**Д О К Л А Д**

**Относно:** Изпълнение на Стратегията за децентрализация 2016-2025 г. и развитие на процеса на децентрализация през периода 2016-2019 г.

Децентрализацията обхваща всички мерки на политическо равнище, които са насочени към укрепване ролята на местните и регионалните власти в процеса на вземане на решения и водят до прехвърляне на правомощия от страна на централното държавно управление към местните и регионалните институции.

С Решение на Министерския съвет № 735  от 8 септември 2016 г. беше приета Стратегия за децентрализация 2016-2025 г. и Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода 2016-2019 г.

Стратегията за децентрализация 2016-2025 г. основно цели да мобилизира и стимулира действия от страна на заинтересованите страни на национално, регионално и местно ниво, така че гражданите да могат да се възползват от доброто управление посредством постоянно подобряване на качеството на публичните услуги, ангажиране на населението в обществения живот и провеждането на политики съответстващи на законно обоснованите очаквания на хората. Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация обхваща инструментариум за постигане на заложените в нея стратегически цели, приоритети и мерки и е разработена за периода 2016-2019 г. Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) като една от водещите отговорни институции за провеждането на държавната политика в областта на децентрализацията на държавното управление извършва наблюдение на постигнатия напредък за изпълнение на целите на политиката за децентрализация, в т.ч. изпълнението на целите, приоритетите и мерките от Стратегията за децентрализация.

В изпълнение на целите на Стратегията с Постановление № 157 на Министерския съвет от 01.08.2013 г. е създаден Съвет по децентрализация на държавното управление (СДДУ). Съгласно чл. 1, ал. 1, т. 4 от това Постановление СДДУ като постоянно действащ консултативен орган на Министерския съвет при провеждането на държавната политика в областта на децентрализацията на държавното управление, извършва ежегодно наблюдение на постигнатия напредък за изпълнение на целите на политиката за децентрализация. Тъй като срокът на действие на първата Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода 2016 – 2019 г. вече е изтекъл, е необходимо да се извърши актуализация на Стратегията.

На базата на аналитичен преглед на постигнатите досега резултати общата оценка показва, че е необходим по-значим напредък на процеса на децентрализация, като се търси широка политическа подкрепа в дългосрочен план, за да се гарантира устойчивост на реформите и надграждане на резултатите. Въпросът за децентрализацията на практика не заема достатъчно важно място в политическия дневен ред. Основната причина за това е, че процесът на децентрализация, който предполага прехвърляне на ресурси и на компетенции по вземането на решения относно използването на тези ресурси към по-ниските нива в системата за управление, се предполага, че може да има отрицателен ефект върху управлението и контрола на макроикономическата ситуация в страната. Становището на МРРБ по този въпрос е ясно и насочва вниманието към едно оптимално разпределение на правомощия и ресурси между централната н местните власти, което е предпоставка за осигуряване на стабилно и ефективно управление в страната. Наличие на подходяща среда за ефективно н ефикасно функциониране на публичните институции на различните териториални нива има, но е необходимо обхватът на отговорностите им за осъществяване на обществени функции да е съобразен с принципа на субсидиарност и институциите да имат адекватни права и ресурси, за да могат да вземат решения и да финансират предоставянето на повече и по-качествени публични услуги на потребителите.

За установяване на актуалните проблеми и предизвикателства пред процеса на децентрализация в България, както и за подобряване на управлението на процеса на национално, регионално и местно ниво в краткосрочен и средносрочен план от страна на МРРБ е поискана информация от отговорните институции, участващи активно в прилагането на Стратегията за децентрализация. 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., както и предложения за актуализация на приетите цели, приоритети и мерки, които да залегнат в Стратегията за децентрализация за останалия период от нейното действие. Информацията е предоставена на Секретариата на СДДУ - Дирекция „Устройство на територията и административно-териториално устройство“, в МРРБ. Тя е анализирана и включена в настоящия доклад.

Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода 2016-2019 г. обхваща 32 мерки, насочени към изпълнението на 12 приоритета и 4 стратегически цели.

По **Стратегическа цел 1** „Прехвърляне на правомощия и функции от централната към местната власт в основни сектори“ е представена информация от отговорните институции за изпълнение на шест от общо единадесет мерки са изпълнени шест от общо единадесет мерки, като постигнатите конкретни резултати включват:

* 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 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.

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 са изпълнени пет от общо осем мерки, като 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 таксиметров превоз на пътници, който постъпва в общинския бюджет и в тази връзка се явява нов приходоизточник за общините;
* Въвеждане на нов начин за определяне на таксата за битови отпадъци след 2022 г.;
* 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/;
* Създаване на механизми за консултиране с гражданите и бизнеса при публично обсъждане на проекта на общинския бюджет и на резултатите от изпълнението му;
* Предоставени безвъзмездно за управление на общините 16 броя имоти, представляващи археологически недвижими културни ценности;
* Разработен и утвърден нов механизъм за разпределението и определянето на общия размер на капиталовата субсидия за общините;
* Промяна в механизма за разпределение на изравнителната субсидия, утвърдена със Закона за държавния бюджет на република България за 2019 г. Предложението за промяна е изготвено на база на направените изводи, като се цели 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.

По **Стратегическа цел 3** „Граждански контрол върху действията на публичните институции“ е представена информация от отговорните институции за изпълнение на четири от общо пет мерки са изпълнени четири от общо пет мерки, като постигнатите конкретни резултати включват:

* Осъществени инициативи за прилагане на 12-те принципа за добро демократично управление на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво на Съвета на Европа, финансирани със средства от Оперативна програма „Добро управление“;
* 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.

По **Стратегическа цел 4** „Повишаване влиянието на регионалните институции за провеждане на координирана политика за регионално развитие“ е представена информация от отговорните институции за изпълнение на шест от общо осем мерки са изпълнени шест от общо осем мерки, като постигнатите конкретни резултати включват:

* Разработен анализ на състоянието и прогноза на количествените параметри на съществуващите райони от ниво 2;
* Направени предложения за промени в обхвата на границите на районите от ниво 2, които не са приети;
* Разработен е социално-икономически анализ на районите;
* Разработен 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“;
* МРРБ е в процес на изпълнение на споразумението 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 очакваните резултати от изпълнението включват изготвянето на аналитичен доклад 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 заедно с пътна карта за бъдещи реформи;
* Сключени са споразумения за консултантски услуги с ОИСР и Световна банка за подкрепа на процеса по подготовка за новия планов и програмен период 2021-2027 г.;
* По споразумението с ОИСР е проведен международен семинар, консултации под формата на фокус групи, засягащи темите за децентрализация и многостепенно управление;
* МРРБ е в процес на изпълнение на споразумение 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 Регионалните съвети за развитие (РСР) и тяхното участие в изпълнението на новата Оперативна програма „Развитие на регионите“ (ОПРР) 2021-2027 г. Част от очакваните резултати от проекта включват 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 Закон за изменение и допълнение на Закона за регионалното развитие (ЗИД на ЗРР) влязъл в сила и обнародван в Държавен вестник – бр. 21 от дата 13.03.2020 г. и проект на Правилник за прилагане на ЗРР (ППЗРР), в който функциите, състава, правомощията и източниците за финансиране на работата РСР са подробно разписани. Проектът на ППЗРР преминава по процедурата за междуведомствено съгласуване и предстои неговото приемане от Министерския съвет. Очаква се процесът по трансформиране на РСР да приключи до края на 2020 г. Предвидено е осъществяването на поредица от действия (кампании, срещи, обучения) за сформиране на новите РСР, съгласно законодателните промени. В процеса на трансформиране на новите РСР, МРРБ ще получава подкрепа в процеса по линия на споразуменията с ОИСР и Световна банка;
* В рамките на споразумението със Световната банка се изготвя анализ относно нуждите от провеждане на обучения във връзка с повишаване на техническия и административния капацитет на Регионалните съвети за развитие. Споразумението към момента се намира в третия, последен компонент от своето изпълнение, МРРБ продължава да получава текуща 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 интегрирани териториални инвестиции в новия програмен период;
* Пилотният проект за изграждане на административен капацитет на Управляващия орган на ОПРР за подготовка за програмния период 2021 – 2027 г., който се изпълнява с подкрепата на Европейската комисия и ОИСР, е представила резултати във вид на Пътна карта с последователност от действия, насочени към цялостно въздействие и промяна по отношение управлението и прилагането на ЕСИФ. Проектът навлиза в своята втора фаза, която ще допринесе за изпълнението на цел 2.2, действие 1: *Разработване и стартиране на вътрешен и външен процес на консултации със заинтересованите страни* за идентифициране на пропуски в капацитета на РСР, особено при подбора и оценката на проекти през следващия програмен период. В изпълнение на съвместния проект с ОИСР, насочен към многостепенното управление и децентрализацията, през месец март се подготвиха семинари в София и Пловдив за представяне на международния опит и обсъждане на възможните варианти за осъществяването на този процес в България. Събитията бяха отложени поради необходимостта от прилагане на строги мерки за преодоляване на кризата с COVID–19. Предстои финализирането на доклада на ОИСР с изводи и препоръки по отношение на многостепенното управление и децентрализацията;
* Предоставени са координиращи функции на областния управител, чрез участието му като член с право на глас в Регионалния съвет за развитие;
* 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;
* 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 Интегрирани териториални инвестиции в периода 2021-2027 г.

Общата констатация е, че от общо 32 мерки, залегнали в Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода 2016-2019 г. са изпълнени дейности по 21 мерки, или 65,6% от всички мерки, като неизпълнените са по обективни причини, например липса на финансови средства или поради отпаднала необходимост. Най-висок е процентът на изпълнение на мерките от Стратегическа цел 3 – 80%, следвани от Стратегическа цел 4 – 75%, Стратегическа цел 2 – 62,5% и Стратегическа цел 1 – 54,5%.

Планираните финансови ресурси за изпълнение на целите включени в Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода 2016-2019 г. са в размер на 1 889 хил.лв. Не е отчетено финансовото изпълнение на по-голямата част от мерките към края на периода. Отчетени са финансовите ресурси при изпълнение на мерките по Стратегическа цел 3 в размер на 187 747 лв. и по Стратегическа цел 4 в размер на 3 314.50 хил.лв.

По предложение на отговорните институции девет от мерките следва да отпаднат или да бъдат преформулирани поради това, че не са актуални или е необходимо да бъдат съобразени с действащата нормативна уредба. По отношение направените предложения за актуализация на приетите цели и приоритети, които да залегнат в Стратегията за децентрализация за останалия период от нейното действие до 2025 г., се подкрепя становището, че са нужни промени с цел фокусиране на усилията върху ограничен брой приоритети, подобряване на междуинституционалната координация и постигане на синергични ефекти. Това от своя страна като цяло би довело до по-ефективно и по-ефикасно провеждане на политиката в областта на децентрализацията на държавното управление. Така например, Националното сдружение на общините в Република България е предложило по Стратегическа цел 4 „Повишаване влиянието на регионалните институции за провеждане на координирана политика за регионално развитие“ да отпадне Приоритет 3 „*Проучване на възможностите за създаване на второ ниво на местно самоуправление”* и предвидените в него 2 мерки. Мотивите са, че мярката не е реалистична като изпълнение и едва ли ще доведе до конкретни управленски решения, както и че в програмите на парламентарно представените политически сили не се предвижда създаване на второ ниво на самоуправление в Република България. В практиката на европейските страни през последното десетилетие се наблюдават противоположни тенденции - съкращаване на междинни нива на самоуправление.

МРРБ също предлага актуализация на приоритетите и мерките по Стратегическа цел 4, както следва: Приоритет 1 „*Създаване на деконцентрирани институции на регионално равнище“* да отпадне или да се обедини с Приоритет 2 „*Укрепване капацитета на регионалните институции и разширяване сферата на тяхната компетентност“*, като се формулира нов приоритет: „Укрепване капацитета на регионалните институции и разширяване сферата на тяхната компетентност с цел продължаване на процеса на деконцентрация“, включващ следните мерки:

*1.Предоставяне правомощия на регионалните институции да управляват средства по програмите на ЕС след 2020 г.;*

*2. Повишаване на капацитета на регионалните институции за провеждане на регионална политика;*

*3. Изпълнение на Пътна карта за реализиране на промени в политиката за регионално развитие.*

Важен приоритет, към който трябва да бъдат насочени повече усилия, е финансовата децентрализация, като подходящите реформи в тази област могат да насърчат икономическия растеж, инвестициите в работни места и доброто демократично управление на местно ниво. Отчитайки нуждата от засилване на реформите и разработване на оптимален модел на фискална децентрализация в България, МРРБ разработи предложение в партньорство с Националното сдружение на общините в Република България за изграждане на устойчива дългосрочна стратегическа рамка на бюджетната и данъчната политика, позволяваща на местните власти ефикасно планиране на инвестиции в икономически растеж и добро управление на местно ниво. Проектното предложение обаче не получи финансиране по Програмата на Европейския съюз за подкрепа на структурни реформи 2017-2020, независимо че беше одобрено за финансиране на национално ниво от Министерския съвет. Друго очертаващо се като приоритетно направление на децентрализацията е общинското сътрудничество и многостепенното управление, гарантиращи взаимодействието на всички управленски и административни равнища при упражняване на правомощията и при вземане на решения за постигане на балансирано и устойчиво местно и регионално развитие.

Общият извод, който се налага е, че Стратегията за децентрализация трябва да интегрира ясно определени секторни политики и цели, които реално допринасят за постигане на оптимална и балансирана децентрализация, както и за насърчаване на местните власти да провеждат политики за устойчиво икономическо и социално развитие. В контекста на новите предизвикателства, свързани с европейската интеграция и глобалното партньорство, конкурентоспособността, устойчивото развитие и управлението на кризи, е необходим нов подход и инструментариум за осигуряване на ефективност и ефикасност на процеса на децентрализация на управлението на страната.

**Институционална ангажираност за изпълнение на Стратегията за децентрализация 2016-2025 г. и Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода 2016-2019 г.**

От приемането на Стратегията за децентрализация 2016-2025 г. и Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода 2016-2019 г. през 2016 г. до средата на 2020 г. не е провеждано заседание на СДДУ.

На 26.08.2020 г. в Министeрството на регионалното развитие и благоустройството беше проведено заседание на Съвета по децентрализация на държавното управление, на което беше представен и обсъден Доклад относно изпълнение на Стратегията за децентрализация 2016-2025 г. и развитие на процеса на децентрализация през периода 2016-2019 г.; Перспективи и предизвикателства пред децентрализацията в България в средносрочен и дългосрочен план – предложения за актуализация на Стратегията след 2020 г.; Децентрализацията като шанс за социално-икономическото възстановяване на общините в условията на пандемичната криза.

**Секретариат на Съвета по децентрализация на държавното управление,**

***Министерство на регионалното развитие и благоустройството***