани от публичните власти. Въпреки това, доминира мнението, че местните власти не ангажират в достатъчна степен гражданските организации в реализирането на местните политики, а там където това се случва, не винаги е съобразно ясни и прозрачни правила и процедури за финансиране и качество. | В тази връзка резултатите от Изследването показват, че е налице необходимост от:   * *Насърчаване общините, съобразно местните нужди и възможности, да делегират извършването на дейности и предоставянето на публични услуги от неправителствения сектор при прозрачни и публично оповестени финансови параметри и изисквания за качество, включително механизми за контрол и оценка на изпълнението на делегираните дейности*.   Предложението не кореспондира на текстове от Препоръката на Съвета на Европа, но беше формулирано, под една или друга форма, от почти всички участници в дискусиите. | Неприложимо. |
|  | Резултатите от Изследването показаха, че наличието на специален фонд за финансиране на местни инициативи (в повечето случаи реализирани от местни неправителствени организации), особено в малки населени места, е в състояние да адресира значителна част от проблемите на гражданите, особено на свързаните с благоустрояването и инфраструктурата. Някои общини не само планират средства за такива дейности, но привличат жители и граждански организации в комисиите за избор на проекти, които да бъдат финансирани. Тази практика се оказва успешна не само за подобряване на средата, но и за подобряване на взаимодействието и за повишаване на доверието в местните власти. | Изводът дава основание да се акцентира върху препоръката   * *Местните власти да бъдат насърчавани, съобразно техните приоритети и възможности, да създават условия за финансиране на местни проекти и инициативи[[17]](#footnote-17), като изборът на проектите и инициативите да се извършва съгласно прозрачна и публично оповестена процедура и от комисия, включваща представители на неправителствени организации и граждани.*   Предложението кореспондира на Препоръката на Съвета на ЕС и по-специално е в унисон с текста ѝ, призоваващ страните-членки да признават и засилват ролята на гражданските организации като ключови партньори в развитието и поддържането на култура на участие за местно развитие. | **А.12** – вж. по-горе  **А.12** Държавите-членки [на СЕ] трябва да признаят и да засилят ролята на сдруженията и на групите граждани като ключови партньори в развитието и поддържането на култура на участие и като движеща сила в практическото прилагане на демократичното участие. |

## **Приложение № 2**

## **Проучване на НСОРБ относно процеса на децентрализация на държавното управление в страната**

*Във връзка с възстановената работа на Съвета по децентрализация на държавното управление, НСОРБ провежда проучване сред общините.*

*Настоящата анкета включва както въпроси за Вашата оценка за изминалия период( 2016-2019 г.), така и Вашите конкретни предложения, които да включим при подготовката на новата Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация в периода 2021-2025 г.*

*След приключване на проучването на 9 октомври и обработка на резултатите, НСОРБ се ангажира чрез информационните си канали да уведоми всички общини за резултатите.*

*Отворени сме и за други предложения, засягащи подобряването на условията за работа* *на местните власти в страната и разчитаме на Вашата обратна връзка.*

*За Ваше улеснение, прилагаме кратко определение на процеса на децентрализация, според ЕХМС:*

* *Децентрализацията обхваща всички мерки на политическо равнище, които водят до прехвърляне на правомощия от страна на централното държавно равнище към местните и регионалните институции;*
* *Добре функциониращите местни и регионални органи на управление и ефективната децентрализация трябва да се основават на принципите на субсидиарност, пропорционалност и многостепенно управление;*
* *Субсидиарността като политически и правен принцип е решаващ стимул за децентрализация, тъй като чрез нея правомощията се разпределят на онези равнища, на които могат да бъдат най-ефикасно упражнявани;*
* *Един последователен процес на децентрализация може да бъде успешен, само ако прехвърлянето на правомощия към поднационалните власти е обвързано с подходящо предоставяне на необходимите финансови средства.*

|  |
| --- |
| *СЕКЦИЯ 1*  *КОНТАКТНА ИНФОРМАЦИЯ* |
| 1. Вие сте представител на община …………………………. |
| 2. Вашата позиция е (*Отбележете!):*  Изборно лице (кмет, председател на ОбС, общински съветник)  Ръководна (секретар, директор, началник отдел или сектор)  Експертна  Гражданска (гражданин, представител на НПО-сектора, представител на обществена услуга, представител на бизнеса) |
| 3. E-mail (*посочете електронна поща, на която да Ви изпратим потвърждение и допълнителна информация)* |
| 4. От колко години работите в системата на местното самоуправление и местната администрация …………………………………. |

|  |
| --- |
| *СЕКЦИЯ 2*  *ВИЗИЯ, СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ И ПРИОРИТЕТИ ЗА РАЗВИТИЕ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА В ПЕРИОДА 2021-2025*  *Въпросите в този раздел имат за цел да получим Вашите идеи и предложения за развитието на процеса на децентрализация в страната, които да бъдат разписани като конкретни мерки в Програмата за периода 2021-2025 г.* |
| 5. Степенувайте по важност ролята на следните предложения за приоритети и мерки до 2025 г.   | Предложения за приоритети / мерки | **основна** | **допълваща** | **с незначително въздействие** | **не мога да преценя** | | --- | --- | --- | --- | --- | | **Реорганизиране/преструктуриране на данъчната система с оглед засилване ролята и разнообразяване на местните данъци** (напр. преотстъпване на част от националните данъци, по-справедливо облагане на всички недвижими имоти, др.) |  |  |  |  | | **Оптимизиране на критериите за определяне и разпределение на субсидиите** (напр. за определяне на общия размер на капиталовата субсидия, създаване на Методика за оценка нуждите по поддържане на общинските пътища, достъпа на общините до изравнителна субсидия и др.) |  |  |  |  | | Оценка на възможността за **отпадане/редуциране на ДДС за някои публични услуг**и, предоставяни от общините |  |  |  |  | | Предоставяне/разширяване на **правомощията по управление на важни за местната общност дейности**, включително и по някои от делегираните (напр. в сферата на средното образование, в управлението на ВиК асоциациите, в контрола по спазване на местните наредби и др.) |  |  |  |  | | Създаване на **законови гаранции срещу прехвърляне на общините на финансово необезпечени и/или несвойствени** за местното самоуправление отговорности и дейности |  |  |  |  | | Предоставяне **управлението, съответно и приходите, на ресурси с местно значение** - природни, културни, исторически и др. (напр. земите по чл. 19, пещери, минерални води и т.н.) |  |  |  |  | | Разширяване **правомощията на местните власти за действие при извънредни положения и обстановки**. |  |  |  |  | | Разширени инструменти за **насърчаване на инвестиции от местно значение**, вкл. и при изграждане на индустриални паркове и др. |  |  |  |  | | Оптимизиране на законовата рамка за **междуобщинско сътрудничество** при съвместни икономически проекти, съвместно предоставяне на услуги и др. |  |  |  |  | | Укрепване капацитета на общините (технически и експертен) за разширено прилагане на **електронното управление и електронните услуги** |  |  |  |  | | Развитие на двустранни комуникационни канали за взаимодействие и активно **участие на местните общности в управлението на местните дела.** |  |  |  |  | | Други, моля добавете в полето |  | | | | |
| 6. Според Вас, какви други приоритети и мерки следва да бъдат включени в плановите документи относно децентрализацията? (*Дайте допълнителни аргументи и мотиви*) |
| 7. В кои нормативни актове според Вас е необходимо да бъдат направени промени, за да бъде гарантирано развитието на реална децентрализация в България? *(Посочете конкретни закони и актове, в които е необходимо да бъдат направени промени)* |

|  |
| --- |
| 8. Какви други дейности по представителство и лобиране трябва да предприеме НСОРБ за ускоряване на процесите на децентрализация на държавното управление? |

|  |
| --- |
| *СЕКЦИЯ 3*  *ОЦЕНКА НА СТЕПЕНТА НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В СТРАНАТА*  *Моля, попълнете по Ваша преценка и ако желаете!*  *Въпросите в този раздел се отнасят до изпълнението на Стратегията за децентрализация на държавното управление 2016-2025 г. и първата Програма за нейното изпълнение за периода 2016-2019 г.* |
| 9. Моля, оценете степента на постигане на стратегическите цели и приоритети за децентрализация на държавното управление в периода 2016-2019 г. *Посочените по-долу стратегически цели и приоритети са съгласно оригиналната им формулировка* *в Стратегията.*   | ***Оценка*** | ***Постигната във висока степен*** | ***Постигната в средна степен*** | ***Неизпъл-нена*** | ***Влошаване на условията*** | ***Целта/ мярката е неприложима за общините*** | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | **Стратегическа цел 1. Прехвърляне на правомощия и функции от централната към местната власт в основни сектори** | | | | | | | 1.1. Повишени възможности за предоставяне на допълнителни общински услуги |  |  |  |  |  | | 1.2. Преобразуване на делегирани на общините услуги в местни |  |  |  |  |  | | 1.3. Създаване на условия за участие на общините в развитието на общинските образователни институции |  |  |  |  |  | | 1.4. Повишаване правомощията на кметствата и на директорите на общински заведения |  |  |  |  |  | | **Стратегическа цел 2. Установяване на оптимално разпределение на ресурси между централното и местното ниво** | | | | | | | 2.1. Разширяване на собствената приходна база на общините |  |  |  |  |  | | 2.2. Анализ на общинските отговорности |  |  |  |  |  | | 2.2.1. Оценка на финансово неосигурените общински отговорности и предложения за законови промени |  |  |  |  |  | | 2.2.2. Разработване на нови механизми за разпределението и определянето на целевата субсидия за капиталови разходи и за разпределението на изравнителната субсидия |  |  |  |  |  | | **Стратегическа цел 3. Граждански контрол върху действията на публичните институции** | | | | | | | 3.1. Равноправно участие на местните власти при разработването на нормативната база, засягаща местното самоуправление |  |  |  |  |  |  | | 3.2. Разширяване участието на общинските структури при вземане на решения, засягащи техните компетенции |  |  |  |  |  | | 3.3. Стимулиране създаването на граждански структури на териториален принцип и участието им в местните политики |  |  |  |  |  | | **Стратегическа цел** 4. Повишаване влиянието на регионалните институции за провеждане на координирана политика за регионално развитие |  |  |  |  |  | | **10. Предлагам в бъдеще изцяло да отпаднат следните цели, приоритети и мерки** *(Можете да посочите само съответния номер на позицията от предходния въпрос.):*  **Моля, ако желаете дайте допълнителни пояснения и аргументи в подкрепа на дадените от Вас отговори по предходните въпроси:** | | | | | | | 11. Моля, оценете в каква степен се е променило финансовото състояние на Вашата община за последните 5 години.  11.1. Финансовото състояние на общината:  Значително се подобри  Подобри се като цяло  Няма промяна  Влоши се като цяло  Не мога да преценя  11.2. Финансовото състояние на общината в частта за делегираните от държавата дейности:  Значително се подобри  Подобри се като цяло  Няма промяна  Влоши се като цяло  Не мога да преценя  11.3. Финансовото състояние в частта за местните дейности  Значително се подобри  Подобри се като цяло  Няма промяна  Влоши се като цяло  Не мога да преценя | | | | | | |
| 12. Моля, ако желаете дайте конкретни примери в подкрепа на отговорите Ви по предходния въпрос! |

|  |
| --- |
|  |
| 13. Ако желаете, споделете Вашите конкретни оценки и препоръки към работата на НСОРБ по отношение на децентрализацията. |

*Благодарим Ви за отделеното време и отговорите на въпросите! Вашето мнение е важно за нас!*

## **Приложения № 3**

## **АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА**

## **ПРОЦЕСА НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ**

*Въпросите в анкетата се отнасят до изпълнението на Стратегията за децентрализация на държавното управление 2016-2025 г. и Програмата за нейното изпълнение за периода 2016-2019 г. Обобщената информация е изготвена на база изпратени отговори от 13 областни администрации в България.*

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

* 1. Повишаване възможности за предоставяне на допълнителни общински услуги.

| Постигната във висока степен | Постигната в средна степен | Неизпълнена | Не мога да преценя | Общо отговори |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 0 | 10 | 1 | 2 | 13 |

* 0 % са отговорили, че целта е постигната във висока степен
* **76,92 % са отговорили, че целта е постигната в средна степен**
* 7,69 % са отговорили, че целта е неизпълнена
* 15,39 % са отговорили, че не могат да преценят
  1. Преобразуване на делегирани на общините услуги в местни.

| Постигната във висока степен | Постигната в средна степен | Неизпълнена | Не мога да преценя | Общо отговори |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 0 | 7 | 3 | 3 | 13 |

* 0 % са отговорили, че целта е постигната във висока степен
* **53,86 % са отговорили, че целта е постигната в средна степен**
* 23,07 % са отговорили, че целта е неизпълнена
* 23,07 % са отговорили, че не могат да преценят

* 1. Създаване на условия за участие на общините в развитието на общинските образователни институции.

| Постигната във висока степен | Постигната в средна степен | Неизпълнена | Не мога да преценя | Общо отговори |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 11 | 0 | 1 | 13 |

* 7,69 % са отговорили, че целта е постигната във висока степен
* **84,62 % са отговорили, че целта е постигната в средна степен**
* 0 % са отговорили, че целта е неизпълнена
* 7,69 % са отговорили, че не могат да преценят
  1. Повишаване правомощията на кметствата и на директорите на общински заведения.

| Постигната във висока степен | Постигната в средна степен | Неизпълнена | Не мога да преценя | Общо отговори |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 7 | 2 | 3 | 13 |

* 7,69 % са отговорили, че целта е постигната във висока степен
* **53,85 % са отговорили, че целта е постигната в средна степен**
* 15,39 % са отговорили, че целта е неизпълнена
* 23,07 % са отговорили, че не могат да преценят

Общо по **стратегическа цел 1**, 67,31 % от отговорилите са посочили, че целта е постигната в средна степен.

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

2.1. Разширяване на собствената приходна база на общините

| Постигната във висока степен | Постигната в средна степен | Неизпълнена | Не мога да преценя | Общо отговори |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 0 | 6 | 2 | 5 | 13 |

* 0 % са отговорили, че целта е постигната във висока степен
* **46,15 % са отговорили, че целта е постигната в средна степен**
* 15,39 % са отговорили, че целта е неизпълнена
* 30,77 % са отговорили, че не могат да преценят

2.2. Анализ на общинските отговорности

| Постигната във висока степен | Постигната в средна степен | Неизпълнена | Не мога да преценя | Общо отговори |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 0 | 7 | 2 | 4 | 13 |

* 0 % са отговорили, че целта е постигната във висока степен
* **53,85 % са отговорили, че целта е постигната в средна степен**
* 15,39 % са отговорили, че целта е неизпълнена
* 30,76 % са отговорили, че не могат да преценят

**Общо по стратегическа цел 2,** 50,00 % от отговорилите са посочили, че целта е постигната в средна степен.

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

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

| Постигната във висока степен | Постигната в средна степен | Неизпълнена | Не мога да преценя | Общо отговори |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 7 | 4 | 1 | 13 |

* 7,69 % са отговорили, че целта е постигната във висока степен
* **53,85 % са отговорили, че целта е постигната в средна степен**
* 30,77 % са отговорили, че целта е неизпълнена
* 7, 69 % са отговорили, че не могат да преценят

3.2. Разширяване участието на общинските структури при вземане на решения, засягащи техните компетенции.

| Постигната във висока степен | Постигната в средна степен | Неизпълнена | Не мога да преценя | Общо отговори |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 2 | 6 | 2 | 3 | 13 |

* 15,39 % са отговорили, че целта е постигната във висока степен
* **46,15 % са отговорили, че целта е постигната в средна степен**
* 15,39 % са отговорили, че целта е неизпълнена
* 23,07 % са отговорили, че не могат да преценят

3.3. Стимулиране създаването на граждански структури на териториален принцип и участието им в местните политики.

| Постигната във висока степен | Постигната в средна степен | Неизпълнена | Не мога да преценя | Общо отговори |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 0 | 5 | 4 | 4 | 13 |

* 0 % са отговорили, че целта е постигната във висока степен
* **38,46 % са отговорили, че целта е постигната в средна степен**
* 30,77 % са отговорили, че целта е неизпълнена
* 30,77 % са отговорили, че не могат да преценят

Общо по **стратегическа цел 3**, 46,15 % от отговорилите са посочили, че целта е постигната в средна степен.

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

4.1. Създаване на деконцентрирани институции на регионално равнище.

| Постигната във висока степен | Постигната в средна степен | Неизпълнена | Не мога да преценя | Общо отговори |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 2 | 5 | 4 | 2 | 13 |

* 15,39 % са отговорили, че целта е постигната във висока степен
* **38,46 % са отговорили, че целта е постигната в средна степен**
* 30,77 % са отговорили, че целта е неизпълнена
* 15,39 % са отговорили, че не могат да преценят

4.2. Укрепване капацитета на регионалните институции и разширяване сферата на тяхната компетентност.

| Постигната във висока степен | Постигната в средна степен | Неизпълнена | Не мога да преценя | Общо отговори |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 8 | 4 | 0 | 13 |

* 7,69 % са отговорили, че целта е постигната във висока степен
* **61,54 % са отговорили, че целта е постигната в средна степен**
* 30,77 % са отговорили, че целта е неизпълнена
* 0 % са отговорили, че не могат да преценят

4.3. Проучване на възможностите за създаване на второ ниво на местно самоуправление.

| Постигната във висока степен | Постигната в средна степен | Неизпълнена | Не мога да преценя | Общо отговори |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 3 | 7 | 2 | 13 |

* 7,69 % са отговорили, че целта е постигната във висока степен
* 23,07 % са отговорили, че целта е постигната в средна степен
* **53,85 % са отговорили, че целта е неизпълнена**
* 15,39 % са отговорили, че не могат да преценят

Общо по **стратегическа цел 4**, 41,02 % от отговорилите са посочили, че целта е постигната в средна степен., а 38,46 % - че целта е неизпълнена.

## **Приложение № 4**

## **Базови стойности на финансови/ фискални индикатори за 2020 г. и тенденции в тяхното изменение през последния петгодишен период**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **(в млн. лв.)** | | | | | |
| **Финансови индикатори** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |
| **БВП** | 95 130,6 | 102 345,1 | 109 743,4 | 119 772,3 | 119 088,8 |
| 1. приходи на общините | 2 133,1 | 2 221,3 | 2 351,4 | 2 411,6 | 2 379,8 |
| 2. трансфери на общините | 3 121,8 | 3 500,3 | 4 011,3 | 4 488,0 | 5 359,9 |
| 3. безлихвени заеми на общините | 137,8 | 12,4 | -49,2 | -24,4 | -20,8 |
| Постъпления по бюджетите на общините (1.+2.+3.) | 5 392,7 | 5 734,0 | 6 313,5 | 6 875,2 | 7 718,9 |
|  |  |  |  |  |  |
| **• Дял на постъпленията по бюджетите на общините в БВП** | **5,7%** | **5,6%** | **5,8%** | **5,7%** | **6,5%** |
| Общо разходи по КФП | 31 631,9 | 33 582,8 | 38 432,3 | 44 007,9 | 46 555,1 |
| Разходи по бюджетите на общините | 5 164,1 | 5 511,5 | 6 205,1 | 7 020,5 | 7 309,7 |
| **• Дял на разходите по бюджетите на общините в разходите по КФП** | **16,3%** | **16,4%** | **16,1%** | **16,0%** | **15,7%** |
| Данъчни приходи по КФП | 26 902,7 | 29 581,3 | 32 235,5 | 35 280,6 | 35 848,3 |
| Данъчни приходи на общините | 875,5 | 925,0 | 989,0 | 1 040,9 | 1 069,9 |
| **• Дял на данъчните приходи по бюджетите на общините в данъчните приходи по КФП** | **3,3%** | **3,1%** | **3,1%** | **3,0%** | **3,0%** |
|  |  |  |  |  |  |
| Разходи за местни дейности на общините | 2 490,1 | 2 534,0 | 2 858,2 | 3 100,4 | 2 874,6 |
|  |  |  |  |  |  |
| **• Дял на приходите по бюджетите на общините спрямо всички постъпления (приходи и бюджетни взаимоотношения)** | **39,6%** | **38,7%** | **37,2%** | **35,1%** | **30,8%** |
| **• Дял на бюджетните трансфери и временни безлихвени заеми в общо разходи по бюджетите на общините** | **63,1%** | **63,7%** | **63,9%** | **63,6%** | **73,0%** |
| **• Дял на разходите за местни дейности в общо разходи по бюджетите на общините** | **48,2%** | **46,0%** | **46,1%** | **44,2%** | **39,3%** |
|  | | | | | |

1. *Дейности: 604 Осветление на улици и площади, 606 Изграждане, ремонт и поддържане на уличната мрежа, 831 Управление,контрол и регулиране на дейностите по транспорта и пътищата, 834 Дейности по автомобилния транспорт и 849 Други дейности по транспорта, пътищата, пощите и далекосъобщенията.* [↑](#footnote-ref-1)
2. Повече информация за четвъртата процедура по присъждане на Европейския етикет за иновации и добро управление на местно ниво може да бъде намерена на следния линк: <https://www.mrrb.bg/bg/administrativno-teritorialno-ustrojstvo/dobro-demokratichno-upravlenie/etiket-za-inovacii-dobro-upravlenie-na-mestno-nivo/chetvurta-procedura/>

   Повече информация за петата процедура по присъждане на Европейския етикет за иновации и добро управление на местно ниво може да бъде намерена на следните линкове:

   <https://www.mrrb.bg/bg/administrativno-teritorialno-ustrojstvo/dobro-demokratichno-upravlenie/evropejski-etiket-za-inovacii-i-dobro-upravlenie-na-mestno-nivo/peta-procedura/>

   <https://www.mrrb.bg/bg/administrativno-teritorialno-ustrojstvo/dobro-demokratichno-upravlenie/evropejska-strategiya-za-inovacii-i-dobro-upravlenie-na-mestno-nivo/nacionalna-platforma-na-partniorite-za-dobro-demokratichno-upravlenie-na-mestno-nivo/> [↑](#footnote-ref-2)
3. Докладът от изследването може да бъде намерен на следния линк: <http://www.self.government.bg/download.php?p=5245504f52542046494e414c2030383035323031392e706466&r=313631303534373036302e706466> [↑](#footnote-ref-3)
4. През 2020 г. бе проведен трети поред мониторинг, като резултатите от него ще бъдат изготвени и представени за разглеждане в Конгреса до края на 2021 г. [↑](#footnote-ref-4)
5. Документите в резултат от всички извършени мониторингови посещения са достъпни на следния линк: <https://www.coe.int/en/web/congress/congress-reports#{%2254213415%22:[7]}>

   Препоръка 310 (2011) за състоянието на местното и регионално самоуправление в Република България е достъпна в превод на български език на следния линк: <http://www.self.government.bg/download.php?p=5245432d3331302d323031312d42756c67617269615f62672e706466&r=313332313335393130312e706466> [↑](#footnote-ref-5)
6. Обсъдена и приета от Конгреса на 17 юни 2021 г., 2-ро заседание (вж. документ [CG(2021)40—20](https://rm.coe.int/monitoring-of-the-application-of-the-european-charter-of-local-self-go/1680a28bb8), обяснителен меморандум), съдокладчици: Брайъни Рудкин, Обединено кралство (L, SOC/G/PD) и Ранди Мондорф, Дания (R, ILDG). [↑](#footnote-ref-6)
7. OECD (2021), Decentralisation and Regionalisation in Bulgaria. Towards Balanced Regional Development, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, [*https://doi.org/10.1787/b5ab8109-en*](https://doi.org/10.1787/b5ab8109-en) [↑](#footnote-ref-7)
8. Становището на МФ е, че формулираната стратегическа цел и приоритетите към нея са неясни и се нуждаят от редакция. [↑](#footnote-ref-8)
9. Съгласно формулировка на стратегическата цел, дадена от НСОРБ. [↑](#footnote-ref-9)
10. Съгласно формулировка на стратегическата цел, дадена от МФ. [↑](#footnote-ref-10)
11. Съгласно формулировка на приоритета, дадена от НСОРБ. [↑](#footnote-ref-11)
12. Съгласно формулировка на приоритета, дадена от МФ. [↑](#footnote-ref-12)
13. Наименованието на приоритета е съгласно окончателното становище на Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за регионално развитие“, МРРБ. [↑](#footnote-ref-13)
14. Съгласно ЗПФ и ЕБК като приходи се определят постъпления от данъци, такси, глоби, санкции и неустойки, дивиденти и други доходи от финансови активи, постъпления от реализация и използване на нефинансови активи и предоставяне на услуги (Раздел І и подраздел А от раздел ІІІ на ЕБК). В това понятие не се включват бюджетните взаимоотношения – трансфери и временни безлихвени заеми, които също са значим източник на финансиране на общински разходи, но не се класифицират като приходи по смисъла на ЗПФ. [↑](#footnote-ref-14)
15. \* Неофициален превод от английски език. [↑](#footnote-ref-15)
16. Терминът "participatory budgeting" се използва за описание на процес на демократично обсъждане и вземане на решения, в който гражданите решават как да разпределят част от общинския или публичния бюджет. Този процес позволява на гражданите да идентифицират, да обсъждат и да приоритизират проектите за публични разходи, т.е. дава им право да вземат реални решения за това как се харчат парите. [↑](#footnote-ref-16)
17. По подобие на „Обществен форум за реализация на партньорски проекти” в община Троян (за повече информация виж „18-то издание на „Обществен форум“, в рамките на който общината финансира граждански проекти и инициативи, интернет адрес <http://www.troyan.bg/news/news1/2599-18-to-izdanie-na-obshtestven-forum-v-ramkite-na-koito-obshtinata-finansira-grazhdanski-proekti-i-initziativi.html>; и „Покана за обсъждане на проектни предложения - Обществен форум“, интернет адрес: <http://www.troyan.bg/news/news1/2641-pokana-za-obsazhdane-na-proektni-predlozheniya-obshtestven-forum.html>). [↑](#footnote-ref-17)