

**Стратегия за децентрализация в
България,
обединяваща децентрализацията на правомощия
и финансовата децентрализация**

София, март, 2005 г.

С Ъ Д Ъ Р Ж А Н И Е

1. ВЪВЕДЕНИЕ	3
2. СЪСТОЯНИЕ НА ПРОЦЕСИТЕ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ДЕКОНЦЕНТРАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ	7
2.1. Децентрализация и деконцентрация на управлението	7
2.2. Основополагащи принципи на процеса на децентрализация	11
<i>Принципи определящи процеса на децентрализация</i>	<i>12</i>
2.3. Развитие на процеса на децентрализация в България след 1991 г.	13
2.4. SWOT – Анализ и възможното му приложение за характеризиране на процесите на децентрализация и деконцентрация	18
2.5. Същност на териториалния модел на децентрализация. Разпределение на правомощията и функциите между централната и местната власт	19
2.6. Водещи правила при провеждане на децентрализацията на правомощия и функции от централната към местната власт	20
3. ВИЗИЯ, СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ, ПРИОРИТЕТИ И МЕРКИ НА СТРАТЕГИЯТА	23
3.1. Визия на Стратегията	23
3.2. Стратегически цели	24
3.3. Приоритети	24
4. ПРОГРАМА ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СТРАТЕГИЯТА	26
4.1. Същност и предназначение на Програмата за изпълнение на стратегията	26
4.2. Обвързване на мерките с целите и приоритетите на Стратегията	32
4.3. Механизми и инструменти за изпълнение на Стратегията и Програмата	34
5. КОНТРОЛ И КООРДИНАЦИЯ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА СТРАТЕГИЯТА	35

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Стратегията за децентрализация е разработена в изпълнение на задачата по т.2.4. “Разработване на Стратегия за децентрализация в България, обединяваща децентрализацията на правомощия и финансовата децентрализация.” от раздел “Децентрализация на държавното управление” на Програмата за изпълнение на Стратегията за модернизиране на държавната администрация от присъединяване към интегриране, 2003-2006, за периода 2004 – 2006 г., приета с Решение на Министерския съвет N 924 от 26 ноември 2004 година.

Стратегията за децентрализация е важен програмен документ при провеждане на политиката за усъвършенстване на териториалното управление. Стратегията дава насоки за децентрализацията на правомощия между нивата на управление при взаимнообвързано и интегрирано провеждане заедно с финансовата децентрализация. Целите, които се поставят са: да се дефинират визията, стратегическите цели и приоритетите на децентрализацията и деконцентрацията в България; да се прецизира ролята и задълженията на институциите на централно и местно ниво и да се обосноват необходимите действия за постигане на целите.

Независимо от факта, че се разработва като интегрална част от Стратегията за модернизиране на държавната администрация от присъединяване към интегриране, 2003 – 2006 г. Стратегията за децентрализация обхваща времеви хоризонт 2005 – 2015 г. Този срок е избран, за да гарантира частична обвързаност с плановете и програмни документи в областта на регионалната политика и с Националната стратегия за регионално развитие, чието изпълнение, съгласно §1 от Преходните и заключителни разпоредби на Постановление на Министерския съвет №317 от 2004 г. приключва през 2015 г. По този начин се цели обвързаност на процеса на децентрализация и процеса на регионално развитие. От друга страна срокът е избран, така че да покрива два пълни мандата на Народното събрание, с което се цели постигане на приемственост. Стратегията ще послужи като основа за разработване на конкретна национална програма за постигане на целите и приоритетите.

Необходимостта от приемане на Стратегия за децентрализация от една страна се обуславя от етапа на развитие на нашата страна, а от друга това е в синхрон и с провежданата дългосрочна политика на децентрализация в страните-членки на Европейския съюз. В контекста на перспективното развитие на страната, провеждането на децентрализацията е двигател на цялостния процес на устойчиво и балансирано развитие.

Приемането на настоящата стратегия е важно от гледна точка на необходимостта от създаване на действащ политически и програмен документ, който да обвърже модернизацията на държавната администрация с процеса на децентрализация.

Правителството взема предвид констатациите на Европейската комисия в годишния доклад за напредъка на България през 2004 г., в който комисията посочва: “Следва да се даде приоритет на разработването на стратегическа политика, насочена към местните и регионалните администрации. Повече внимание следва да се обърне на изпълнението на достиженията на правото на ЕС на регионално и местно ниво.” В общата оценка направена от комисията по Глава 21 «Регионална политика и координация на структурните инструменти» се препоръчва «да се обърне внимание на законодателната рамка относно местните и регионални администрации, които ще играят важна роля при прилагането на *acquis*».

Правителството ясно съзнава, че едно оптимално разпределение на правомощия, между централната и местните власти е предпоставка за осигуряване на стабилно и ефективно управление в страната.

Правителството отчита необходимостта от засилване ролята на областния управител в процеса на децентрализация, както и на координацията между териториалните звена на министерствата с цел повишаване качеството на публичните услуги.

Общите тенденции в Европа също са в посока на по-нататъшно засилване на процесите на децентрализация и регионализация. Ефективността на усвояване на структурните фондове от страна на България би се увеличила значително, ако в резултат на децентрализацията се създадат субекти на областно ниво, които имат капацитет да бъдат бенефициенти. България е една от малкото страни в Европа, която няма второ ниво на самоуправление. В тази връзка е и Препоръката в т.4, VII от Резолюция 1211 от 2000 г. на Асамблеята на Съвета на Европа, относно създаването на пряко избираеми съвети в 28-те области в България. Ако приеме препоръката правителството следва да изгради второ ниво на местно самоуправление, съответстващо на моделите на самоуправление в страни със сходна форма на държавно устройство.

В Стратегията е предложено разработването на Програми за нейното изпълнение за периодите 2005 – 2009 г. и 2009 –2015 г., в съответствие с приетите срокове за изпълнение ѝ.

В процеса на създаване на стратегията се:

- Анализират и оценяват процесите на децентрализация в националната територия, които пряко са свързани с функционирането на териториалното управление и самоуправление, както и нуждата от тяхното усъвършенстване;
- Определят целите и приоритетите на административната и финансовата децентрализация на основата на предварително дефинирани принципи и характеристики на този процес;
- Отчете развитието на процеса в съответствие с европейските принципи, подходи и политики, като се приложи и натрупания положителен опит в рамките на ЕС, Съвета на Европа и водещите европейски държави;

По отношение на основните принципи при създаването и изпълнението на стратегията се обръща по-специално внимание върху следните принципи:

- **Адекватност на стратегията** по отношение на спецификата във функционирането на централните и териториалните звена на изпълнителната власт на национално, регионално и местно равнище във връзка с политиката за модернизация на администрацията и **адаптивност** при отразяване на настъпващите значими промени в макроикономическата среда и международните условия, свързани с действащото законодателство и усъвършенстване на стратегическите документи на министерствата и ведомствата с пряка ангажираност към политиката на децентрализация;
- **Ефективност и ефикасност**, предполагащи създаването на административни структури и механизми, осигуряващи икономичност и успешно изпълнение на стратегията и на нейните цели на основата на реално изградена система за мониторинг, оценка и контрол /съпоставимост между зададени цели и постигнати резултати/;
- **Алтернативност и обвързаност**, предполагащи разработването на стратегически алтернативи към самата стратегия, включващи вариантно решаване на въпроси относно функционалната, институционалната и териториалната рамка на децентрализацията и модернизацията на държавната администрация. Така се постига взаимодействие на целите, приоритетите и мерките на стратегията с крайните продукти на нейната реализация;

- **Публичност и прозрачност**, които предполагат осигуряването на широка информираност на всички участници в процеса на децентрализация, и по специално при създаването на самата стратегия, приемането ѝ, конкретното изпълнение и финансовата поддръжка в процеса на изпълнението. Паралелно с това се търси и публичност и прозрачност по отношение на резултатите от конкретния мониторинг и оценките в рамките на последващото изпълнение.

При конкретното разработване на стратегията за децентрализацията следва да се обърне специално внимание на някои особености, пораждащи определени усложнения:

- Паралелно провежданите реформи в страната свързани с асоциирането и пълноправното членство в ЕС, което поставя администрацията и управлението на държавата пред сериозни изпитания, свързани със синхронизация на законодателството, институционалната и териториалната организация на обществото и страната;

- Характерът на стратегията е по-скоро на рамка, а не конкретно предписание за изграждането на новата организация на администрацията;

- Първоначалното изпълнение на стратегията ще се осъществява и отчита в рамките на цялостната стратегия за модернизация на администрацията. В следствие поради различие в сроковете на продължителност на двата документа ще се наложи едностранно развитие на стратегията, при което оценката за степента на децентрализацията ще се осъществява по отношение на достигнатите резултати на ниво – общини и области;

- Особеностите по отношение формулирането на целите, приоритетите и мерките на нивото на самоуправление и евентуално новосъздадено второ ниво на самоуправление. Налице са различия, защото:

- общинското ниво е създадено и се развива на основата на осъществена политическа децентрализация, широко застъпена административна децентрализация и провеждане на финансова децентрализация;

- общинското ниво е гарантирано от Конституцията като основно ниво на самоуправление, което предполага и по-широки по обхват и дейности правомощия;

- второто ниво на самоуправление няма изяснен предметен обхват;

- при формиране на общинското самоуправление водеща е целта за осигуряване на достъпни, ефективни и качествени публични услуги под контрола на населението;

- при областното самоуправление освен публичните услуги имат голямо значение и такива фактори като: конкурентноспособност и привличане на външен ресурс за регионално развитие, устойчиво държавно устройство, сигурност и др.

2. СЪСТОЯНИЕ НА ПРОЦЕСИТЕ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ДЕКОНЦЕНТРАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ

2.1. Децентрализация и деконцентрация на управлението

Децентрализацията и деконцентрацията са два различни процеса. Общото, което ги свързва е, че те преследват една и съща цел - доближаване на управлението до гражданите, до конкретната територия и съответните териториални общности, където живее и работи самото население. Същевременно те са с твърде различаващи се същностни характеристики.

При децентрализацията правомощия се извършва от страна на централните органи на изпълнителната власт към органите на местното самоуправление въз основата на нормативен акт. Процесът на децентрализация е глобален принцип, свързан с демократизацията на обществото и като такъв през последните 30 години е важна стратегическа насока в дейността на правителствата на редица страни. Една по-обща характеристика на понятието децентрализация включва следните компоненти.

Децентрализацията е налице, когато съществува прехвърляне на правомощия и ресурси за тяхното осъществяване от националното ниво към под-национални нива, които не са зависими от държавата нито в юридическо, нито в йерархично отношение, въпреки че са част от устройството на държавата и обществената система. Тези структури имат свой собствен правен статут, собствен бюджет и правила за работа, а ръководните им органи следва да са демократично избрани.

Децентрализацията е процес по прехвърляне изпълнението на определени правомощия на местните власти, при което последните са независими (в рамките на законовите ограничения) от централната власт. Това означава, че формално държавата не носи отговорност пред гражданите за качеството и ефективността на предоставените услугите. Разбира се, държавата е регламентирала общата законова рамка, стандартите и гаранциите за горното. В този смисъл децентрализацията се определя и като част от цялостен и последователно реализиран процес на трансформация на държавата и на самото гражданско общество, при което особено важно е съчетаването на централизацията и децентрализацията.

Форми на децентрализация

Децентрализацията може да се възприема и проявява чрез различни форми, по важните от които са:

- **политическа децентрализация:** Тази децентрализация се свързва с формиране на териториални единици, в които се обособяват органи с определени законодателни правомощия - парламент или конкретни национални министерства. Самата териториална общност, чиито власти са избрани демократично разполага с автономия за създаване на свои правила и нормативна база.

- **административна децентрализация:** Тя предполага прехвърляне на правомощия от централната изпълнителна власт върху органите на местното самоуправление, които има своя собственост и финансова самостоятелност. Централното управление проявява само настоянически права, с цел опазване на общия интерес от правна и административна гледна точка. Органите на местното самоуправление нямат йерархична зависимост от централното правителство и не получават нареждания от него.

- **финансова децентрализация,** която създава условия за ресурсно осигуряване на дейността на регионалните и местните власти, като гарантира справедливо разпределение на самите ресурси.

- **функционална:** Признават се правомощия, които са специфични и ограничени в определен сектор или дейност. Най-често това се свързва с предоставяне на определена услуга на дадено изпълнително звено, което има свой юридически статут и собственост, например изпълнителна агенция, дружество или фирма.

- **териториална:** При нея правото за вземане на решения се предоставя на единици, чиято юрисдикция и сфера на действие е определена по териториален принцип, зона или местоположение и чиито правомощия са предначертани от централната власт.

- **смесена:** Базира се на съчетанието на различни "чисти" форми. По-интересна форма е политическата децентрализация на териториална база, като в случая се характеризира с избраното правителство на дадена област. Децентрализацията може да бъде едновременно функционална и териториална, но това се най-често се свързва с търговската сфера.

Другият процес, протичащ в рамките на националната територия е този на деконцентрацията. Тя следва да бъде разграничавана и обособявана извън процеса на децентрализация. Според френското законодателство "деконцентрацията е основен принцип за разпределение на правомощията и средствата за тяхното осъществяване между различните ешалони на държавната администрация". Едно по-точно определение на този

процес се свързва с организацията и функционирането на деконцентрираните служби в съответна територия. При това те действат в строго субординирана административно-управленска йерархия и се подчиняват на решенията и разпорежданията на централната администрация. Тъй като деконцентрацията е форма на организация на съответната държавна администрация, тя се извършва на основата на правителствен акт или акт на ръководителя на съответното ведомство. Най-общо определението за нея е:

Деконцентрацията е процес, при който на определено ниво на държавната администрация /чрез определен нормативен акт/ се прехвърля на конкретен ешелон от по-високо ниво на същата администрация, определено право за вземане на решения. Ръководството и персоналот на този ешелон са зависими в правно и йерархично отношение от органите на власт от по-високото ниво.

Деконцентрацията е процес, който има строго специфично проявление, за него е важно да се оцени съвкупния ефект от предприемането на тази форма на териториална организация. При едно тотално развитие на този процес, това ще се отрази неблагоприятно върху функционирането на местните власти и развитието на местното самоуправление, защото при липса на ясна и конкретна регламентация се стига до преплитане на дейността на местните власти с тази на деконцентрираните държавни служби в съответната териториална общност.

Организация на деконцентрираните служби на държавната власт

По отношение на териториалния обхват и нивата на обособяването на деконцентрираните служби се наблюдава значително разнообразие, а в последно време и динамична промяна в организация на тези служби и конкретното им функциониране. В процеса на анализа освен деконцентрираните структури на изпълнителната власт в територията, обект на изследване бяха и съответните структури на съдебната власт. Преобладаващата част от тези служби са изградени на едно йерархично ниво (предимно областно). На две или повече нива, стигащи до общини или кметства са: службите по заетостта към МТСП; поделенията на данъчната администрация към МФ; полицейските служби към МВР и военните управления и отдели към МО и други.

Според териториалния си обхват деконцентрираните служби могат да се обособят в няколко групи:

а) С териториален обхват, надхвърлящ територията на областта - Регионалните инспекции по околната среда и водите (МОСВ); на хазарта, на митниците, по селекцията на животновъдството и други.

б) С териториален обхват, съвпадащ с областите - областните военни управления (МО); Регионалните дирекции на вътрешните работи (МВР); Регионалните инспекции за опозване и контрол на общественото здраве (МЗ); звената Данъчна администрация /МФ/; Регионалните инспекторати по образованието (МОН); Регионалните центрове по метрология и др.

в) С териториален обхват, съвпадащ с общините и кметствата - Бюрата по труда /Агенцията по заетостта към министъра на труда и социалната политика); данъчните служби и бюра Данъчната администрация към министъра на финансите), и други.

Конкретното разполагане на децентрализираните държавни служби в националната територия се характеризира с големи амплитуди за различни части от страната. Така например групирането на службите по общини показва следното разпределение:

- с над 150 броя - столичната община;
- с над 80 броя - община Варна
- с над 50 броя - общини Пловдив и Бургас;
- с 30 до 50 броя са общините Монтана, Русе, Хасково, Видин, Враца, Плевен, В.Търново, Силистра, Шумен, Добрич, Стара Загора, Благоевград и Кюстендил;
- с 20 до 30 броя са Габрово, Сливен, Кърджали, Пазарджик, Смолян, Перник и Ловеч;
- с 10 до 20 броя - Димитровград, Севлиево, Нова Загора, Карлово, Г.Оряховица, Самоков, Червен бряг и др.
- под 10 във всички останали общини.

От организацията и досегашното функциониране на децентрализираните държавни служби на централната изпълнителна власт могат да се изведат редица изводи и констатации, по-важните от които са:

1. Изградените децентрализираните служби се базират на разнообразна, често пъти несистематизирана нормативна база: закони, постановления на Министерския съвет, свързани с приемане на устройствени правилници или заповеди на съответните органи.

2. Съществуващото райониране на тези служби е наследено от минали периоди, когато не са прилагани ясни критерии, съобразени със спецификата на съответната дейност или потребностите на обслужваните контингенти;

3. Не съществува единна политика за информационно и техническо осигуряване на тяхната дейност, липсва публичност в дейността им, непознаване от страна на населението на вида и характера на предоставяните от тези служби услуги;

4. Дейността на отделните служби се характеризира с трайно изразена тенденция на "ведомствено затваряне". Липсва хармонизация и съвместно изпълнение на споделените дейности заедно със съответните служби на общинската администрация /в сферата на образованието, социалното подпомагане, трудовата заетост, поземлената реформа и други/. Несистемна и необвързана е дейността на тези структури с областните управители и областната администрация при решаване на регионалните проблеми, както и при взаимодействието им с гражданите и гражданските обединения.

5. Твърде увеличен и нерационално изграден е съставът и щата на деконцентрираната администрация в контекста на присъединяването ни в европейския съюз и нуждата от укрепване на административния капацитет на областната администрация.

Като важен извод от този кратък преглед на дейността и взаимодействието на деконцентрираните държавни служби с местната власт и структурите на гражданското общество е, че процесите на децентрализация и деконцентрация следва да се извършват синхронно и взаимнообвързано при цялостно съчетаване на съответните законодателни, организационно-технически, финансови и кадрови мерки. Само по този начин може да се постигне високо качество и ефективност при управление на съответните процеси в териториален аспект. Хармонизацията на дейността на тези структури е важен фактор за усъвършенстване на тяхната дейност и за повишаване качеството на предоставяните услуги.

2.2. Основополагащи принципи на процеса на децентрализация

Развитието на процеса на децентрализация и демократизация на държавното управление и в частност функционирането на местната власт се базира на спазването и прилагането на определена система от основополагащи принципи, които се обособяват в две групи:

Принципи определящи процеса на децентрализация

Общи принципи, дефиниращи демократичността на изборния тип политическата система	Специфични принципи, определящи демократичните механизми за регулиране и контрол
<ul style="list-style-type: none"> - разделение на властите - върховенство и зачитане на народния суверенитет - общо, пряко, равно и тайно изборно право - политически плюрализъм - гарантиране на основни права и свободи - самоуправление на местните общности 	<ul style="list-style-type: none"> - адекватност при разпределение на правомощията - ефективност и ефикасност - публичност и прозрачност - субсидиарност

Към първата група принципи се отнасят онези водещи елементи на политическата система, които безусловно и стабилно гарантират демократичността на политическия живот и са в основата на самата държава - неин важен градивен елемент.

Към втората група принципи имат отношение към конкретното дефиниране на функционирането на местната власт, включително механизмите и инструментите, за функционирането ѝ.

Като цяло децентрализацията отслабва вертикалните връзки, като същевременно създава възможности да се развият хоризонталните връзки, максимално да се използват собствени ресурси и се създават предпоставки за определена конкуренция. Децентрализацията на правомощия доближава властта до хората за разлика от централизацията, която я отдалечава. Именно в тази посока е изведен и един от водещите принципи на децентрализацията – субсидиарността. Независимо от няколко общоприети приложения на принципа, най-удачно за характеризирането му в процеса на децентрализация е техническото приложение – като критерий при анализа на правомощията на различните нива на управление и тяхното възможно преразпределяне. От тази гледна точка, субсидиарността може да се разглежда не само като метод за дефиниране на правомощия, но и като инструмент за тяхното изпълнение в основата на принципа, че “всичко което може да се прави на по-долното ниво, не трябва да се прехвърля на по-горното”. Разпределянето на правомощията между нивата – централно, регионално и местно е предизвикателство, свързано с промяна на стила на държавната

намеса и начина, по който се подкрепят инициативите и следва да води до насърчаване на дейностите и услугите на централната власт, да се извършват по-близо до гражданите, което е много по-ефикасно. Така децентрализацията се изяснява като контрапункт на обективния стремеж на администрацията да централизира и в този смисъл тя е важен коректив на класическото поведение на администрацията. Това се свързва с необходимостта държавата да създаде система за изравняване /баланс/, защото не винаги всички субекти на едно и също ниво могат да изпълняват еднаквите правомощия. Самият принцип на субсидиарността предполага необходимостта от институция, която да поеме в рамките на държавата наблюдението на процеса за децентрализация. Този проблем понастоящем не е намерил цялостно решение в страните от Централна и Източна Европа.

2.3. Развитие на процеса на децентрализация в България след 1991 г.

Процесът на децентрализация започна с приемането на новата Конституция на Република България. Процесът протича с различна скорост, често съпътстван с противоречиви оценки и резултати. Условно могат да се различат три подетапа:

Първият подетап обхваща периода 1990-1995 г.

През този период бяха изяснени принципите и формите на децентрализацията. Министерският съвет прие цялостна Концепция, модел и програма с етапи и приоритети за провеждане на “административно-териториалната реформа”. В рамките на тази реформа се предвиждаха и редица мерки, свързани с развитието на децентрализацията на национално, регионални и местно ниво, която се разглеждаше като неразделна част от реформата. Характерна черта на този подетап бе активната подготовка на нормативните основи за провеждане на административно-териториалната реформа в дългосрочен план. Същевременно бе разработена и “Национална стратегия за териториално развитие”.

В рамките на този подетап сериозно внимание бе отделено на провеждането на административната децентрализация в частта ѝ определяне на компетенции и отговорностите на местните власти и конкретните сфери на дейност. Този проблем бе породен от необходимостта да се търси ново законодателно уреждане и политическо решение главно по отношение на непълната и противоречива регламентация на въпросите за правомощията, функциите и задачите на органите на местно самоуправление от една страна., а от друга страна в съответствие с вижданията за разширяване самостоятелността на местните власти се наложи да се прецизира обема и обхвата на конкретните правомощията на тези органи.

Формулирането и регламентирането на правомощията на местните власти се извърши на основата на дефинирани водещи принципи. Основно това бяха принципът на общата компетентност, принципът на универсалността и принципът на субсидиарността. В съответствие с европейските критерии са формирани две основни сфери на дейност - собствена и делегирана сфери на дейност. При конкретното прецизиране на собствената сфера на дейност се приложи "блоковото обособяване на компетенциите", като се търсеше и постигането на баланс между права и отговорности. По отношение на кметствата и районите се прие със закон да се определи минималния обхват на техните компетенции, като на общинските съвети се предостави правото да ги разширяват или допълват в рамките на местното нормотворчество. На нивото на самоуправление в общините и на областно ниво в лицето на областния управител се утвърди индивидуален изпълнителен орган. Очертан бе и обхватът на компетенциите на кмета на общината в неговия двойствен статут. Приета бе постановката за обвързване развитието на процесите на самоуправление и управление в основните териториални нива и въвеждане на целева и специфична уредба на процесите на самоуправление в тях.

Вторият етап включва периода 1996 – 2000 г.

През 1999 г. беше установено ново териториално деление. Усилията главно бяха насочени към търсенето на реалната рамка за финансовата самостоятелност на местните власти. Този проблем пряко се обвързваше с постановката, че децентрализацията на правомощия следва да бъде адекватно обвързана с децентрализацията на ресурси. Това означаваше реализацията на собствената сфера на дейност на териториалните общности да бъде гарантирана със съпоставими по размер и обхват собствени приходи, които да са съставна, определяща част на собствените бюджети. Независимо, че съществуваше общо виждане и съгласие за цялостното решаване на този проблем, при подготовката на самите преговори се наблегна преди всичко върху критерии, принципите и подходът за уреждането на този проблем, а не към вземане на конкретни решения. Дискусията по проблемите на финансовата самостоятелност на местните власти бе продължителна, провеждаше се както в рамките на законодателната, така и в изпълнителната власт и по същество не доведе до формулирането на общата рамка. Ето защо решаването на този проблем бе отложен, като се предвиди неговото решение да се търси в хода на преустройството на данъчно-финансова реформа, което се забави значително във времето (едва в периода след 2001 г).

Развитието на имуществено-финансовите основи на местното самоуправление и на децентрализацията по отношение на общинската собственост стартира с приемането на

Закона за общинската собственост през 1996 г. През 1997 г. се пристъпи към изграждане основите на финансовата самостоятелност на общините. Това бе последвано от една съществена промяна на данъчно-финансовата рамка на общините и включваше промяна на законовата основа по отношение на: създаване на самостоятелен общински бюджет; прецизиране на видовете собствени приходи за общините; участието им в определени държавни данъци; принципите и механизма за извършване на финансовото преразпределение и за подпомагане на финансово по-слабите местни власти; критериите и механизмите на разпределяне на общата субсидия; условията и реда за предоставяне на целеви субсидии; технологията по съставянето и контрола на общинските бюджети, както и правомощията на органите, участващи в цялостния бюджетен процес, в това число и на местно ниво. Необходимостта от преустройство на данъчната и финансовата политики бе належаща и по същество тази промяна и сега продължава да е в центъра на вниманието на централната власт. Ограничения по отношение на възможността общините да влияят върху собствените си приходи се съдържат и в Конституцията, като в момента постепенно се консолидира политическа воля за нейната промяна.

Третият подетап, стартира в началото на 2001 г. Основната цел на този етап, който реално стартира след изборите за ново Народно събрание и съставянето на новото правителство, се свързва с изграждането и реалното функциониране на система за териториално управление на страната, като в тази връзка се поставиха за решаване следните по-важни задачи:

а/ да се осъществи цялостно изграждане на териториалната, функционалната и институционалната организация и функциониране на централната, регионалната и местната власт на основата на демократизация и децентрализация на управлението;

б/ да осигури създаването на рационална организация на деконцентрираните държавни структури в територията;

в/ да въведе усъвършенстван модел на функционирането на държавната и местната администрация на основата на обвързаното прилагане на механизмите на административно-териториалната и административната реформи;

г/ да се анализира възможността за въвеждане на второ ниво на самоуправление, пряко кореспондиращо със основните структури на централната държавна администрация.

Характерно за този подетап е обединяването на административно-териториалната реформа с административната реформа, при което проблемите на децентрализацията се разглеждат в комплект с процесите на деконцентрация в централната изпълнителна власт.

През 2002 г. беше приета и започна осъществяването на Концепцията за фискална децентрализация. Тя си поставяше за цел да се разработят механизми за финансиране на законово предоставените за самоуправление на общините функции и дейности, както и финансовото осигуряване на споделените и делегирани функции. В резултат от проведените консултации, правителството прие две решения - № 399 от 13 юни 2002 г. – “Концепция за финансова децентрализация и Програма за нейното реализиране”, както и ПМС № 612 от 12.09.2002 г., с което се утвърдиха стандарти за разходи за делегираните от държавата услуги, предоставяне от общините и програмата за намаляване и ликвидиране на неразплатените им разходи. Същевременно през 2003 г. се осъществи и актуализация на програмата за финансова децентрализация /Реш. № 637 от 11.09.2003г./.

Правителството обърна сериозно внимание на модернизирането на държавната администрация като през 2002 г. с Решение № 465 прие Стратегия за модернизиране на държавната администрация – от присъединяване към интегриране, 2003-2006. Година по късно тази стратегия беше актуализирана с Решение № 671 от 24.09.2003 като в стратегията бе включен специален раздел за децентрализацията на държавното управление. Тя постави редица важни въпроси за решаване в рамките на тригодишния период, които намериха отражение в плана към стратегията. В изминалия период започна и конкретното решаване на определени задачи от плана, целево насочени към създаване на програма за децентрализация, която да обедини финансовата децентрализация с децентрализацията на правомощия и функции, да се потърси възможност за създаването на второ ниво на самоуправление, както и да се оптимизират функциите на териториалните звена на централната изпълнителна власт.

Направеният обобщен ретроспективен преглед и оценка на процесите на децентрализация през изтеклия период дава основание за определени изводи, които дават ясна и сравнително пълна представа за трудностите и проблемите, с които се е сблъсквала законодателната и изпълнителната власт.

Първо – липсва системна, технологична и съдържателна приемственост и последователност в провеждането на целева и ясно ориентирана политика на децентрализация и развитие на местното самоуправление. В това правителството предприе конкретни стъпки за решаване на тези дълго отлагани въпроси за усъвършенстването на териториалното управление на държавата и за развитие на администрацията.

Второ - Стартиралата с известно закъснение административна реформа оказва силно въздействие върху реформата в административно-териториалното устройство, вследствие

на възникналата необходимост от преценка на част от нейните цели, приоритети и механизми. Също така изискванията към общинската администрацията, както и към част от общинските служители в резултат от новата законова уредба наложи съществено преустройство в организацията и дейността на общините. Това бе свързано и с определени затруднения произтичащи по отношение на финансовата и кадровата осигуреност. Административната реформа ясно откри нуждата от преценка на административния капацитет на общинските администрации. С течение на времето и след приемането на основния пакет от мерки на административната реформа, институционалните дисбаланси (противопоставянето централна - местна власт) бяха преодоляни. Ясно е осъзната нуждата от укрепване на административния капацитет, предвид прилагането правилата на Европейския съюз и разпределението на средства от общностните структурни политики.

Особено ярко също така се очерта и наличието на известна несъгласуваност и хаотичност при провеждането на двете реформи. Необходимостта от една активна координация предполагаше преценка на общата концептуална рамка на административно териториалната реформа, актуализация на съществуващите етапи и програма, както и изграждането на единен център за координация и наблюдение, нещо което не се реализира през следващите години.

Трето – Важно обстоятелство е и реализацията на реформата на областното равнище, развитието на функциите и задачите на областите и подходът при въвеждане на елементи на самоуправление. Някои от проблемите в настоящата система на областните управители и неясноти по отношение на решенията, които трябва да се приемат са вероятно свързани с двойствената функция на областния управител – обединяване на ролята на “представител на държавата” на регионално ниво с контролни функции /характерно за назначаемите държавни органи/, с функциите му по Закона за регионалното развитие и ролята на тълкувател и гарант на интересите, свързани с регионалното развитие, които са специфични за частта от политиката, касаеща територията на областта и съответните общини и която роля е характерна за избираемите органи.

Решаването на този кръг от въпроси от една страна изисква анализ на съществуващия брой области и техния териториален обхват, както и да се обосноват и развият правомощията на областния управител и взаимодействието му с изградените деконцентрирани структури на държавната администрация в територията. От друга страна е възможността за въвеждането на елементи на самоуправление на нивото на областите.

Необходимостта от конкретни промени в областното деление бе изведено от тезата, че определяне броя на областите следва да се търси на основата на съществените

недостатъци при функционирането на 9 области, както и от възможността да се използват съществуващите деконцентрирани структури и постепенното прехвърляне на функции от тях към областите.

Четвърто - Въпросът за конкретизирането и разширяването на правомощията на областните управители при управлението на процесите в съответната територия се регламентират с приетия през 1998 г. Закон за администрацията. Независимо от наличието на конкретни законови текстове, цялостното решаване на въпроса за преустройството на деконцентрираните държавни служби в територията на съответните области по отношение на тяхното райониране, прецизирането на техните правомощия и поетапното им обвързване със структурата на областта е в начален стадии на реализация. В рамките на провежданата административно-териториална реформа проблемите, свързани с функционирането на областите като цяло остават нерешени.

2.4. SWOT – Анализ и възможното му приложение за характеризиране на процесите на децентрализация и деконцентрация

SWOT – Анализ “Развитие на децентрализацията”

Силни страни	Слаби страни
Ефективен и гъвкав модел на местно самоуправление	Липса на административен капацитет
Утвърждаване на европейските ценности и достижения в децентрализацията	Трайни ограничения като закъсняла приватизация, ограничени инвестиции и ресурси, валутен борд и др.
Прилагане на Европейската харта за местно самоуправление като част от европейското законодателство	Нарастване броя и числеността на деконцентрираните структури без подобряване на качеството на обслужване
Предстоящо членство в ЕС	Предоставяне на правомощия без финансово осигуряване
Засилен диалог между централна и местна власт	Неяснота по отношение ефективното разпределяне на споделените компетентности
Развити структури на гражданското общество	Честа промяна на нормативната уредба на държавното и местното управление
Подходяща нормативна рамка за развитие на децентрализацията с възможност нейното прецизиране-политически диалог	Текучество на кадрите на местно ниво
Възможност за развитие на второ ниво на самоуправление	Неприлагане на принципите на проектното финансиране във всички сфери

Провеждане на политика за устройство на територията и за регионално развитие Рационално протичаща административна реформа	Твърде голяма продължителност на реформите в някои области
<p style="text-align: center;">Възможности</p> Приоритет при развитие на хоризонталните комуникации за сметка на вертикалните, йерархични връзки Създаване на условия местната власт да развива своите ресурси и потенциали Развива се конкуренцията между общините Условия за провеждане на местна политика на развитие Равностойно участие при провеждане политиката на регионално развитие Разширяване формите и обхвата на демократизацията на местната власт По-богато по форма и съдържание участие на население в управлението Механизми за осъществяване на взаимен контрол между централната и местната власт Въвеждане на електронни технологии в обслужването и управлението	<p style="text-align: center;">Заплахи</p> Отказ на общините да поемат ангажменти на държавата към гражданите Различия в стандарта и начина на живот Нежелание на местната власт за сътрудничество на институционално ниво Ограничен административен капацитет на териториалните структури и общините

2.5. Същност на териториалния модел на децентрализация. Разпределение на правомощията и функциите между централната и местната власт

С оглед укрепване дейността на местните власти, централната власт провежда целева и трайна политика за насърчаване децентрализацията в териториалното управление. Както бе отбелязано след 1996 г. със стартирането на административната реформа съществено активизира развитието на тази политика. Освен приемането на нови закони се пристъпи към ратифицирането от страна на България на редица международни конвенции /Европейската харта за местно самоуправление, Рамковата конвенция за

трансгранично сътрудничество и други/, което спомогна да се разширят възможностите за участие на местните власти в управлението на държавата. Прилаганите нови ефективни механизми и инструменти, взимствани от практиката на водещи европейски държави спомогнаха да се пристъпи към **развитие на приетия модел за териториална децентрализация и на местното самоуправление**, с което реално се цели неговото последващо укрепване. Наличието на подобен модел е основата за стартиране на конкретни действия за административна и финансова децентрализация.

Затруднение за **административната децентрализация на териториалното управление** в страната реално възниква при фактическото разграничаване и разпределение **на правомощията и функциите между централната и местната власт**. Тук се търси баланс между собствената и споделената сфера на дейност. Важен момент тук е необходимостта да се прави разлика между декларираните широки правомощия на местната власт съгласно ЗМСМА и Европейската харта за местно самоуправление и фактическото положение при началото на провеждане на самата децентрализация. Това е характерно по отношение на перманентното предоставяне на все повече и нови правомощия и функции. Това е особено показателно при съпоставката на този процес с наличните ресурси. Това може да се отбележи като основна слабост на провежданата в страната децентрализация, където за обвързване на административната и финансовата децентрализация се говори само на книга.

За да се избегнат допусканите слабости при извършваните до момента разпределения на правомощия между централната и местните власти, се разработи конкретен рамков модел, илюстриращ самия процес на разпределение. Този модел може да служи за изходно начало за развитието на децентрализацията в страната.

2.6. Водещи правила при провеждане на децентрализацията на правомощия и функции от централната към местната власт

Процесът на децентрализация на правомощия и функции от централната към местната власт се разглежда преди всичко като трайно прехвърляне на правомощия по вземане на решения, управление на местните ресурси и провеждане на контрол на определени обществени функции от централната власт и нейните органи към местните власти за самостоятелно и отговорно изпълнение. С Европейската харта за местно самоуправление и ЗМСМА са създадени предпоставки за засилване на местната самостоятелност, която се характеризира като териториална, нормативна,

институционална, финансова, планова и кадрова. Конкретното дефиниране на тези форми на самостоятелност подчертава следните особености на тези отделни видове:

- териториалната самостоятелност включва правото да се осъществява публична власт върху реално обособената, своята територия.

- институционалната самостоятелност предполага формиране на независими местни органи, които разполагат със самостоятелна дееспособност, доколкото закона и правните норми не предвиждат нещо друго.

- нормативната самостоятелност включва правото местните власти да издават нормативни актове за съответната територия и население /т.н. местно право, включващо местни правилници, наредби, инструкции, заповеди и други/.

- кадрово-персонална власт, предполагаща местните органи на власт да мотивират служебни отношения, да назначават служители и работници, да определят правни норми за длъжностите на служителите, за заплащането и осигуряването на сътрудниците в рамките на закона.

- финансова самостоятелност - местните власти разполагат с правото да формират собствен бюджет и разполагат с определена данъчна самостоятелност, включваща и събиране на определени данъци и такси в рамките на закона.

- планова власт, в рамките на която те планират развитието на територията и местната икономика, устройват и изграждат фондовете и инфраструктурата си и се грижат за благоустройването на обектите на социалната инфраструктура.

Въвеждането на тези конкретни уточнения спомага да се дефинират пространствено – териториалните предели, в рамките на които е възможно да се реализира самата власт, а също така да се формулират няколко основни правила. С тяхна помощ се прецизира базата, с която следва да се съобразява самия процес на децентрализация на правомощия и функции от страна на централната към местната власт.

Първо – Децентрализацията разглеждана като прехвърляне на права, представлява динамичен процес, който протича в точно регламентирани рамки и времеви хоризонт и включва ясно и точно описание и дефиниране на визията и целите на децентрализацията; система от механизми и инструменти за управление на ресурсите; относително пълно “затваряне” на цикъла /последователност от обосновани действия/; очаквани решения и резултати /мониторинг, контрол, оценка, усъвършенстване и развитие/. Тук основно се търси единство между политическата воля за децентрализация, организационната и законовата подготовка за нейното провеждане и оценка на степента на риска относно получените резултатите.

Второ – Децентрализацията на правомощия и функции от централната към местната власт и нейното практическо осъществяване следва да се съобразява и обвързва с **“принципа на субсидиарността”** (основополагащ принцип в правната система на ЕС), който има важно място при организацията на администрация в общоевропейското пространство и особено при разпределянето на правомощия и функции между централните нива на управление и местните и регионални власти. Този принцип следва да се съчетава с принципа на пропорционалността, съгласно който при “децентрализацията постигането на определени цели не следва да надхвърля средствата, които са на разположение за това”.

Трето – Децентрализацията не е само въпрос на ясни цели, принципи или благородни намерения, но в много по-голяма степен се нуждае от **институции**, които разполагат с механизмите, инструментите, средствата и административния капацитет и стимулите за постигане на нейните цели и политически задачи.

Четвърто – Реалният административен капацитет на тези институции следва да осигурява реално наблюдение и активна регулация на самия процес на децентрализация чрез “механизма за обратна връзка”, включващ система за наблюдение и оценка на резултати и капацитет за надеждни корекции и стимули за утвърждаване на положителните резултати от нея.

Пето – Децентрализацията на правомощия изисква и задължава постигането на взаимнообвързаност между прехвърлените правомощия и необходимите ресурси за тяхното изпълнение. “Ресурсите съпътстват функцията”. Недопустимо е правомощията и функциите да се децентрализират надолу, а финансовите потоци и материалните ресурси да се централизират нагоре.

Шесто – Децентрализацията реално съществува и функционира само там, където е налице “самоопределянето” и “самоуправлението”, тя не следва да се съпоставя с деконцентрацията. Предоставянето на правомощия и функции на деконцентрираните звена на централната власт в територията не може да се разглежда като децентрализация и демократизация на териториалното управление, защото става дума не за самостоятелни, независимо функциониращи органи на власт, а за “същностна държавна изява в територията”.

Седмо – В рамките на изпълнителната власт приоритет следва да получи административната децентрализация, която преди всичко се свързва с оперативното управление на процесите /организация, координация, ресурсно осигуряване, т.ч. и кадрово, контрол и отчет/. Политическата децентрализация предимно се проявява като

защита на националния интерес и реализация на държавната политика и в този аспект тя се формира като рамка, правила и стандарти за поведение в конкретната сфера или за определената функция.

Осмо – Децентрализацията основно и пряко е свързана с едно системно и цялостно, комплексно и дълбочинно преустройство и развитие на законодателството, имащо връзка с регламентирането на многостранните взаимодействия между централната и местната власти (над 80 отделни закона, които имат отношение към този процес на взаимодействие). Ето защо самата децентрализация и нейната законова рамка не може да се разглежда кампанийно, стихийно или породено от нуждите на конкретния момент.

Девето – Централизацията укрепва вертикалата в териториалното управление, тя засилва йерархията и реално ограничава процеса на вземане на решения (политически и стратегически), като го прави достъпен само до избран, краен брой управленски субекти или на определен елит. Обратно децентрализацията засилва хоризонталната основа на управленската пирамида, тя разширява полето на решаваните въпроси, като го приближава до максимално възможен брой субекти на управлението, в редица случаи пряко до гражданите и структурите на гражданското общество. Така се създават възможности за формиране на активно сътрудничество и партньорство между тях при наличие на общи интереси. В този смисъл децентрализацията на правомощия, функции, ресурси (материални, финансови и човешки) приближава управлението на публичните дела и го прави максимално близо до самите граждани. Така децентрализацията се превръща в основен и важен фактор за засилване и укрепване на процеса на демократизация на държавата и основните административни единици – общините, в които се осъществява местното самоуправление.

3. ВИЗИЯ, СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ, ПРИОРИТЕТИ И МЕРКИ НА СТРАТЕГИЯТА

3.1. Визия на Стратегията

Визията е основен гравивен компонент на всяка стратегия. Тя очертава принципните очаквания и виждания за развитието на процеса, характеристиката му и същностните му черти. Визията на Стратегията за децентрализация е общото виждане за състоянието, в което страната следва да се намира в определен бъдещ момент в рамките на процеса. В случая тя очертава стратегическите очаквания за бъдещото развитие на децентрализацията, като предлага възможен модел на това развитие. По своята същност и съдържание тя е близка до желаното и не се обвързва с наличните ресурси. Визията е най-

синтезираният израз на желания резултат и не следва да се ограничава от приетия планов хоризонт на стратегията. В рамките на стратегията визията се дефинира като:

Осъществяване на оптимално разпределение на правомощия и финансови ресурси между централното, областното и общинското равнище на управление въз основа на обосновани и проверени в европейската и българската управленска практика механизми и инструменти с оглед по-ефективното и качествено предоставяне на услуги.

3.2. Стратегически цели

Изхождайки от прегледа на състоянието на процесите на децентрализацията и деконцентрацията, както и от анализа на силните и слабите страни на децентрализацията правителството определя следните стратегически цели на политиката на децентрализация:

Цел 1. Създаване на условия за засилено развитие на децентрализацията и самоуправлението при балансирано прилагане на деконцентрацията на териториалното управление в страната.

Цел 2. Оптимизиране функционалната компетентност на областния управител и областната администрация.

Цел 3. Качествено развитие на местното самоуправление на общинско равнище.

Цел 4. Оптимизиране функциите на териториалните звена на централната администрация и подобряване на координацията и партньорството между децентрализираната и деконцентрираната администрация на областно и общинско равнище. Утвърждаване на партньорството с частния бизнес и неправителствения сектор, засилване на гражданското участие, на прозрачността и публичността в дейността на администрацията.

3.3. Приоритети

Структурообразуваща роля по отношение на дефинирането на приоритетите имат формулираните визия и цели на стратегията. С определянето на приоритетите се конкретизират ключовите области на интервенция и възможностите за преразпределяне на правомощията от централната към местната и регионалната власти, както и възможната финансова подкрепа от страна на държавата. Самите приоритети следва да отчитат: значимостта на целите и реалните условия за тяхната реализация; важността и неотложността на самите проблеми, които следва да се решат; взаимните им връзки с конкретните цели и избягването на тяхното раздробяване. Основното предназначение на

приоритетите е с тяхна помощ да се определят и прецизират отделните мерки /програми, проекти и действия/. В този смисъл те са основополагащ структурен компонент на програмата за изпълнение на стратегията.

За правилно насочване на действията по изпълнение на поставените цели и за ускоряване на процесите на децентрализация и деконцентрация се формират следните **основни приоритети** на Стратегията:

1. Усъвършенстване на функционалната, институционалната и финансовата рамка на децентрализацията (има пряко отношение към цел 1 на стратегията);

2. Повишаване капацитета на областната администрация за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси (пряко отношение към цел 2);

3. Засилване оперативната самостоятелност на областния управител (пряко цел 2);

4. Усъвършенстване дейността на общинското самоуправление, управление и ефективно функциониране на местната администрация при предоставяне на услуги (пряко цел 3);

5. Развитие на процеса на финансова децентрализация на общинско ниво с участието на структурите на централната изпълнителна власт, при зачитане интересите на всички заинтересовани страни (пряко цел 3);

6. Оптимизиране на функциите на териториалните звена на централната администрация (пряко цел 4);

7. Въвеждане на единен модел за статута на териториалните звена на централната администрация на изпълнителната власт(пряко цел 4);

8. Развитие на партньорството, гражданското участие, сътрудничеството и публичността между регионалните и местните власти и взаимодействието им с централната администрация, неправителствения сектор и частния бизнес (пряко цел 4);

4. ПРОГРАМА ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СТРАТЕГИЯТА

4. 1. Същност и предназначение на Програмата за изпълнение на стратегията

Програмата за изпълнение материализира самата стратегия за децентрализация, като я свежда до ясни и конкретни мерки, програми и проекти, които трябва да се изпълняват от заинтересованите участниците в определена последователност и при спазване на параметрирани ограничения и условия. В този смисъл тя се явява като основен инструмент на правителство при нейното изпълнение. Предлаганата програма има характер на методически указания като нейното разработване е предстоящо и ще стане след официализиране на самата стратегия.

Програмата за изпълнение включва конкретни мерки с нормативен, организационно-институционален, информационно-технологичен и квалификационен-образователен характер. Тези мерки имат конкретна насоченост и продължителен цикъл на осъществяване, обхваща времетраенето на самата стратегия /2005-2015 г./. Програмата спомага и за координиране дейността на всички участници в цялостния процес на децентрализация, деконцентрация и самоуправление в страната. Тя е важен лост и при осъществяването на **активен диалог и партньорство със заинтересованите лица и за осигуряване на публичност и прозрачност** в процеса на реализация на целите, приоритетите и мерките на стратегията.

В оперативен порядък в програмата за изпълнение условно се формират **два взаимосвързани периода – първият конструктивно-организационен период обхваща 2005-2009 година, а втория, същностния заключителен период съвпада с прогнозния хоризонт на стратегията, включващ периода от 2010 до 2015 г.** Създаването на тези периоди се налага от естеството на мерките, програмите и проектите, които в редица случаи стартират през първия и завършват във втория период, а в своята по-голяма част надхвърлят рамките на стратегията за модернизацията на държавната администрация. Самите мерки са насочени към осигуряването и провеждането на държавната, регионалната и местната политика в областта на децентрализацията, деконцентрацията и развитието на самоуправлението. Основната ориентация на мерките е пряко насочена към целите и приоритетите на стратегията и е обвързана със създаване на ясно очертана обща политическа воля при провеждане на процеса на децентрализация и укрепване на областното и общинското равнище на управление и самоуправление.

Мерките като съвкупност от дейности, обединени в програми и проекти пряко се обвързват с приоритетите и тяхното изпълнение съдейства за постигането на целите на стратегията за децентрализация в административно-териториалните единици на страната –

области и общини. Формулираната последователност “цели-приоритети-мерки-оперативни програми - проекти” е основата на стратегическото планиране и програмиране, и чрез нея се осигурява изпълнимостта на стратегията и съпоставимостта ѝ с възможностите и разполагаемите ресурси на страната. Всяка една мярка следва ясно и еднозначно да посочва очаквания резултат от нейното прилагане, това предполага и тясното ѝ обвързване с приоритетите и целите на стратегията.

Критериите, на които следва да отговаря всяка мярка са: ефективност и ефикасност при постигането на определен реално търсен резултат; коректност при обвързване на действията с наличните ресурси, както и законосъобразност, целесъобразност и прозрачност за участниците.

Всяка програма за реализация от своя страна следва да даде отговор на въпросите: кой е конкретния изпълнител на съответната мярка; очаквани финансови източници; срока на нейното действие; показатели за оценка на прогреса при текущото осигуряване на стратегията. Основно изискване за окончателния избор на конкретните мерки, т.е. тяхното определяне и одобряване, следва да стане след като се постигне консенсус /разбирателство/ по визията, стратегическите цели и приоритетите на стратегията и да е налице официализиране на самата стратегия. Самата програма за изпълнение на стратегията се разработва и приема в срок от шест месеца след приемане на Стратегията.

От методическа гледна точка при избора на конкретните мерки към стратегията за децентрализация се прие итеративния подход на последователното приближение, с който се цели да се постигне пълна съпоставимост и обвързаност на целите, приоритетите и мерките на стратегията. Този подход в рамките на разработката се осъществи на три стъпки:

Първата стъпка включва предварително маркиране и ориентировъчно дефиниране на възможни мерки на основата на извършения подробен анализ на състоянието на основните процеси на децентрализация, деконцентрация и самоуправление в страната. В значителна степен тук се прави преценка доколко посочените мерки са конкретни и ясни, и дали те не следва да се разглеждат като тактически цели или специфични приоритети.

Втората стъпка предполага последователно обвързване на приоритети и целите на стратегията с формулираните възможни мерки. Това обвързване следва да осигури рационалното съподчиняване на отделните елементи. В това отношение се подходи към оценка на самите стратегически цели от гледна точка на изискванията към тях – яснота, измеримост, постижимост. Важно за самия проект на стратегията за децентрализация е

разбирането, че целите предполагат постигането на определени, очаквани резултати по отношение на какво, колко, кога и как това следва да се постигне с прилагането на самите мерки. Самите цели формират и степенуват конкретните приоритети, а те от своя страна се изпълняват чрез серия от отделни, обвързани дейности, организирани в мерки. Тази логика успешно е защитима при формулирането на самите мерки, като те се обезпечават чрез съставните им програми и проекти.

Третата стъпка е насочена към определянето на набор от водещи критерии, на основата на които се оценяват самите мерки от гледна точка тяхната приоритетност, обхватност, обезпеченост и насоченост към реализирането на основната визия на стратегията за децентрализация.

Водещите критерии, по които се направи общата оценка са:

Обвързаност с основните документи, регламентиращи процесите на децентрализация, деконцентрация и развитие на самоуправлението в страната;

Реалната възможност мерките да имат пряк ефект върху цялостното развитие на децентрализацията;

Колкото една мярка е по-пряко свързана с реализацията на една или повече цели и приоритети на стратегията, толкова тя е по-приоритетна и по-ефикасна. Подобна мярка се характеризира със силен мултипликационен ефект и с пряко въздействие върху развитието на взаимосвързани сфери на държавното и териториалното управление;

Достъпността, прозрачността на действията и общественият интерес към мярката спомага много за нейната разбираемост и лесно се приема от всички участници в процеса на децентрализация.

Конкретното идентифициране на мерките и тяхното приблизително характеризирание от гледна точка: определянето на времева продължителност; носителят на отговорност за всяка мярка и възможните източници на конкретното финансиране е важно изискване при разработването на пакета от мерки, програми и проекти. Изборът на самите мерки е не само наука, но и до-голяма степен изкуство и предполага висока степен на съгласие и консенсусно поведение от страна на централната, регионалната и местната власт и еднопосочност в техните последващи действия. От обосноваването идентифициране на конкретните мерки зависи качеството на последващото изпълнение на стратегията. Съгласно приетите критерии се обособи набора от самите мерки, тяхната насоченост, конкретния им обхват и съдържание.

**Списък /набор/ на възможните мерки за изпълнението
и реализацията на Стратегията за децентрализация**

М.1. Определяне на нормативно-правната рамка и структура на децентрализацията и деконцентрацията /законова и подзаконова уредба/.

М.2. Принципно разпределение на правомощията и задачите на отделните централни и местни власти, пряко ангажирани с изпълнение на Стратегията /Народно събрание Министерски съвет, министерства и ведомства, областни управители, местни власти и други/.

М.3. Разработване и утвърждаване на Програма за изпълнение на Стратегията. Институционална организация и оперативен график /ресурсно, финансови и кадрово осигуряване на изпълнението/.

М.4. Система за мониторинг, оценка и контрол на Стратегията за децентрализация и на Програмата за изпълнението ѝ. Оценката на състоянието на протичащите процеси на децентрализация, деконцентрация и самоуправление в административно-териториалните единици – области и общини.

М.5. Изграждане и развитие на административния капацитет на централната и териториалната администрация. Повишаване и развитие на квалификационното и професионалното обучение в администрацията.

М.6. Разширяване на оперативната самостоятелност на областните администрации, чрез предоставяне на правомощия и функции, който реално излизат извън възможностите и потенциала на общините /инфраструктурни, здравни, образователни, регионално развитие, икономическо развитие на областта, устройствено развитие и др./.

М.7. Повишаване на административния капацитет на областната администрация като бенефициент на средства по програмите на ЕС.

М.8. Подобряване координацията и контролната дейност на областния управител за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси при провеждане на националните политики.

М.9. Създаване на концепция, модел и програма за формиране на второ ниво на самоуправление. Предприемане на съответни стъпки в посока на реализиране на модела и програмата;

М.10. Развитие и усъвършенстване на нормативната уредба на местното самоуправление в посока:

- Статут и правомощия на местните изборни органи

-осигуряване устойчивост и условия за ефективно функциониране на изборните кмет и общински съвет;

-ясни законови гаранции и защита на собствената сфера на дейност на общината от външна намеса;

-засилване отговорността за добросъвестно изпълнение на децентрализираните правомощия особено от страна на колективните органи – общинските съвети;

-доразвитие на административната децентрализация при ясни законови изисквания към общинските служители и свобода при прилагането им съобразно местните условия.

-обвързване на възложените отговорности на общините в сферата на образованието с предоставяне на съответни права.

Средства: В Конституцията - даване данъчни правомощия на общините за определяне размера на местните данъци, с цел мобилизиране на неизползвани до сега ресурси и инструментариум на местната фискална политика. Нов Закон за местното самоуправление и местната администрация, промени в секторни закони.

▪ **финансова стабилност и самостоятелност на общините:**

-разширяване собствената приходна база на общинските бюджети чрез изграждане на съвременна местна данъчна система – преход от административно-технически към пазарни методи за определяне на данъчната основа, обвързване местните такси с определени стандарти на услуги;

-предоставяне правомощия на местните власти по определяне размера на общинските разходи, за въвеждане местни режими за икономично и ефективно управление;

-разработване и прилагане на система на хоризонтално финансово изравняване и на прозрачен механизъм за разпределяне по общини на държавните трансфери на основата на обективни критерии;

-осигуряване по-добър достъп до капиталовите пазари, широко ползуване на дългови инструменти, инвестиционни фондове за развитие на общинската инфраструктура.

Средства: Нов Закон за местните финанси, Нов закон за местните данъци и такси, Закон за общинския дълг, Изменения и допълнения в Закона за общинските бюджети

▪ **прозрачност и публичен контрол върху дейността на местните власти:**

-опростяване процедурите и разширяване приложното поле на местните референдуми;

-разширяване възможностите за пряк контрол от избирателите върху дейността на местните власти;

-подобряване външния контрол за законосъобразност;

-допълване изискванията за публична отчетност и достъп до информация

Средства: Промени в Закона за допитването до народа, ЗМСМА и др.

М.11. Създаване на система от стимули за изграждане и функциониране на силно и ефикасно местно самоуправление.

-развитие на ефективно междуобщинско коопериране за съвместно предоставяне на публични услуги;

-общинско съдействие за постигане на национални цели и приоритети;

-привличане на външни ресурси при предоставяне на общинските услуги и развитие на публично – частни партньорства;

-развитие на е-правителство и разпространение на иновационни практики.

Средства: нови регламенти в ежегодния закон за бюджета, променени правила и критерии на фондове, подкрепящи общински проекти и др.

М.12. Подготовка на механизми и инструменти за повишаване на местния капацитет и на процедури на взаимодействие между организациите на местно ниво.

-подкрепя на общините при изграждане местен капацитет за ефективно управление и упражняване на децентрализирани правомощия;

-цялостно реформиране на информационното взаимодействие между общините и министерствата, основаващо се на прилагането на интерактивни информационни технологии;

-провеждане на системен мониторинг за развитие процесите на децентрализация;

-установяване на европейски правила за взаимодействието между централните и местните власти, утвърждаващи принципите на диалога, партньорството и взаимното уважение;

-подобряване представителството и участието на местните власти в консултативни органи и работни групи по задачи от общ интерес;

-подобряване хоризонталната координация при формиране и провеждане на секторните политики.;

-създаване на постоянно действащи консултативни структури на различни нива. На ниво министерства – МФ, МРРБ, МТСП, МК и МЗ и на ниво Министерски съвет.

Средства: преценка на действащи поднормативни актове, утвърждаване на процедурни правила за взаимодействие, създаване на координиращ орган при необходимост.

M.13. Развитие на публичността, прозрачността и информационната обезпеченост на дейността на местните власти.

- разработване на разбираеми за широката публика материали, обясняващи кога, какво и от кого се очаква да бъде извършено и какви резултати ще се получат;

- разработване на презентационни материали за привличане на европейска експертна и финансова подкрепа при осъществяване на реформите;

- провеждане на информационни кампании при извършване на важни промени в управлението на местните дела.

M.14. Прецизиране на правомощията и разграничаване на разходните отговорности на държавата и общините при управление на публичните услуги.

M.15. Усъвършенстване взаимоотношенията на държавата и общините при финансиране на делегираните и местните разходни отговорности.

M.16. Създаване на оптимална среда за управление на общинските бюджети.

M.17. Организиране на част от деконцентрираните звена на централната администрация на изпълнителната власт в състава на областната администрация.

M.18. Въвеждане на механизъм на взаимодействие между областите и министерствата по отношение ръководството на дейността на структурите в областната администрация на двойствено подчинение.

M.19. Регламентиране на процедурите за назначаване на ръководители на териториалните звена;

M.20. Определяне на общи правила относно реда за определяне на функциите, числеността и териториалния обхват на деконцентрираните и децентрализираните структури.

4.2. Обвързване на мерките с целите и приоритетите на Стратегията

Конкретното обвързване на определения набор от възможни мерки, програми и проекти с приоритетите и целите на стратегията за децентрализация се осъществява при спазването на изискванията за:

- пълнота, еднозначност и измеримост на мерките по отношение на постиганите резултати от тяхното изпълнение;

- съответствие, съпоставимост и обвързаността им с одобрената визия на стратегията, както и формулираните приоритети и цели на самата стратегия;

. важността им и ясно изразената необходимост от провеждане на целенасочено сътрудничество и координация.

За осъществяване на самото съпоставяне се изготвя специална матрица, чрез която се извършва обвързката между мерки, приоритети и цели. Матрицата спомага нагледно и последователно да се отчетат реалните взаимовръзки между посочените елементи на стратегията. В резултат са изведени няколко конкретни извода за важността и насочеността на отделните елементи.

Първо, общо 7 мерки от всичките 20 имат особено важно значение за ефективното и ефикасно изпълнение на стратегията за децентрализация и за постигане на стратегическите цели.

Второ, конкретно се извеждат 10 мерки, в състава на които се включват действия, предполагащи засилено партньорство, засилено сътрудничество и координация още на фаза “конкретно дефиниране и определяне вида и обхвата на самата мярка”.

Трето, оценява се важността на избраните приоритети и се определят съвкупност от 5 приоритета с водещо значение за бъдещото развитие на стратегията за децентрализация.

Четвърто, посочва се конкретното отношение на отделната мярка към съответния приоритет и съответната цел.

Цялостното обвързване на мерките, приоритети и целите на стратегията за децентрализация, както и основните релации “мерки-приоритети” и “мерки-цели” са илюстрирани на показаната диаграма.

При **идентификацията и избора на мерки на стратегията** се установи един значим брой мерки /8 от 20/, при които се очертава силно проявяваща се взаимна връзка между двете нива - общини и области по отношение на вида и характера на възможните мерки и действия. Това е резултат от обвързаността на проблемите на тези общности, а от друга страна самите проблеми надхвърлят всяко отделно равнище. От гледна точка постигането на по-голяма обвързаност на действията при решаване на общи проблеми между нивата възниква важен въпрос. Той предполага осъществяване на координация още на фазата на създаването на Програмата за изпълнение на стратегията и това се налага с цел формирането на еднопосочни бъдещите общи програми и проекти.

При самото идентифициране на мерките обикновено нивото, което има най-голям интерес от реализацията на идентифицираните мерки, поема инициативата за

осъществяването за подобна координация, но това не ограничава другото ниво също да прояви активност. На определен етап от развитието на сътрудничеството между нивата, може да се стигне до институционализиране на това сътрудничество, дори до регистриране на партньорства, водещи до създаване на нов юридически субект, чрез който интересите на всички страни да бъдат отчетени и защитени.

Без значение кой инициира сътрудничеството между нивата, **принципите** на които следва да се обвързват мерките и програмите следва да се разглежда като комплексен процес и важен фактор за успеха на съвместната дейност. **За реализирането на този процес при създаването на конкретните програми по нива следва да се осъществят определени дейности:**

- представителите на заинтересованите страни следва да обсъждат заедно;
- да постигнат съгласие по взаимно изгодните цели;
- да формират мрежа за активно сътрудничество;
- да прецизират общите мерки. Те могат да са посочени от съответното ниво и да бъдат одобрени от другото или се извеждат след обсъждане;
- да се постигне консенсус относно начина на действие – това предполага наличие на механизъм за общо обсъждане и постигане на консенсус при извеждане на общите действия не само помежду им, но и в рамките на обсъжданията на общата стратегия за децентрализация;
- да създават работни структури за прилагане на общите решения, като се гарантира тяхната съвместна дейност и постоянен състав.

4.3. Механизми и инструменти за изпълнение на Стратегията и Програмата

В основата на разработването на Стратегията за децентрализация и на Програмата за нейното изпълнение лежи механизма на **стратегическото планиране**. Това е динамичен и непрекъснат процес на създаване и перманентно развитие и усъвършенстване на посочените два стратегически документа. В този смисъл процесът на планиране не завършва с разработването и приемането на Стратегията от Министерския съвет. Особено важен момент в рамките на този процес е дейността, свързана с управлението и реализацията на самата стратегия. Тази неразделна част от процеса на планиране е не по-малко важна и отговорна за Правителството, не само поради факта, че това пряко го ангажира, но и защото от правилното и своевременно изпълнение на конкретните мерки, програми, проекти и действия зависят резултатите от реализацията на Стратегията, т.е. дали те съответстват на поставените цели и приоритети.

Съвкупността от конкретните дейности, с помощта на които се осъществява реализирането на Стратегията формира “организация на изпълнението”. Организацията включва следната последователност от действия свързани с:

- ресурсното осигуряване и разпределяне на средствата при реализацията на мерките;
- функционалната, институционалната и териториалната организация на действията по изпълнение на мерките, програмите и проектите на стратегията;
- оперативното управление и координацията между участниците в процеса на реализация;
- мониторингът /наблюдението/, оценката и контролът на изпълнението по отношение на целите, действията, ресурсите и резултатите;
- актуализацията и усъвършенстването на самия програмен документ и
- осигуряването на публичност и прозрачност на самия процес на разработване, приемане и реализация на стратегията, което пряко се свързва със засилване демократичността в управлението.

Всички тези съставни етапи на реализацията следва да бъдат осигурени програмно, ресурсово, кадрово и организационно. Ето защо предвидените мерки към стратегията за децентрализация следва да съдържат конкретните програми, проекти и действия по решаване на тези важни за реализацията въпроси. Същностната част на програмата за изпълнение следва да се приеме в шестмесечен срок от официализирането на стратегията.

5. КОНТРОЛ И КООРДИНАЦИЯ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА СТРАТЕГИЯТА

Стратегията за децентрализация се разработва в изпълнение на дейностите по Плана за изпълнение на Стратегията за модернизирание на държавната администрация - от присъединяване към интегриране. Съгласно т.2, буква “а” от Решение № 146 на Министерския съвет от 2003 г. ръководството, наблюдението и цялостното практическо изпълнение на Плана се осъществява от Съвета за модернизирание на държавната администрацията към Министерския съвет.

С оглед постигане на обвързаност между административната и финансовата децентрализация и административната реформа е целесъобразно реализирането на целите на стратегията да се гарантира от един общ орган. За целта наименованието на Съвета за модернизирание на държавната администрация се променя на Съвет за модернизирание на държавната администрация и децентрализация на държавното управление.

Освен това органите и структурите за регулиране и координиране на дейностите по осъществяването на финансовата децентрализация се инкорпорират в структурата на новосъздадения Съвет. Запазва се правото на Националното сдружение на общините да координира и регулира усилията на всички местни власти при осъществяването на самата финансова децентрализация и да бъде катализатор за осъществяването на налагащите се промени.

Конкретни отговорности по контрола и координацията на изпълнението на стратегията имат:

Министърът на регионалното развитие и благоустройството по отношение на цялостната организация и контрол по изпълнението на стратегията и изпълнението на дейностите в частта на административната децентрализация;

Министърът на държавната администрация – по отношение на укрепването на капацитета на държавната администрация и изпълнението на дейностите по оптимизиране функциите на териториалните звена на централната администрация и подобряване на координацията и партньорството между децентрализираната и деконцентрираната администрация на областно и общинско равнище.

Министърът на финансите – по отношение на изпълнение на дейностите по финансовата децентрализация.

Механизмът за обратна връзка включва изготвянето от министъра на регионалното развитие и благоустройството, министъра на финансите и министъра на държавната администрация на ежегоден доклад за изпълнението на стратегията и програмата за децентрализация и внасянето му за разглеждане и приемане от Министерския съвет.

След приемане на предвидената законова база ще бъде изготвян и годишен доклад за състоянието на децентрализацията, който ще бъде приеман от Министерския съвет.

За постигане целите на Стратегията Министерският съвет ще предложи на Народното събрание проект на програма за законодателна промяна на основните пакети от закони, свързани с провеждането на реформата в административно териториалното устройство и местното самоуправление, с административната реформа, като и проекти на актуализирани или нови законови норми, имащи пряко отношение с изпълнението на Стратегията и Програмата към нея.

В изпълнение на приетите закони Министерският съвет се ангажира да разработи и приеме всички необходими подзаконови нормативни актове, свързани с текущото изпълнение на стратегията, в сроковете указани съгласно програмата.

РЕШЕНИЕ №
от 2005 година

ЗА ПРИЕМАНЕ НА СТРАТЕГИЯ ЗА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

МИНИСТЕРСКИЯТ СЪВЕТ
РЕШИ:

1. Приема **Стратегия за децентрализация** в България, обединяваща децентрализацията на правомощия и финансовата децентрализация съгласно приложението.
2. Възлага на министъра на регионалното развитие и благоустройството цялостната организация и контрол по изпълнението на стратегията по т. 1.
3. Министърът на регионалното развитие и благоустройството, министърът на финансите и министърът на държавната администрация в срок от шест месеца да внесат за приемане от Министерския съвет Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода 2005 – 2009 г.
4. Министърът на регионалното развитие и благоустройството, министърът на финансите и министърът на държавната администрация ежегодно преди одобряването на законопроекта за държавния бюджет внасят за разглеждане и приемане от Министерския съвет годишен доклад за изпълнението на стратегията по т.1 и програмата по т.3.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ: Симеон Сакскобургготски

ГЛАВЕН СЕКРЕТАР НА

МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ: Севдалин Мавров

РЕШЕНИЕ №
от 2005 година

ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА РЕШЕНИЕ № 146 НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ ОТ 2003 Г. ЗА СЪЗДАВАНЕ НА СЪВЕТ ЗА МОДЕРНИЗИРАНЕ НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ, ИЗМЕНЕНО И ДОПЪЛНЕНО С РЕШЕНИЯ № 369 И 535 НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ ОТ 2003 Г. И С РЕШЕНИЕ №141 ОТ 2004 Г.

МИНИСТЕРСКИЯТ СЪВЕТ
РЕШИ:

1. В наименованието и в т.1 след думата «администрация» се добавя «и децентрализация на държавното управление».

2. В т. 2 се създава буква "н":

"н) ръководи, наблюдава и гарантира цялостното практическо изпълнение на Стратегията за децентрализация и Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация;"

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ: Симеон Сакскобургготски

ГЛАВЕН СЕКРЕТАР НА
МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ: Севдалин Мавров