ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА И ВЛИЯНИЕТО Й ВЪРХУ ВЪЗМОЖНОСТИТЕ НА ОБЩИНИТЕ И ОБЛАСТИТЕ ЗА УСВОЯВАНЕ НА СРЕДСТВА ОТ ФОНДОВЕТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Христо Станев

Юлия Спиридонова

Алеко Джилджов

София

декември 2006

СЪДЪРЖАНИЕ

1. **Увод** **4**

2. **Административно-териториално устройство и правомощия на областите и общините** **6**
2.1. Административно-териториално устройство на Република България 6
2.2. Правомощия на областите и общините 9

3. **Състояние на процеса на децентрализация в България.** **14**
3.1. Същност и форми на децентрализацията 14
3.2. Преглед на развитието на процеса на децентрализация в България 19
3.3. Финансова децентрализация 23
3.4. Визия, цели и приоритети на Стратегията за децентрализация 24

4. **Стратегически програмни документи на Кохезионната политика на ЕС и възможности на общините и областите за ползване на средствата от фондовете на ЕС** **26**
4.1. Стратегически насоки на Общността 2007-2013 г. 26
4.2. Национална стратегическа референтна рамка 29
4.3. Механизъм на управление и координация 34
4.4. Възможности на общините и областите за ползване на средствата от фондовете на ЕС по оперативни програми 58

5. **Влияние на децентрализацията върху капацитета на областите и общините** **64**
5.1. Ограничения пред по-нататъшното развитие на капацитета на областите и общините за усвояване на средствата от фондовете на ЕС 64
5.2. Аспекти на децентрализацията, оказващи влияние върху капацитета на областите и общините 66

6. **Основни изводи и препоръки** **75**
6.1. Довършване на финансовата децентрализация 75
6.2. Довършване на реформата на областното ниво на управление 75
6.3. Развитие и усъвършенстване на нормативната уредба на местното самоуправление 76
6.4. Усъвършенстване и развитие на административно-териториалната реформа 77
6.5. Изграждане на институционалната рамка за координация на програми и проекти на регионално и областно ниво 78
6.6. Изработване на механизъм за координиране на програмите за обучение, осъществявани от Министерството на финансите, управляващите органи на оперативни програми и други обучителни институции 78
6.7. Съгласуване на процедурите за тестване на допустимостта за участие на общините в определена оперативна програма 79

Приложения ..... Error! Bookmark not defined.

Използвана литература **64**

Използвани съкращения

АТЕ	Административно-териториални единици
АТУ	Административно-териториални устройство
БВП	Брутен вътрешен продукт
ЕИСП	Европейски инструмент за съседство и партньорство
ЕЗФРСР	Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕСФ	Европейски социален фонд
ЕФССРСР	Европейски фонд за селско стопанство и развитие на селските райони
НСРР	Национална стратегическа референтна рамка
ЕХМС	Европейска харта за местно самоуправление
ДНСК	Дирекция Национален строителен контрол
ИКТ	Информационни и комуникационни технологии
ИПП	Инструмент за предприсъединителна помощ
ИТ	Информационни технологии
ЗАТУРБ	Закон за административно-териториално устройство на РБ
ЗИДЗРР	Закон за изм. и допълн. на Закона за регионалното развитие
ЗМСМА	Закон за местното самоуправление и местната администрация
ЗУТ	Закон за устройство на територията
КРБ	Конституция на Република България
КФ	Кохезионен фонд
МДААР	Министерство на държавната администрация и административната реформа
МЗГ	Министерство на земеделието и горите
МИЕ	Министерство на икономиката и енергетиката
МОСВ	Министерство на околната среда и водите
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МТ	Министерство на транспорта
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
МСП	Малки и средни предприятия
МФ	Министерство на финансите
МФИ	Международни финансови институции
НПО	Неправителствени организации
НСОРБ	Национално сдружение на общините в Р България
НСПРСР	Национален стратегически план за развитие на селските райони
НТИР	Научни изследвания и технологично развитие
ОП	Оперативна програма
ПРООН	Програма за развитие на ООН
САТЕ	Съставни административно-териториални единици
СО	Сертифициращ орган
СРР	Съвет за регионално развитие
СФ	Структурни фондове
ТЕ	Териториални единици
УО	Управляващ орган
ХЕИ	Хигиенно-епидемиологични инспекции
ЦИЕ	Централна и Източна Европа
ЦКЗ	Централно координиращо звено

*1. **Увод***

Структурните фондове и Кохезионният фонд на ЕС са основните инструменти за подкрепа на социалното и икономическото преструктуриране на регионите и страните на ЕС. Те обхващат почти една трета от бюджета на ЕС и се използват за намаляване на регионалните диспропорции и провеждане на политика за сближаване чрез действия, включващи развитие на инфраструктурата, човешките ресурси, подкрепа за научните изследвания, трансфера на технологии и внедряването на информационни и комуникационни средства. В контекста на предстоящото присъединяване на Република България към ЕС въпросът за повишаване на капацитета на общините и областите за усвояване на средства от фондовете на ЕС става все по-актуален.

Новите оперативни програми на страната за усвояване на средствата от Структурните фондове и Кохезионния фонд определят общините като един от основните бенефициенти за периода 2007-2013 г. Това налага бързо да се намерят онези нормативни, институционални и организационни решения, които да доведат до преодоляване на сериозните дефицити в готовността на регионалните и местните власти да посрещнат горното предизвикателство. В противен случай страната, българските области и общини могат да се изправят пред опасността за ниска усвояемост на средствата от фондовете и слабо ефективни проекти (без необходимото териториално въздействие).

С приемането на новите регулации за фондовете на ЕС въпросите, свързани с изграждането на административен капацитет, получиха ново звучене, доколкото това се превърна в един от новите приоритети на Европейския социален фонд за програмния период 2007-2013 г.[1] Фондът ще финансира дейности, насочени към укрепване на институционалния капацитет и ефективността на публичната администрация и публичните услуги на национално, регионално и местно ниво. Обикновено когато се говори за капацитет, през последните години се имат предвид такива въпроси като изградени звена и участници, информираността, обучението, придобитите умения, техническата обезпеченост, партньорството между институциите и публично-частното партньорство, осигуряването на съфинансиране и др. С решение на Съвета за модернизиране бе одобрено и разработването на специална оперативна програма „Административен капацитет"[2].

Анализът на дискутираните напоследък проблеми и възможности за повишаване на капацитета показва, че осъществяването на някои от тези възможни решения предполага цялостни реформи и засяга установената система от разпределение на правомощия и финансови ресурси, с които разполагат централните органи на изпълнителната власт, областните управители и общините, т.е. решаването им е обвързано с развитието на процеса на децентрализация в страната. Поради тази причина констатираните проблеми пред повишаването на капацитета се явяват огледално отражение на начина, по който се развива процесът на децентрализация в България през последните 15 години.

Констатация в този смисъл за първи път официално е направена и в Стратегията за децентрализация, в която като израз на новия стратегически подход към децентрализацията се изисква тя да се развива така, че да осигури по-тясна връзка между процеса на децентрализация и политиката за регионално развитие в страната, включително с действията за укрепване на административния и програмния капацитет на общинско и областно равнище за усвояване на средствата от фондовете на ЕС.

---

[1] Regulation (EC) No1081/2006 of the European parliament and the Council of 5 July 2006 on the European Social Fund and repealing Regulation (EC) No1784/1999.

[2] Решение №79 от 19.05.2005 г.на Съвета за модернизиране на държавната администрация.

Целта на този доклад е да отговори на въпроса как ускоряването на процеса на децентрализация и развитието на териториалното управление в страната допринася за разширяване на възможностите на общините и областите за усвояване на средствата от фондовете на ЕС.

Методиката на изработване на доклада включва анализ на специализирана информация и литература за използването на тези фондове и за провежданите структурни политики на ЕС, обзор на нормативни документи, проучване на доклади от научни конференции и аналитични доклади по разглежданата проблематика, анкетни проучвания, както и натрупания опит в страната при работата по предприсъединителните фондове на ЕС.

Методиката предполага решаването на следните конкретни задачи, свързани с изследването и обосноваването на основните тези по доклада:

- Анализ и оценка на действащото административно-териториално устройство на страната и правомощията на основните административно-териториални единици – области и общини и техните органи, активно да съдействат за укрепване на териториалното управление;
- Очертаване същността и ролята на децентрализацията и преглед на развитието на процеса в страната. Значението на Стратегията за децентрализацията и Програмата за нейното изпълнение за повишаване на административния и програмния капацитет на областите и общините;
- Преглед на новата кохезионна политика на ЕС, Националната стратегическа референтна рамка и проектите на оперативните програми, механизмите за координация и управление на помощта по линия на Структурните фондове на Съюза и очертаване на възможния кръг от проекти, по които общините и областите могат да получат финансиране от тях;
- Идентифициране на ограниченията за по-нататъшно развитие на капацитета на областите и общините;
- Изследване на влиянието на процеса на децентрализация върху капацитета на областите и общините за ефективно и ефикасно използване на Структурните и Кохезионните фондове на Съюза и обосноваване на мерки за тяхното преодоляване чрез ускоряване на процеса на децентрализация;

Въведението обръща внимание на актуалността и важността на разглеждания проблем и очертава основните насоки за разработването на доклада. В глава втора се представят настоящото административно-териториално устройство на страната и правомощията на общините и на областните управители. Глава трета е посветена на развитието на процеса на децентрализация в страната. В глава четвърта се представят структурните политики на ЕС, прави се преглед на отделните оперативни програми и възможностите на общините и областите за участие в тях. В глава пета се изследват ограниченията пред по-нататъшното повишаване на капацитета, които могат да бъдат разрешени ефективно единствено с развитието на процеса на децентрализация. В глава шеста се правят конкретни предложения – общи препоръки и основни изводи за развитие на капацитета.

Разработката е извършена през периода 20 септември-30 ноември 2006 г. от работна група в състав: доц. Христо Станев, ст.н.с. Юлия Спиридонова и Алеко Джилджов.

2. АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРИТОРИАЛНО УСТРОЙСТВО И ПРАВОМОЩИЯ НА ОБЛАСТИТЕ И ОБЩИНИТЕ

2.1. **Административно-териториално устройство на Република България**

Административно-териториалното устройство (АТУ) е комплексна, целенасочено провеждана дейност по разделяне територията на страната на териториални общности и създаването в тях на институции и административни органи за провеждане на политиката на държавата и местните власти в съответствие с тяхната йерархическа съподчиненост и правомощия, установени със закон.

Административно-териториалното устройство се дефинира като съставна част от организацията на държавата и на държавния апарат и по същество то включва разделянето на страната на административно-териториални единици за създаване на условия за ефективно протичане на жизнените процеси и за упражняване на държавната власт. В този смисъл административно-териториалната структура на страната е "носещата конструкция на държавата" и като такава тя следва правилно да се проектира и изгради.

При административно-териториалното устройство от съществено значение е териториалният обхват на отделните единици в максимална степен да бъде съобразен с действителните граници, в рамките на които протичат социално-икономическите процеси. Така се търси единство между териториалното и социално-икономическото райониране в страната. Ето защо административно-териториалното устройство е един от важните и активни фактори, определящи развитието на демократизацията и децентрализацията в обществените отношения и засилващи участието на гражданите в управлението.

Нормативната рамка на настоящата административно-териториална организация на страната се съдържа в Конституцията на Република България и в конкретни устройствени закони. Законът за административно-териториалното устройство на Р България (ЗАТУРБ) (ДВ, бр. 63/1995 г., посл. изм. бр. 46/2005 г.) е основният нормативен акт, регламентиращ реда и условията за създаването на административно-териториални и териториални единици (АТЕ и ТЕ) и извършването на административно-териториални промени. С него се доразвиват и конкретизират правните постановки на конституцията.

Основните принципи при административно-териториалното устройство на страната са в съответствие с Европейската харта за местно самоуправление (ЕХМС), ратифицирана от Народното събрание през 1995 г. С нея се регламентира прилагането на общоевропейските норми, които защитават и развиват правата и самостоятелността на местната власт.

Според действащата законова уредба в страната функционират два вида АТЕ – области и общини. Съгласно ЗАТУРБ в рамките на общината се предвижда създаването на съставни административно-териториални единици (САТЕ) – райони и кметства. Посочените структурни единици се дефинират както следва:

Областта се състои от една или повече съседни общини. Тя се характеризира със своята територия, граници, население, наименование и административен център. Наименованието на областта се определя от името на населеното място, което е неин административен център. Съгласно Конституцията в областта се осъществяват дейности от съществено значение за страната като осъществяване на държавното управление по места, провеждане на регионалната политика и осигуряване на съответствие между националните и местните интереси. Ето защо в действащата

нормативна уредба е предвидено създаването и закриването на области да се извършва със закон. Това е валидно и в случая, когато се създава нова област.

Общината се състои от едно или повече населени места. Тя се характеризира чрез територията си, своите граници, население, административен център и наименование. Територията на общината е определена като съвкупност от териториите на включените в нея населени места. Наименованието на общината се определя от името на населеното място, което е неин административен център.

Районът се определя със своята територия и наименование, което се определя с акта на създаването му. ЗАТУРБ предвижда създаването на райони в градовете с население над 100 хил. души да става по решение на общинския съвет, а за столичната община и градовете с население над 300 хил. души (Пловдив и Варна) това е задължително да става със закон (чл. 10, ал. 1 от ЗАТУРБ).

Кметството е определено със своята територия, която е територията на включените в него населени места, и наименование, което се определя от името на населеното място, негов административен център.

Ако обобщим специфичните особености на действащото административно-териториално устройство на Р България, то може да се характеризира както следва:

- Обособени са два вида административно-териториални единици (АТЕ) – области и общини, в съответствие с конституционните разпоредби (чл. 135, ал. 1 от КРБ);
- Формирани са кметства от едно или няколко населени места и райони в Столичната община и двата големи града над 300 хил. души като съставни АТЕ в общините;
- Дефинирани са населените места и селищните образувания като териториални единици (ТЕ), населените места са разграничени на градове и села, като се посочват редът и условията за тяхното трансформиране, а селищните образувания биват национални и местни, като се посочва редът на тяхното определяне;
- Прилагат се единен подход и общи принципи при определянето на основните елементи на АТЕ и ТЕ - територия, граници, наименование, административен център, население;
- Динамиката и стабилността на процесите по основните административно-териториални промени се балансират според волята на населението, като се прилагат формите на пряката демокрация чрез провеждане на референдум и общо събрание на населението;
- Допускат се алтернативни възможности за осъществяване на специфичните видове административно-териториални промени.

Общият брой на основните административно-териториални единици в Р България са 264 общини и 28 области, в т. ч. и Столичната община, която е със статут на област.

При обща територия на страната от 111 001,9 км^2 и население 7 718 750 души (31.12.2005 г.) основните параметри на двата вида АТЕ (без Столичната община) са:

- За областите - по население средно – 240 264 души (в интервал 117 809-707 570), по територия – средно 4061,2 км^2 (в интервал 2023,0-7748,1). В рамките на една област средно се включват около 10 общини (в интервал 4-22 броя);
- За общините (без Столичната) аналогичните параметри са: население средно 24 666 души (в интервал 1188–34 1873) и по територия средно 416,9 км^2 (в интервал 44,4-1366,6). В състава на една община средно се включват 20 населени места.

- Столичната община има население 1 231 622 души през 2005 г. и обща територия 1 348 902 км^2. По характеристиките си тя е най-голямата по население, а по територия е сред трите най-големи общини в страната (Сливен, София, Самоков). В състава на общината са включени общо 38 населени места, като 32 от тях са кметства, градовете Банкя и Нови Искър и село Панчарево са центрове на райони, като общият брой райони в общината е 24.

Основните количествени параметри на административно-териториалните единици – области и общини, както и броят и групирането на населените места са илюстрирани таблично (виж Прил. 1).

Групирането на областите по брой население извежда на предно място групата области с население до 200 хил. Души. Тя обхваща общо 14 броя области, следвана от групата области с население от 200 до 400 хил. души, която включва 11 области.

Групирането на общините по брой на населението показва чувствително открояване на две конкретни групи общини – първата група включва общините до 10 хил. души, а втората – от 10 до 30 хил. души. Общо първата група обхваща 103 общини, които представляват 39% от всички общини в страната. В рамките на тази група общини живеят около 8,1% от населението на страната и тези общини включват 25% от общата територия на страната. Втората група, която условно може да се разглежда като близка до средната големина на общините в България, обхваща 112 общини, или 42% от общия брой. Общините от тази група обитават 25,4% от населението, като територията на включените в нея общини представлява 46% от територията на страната. Направените проучвания показват, че и преобладаващата част от тези две групи общини се отличават със значително по-слаб капацитет в сравнение с големите общини за усвояване на средства от Структурните и Кохезионния фонд на ЕС.[3]

Понастоящем броят на САТЕ в страната – кметства и райони, е: съответно кметства над 2500 броя и райони общо 35, в т. ч. в Софийска община 24 района, Пловдив – 6, и Варна – 5 броя. На територията на Република България има 5332 населени места, или средно 4,8 населени места на 100 км^2.

Основни констатации за състоянието на действащата административно-териториална структура на страната:

- Сравнителните данни за българските общини по население и територия в европейски контекст показват, че те са съпоставими със средно големите европейски общини, което се отчита като благоприятен фактор за тяхното успешно развитие и функциониране;
- Количествените характеристики за население и територия на областите в България ги отнасят към групата на малките аналогични териториални единици в Европейския континент (провинции, области, департаменти и други). В европейската статистическа категоризация те се определят като единици NUTS 3.
- Съществуващото административно-териториално устройство на страната е относително стабилно. В периода след 1995 година осъществените административно-териториални промени в основните структури – области и общини, са ограничени по вид и брой (общо 9 новосъздадени общини и промени в дължината на областните граници до около 5% от общата дължина. Тази констатация може да се приеме като знак, че териториалната структура на страната е адекватна на изискванията на процеса на териториално управление и предполага подобряването на ефективността му да е за сметка на качественото развитие на процеса на децентрализация в страната.

[3] Оперативна програма "Регионално развитие" (проект), МРРБ, 2006.

- За българските общини е характерно, че не се наблюдава процес на раздробяване, което е характерно за редица европейски държави от ЦИЕ и определени страни на стара Европа. Това се отчита като важен фактор за тяхното успешно и устойчиво развитие.
- В групата общини до 10 хил. души, очертаваща се като рискова (с известни изключения), се наблюдават редица негативни тенденции в състоянието на общините – силно влошени демографски структури и процеси, ограничен ресурсен потенциал (в т. ч. и финансов), отсъствие или слабо икономическо развитие, недостатъчен и некачествен кадрови потенциал в рамките на самоуправлението и администрацията. Това се очертава като съществена пречка за бъдещото им развитие и за невъзможност за ефективно използване на средствата от Структурните фондове на ЕС. Преодоляването на негативните тенденции в развитието и повишаването на административния и програмния им капацитет следва да се търсят по линия на ускоряване на процеса децентрализация и демократизация, развитие на капацитета им и укрепване на тяхната финансова и планова самостоятелност, в т. ч. засилено местно развитие.

2.2. **Правомощия на областите и общините**

2.2.1. **Правомощия на областните управители**

Статутът на областта и правомощията на областните управители се регламентират в конституцията и Закона за администрацията. Първата и най-важна задача на областта, определена в чл. 142 от конституцията, е да провежда регионалната политика. Реално българските области са ограничени при осъществяване на регионалната политика, защото липсата на собствени ресурси е сериозно препятствие пред планирането и прилагането на регионални програми.

Правомощията на областния управител, определени в Закона за администрацията, включват[4]:

- Провеждане на държавната политика в областта, координиране работата на органите на изпълнителната власт и на техните администрации на територията на областта и взаимодействието с местната власт.
- Осигуряване на съответствие между националните и местните интереси, организиране разработването и изпълнението на областни стратегии и програми за регионално развитие, осъществяване на взаимодействие с органите на местните власти.
- Опазване и защита на държавната собственост в областта.
- Опазване на законността на територията на областта и осъществяване на административен контрол по изпълнението на административните актове.
- Упражняване на контрол по законността на актовете и действията на местните власти.
- Осъществяване на връзка с деконцентрираните звена на централната изпълнителната власт в областта и контролиране изпълнението на актовете и действията на ръководителите им.
- Координиране и контрол на дейността на териториалните звена на министерствата и на други административни структури, които осъществяват административно обслужване на територията на областта, независимо от йерархическата подчиненост.
- Координиране и контрол на изпълнението на актовете и действията на ръководителите на деконцентрираните звена на централната изпълнителна власт в областта.

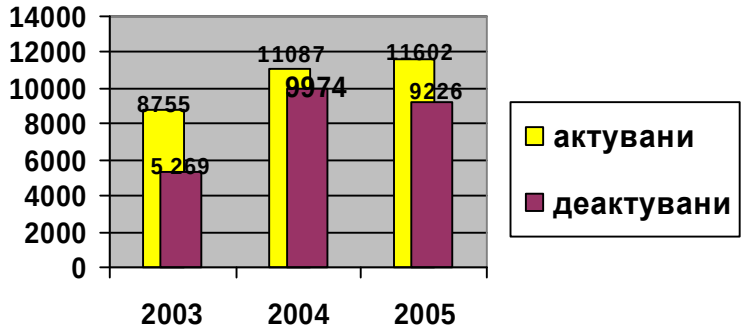
[4] Закон за администрацията, чл. 31.

- Организиране и ръководене на дейността по защита на населението, културните и материалните ценности, околната среда, както и по овладяването и преодоляването на последиците от кризи в областта.
- Председателстване на съвета по сигурност и управление при кризи и осъществяване на международните контакти на регионално ниво.

Наред с тези правомощия в още над 40 нормативни акта са предвидени редица функции и задачи. В един анализ от 2004 г. се констатира, че само за две години след предишното намаляване на числеността на областните администрации със 112 щатни бройки, приета с ПМС N227 от 8 октомври 2001 година, без да се увеличава числеността на областните администрации, са им възложени допълнителни правомощия, функции и задачи с над 30 нови или изменени и допълнени действащи нормативни актове. Тези функции и задачи могат да бъдат разделени на няколко групи:

- изисквания за разработване на програми, стратегии и проекти (например за безопасността на движението по пътищата, за повишаване на енергийната ефективност и използването на възобновяеми енергийни източници, за заетост, огрaмотяване и професионално обучение и др.);
- функции по осъществяване на контрол и установяване на нарушения по Закона за биологичното разнообразие, Закона за контрол върху наркотичните вещества и прекурсорите, Закона за опазване на околната среди и др.;
- задължения за осъществяване на функции, свързани управлението и разпореждането с недвижими имоти и движими вещи, държавна собственост и др.;
- участие в многобройни комисии, съвети и др.

На базата на годишните доклади за дейността на областните управители може да се очертаят сферите, в които е концентрирана дейността на областните администрации. Управлението на държавната собственост и контролът върху дейността на общинските съвети и кметовете на общини съставляват основна част от дейността на областните администрации. Данните показват, че през 2004 и 2005 г. обемът на работата, свързан с актуване и деактуване на държавни имоти, чувствително е нараснал. През 2005 г. са актувани 11 602 държавни имота, което представлява увеличение спрямо 2004 г. Още по-чувствително нараства броят на деактуваните държавни имоти.

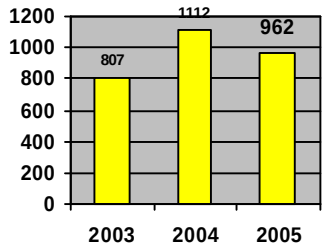


Съотношение между актувани и деактувани имоти

Обобщените данни от годишните доклади за дейността през 2005 г. Показват, че през 2005 г. е упражнен контрол за законосъобразност върху 39 711 решения на общински съвети. Прави впечатление

обаче твърде голямата разлика в броя на разгледаните решения, който варира от 3476 в Благоевград до 58 в Ямбол и 392 в Софийска област. Още по-интересно е, че този брой силно варира за една и съща област в сравнение с 2004 г., когато в Ямбол са разгледани 958 решения на общинските съвети, а в Софийска област - 4835. От общо 962 решения на общинските съвети, спрени от Върховния административен съд като незаконосъобразни, 162 са потвърдени от съда като законосъобразни, което показва, че е необходимо по-прецизно отношение към контрола върху актовете на общинските съвети. Впечатление прави и голямата разлика в отменените заповеди на кметове по области – в Бургас и Видин са отменени съответно 39 и 19, а в десет от областите не е отменена нито една заповед.

Преобладаваща част от спрените решения са свързани с нарушения на Закона за общинската собственост и правилника за неговото прилагане, преди всичко касаещи действия на управление и разпореждане с общинска собственост, например: неспазване на изискванията за провеждане на нормативно определените процедури; на законовите условия и предпоставки за извършване на съответните действия и други нарушения, вкл. и заобикаляне на такива нормативни разпоредби, осигуряващи публичност и прозрачност при разпореждането с общинска собственост. Често се нарушават разпоредбите на ЗОС, предвиждащи продажбите да бъдат предшествани от търг или конкурс и разпоредителните действия да се извършват по цени, определени от независими лицензирани оценители. Протоколите често не са комплектувани с документи за собственост, скици, оценки и др.



Както се вижда, това са многобройни и твърде разнородни като специфика и като сфери на дейност функции, които драстично контрастират с финансовите възможности (малък бюджет на второстепенен разпоредител) и ниската численост на областните администрации. Числеността на областната администрация е твърде малка - общо 1109[5] щатни бройки, или средно по 40 на област. За сравнение например числеността само на регионалните инспекции за опазване и контрол на общественото здраве (бившите ХЕИ) е 3198 щатни бройки, или средно по 114 бройки в отделно областно звено.

2.2.2. **Правомощия на общините**

Според Конституцията на Република България основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление, е общината. Тя е юридическо лице, има самостоятелен бюджет и право на собственост, която използва в интерес на териториалната общност.

Органи на местното самоуправление и местната администрация в общината са общинският съвет и кметът на общината. Общинският съвет се избира от населението на съответната община за срок от 4 години по пропорционалната избирателна система. Броят на общинските съветници варира от 11 до 51, а за Столичната община е 61 съветници. Съветът определя политиката на общината за изграждането и развитието й, решава местните проблеми, които не са от изключителна компетентност на други органи, изпълнява и задачи, възложени от централните държавни органи.

Кметът на общината се избира пряко от населението на общината по мажоритарната избирателна система. Кметът осъществява изпълнителната власт в общината и ръководи дейността на

[5] Без щатните бройки за шестте дирекции за техническо съдействие с численост 78 щатни бройки, които методически са подчинени на МРРБ.

общинската администрация. Той организира и провежда политиката на общината на основата на конституцията, законите на страната и актовете на общинския съвет.

Собствената сфера на дейност на местните власти е законово регламентирана в ЗМСМА (чл. 17) и обхваща правомощията и уреждането на всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил в тяхна компетенция, свързани с:

1. общинското имущество, общинските предприятия, общинските финанси, данъци и такси, общинската администрация;

2. устройството и развитието на територията на общината и на населените места в нея;

3. образованието;

4. здравеопазването;

5. културата;

6. благоустрояването и комуналните дейности;

7. социалните услуги;

8. опазването на околната среда и рационалното използване на природните ресурси;

9. поддържането и опазването на културни, исторически и архитектурни паметници;

10. развитието на спорта, отдиха и туризма.

Правомощията на общинските органи – общински съвет и кмет на общината, се установяват също в ЗМСМА. Правомощията на общинския съвет могат да се класифицират съгласно предмета на дейност на:

А. **Конструктивни правомощия** – с тях се осигурява възможност за реално осъществяване от ОбС на служебните му права и задължения чрез създаване на органи и служби, регламентирани със закона;

Б. **Организационни правомощия** – те имат за задача да формират конкретните механизми за осъществяване на нормалната дейност на съвета – структура на администрацията, създаване на кметства, административно-териториални промени, сдружаване с местни и други власти, стратегическо планиране развитието на общината, трудово възнаграждение на служителите и други;

В. **Икономически правомощия** – с тях се осигурява изпълнението на задачите, свързани икономическия и социалния живот в общината и за осигуряване на населението с качествени услуги;

Г. **Устройствени правомощия** – това са функции, свързани с необходимостта да се провежда целенасочена и устойчива устройствена политика за общината или за отделни части от нея;

Д. **Административни правомощия** – обвързани с изпълнение на административни

функции за именуване и преименуване на обекти с местно значение, одобряване на атрибутите на общинската власт, награждаване и удостояване с почетно гражданство и други;

Е. **Правомощия**, **свързани с пряката демокрация**.

Съгласно чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА “Общинският съвет решава и други задачи с местно значение, които не са от изключителната компетентност на други органи” - норма, която е в съзвучие с ЕХМС.

Правомощията на кмета на общината като орган на изпълнителната власт в общината и на общинското самоуправление са определени съгласно чл. 44, ал. 1 от ЗМСМА. Кметовете са органи с

обща компетентност, освен осъществяването на изпълнителната власт в общината те ръководят общинската администрация и организират провеждането на политиката на общината. Дейността на кмета по реализиране на правомощията му могат да се обособят в две групи. Първата е по изпълнение на решенията на общинския съвет, а втората е свързана с изпълнението на задачите, които са му възложени със закон или с актове на Министерския съвет. Освен това следва да се отчита и правото на съдебна защита на правомощията на местните власти, като ОбС могат да оспорват пред съда актове и действия, който нарушават техните права. Конституционният съд е задължен да решава спорове за компетентност между органите на местното самоуправление и централните изпълнителни органи.

3. СЪСТОЯНИЕ НА ПРОЦЕСА НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ

3.1. **Същност и форми на децентрализацията**

Основен момент при упражняването на властта в съвременната демократична правова държава е процесът на децентрализация и деконцентрация на компетенции, права и отговорности от страна на държавата към по-нисшите нива в йерархията на управленската система. Преди да пристъпим към определянето и характеризирането на този процес, е желателно да се определи същността на понятията "централизация", „децентрализация" и „деконцентрация" и тяхното влияние при формирането и функционирането на местната и централната власт.

Централизацията най-често се определя като процес, при който държавата изземва правомощия на местните власти и по този начин съсредоточава контрола по вземането на решения и разпределението на ресурси на централно ниво. Характерно за този процес е „монополизирането на една дейност" (проф. А. Ангелов), като „централизацията е и „форма на администрация" (акад. П. Стайнов). Често пъти мотивите за изземване на правомощията на местните власти са "благородни", но винаги са в ущърб или във вреда на отделните административно-териториални единици. Най-често изтъкваните доводи са свързани с желанието и ангажимента на държавата:

- да задоволява по-качествено и ефективно потребностите на местните общности;
- да предоставя разнообразни и качествени услуги;
- да управлява ресурси в условията на дефицит;
- да защитава обществения интерес или при усъвършенстване на контрола и борбата с корупцията, рекета и различните форми на престъпна дейност.

Разбира се, намеренията са добри, но лошото в случая е, че това изземване става често без участието и съгласието на местните власти и в редица случаи без наличие на съответни законови разпоредби (най-често с подзаконови актове).

В страните с демократично устройство превалируем принцип на централизация се явява този на правителствената (политическата) централизация независимо от начина, по който исторически се е формирала съответната държава. Отношенията между центъра и местните власти в този случай нямат централизиран йерархичен и бюрократически, а политически характер. Липсва пряко йерархично подчиняване на нисшестоящите на висшестоящите органи на власт.

Други важни аспекти в рационалната организация и устройството на държавата и на държавната изпълнителна власт са децентрализацията и деконцентрацията. Това са два отделни процеса. Общото, което ги свързва, е, че те преследват една и съща цел - доближаване на управлението до населението, до конкретната територия и съответните териториални общности, където то живее и работи. Същевременно те са с твърде различаващи се същностни характеристики.

При децентрализацията правомощия и компетенции на централни държавни органи се прехвърлят на местните или регионалните власти и на техните органи на управление. Децентрализацията винаги се осъществява на основата на закон, като децентрализираните правомощия формират собствената сфера на дейност на съответните местни и регионални власти. Провеждането на целенасочена децентрализация в демократизацията на обществото и неговото

управление се превърна в дългосрочна политика на много правителства в страни от Централна и Източна Европа за изграждане на демократично устроени общества.

Децентрализацията е налице, когато съществува прехвърляне на компетенции и ресурси от националното ниво към по-ниски нива, които не зависят от държавата нито в юридическо, нито в йерархично отношение, въпреки че са част от устройството на държавата и обществената система. Тези структури при своето функциониране се нуждаят и следва да разполагат със собствен правен статут, право на собственост, собствен бюджет и самостоятелни правила за работа. Ръководните органи на тези структури следва да са демократично избрани, а средствата и ресурсите им да се използват самостоятелно (специфични механизми за контрол и финансова проверка)(17).

Форми на децентрализация

Децентрализацията може да възприема и да се 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 нормотворчески правомощия и функции. Самата териториална общност разполага с права, компетенции, административни, нормативни и изпълнителни функции на административна единица с определена териториална база, чиито власти са избрани демократично и която разполага с "автономия" за създаване на свои правила и норми.

В материал на Световната банка се посочва, **че „политическата децентрализация има за цел да даде на гражданите и избраните от тях представители повече правомощия при вземане на решения от обществеността**. **Тя често се свързва с плуралистичната политика и представителната власт**, **но може също да подкрепя и демократизацията**, **като дава на гражданите или техните представители повече влияние при формулирането и изпълнението на политиката**. **Защитниците на политическата децентрализация приемат**, **че решения**, **взети при по-широко участие**, **ще са на база по-голяма информираност и по-адекватни на разнообразните интереси в обществото**, **отколкото такива**, **взети само от националните политически органи**.

- **административна децентрализация**: Тя предполага възлагане на правомощия и права от централната администрация на държавата върху нови юридически публични единици, които имат своя собственост и финансова самостоятелност. Централното управление проявява само настойнически права с цел опазване на общия интерес от правна и административна гледна точка. Самите административни децентрализирани единици нямат йерархична зависимост от централното правителство и не получават нареждания от него.

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

- **функционална**: Тя признава на децентрализираната единица 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 кметство, дружество или фирма (21).

- **териториална**: При нея правото за вземане на решения се предоставя на единици, чиито юрисдикция и сфера на действие са определени по териториален принцип, зона или местоположение и чиито правомощия са предначертани от централната власт (21).

Децентрализацията е процес по предоставяне на отговорността за изпълнение на определени права и функции на местните власти, при което последните са независими (в рамките на законовите

ограничения) от държавната власт по отношение възможността им сами да решават проблемите в съответните сфери. Това означава, че формално държавата не носи отговорността пред гражданите за качеството и ефективността на услугите, които се предоставят на населението, както и за начина, по който се решават проблемите. Разбира се, държавата е регламентирала общата законова рамка, стандартите и гаранциите за равнопоставеност и справедливост. В този смисъл децентрализацията следва да се разглежда като *"част от цялостен и последователно реализиран процес на трансформация на държавата и на самото гражданско общество".* В такъв аспект основно децентрализацията непосредствено се свързва с усъвършенстването на териториалното управление и укрепването на самоуправлението в териториалните общности. Съчетаването на централизацията и децентрализацията е важен принцип при определяне модела на местната власт.

Другият процес, протичащ в рамките на националната територия, е този на **деконцентрацията**. Тя следва да бъде разграничена и обособена извън процеса на децентрализация. Според френското законодателство *"Деконцентрацията е основен принцип за разпределение на правомощията и средствата за тяхното осъществяване между различните ешелони на държавната администрация"*. Едно по-точно определение на процеса на деконцентрация се свързва с деконцентрираните служби на централната държавна власт в съответната 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-ниско ниво на същата администрация определено право за вземане на решения. Ръководството и персоналът на този ешелон са зависими в правно и йерархично отношение от органите на власт от по-високото ниво.

Тук обаче е по-важно да се изясни ефектът от това действие. При едно тотално развитие на този процес (каквато е сегашната тенденция в държавното управление) това се отразява неблагоприятно върху функционирането на местните власти и развитието на местното самоуправление, защото при липса на ясна и често пъти противоречива регламентация се стига до ненужна намеса и преплитане на дейността на тези власти с тази на деконцентрираните държавни служби в съответната териториална общност.

Именно в тази посока е насочен и един от водещите принципи на децентрализацията – субсидиарността. Независимо от няколкото 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 стои постановката, "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, поражда определено предизвикателство, свързано с промяна на стила на държавната намеса и начина, по който се подкрепят инициативите, и следва да води до насърчаване на централната власт дейностите да се извършват по-близо до хората, което е много по-ефикасно. Така децентрализацията се изявява 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 невинаги всички обекти 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 на децентрализация. Този проблем понастоящем не е намерил конкретно решение в държавите от Централна и Източна Европа.

Разглеждането на териториалния модел на децентрализация и разпределението на правомощията и функциите между централната и местната власт е един сериозен проблем, който налага провеждането на специфична политика на децентрализация, обхващаща нейните три аспекта – политическа, административна и финансова.

Процесът на децентрализация на правомощия, функции и ресурси от централната към местната власт се разглежда преди всичко като трайно прехвърляне на пълномощията 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. В този смисъл местната власт и избраните пряко от населението нейни органи осъществяват управлението на колективния живот в локалната административно-териториална единица – община. В рамките на териториалното образуване местните органи на властта имат ясно очертани и законови признати права да провеждат самостоятелна местна политика. С Европейската харта за местно самоуправление и ЗМСМА тези предпоставки за развитие на местната самостоятелност са налице и те се характеризират чрез териториалната, нормативната, институционалната, финансовата, плановата и кадровата самостоятелност. Конкретното дефиниране на тези форми на самостоятелност подчертава следните особености на посочените видове:

- териториалната самостоятелност включва правото да се осъществява публична власт върху реално обособената собствена територия;

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

- нормативната самостоятелност включва правото местните власти да издават нормативни актове за съответната територия и население (т. нар. 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 конкретни 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 благоустрояването 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 самият процес на децентрализация на правомощия, функции и ресурси 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 организацията; система от механизми и

инструменти за управление на ресурсите и средствата; 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 и стремеж за децентрализация, организационната и законовата подготовка за нейното провеждане и оценка на степента на риска и неопределеността на получените резултатите.

Второ – Децентрализацията на правомощия, функции и ресурси от централната към местната власт следва да се съобразява и обвързва с **принципа на субсидиарността** (основополагащ принцип в правната система на ЕС), който има важно място при организацията на администрацията в общоевропейското пространство и особено при разпределянето на правомощия и функции между централните нива на управление, местните и регионалните власти. Този принцип на практика се съчетава с принципа на пропорционалността, съгласно който "използваните средства следва да са пропорционални на преследваните цели", т.е. заложените цели на децентрализацията изискват осигуряването на съпоставимимост със 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 и ресурси изисква и задължава постигането на взаимообвързаност между посоката на локализация на функцията и необходимите ресурси за нейното изпълнение, т.е. "**ресурсите съпътстват функцията**". Недопустимо е правомощията и функциите да се децентрализират надолу, а финансовите потоци и материалните ресурси да се централизират нагоре - нещо, което е характерно за действащия модел на управление на страната.

Шесто – Децентрализацията реално съществува и функционира само там, където са 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 - нещо, което е широко прилагана практика понастоящем в страната, по никакъв начин 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 получат **административната и финансовата децентрализация**, които преди всичко се свързват с оперативното управление на процесите (организация, координация, ресурсно осигуряване, в 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 определената функция. Политическата децентрализация у нас е на сравнително добро ниво.

3.2. **Преглед на развитието на процеса на децентрализация в България**

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 етап обхваща периода 1990-1995 г. През този период бяха изяснени принципите и формите на децентрализацията. В рамките на тази реформа се предвиждаха и редица мерки, свързани с развитието на децентрализацията на национално, регионално и местно ниво, която се разглеждаше като неразделна част от реформата. Характерна черта на този етап бе активната подготовка на нормативните основи за провеждане на административно-териториалната реформа в дългосрочен план. В рамките на този подетап сериозно внимание бе отделено на провеждането на административната децентрализация в частта й определяне на компетенциите 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 самоуправление и управление, от една страна, а от друга страна, в съответствие с вижданията за разширяване самостоятелността на местните власти се наложи да се прецизират обемът и обхватът на конкретните правомощия на тези органи.

Формулирането и регламентирането на компетенциите 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 сфера 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 минималният 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 утвърдено ново териториално деление на областно ниво. 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 компетенции 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.

Третият етап, стартира в началото на 2001 г. Основната цел на този етап се свързва с изграждането и реалното функциониране на системата за териториално управление на страната, като в тази връзка се поставиха за решаване следните по-важни задачи:

- 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 (административна и финансова);

- да осигури създаването на рационална организация на деконцентрираните държавни структури в територията;
- да въведе усъвършенстван модел на функционирането на държавната и местната администрация на основата на обвързаното прилагане на механизмите на административно-териториалната и административната реформа;
- да обоснове и въведе второ ниво на самоуправление, пряко кореспондиращо с основните структури на централната държавна администрация.

Характерно за този етап е обединяването на административно-териториалната реформа с административната реформа, при което проблемите на децентрализацията започнаха да 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. Правителството обърна сериозно внимание на модернизирането на държавната администрация. С Решение №671 от 24.09.2003 се прие «Актуализирана Стратегия за модернизиране на държавната администрация – от присъединяване към интегриране, 2003-2006», 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 (виж раздел Децентрализация на държавното управление към Стратегията), да се потърси решение за създаването на второ ниво на самоуправление, както и да се оптимизират функциите на териториалните звена на централната администрация.

Направеният обобщен ретроспективен преглед и оценка на процесите на децентрализация през изтеклия период дава основание за определени изводи:

Първо. Липсва системна технологична и съдържателна приемственост и последователност в провеждането на целева и ясно ориентирана политика на децентрализация и развитие на местното самоуправление.

Второ. Стартиралата с известно закъснение административна реформа оказа силно въздействие върху процеса на децентрализация вследствие на възникналата потребност от преоценка 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 наложиха съществено преустройство в организацията и дейността на общините. Това бе свързано и с определени затруднения по отношение на финансовата и кадровата самостоятелност. Административната реформа ясно откроi нуждата от преоценка 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 преодолени.

Особено ярко също така се очерта и наличието на известна несъгласуваност и хаотичност при провеждането на двете реформи. Необходимостта от една активна координация предполагаше преоценка 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. Важен политически и технически проблем, който възникна в процеса на реализация на реформата, бе преустройството на областното равнище, развитието на функциите и задачите на

областите и подходът при въвеждане на елементи на самоуправление. Решаването на този кръг от въпроси, от една страна, изисква преоценка 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, се предполагаше въвеждането на елементи на самоуправление на нивото на областите. Налице бяха и определени конституционни ограничения.

Четвърто. Въпросът за конкретизирането и разширяването на правомощията на областните управители при управлението на процесите в съответната територия се регламентираха 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 стадий на реализация. В рамките на провежданата административно-териториална реформа проблемите, свързани с функционирането на областите, като цяло остават нерешени.

Особено силно се активизира процесът на реформа на местното управление през изминалите 2-3 години:

1. Постигнат беше значителен напредък по отношение разпределението на компетенциите между отделните нива на управление, което оценяваме като сравнително добро.
2. През периода 2005-2006 г. на местните власти бяха делегирани редица държавни функции, сред които:
    - Администриране на местните данъци и такси. От 1 януари 2006 г. българските общини поеха нова функция по събиране на местните данъци и такси. Дотогава тази функция беше в компетенциите на данъчната администрация;
    - Спиране на незаконното строителство и налагане на санкции. Кметовете на общини придобиха правото да спират незаконно строителство и да забраняват достъпа до незаконни строителни обекти, както и правото да издават наказателни постановления за нарушения на Закона за устройство на територията (ЗУТ). Тези нови отговорности са споделени с Дирекцията за национален строителен контрол (ДНСК) към министъра на регионалното развитие и благоустройството. Преди тези правомощия бяха в компетенциите на ДНСК;
    - Осъществяване на вътрешен одит на общините. Дотогава тези функции бяха изпълнявани от Агенцията за вътрешен финансов контрол.
3. Постигнат беше значим напредък в областта на финансовата децентрализация. Правителството отчете успешното изпълнение на всички основни цели на актуализираната Програма за финансова децентрализация за периода 2002-2005 г.
4. Постигнат беше значителен напредък по отношение на разпределението на ресурсите за местната власт:
    - Бяха увеличени сумите, постъпващи в общините чрез:
        - Ø Увеличение на общата изравнителна субсидия от 70 млн. лв. за 2005 г. на 83 млн. лв. за 2006 г.;
        - Ø Трансфер за компенсиране на приходите от отменения пътен данък – 58 млн. лв. (43,7 млн. лв. в държавния бюджет за 2005 г.);

- Ø Увеличение на собствените ресурси на общините в резултат на адаптирането и актуализирането на данъка върху собствеността.

- Създадени бяха нови възможности за финансиране на законово определени отговорности:
  - Ø Предоставена беше възможност за допълнително целево субсидиране на капиталови разходи в размер на 17 млн. лв. в случай на по-високи от очакваните приходи в държавния бюджет (не по-късно от 31 август 2006 г.);
  - Ø Предвидени бяха средства, осигурявани от централния републикански бюджет за изграждане, реконструкция и основен ремонт на местните общински пътища (10 млн. лв.); помощи за общините с големи финансови затруднения (10 млн. лв.); предоставени бяха средства за ДДС за проекти по програма SAPARD (10 млн. лв.); нисколихвени заеми за посрещане на разходи по проекти, одобрени по програма SAPARD (10 млн. лв.); ремонтни работи и рехабилитация на средни общински училища (9 млн. лв.); поддръжка и експлоатация на местни жп прелези (1 млн. лв.).

5. Усъвършенстван беше съществуващият механизъм за определяне на бюджетните взаимоотношения на общините с централния бюджет. Подобриха се прозрачността и стабилността на критериите, използвани за разпределение на държавните прехвърляния, така че да се избягва политическата зависимост от по-високите равнища на управление за получаване на средства. Определянето на трансферите към общинските бюджети се извършва по обективни критерии, посочени в Механизма за определяне на бюджетните взаимоотношения на общините с централния бюджет за 2005 и 2006 г. Остойностяването на всички делегирани от държавата дейности води до опростяване и прозрачност на критериите за определяне на държавните трансфери. Механизмът гарантира прилагането на еднакъв подход в съставянето на общинските бюджети в частта за делегираните от държавата дейности за 2006 г. и за реално разделение на отговорностите на държавата и общините. Наред с това механизмът гарантира постигането на хоризонтален баланс. За 2006 г. методиката предвижда в общата субсидия за отделни общини, чиито постъпления от местни данъци за 2004 г. са под средното за страната на глава от населението, да бъде включвана обща изравнителна субсидия от централния бюджет за конкретната община. Общата изравнителна субсидия за местни дейности е предназначена да осигури минимално равнище на местните услуги в общините.

6. Гарантира се финансовото осигуряване на всички допълнително възлагани разходи за местните бюджети. Съгласно Закона за общинските бюджети общината получава пълна компенсация от държавата при възлагане на допълнителни финансови задължения след приемането на Закона за държавния бюджет на Република България за съответната година и определените с него бюджетни взаимоотношения. В случаите на неосигуряване на такива средства нормативните актове, с които се възлагат допълнителни финансови задължения, влизат в сила и се осигуряват със средства през следващата бюджетна година. Държавата компенсира изцяло намалението в приходите в общинските бюджети, получено вследствие на провеждането на държавната политика.

7. Постигна се напредък по отношение свободата на местните органи на властта да променят размера на данъците и таксите, които се събират в техните бюджети. От 2003 г. местните власти имат правомощия да определят самостоятелно размера на местните такси, а другите неданъчни приходи (приходи от предоставените публични услуги на населението, наемите от отдадените общински имоти, приходите от продажба на общинско имущество и други) - от 2005 г. С приетия в края на 2005 г. от Народното събрание Закон за изменение и допълнение на Закона за местните данъци и

такси се регламентира предоставянето на кмета на общината правомощията на решаващ орган по чл. 152, ал. 2 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, а на ръководителя на звеното за местни приходи в съответната община - на териториален директор на Националната агенция за приходите. В производствата по установяване, обезпечаване и събиране на местните данъци служителите на общинската администрация имат правата и задълженията на органи по приходите, което се очаква да допринесе за повишаване на събираемостта на данъчните приходи по общинските бюджети.

8. През периода 2005-2006 г. беше постигнато значително подобряване на институционалния диалог и взаимоотношения между държавата и местните органи на властта. Механизмите за институционален диалог функционират добре и позволяват на общините да участват при формирането и вземането на решения. През октомври 2005 г. бе подписано Споразумение за сътрудничество между Министерския съвет и Националното сдружение на общините в Република България. То определя три приоритетни сфери:
   - Развитие на децентрализацията в управлението и финансирането;
   - Разширяване на обхвата и подобряване на състоянието и управлението на общинската собственост и инфраструктура;
   - Подготвяне на общините за присъединяването на България към Европейския съюз.

В началото на 2006 г. споразумението беше конкретизирано в План за изпълнение на споразумението за 2006 г. Силна подкрепа получи и практиката за включване на НСОРБ в различни работни групи за разработване на законопроекти, в управителни органи и мониторингови комитети, фондове и др. В създадения с Решение на Министерски съвет от юли 2006 г. Съвет за децентрализация е възприет паритетният принцип на участие, като в съвета са включени 15 представители на общините - колкото са представителите на министерствата и областните управители. Гарантирано е участието на общините в работни групи за разработване на проекти на нормативни актове. Беше осигурено включването на Сдружението в процедурата по съгласуване на проектите на актове, внесени в Министерски съвет. Регламентира се участието на представители на общините в заседанията на Министерския съвет. Провеждат се периодични срещи с министър-председателя и отделни министри с общините. Определи се ред за предоставяне на решенията на Министерския съвет на общините. Общините участват в работата на комисиите на Народното събрание.

3.3. **Финансова децентрализация**

Процесът на финансова децентрализация стартира реално с приемането през 2002 г. на Концепцията за финансова децентрализация и Програмата за реализация на концепцията[6]. През 2003 г. беше приета нова, актуализирана Програма за финансова децентрализация за периода 2003-2005 г.[7] Също така през 2003 г. се създаде Работна група по фискална децентрализация (РГФД) като орган за ръководство и контрол на процеса.

- Основната цел на реформата, формулирана в концепцията, е: "предоставяне на публични услуги по количество, качество и цени, съответстващи на потребностите и съобразени с възможностите на гражданите, на основата на устойчиво и дългосрочно балансиране на разходните отговорности на общините със стабилни приходоизточници и ефективен граждански контрол". В концепцията са формулирани седем подцели. Те предвиждат предоставянето на приходни и разходни правомощия

[6] Приета с Решение №399 на Министерския съвет от 2002 г.
[7] Приета с Решение №637 на Министерския съвет от 2003 г.

на най-близкото до гражданите публично равнище съгласно принципа на субсидиарност, постигане на съответствие между разходните отговорности и приходоизточниците, максимално съобразяване от страна на общините с предпочитанията на гражданите при определянето на вида, обхвата, ресурсното и ефективното предоставяне на общинските публични услуги, равностоен достъп до ресурси за осигуряване на минимално равнище на публични услуги и др.

В Доклада за мониторинг на реформата към финансова децентрализация през 2005 г., приет от Министерския съвет през октомври 2006 г., който съдържа и анализ на резултатите от реформата през целия тригодишен период, се констатира, че основната цел на реформата е изпълнена в значителна степен. Критерий за това е подобреното финансово състояние на общините в сравнение с периода преди реформата. През целия разглеждан период се наблюдава тенденция на изпреварващо нарастване на собствените приходи на общините. Това е довело до увеличаване на техния дял в общинските бюджети от 22.52% през 2002 г. до 32,5% през 2005 г. Същевременно силно е нараснал преходният остатък в края на годината – от 1,2% през 2002 на 7,3% през 2005 г., като делът на държавните трансфери постоянно спада.

С приемането на Стратегията за децентрализация финансовата децентрализация навлиза в нов етап. Стратегията налага нов подход за обединяване на процесите на децентрализация на правомощия и функции с финансовата децентрализация. Това предполага включването на финансовата децентрализация в по-общия контекст на цялостното развитие на процеса на децентрализация.

3.4. **Визия**, **цели и приоритети на Стратегията за децентрализация**

През 2006 г. правителството, като отчете положителните резултати от провежданата финансова децентрализация, прие документ, в които се възприе нов стратегически подход за нейното развитие. Приетата Стратегия за децентрализация за периода до 2015 г. и Програмата за нейното изпълнение за периода до 2009 г. определиха дългосрочните и краткосрочните цели и приоритети на децентрализацията. С решение на Министерския съвет от 2006 г. беше създаден и орган за ръководство и координация на процеса - Съвет по децентрализация на държавното управление.

Визията на Стратегията се определя като “предоставяне на по-ефективни и ефикасни обществени услуги, съответстващи на потребностите и възможностите на гражданите”.

В стратегията за децентрализация са формулирани три стратегически цели, които съответстват на основните проблеми в отношенията между публичните институции:

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

Стратегическа цел 1 е приоритетна от гледна точка на реформата за децентрализация не само като проблематика, но и като време за нейното осъществяване. Изпълнението й, водещо до преразпределение на правомощия и ресурси между държавата и общините, е условие и предпоставка за разширяване обхвата на реформата за децентрализация.

Стратегическа цел 2 има определящо значение за повишаване ефективността на функциониране на цялата публична власт. Основните задачи тук са свързани с преосмисляне на функциите, структурата и обхвата на териториалните звена на министерствата, подобряване на координацията на действията им на регионално равнище и оптимизиране на правомощията на областните управители.

Стратегическа цел 3 е следващата стъпка за реализация на реформата за децентрализация. Тя е насочена към доближаване на институциите, отговорни за производството и предоставянето на услугите, към техните потребители.

На базата на резултатите от анализа на състоянието на отношенията между публичните институции в стратегията са определени приоритетите, а в програмата и мерките към всеки отделен приоритет от гледна точка на настоящия доклад интерес представляват:

Приоритети 2 и 3 на цел 1, визиращи основните проблеми, съответно насоки, за промени във финансовата област – изпреварващо нарастване на собствените приходи и на инвестициите в общинските бюджети, предоставяне на данъчни правомощия на местните власти, по-прозрачни, предвидими и обективни механизми за определяне и разпределяне на държавните капиталови трансфери, по-големи правомощия на общините да управляват инвестиционните си ресурси;

Приоритет 5 на цел 1, насочен към създаване на условия за обединяване на усилията на органите на местно самоуправление за стимулиране на развитието на междуобщинското кооперирание с оглед по-ефективно предоставяне на услуги и усвояване на средствата от структурните фондове на ЕС;

Приоритет 7 на цел 1, насочен към повишаване на ефективността и отговорността на органите на местно самоуправление чрез създаване на условия за подобряване на взаимодействието между кмета и общинския съвет. Предвижда се подобряване на капацитета на местните власти за изпълнение на общинските планове за развитие, за участие в реализацията на регионалната политика и усвояване на фондовете на ЕС;

Приоритет 8 на цел 1, насочен към проучване на възможностите за изграждане на второ ниво на местно самоуправление. В обществото няма консенсус за необходимостта от изграждане на такова ниво. В тази връзка е необходимо да се направят подробни проучвания за евентуалния обхват на услугите, които могат да бъдат предоставяни най-ефективно на второто ниво на самоуправление, източниците за тяхното финансиране, вариантите за изборност и други;

Приоритет 2 към стратегическа цел 2, насочен към повишаване на капацитета и отговорността 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. Това е важна предпоставка за успешно използване на средствата по оперативните програми и координацията на структурните инструменти на ЕС.

4. СТРАТЕГИЧЕСКИ ПРОГРАМНИ ДОКУМЕНТИ НА КОХЕЗИОННАТА ПОЛИТИКА НА ЕС И ВЪЗМОЖНОСТИ НА ОБЩИНИТЕ И ОБЛАСТИТЕ ЗА ПОЛЗВАНЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ ФОНДОВЕТЕ НА ЕС

Основните стратегически програмни документи в съответствие с регламента на Съвета на ЕС (№1083/2006 от 11 юли 2006 г.), в който са залегнали общите разпоредби за действието на Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд за новия програмен период 2007-2013 г., включват:

- Стратегическите насоки на Общността, които са отправна точка както за разработването на Националната стратегическа референтна рамка, така и на оперативните програми.
- Националната стратегическа референтна рамка.
- Оперативни програми, които диференцират структурната помощ по приоритети и операции, финансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд.

За целите на регионалното развитие съществено значение има и Националният стратегически план за развитие на селските райони (НСПРСР), вкл. Програмата за развитие на селските райони (финансирана от новия инструмент за селско развитие Европейски фонд за селско стопанство и развитие на селските райони) и Национален стратегически план за рибарство.

4.1. **Стратегически насоки на Общността** 2007-2013 **г**.

Приетите през юли 2006 г. Стратегически насоки на Общността определят ключовите аспекти на новата рамка за политиката на сближаване за периода 2007-2013 г. Те формират основата за подготовка на националните стратегически рамкови документи и съответните оперативни програми на държавите-членки на ЕС. Тези насоки се отнасят само до националните и регионалните инвестиции, съфинансирани със средства от структурните и Кохезионния фонд. Основата на кохезионната политика за периода 2007-2013 г. е **подкрепа на растежа и заетостта**: "*Европа трябва да поднови основата на своята конкурентоспособност, да увеличи своя потенциал за растеж и своята продуктивност и да засили социалното сближаване, като поставя ударение главно на знанието, иновациите и оптимизацията на човешкия капитал.*"

Стратегическите насоки идентифицират областите, които са важни за осъществяване на приоритетите на Общността и по-специално на **приоритетите на Лисабонската стратегия**:

- **Инвестиране в региони с висок потенциал на растеж**. Инвестирането и по-високата възможна възвръщаемост на инвестиции в региони с потенциал за растеж е условие за бързо достигане до нивото на останалите страни от ЕС.
- **Инвестиране в механизмите за растеж и заетост**. Политиката на сближаване акцентира върху инвестиции в човешкия и физическия капитал, които са критични за потенциала за растеж и заетост, включително физическата инфраструктура и ИКТ, капацитета за изследвания и иновации, образованието и обучението и приспособимостта на работниците.
- **Развиване на единството и допълняемостта с другите политики на Общността**. Например проектите на трансевропейската мрежа са финансирани директно от Кохезионния фонд (България също се включва), водещи до съществен напредък при достъпността към останалата част на Европа; съответствието с екологичното законодателство на ЕС и с по-общите цели на устойчиво развитие напълно се подкрепя от политиката на сближаване; политиката на научни изследвания и технологично развитие (НИТР) също е подкрепяна от политиката на сближаване, както и иновациите на Общността и политиките за МСП.

- **Мобилизиране на допълнителни ресурси**. Действията, съфинансирани от политиката на сближаване, осигуряват голяма степен на допълняемост от фондовете на ЕС, особено чрез пренасочване на ресурси за инвестиции към области, където разходите могат да имат най-голям ефект и добавена стойност. Правилата за съфинансиране помагат да мобилизират допълнителни ресурси от обществени и частни национални източници за използване в съгласувани стратегии за национално и регионално развитие. Всяко похарчено евро на равнището на ЕС в рамките на политиката на сближаване предизвиква последващи разходи, средно по 0.9 евро в най-слабо развитите региони (цел 1) и 3 евро в преструктуриращи се региони (цел 2).
- **Подобряване на управлението**. Укрепването на институционалния капацитет е съществен за формирането на ефективни политики. *Първото измерение* на този проблеми засяга подобряването на набора от характеристики на обществените организации, свързани с **изпълнението и успеха на обществените политики**. Предвижда се подкрепа от Структурните фондове да получи укрепването на капацитета на публичната администрация на национално, регионално и местно ниво за подобряване на административната рамка за икономическа дейност, доброто формулиране и прилагане на политиката, включително анализът на въздействието на предложенията на политиката, редовните наблюдения на механизмите за разпространение. *Второто измерение* се отнася до мерките и действията специално необходими за повишаване на капацитета на страните членки в **управлението и изпълнението на политиката на сближаване**. Стабилното и ефективното управление на ЕФ изисква подходящи и ефективни структури в централната и регионалните администрации, които са способни да изпълнят задачите, свързани с прилагането на фондовете, като например обществените поръчки, финансовия контрол, мониторинга, оценката и превенцията и борбата срещу измамите и корупцията.
- **Насърчаване на интегрирания подход за териториално развитие**. Политиката за сближаване може да помогне за създаване на устойчиви общества, като се гарантира, че икономическите, социалните и въпросите, свързани с околната среда, се разрешават чрез интегрирани стратегии за възобновяване, възстановяване и развитие както в градските, така и в селските райони.

Финансовите инструменти на разположение на политиката на сближаване са **Структурните фондове** (Европейският фонд за регионално развитие и Европейският социален фонд) и **Кохезионният фонд**.

Средства за България от структурните инструменти 2007-2013

Цел/Фонд	**Бюджет (€)**	**Дял**
Сближаване - общо	4.391 млрд.	65.7%
В т. ч. ЕФРР	3.205 млрд.	72.9%
ЕСФ	1.186 млрд.	27.1%
Кохезионен фонд	2.283 млрд.	34.3%
Общо	6.674 млрд.	97.4%
Европейско териториално сътрудничество		
ЕФРР	179 млн.	2.6%
ОБЩО	*6.853* ***млрд****.*	*100.0%*

Източник: Министерство на финансите

За регионите и страните членки, подходящи за подкрепа от политиката на сближаване по новата цел 1 "**Сближаване**", към които ще се присъедини и България, главна цел ще бъде да се **подобрят условията за повишаването на растежа**, **което да води до растеж в нивата над средните за Общността**, в светлината на безпрецедентното увеличаване в различията сред разширения Съюз. Това налага стратегиите и програмите да се фокусират върху инвестиции и общи услуги, необходими за повишаване в дългосрочен план на конкурентоспособността, създаването на работни места и устойчиво развитие, към възстановяване и разширяване на основните инфраструктури и услуги, за да се отварят регионалните и местните икономики и да се използват възможностите, предложени от Единния пазар; към разширяване инвестициите в човешкия капитал, увеличаване достъпа до заетост, представяне и прилагане на реформи в образованието и образователните системи, засилване на социалното приобщаване,.

Заедно с усилията, отправени към основната инфраструктура и човешките ресурси, необходими са действия за модернизиране и реструктуриране на производителния капацитет на регионите чрез осигуряване на услуги за предприятията, особено за МСП, чрез повишаване достъпа до финансиране, чрез подпомагане на НТИР и иновациите, чрез развиване на човешките ресурси, чрез подобряване навлизането, разпространението и въвеждането на ИКТ.

Формулирани са следните **три приоритета/основни насоки на кохезионната политика за периода** 2007-2013 **г**.:

- повишаване на **привлекателността на регионите и градовете на страните членки** чрез подобряване на достъпността чрез разширяване и подобряване на транспортната инфраструктура, осигуряване на адекватно качество и ниво на услугите и опазване на техния екологичен потенциал, в т. ч. акцентиране върху интензивното използване на традиционни енергийни източници в Европа;
- насърчаване на **иновациите**, **предприемачеството** и растежа на **икономиката**, **основаваща се на знанието**, чрез проучвания и иновации, включително нови информационни и комуникационни технологии;
- създаване на **повече и по-добри работни места** за привличане на повече хора към заетост и предприемачество, подобряване на приспособимостта на работниците и предприятията и увеличаване на инвестициите в човешкия капитал.

Специален акцент в последната насока е свързан с развитие на **административния капацитет**. Освен управлението на фондовете ефективният административен капацитет на публичните администрации и обществените служби, т.е. интелигентна администрация, е основополагащо изискване за икономически растеж и заетост. Фондовете ще подкрепят инвестиции в човешкия капитал в административните и обществените служби на всички териториални нива.

Териториалното измерение на кохезионната политика

Концепцията на териториалното сближаване има за цел да спомогне за достигане на по-балансирано развитие чрез намаляване на съществуващите различия, избягвайки териториалните несъответствия, чрез изпълняване на секторните политики, имащи пространствен ефект, и постигане на по-единна и по-съгласувана регионална политика. Това включва и повишаване на териториалната интеграция и насърчаване на сътрудничеството между и в регионите.

Териториалното измерение на кохезионната политика е от особена важност както за градските, така и за селските райони. Тази политика може да играе централна роля и при подобряване на ситуацията на трансграничните и по-широките транснационални райони, както и регионите, страдащи от други пречки, поради тяхната изолираност, отдалеченост, планинския характер, чрез подобряването на

достъпността, най-вече на услуги от общ икономически интерес, чрез поддържане на икономическо разнообразие на основата на техния ендогенен капацитет и природни дадености.

В градските райони, акцент трябва да се постави върху подобряване на конкурентоспособността на съседните градове и градски райони (чрез групиране и свързване в мрежи) и постигане на по-балансирано развитие между икономически най-силните градове и останалата градска мрежа. **Приносът на градовете за заетостта и растежа е много силно подкрепен в Стратегическите насоки**.

Политиката на сближаване играе главна роля в текущия програмен период и в подкрепа на икономическото възстановяване на **селските райони**, допълваща новия инструмент за селско развитие (Европейски фонд за селско стопанство и развитие на селските райони - ЕФССРСР). Единството между структурните политики и политиките, свързани със заетостта и селското развитие, трябва да се насърчи. В този контекст страните членки трябва да осигурят допълняемост и съответствие между действията, финансирани от ЕФРР, Кохезионния фонд, ЕСФ, Европейския фонд за рибарство и ЕФССРСР в дадената територия и в дадената област на действие.

За политиката на сближаване действията в селските региони трябва да допринесат за осигуряване на минимално ниво на достъп до **услуги от общ икономически интерес** с цел да подобрят качеството на живот в селските райони, необходимо за привличане на фирми, квалифициран персонал и за ограничаване на имиграцията. Свързаността с главните национални и Европейски мрежи също е необходима. В допълнение политиката на сближаване трябва да подкрепи ендогенния капацитет на селските региони чрез подобряване например на пласирането на местните продукти на националните и световните пазари и да облагодетелства процеса и производствените иновации в съществуващите икономически действия.

Осигуряване на универсален достъп до всички услуги, особено в малките населени места, може да се постигне чрез инвестиции **в полюсите за развитие** в селските региони (например в малки и средни градове) и развитие на **икономически групи**, основани на местните предпоставки, комбинирани с използването на новите информационни технологии.

Европейско териториално сътрудничество

Мерки за подобряване на трансграничното и транснационалното сътрудничество трябва да допълнят трите приоритета, посочени по-горе. Близкото сътрудничество в регионите на ЕС трябва да помогне за засилване на икономическото развитие и достигане на по-висок растеж. Националните граници са често пречка за развитие на европейската територия като цяло и могат да ограничат пълния му потенциал за конкурентоспособност. В трансграничен и транснационален контекст транспортът, управлението на водите и опазването на околната среда са ярък пример за предизвикателствата, изискващи комплексен подход, които са извън националните граници. Междурегионалното сътрудничество ще бъде насочено към подкрепа и засилване на иновациите, МСП и предприемачеството, околната среда и предотвратяването на рискове. Ще се насърчават обмяната на опит и добри практики, отнасящи се до градското развитие и изпълнението на програмите за сътрудничество.

4.2. **Национална стратегическа референтна рамка**

Националната стратегическа референтна рамка (НСРР) е средносрочен и дългосрочен документ, описващ ролята на структурните фондове през периода 2007-2013 г. в подкрепа на глобалното стратегическо развитие на България.

Основните цели, които поставя НСРР, се вписват напълно в рамката на Стратегическите насоки на Общността в областта на сближаването, Лисабонската стратегия и принципите за устойчиво развитие, формулирани в Заключенията на Съвета от Гьотеборг.

Визията на България за развитие като държава-членка на ЕС според НСРР е: "**Към** 2015 **г. България да стане конкурентоспособна страна-членка на ЕС с високи качество на живот**, **доходи и социална чувствителност на обществото**."

Тази визия обединява две конкретни средносрочни **цели** за програмния период 2007-2013 г., които са разработени на базата на приоритетите на ЕС и са в съответствие със Стратегическите насоки на Общността:

- Засилване на конкурентоспособността на икономиката с оглед на постигането на висок и устойчив растеж;
- Развитие на човешкия капитал с цел осигуряване на по-висока заетост, доходи и социална интеграция.

Според НСРР Структурните фондове могат да дадат значителен принос за растежа и оттук – за степента на сближаване на българската икономика със средните стойности за ЕС по отношение на БВП на глава от населението, но не са достатъчно условие за постигане на визията на България като по-привлекателно място за живот, работа и инвестиции. Инвестициите на ЕС трябва да бъдат координирани, целенасочени и концентрирани върху основните ограничения, идентифицирани в областта на инфраструктурата, бизнеса, човешкия капитал и териториалното развитие. Комбинираните национални реформи (развити в Националната програма за реформи), националните инвестиции и дейности по Структурните фондове и МФИ трябва да имат за цел максимизиране на националния потенциал за развитие. Ускоряването на сближаването със средния БВП на глава от населението на ЕС изисква подобряване на настоящия растеж на България (средни стойности от 5% за периода 2000-2005). Обединените действия на правителството с помощта на кохезионната политика на ЕС трябва да се трансформират в следните общи показатели за целеви нива до 2013 г.

- Средногодишен темп на растеж на БВП за периода 5,8%;
- БВП на глава от населението спрямо средните стойности за ЕС 51,2%;
- Заетост 61,8%;
- Безработица 7,7%.

За постигане на горните средносрочни цели националната стратегия, определена в НСРР, се фокусира върху **четири стратегически приоритета** – три тематични и един териториален:

Първият приоритет - „**Подобряване на базисната инфраструктура**", предвижда оказване на подкрепа за по-качествени транспортни инфраструктури, осигуряване на ИКТ, инвестиции в инфраструктурата за защита на околната среда, включително в енергийния сектор, за устойчиво развитие. Вземайки предвид ограничените европейски и национални ресурси, инвестициите ще бъдат степенувани по важност и координирани. Това ще бъде основният фактор, допринасящ за привлекателността на страната от гледна точка на инвестиции и работа в съответствие с първата цел на Стратегическите насоки на Общността и на Националната стратегия за интегрирано развитие на инфраструктурата в България и Плана за действие за периода 2006-2015 г.

Вторият приоритет - **"Повишаване качеството на човешкия капитал с акцент върху заетостта"**, има за цел развиване на човешкия капитал на България, което е от абсолютна необходимост за реализирането на потенциала за растеж и постигане на конкурентоспособна икономика на страната. Инвестициите в модерно образование, обучение и учение през целия живот, както и инвестициите в добро здраве се очаква да увеличат степента и качеството на заетостта и да

подпомогнат повторното интегриране и включването в пазара на труда. Поставя се силен акцент върху образованието и заетостта, тъй като осигуряваното в миналото висококачествено образование се влошава поради изключително слабите инвестиции в образователните инфраструктури и загубата на квалифициран преподавателски състав.

Третият приоритет - „**Насърчаване на предприемачеството**, **благоприятната бизнес среда и доброто управление**", се фокусира върху създаване на ефективна рамка за подкрепа на бизнеса чрез подобряването на регулаторната среда, насърчаването на предприемачеството, иновациите, включително стимулиране на фирмите за въвеждане на нови технологии и подобряване на тяхната иновативна дейност, развиването на ефикасна, модерна и прозрачна държавна администрация. Реформата в държавната администрация трябва да осигури стабилни системи за мониторинг и оценка, междуведомствена координация и диалог между обществени и частни структури, подобряване и увеличаване на капацитета за изпълнението на законодателството, повишена прозрачност в публичния сектор и обществен контрол върху реализирането на политиките. Тези действия ще завършат инвестиционната интервенция, предвидена по Приоритет 1 и Приоритет 2 и базираща се на основните заключения на социално-икономическия анализ и идентифицираните различия.

Четвъртият приоритет – „**Подкрепа за балансирано териториално развитие**", е с териториална насоченост и има за цел динамичен и балансиран растеж чрез подпомагане на районите на България да развиват своя потенциал за растеж. Той ще допринесе и за осигуряване на гражданите, равен достъп до публичните услуги, базисните инфраструктури и възможности за работа. Опазването на околната среда и биоразнообразието, опазването на природното и културното наследство, адекватното пространствено и градско планиране са неразделна част от българската национална стратегия за периода. Териториалните величини на регионалната политика трябва да бъдат съсредоточени върху премахването на структурните пречки за развитието и мобилизирането на наличния потенциал за растеж по цялата територия на страната.

Ролята на градовете

Проблемите пред урбанизацията имат все по-важно значение за следващия програмен период от европейска и национална перспектива – кохезионна политика и градовете: градският принос за растеж и заетост в регионите, и Националната стратегия за регионално развитие на България за периода 2005-2015 г. Развитието на големите градове ще подпомогне цялостното икономическо развитие чрез укрепване на техния капацитет за стимулиране развитието в регионите, интегрирайки заобикалящите ги територии и по-малко урбанизираните райони, насърчавайки техния икономически, социален, пространствен и екологичен потенциал. Инвестициите в градските центрове ще доведат до предлагане по-добри възможности за тези, които живеят в тях, тези, които живеят близо до тях, и когато е възможно - за онези, които са по-далеч от тях. Те ще бъдат места, в които хората искат да живеят, работят, инвестират и посещават. Те ще бъдат свързани един с друг, по- големите от тях - с по-широкия Европейски съюз и територия, с околните райони, така че предимствата, дадени на тези, които живеят в градските центрове, да бъдат достъпни и за тези, които живеят извън тях. Градско развитие и икономически растеж са устойчиви, когато вървят ръка за ръка в усилията за намаляване на бедността, преодоляване на социалната изолация и разрешаване на екологичните проблеми. В България градовете предоставят различни икономически и социални възможности за различните групи граждани. Това намалява привлекателността на различните категории градове, конкурентоспособността, възможностите за социално включване и безопасността на градовете.

Селските региони

Политиката на правителството относно развитието на селските райони, определена в Националния стратегически план за развитие на селските райони, е неразделна част от националната стратегия, насърчаваща регионалното развитие на страната. Основните предвидени интервенции решават въпроса за ниската конкурентоспособност в земеделието и горите, неблагоприятната бизнес среда и липсата на алтернативни източници на доходи. В тяхната цялост предвидените мерки и дейности в Програмата за развитие на селските райони в НСПРСР целят да повишат качеството на живот и условия на работа в селските райони и превъзмогване на негативните демографски тенденции. В допълнение политиката на сближаване ще подкрепя устойчивото селско развитие чрез инвестиции в човешкия и физическия капитал, както и базисната инфраструктура в селските райони.

Европейско териториално сътрудничество

В своята Национална стратегия за регионално развитие 2005-2015 г. Република България залага териториалното сътрудничество като отделен приоритет с три специфични цели:

- Развитие на трансгранично сътрудничество;
- Развитие на транснационално сътрудничество;
- Създаване на мрежа и обмен на опит с европейските региони.

България взема активно участие в подготовката на петте двустранни програми за трансгранично сътрудничество с Румъния, Гърция, Сърбия, Република Македония и Турция. Тези програми обхващат около две трети от територията на страната. Оперативните програми за трансгранично сътрудничество могат да се групират по:

- Вътрешните граници на Европейския съюз: България - Гърция и България - Румъния с финансиране от ЕФРР. Тези програми включват съответно 4 и 9 области (административни единици) на територията на България на ниво NUTS III;
- Външните граници на Европейския съюз: България - Турция (включително 3 области на територията на България на ниво NUTS III), България - Република Македония (включително 2 области на територията на България на ниво NUTS III), България - Сърбия (включително 5 области на територията на България на ниво NUTS III). Тези три програми ще се финансират както от ЕФРР, така и от Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП) на ЕС;
- Програмата за морския басейн в Черно море, включваща два региона по NUTS II – Бургас и Варна, финансирана както от ЕФРР, така и от Европейския инструмент за съседство и партньорство (ЕИСП).

Трансграничното сътрудничество ще бъде стимулирано в следните обобщени области:

- Насърчаване на предприемачеството, по-конкретно развитие на МСП, туризъм, култура и трансгранична търговия;
- Насърчаване и подобряване на съвместното опазване и управление на природните и културните ресурси, както и предотвратяване на природни и технологични рискове;
- Развитие на сътрудничество, капацитет и съвместно използване на инфраструктури, по-конкретно в сектори като здравеопазване, култура, туризъм и образование;
- Подкрепа за връзките между градските и селските райони;

- Намаляване на изолацията чрез подобрен достъп до транспортни, информационни и комуникационни мрежи и услуги и трансгранични системи за вода, отпадъци и енергия;
- Стимулиране развитието на трансгранични пазари на труда, местни инициативи за заетост, равенство на половете и равни възможности, обучение и социално включване;
- Развитие на институционален и административен капацитет на регионално и местно ниво и предоставяне на техническа помощ за подготовка на нови проекти.

В рамката на ЕФРР България участва активно в пространството на Югоизточна Европа за транснационално сътрудничество. Междурегионалното сътрудничество е включено под формата на мярка "Насърчаване на сътрудничеството между Европейските региони" в приоритет "Насърчаване на регионално и местно развитие" по ОП "Регионално развитие" 2007-2013 г., финансирана от ЕФРР.

Всеки от посочените по-горе стратегически приоритети на НСРР е подкрепен по един съгласуван начин от действия в една или повече **Оперативни програми** (**ОП**):

- ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика"
- ОП „Развитие на човешките ресурси"
- ОП „Регионално развитие"
- ОП „Транспорт"
- ОП „Околна среда"
- ОП „Административен капацитет"
- ОП „Техническа помощ"

Очакваното финансово разпределение на средствата от Структурните и Кохезионния фонд на отделните оперативни програми са посочени в таблицата:

Оперативна програма	Финансово разпределение (млн. евро)	% разпределение
ОП "Регионално развитие"	1 361 (ЕФРР)	31%
ОП "Конкурентоспособност"	988 (ЕФРР)	22.5%
ОП "Развитие на човешките ресурси"	1 032 (ЕСФ)	23.5%
ОП "Административен капацитет"	153 (ЕСФ)	3.5%
ОП "Транспорт"	1624 (ЕФРР + КФ)	8%(СФ) 55% (КФ)
ОП "Околна среда"	1466 (ЕФРР + КФ)	10%(СФ) 45% (КФ)
ОП "Техническа помощ"	48 (ЕФРР)	1.5%

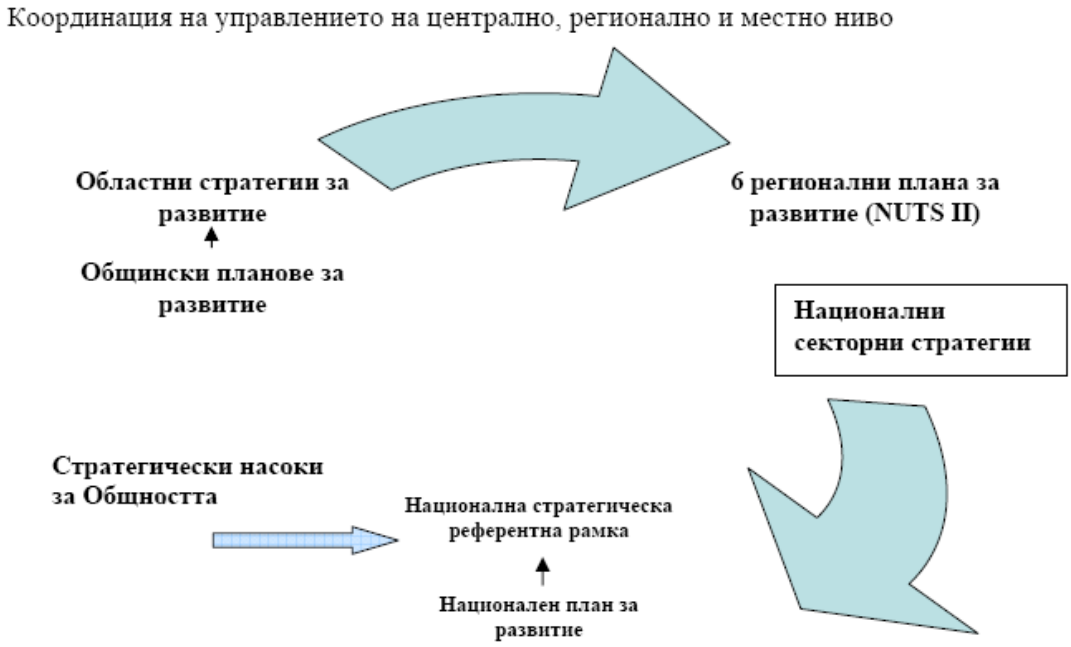
Източник: Министерство на финансите

4.3. **Механизъм на управление и координация**

С цел осигуряване на координация при подготовката на стратегическите програмни документи с ПМС №171 от 02.08.2002 г. е създаден **Координационен съвет** по НСРР рамка за периода 2007-2013 г., председателстван от министъра на финансите. Съветът координира дейността на работните групи по подготовка на стратегическите планови документи по СФ, КФ, ЕЗФРСР и ЕФ, като е отговорен и за предотвратяване на припокрития между тях. Координационният съвет одобрява проектите на НСРР, Националния стратегически план за развитие на селските райони и Национален стратегически план за рибарство. Предвижда се съветът да работи до официалното одобряване на НСРР.

Регионалните планове за развитие бяха одобрени от съответните шест **Съвета за регионално развитие** (СРЗ), които осъществяват кохезионната политика на ЕС на територията на България на ниво NUTS II. Тези съвети се председателстват от един от областните управители на ротационен принцип. Заместник-председателят е общински представител. Членове на съвета са управителите на областите, включени в съответния планов район, по един общински представител от всяка област в плановия район, определен от СРЗ, по един представител от МРРБ, МФ, МОСВ, МЗГ, МИЕ, МТСП и МТ.

Схема 1:



Съветите за регионално развитие обсъждат и координират проекти на регионално ниво и напредъка по Регионалните планове за развитие, както и мерките, които трябва да бъдат предприети на регионално ниво във връзка с ОП "Регионално развитие" и НСРР; дават мнения по годишните отчети и окончателния доклад за ОП "Регионално развитие"; взаимодействат с общините и техните асоциации,

с областните съвети за развитие и централната администрация по отношение на избора и изпълнението на проектите.

С промяната на териториалния обхват на шестте района на ниво NUTS II функциите на новите съвети за регионално развитие ще останат същите, но може би ще се наложи разработването на нови или актуализация на съществуващите регионални планове за развитие.

Структурите, отговарящи за управлението на структурните инструменти на ЕС в България, са определени и включват:

- **Централно координационно звено** (**ЦКЗ**)

Дирекция „Управление на средствата от ЕС" в Министерството на финансите изпълнява ролята на **Централно координационно звено и е секретариат на Координационния съвет**. Дирекцията отговаря за оперативната координация между националните стратегически документи за периода 2007-2013 г. и за координацията между Оперативните програми и помощта от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), Европейския фонд за рибарство (ЕФР), Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и други финансови инструменти.

ЦКЗ координира и наблюдава приложението на НСРР и действа като партньор на Комисията за официалните доклади. ЦКЗ договаря разпределението на средствата с Управляващите органи.

- Органът, отговарящ за получаването на средствата от ЕС – **Дирекция "Национален фонд"** към Министерството на финансите (Решение на Министерския съвет №988/27.12.2005 г.).
- **Управляващи органи** (УО) на оперативните програми и междинни звена (Решение на Министерския съвет №965/16.12.2005 г.).

Съгласно чл. 60 от Общия регламент Управляващият орган отговаря за управлението и изпълнението на оперативната програма в съответствие с принципа за стабилно финансово управление и по-специално:

- гарантира, че операциите, избрани за финансиране, са в съответствие с критериите, приложими за оперативната програма и приложимите правила на Общността и национални правила;
- проверява, че съфинансираните продукти и услуги са доставени и че декларираните от бенефициентите разходи за операциите са действително извършени и са в съответствие с националните правила;
- гарантира, че съществува система за записване и съхраняване в компютризирана форма на счетоводните записи за всеки проект по оперативната програма и че са правилни данните за изпълнението, необходими за финансовото управление, мониторинг, проверки, одити и оценка;
- гарантира, че бенефициентите и другите звена, включени в осъществяването на проектите, поддържат или отделна счетоводна система, или адекватна счетоводна аналитична сметка за всички сделки, отнасящи се до проекта, без да се засягат националните счетоводни правила;
- гарантира, че оценките на оперативните програми, посочени в чл. 48, параграф 3, се извършват в съответствие с чл. 47 от Общия регламент;
- гарантира изискваните оценки за оперативните програми;

- гарантира, че сертифициращият орган получава цялата необходима информация относно процедурите и проверките, извършени във връзка с разходи за целите на сертифицирането; документи, които да позволят да се следи качеството на изпълнението на оперативната програма в светлината на специфичните й цели;
- изготви и след одобрение от комитета за наблюдение да предаде на комисията годишните и окончателни доклади относно изпълнението;
- осигури спазването на изискванията за информираност и публичност;
- осигури на комисията информация, която да й позволи оценяването на големи проекти.

Определените Управляващи органи в България са следните:

- УО на ОП „Регионално развитие" – Министерство на регионалното развитие и благоустройството
- УО на ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика" – Министерство на икономиката и енергетиката
- УО на ОП „Развитие на човешките ресурси" – Министерство на труда и социалната политика
- УО на ОП „Околна среда" – Министерство на околната среда и водите
- УО на ОП „Транспорт" – Министерство на транспорта
- УО на ОП „Административен капацитет" – Министерство на държавната администрация и административната реформа
- УО на ОП „Техническа помощ" – Министерство на финансите.

УО могат да прехвърлят своята финансова и счетоводна работа на междинно звено (МЗ), но те остават да носят крайната отговорност.

- **Сертифициращ орган** (**СО**)

Дирекция "Национален фонд" към Министерството на финансите е определена да изпълнява ролята на Сертифициращ орган, отговорен за удостоверяването на истинността на декларациите за разходи и молбите за плащания преди изпращането им до комисията в съответствие с разпоредбите на член 61 от Общия регламент. Националният фонд е определен от страната членка да действа и като Компетентен орган по плащанията, отговорен за получаване на всички плащания от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд, извършени от комисията във връзка с всички Оперативни програми и за прехвърляне на плащания на средства от Общността към бенефициентите.

СО отговаря в частност за изготвянето и представянето пред Европейската комисия на заверени отчети за разходите и молби за предоставяне на средства, като удостоверява, че:

- Отчетите за разходите са точни и са изготвени чрез надеждни счетоводни системи въз основа на подлежащи на проверка спомагателни документи;
- Декларираните разходи са съобразени с правилата на Общността и националните норми и са направени във връзка с проекти, одобрени за финансиране в съответствие с приложимите към програмата критерии, правилата на Общността и националните норми. Сертифициращият орган заверява разходите, посочени в Молбата за възстановяване на

разходите, подадена към комисията, при условие че управляващите органи и подчинените им междинни звена, отговарящи за изпълнението на програмата, са изпълнили условията, предвидени в разпоредбите на ЕС и националното законодателство.

- **Одитиращ орган** за структурните инструменти към Министерството на финансите (ПМС №300/29.12.2005 г.)

Дирекция "Одит на средствата от Европейския съюз" към Министерството на финансите изпълнява всички функции на Одитиращ орган, т.е. извършва одит на съответните дейности с цел да гарантира ефективното функциониране на системите за управление и контрол на оперативните програми. Одитиращият орган извършва два вида одит: одит на системите и одит на дейностите. От 2008 г. Одитиращият орган ще започне да публикува годишни контролни отчети и одиторски мнения относно законосъобразността и редовността на проверяваните транзакции.

- **Комитет за наблюдение на Националната стратегическа референтна рамка** (**НСРР**)

Председател на комитета е министърът на финансите, а членове - заместник-министрите на всички министерства и ведомства, които отговарят за оперативни програми по Структурните и Кохезионния фонд, както и Програмата за развитие на селските райони и оперативната програма за рибарство и аквакултури. Комитетът ще оценява напредъка към постигането на целите на НСРР, ще обсъжда резултатите от изпълнението на оперативните програми въз основа на доклади и оценки; ще обсъжда и приема годишни доклади за изпълнение; ще предлага мерки за подобряване на изпълнението на дейностите, финансирани от фондовете; ще приема докладите за НСРР, които се изискват според регламента.

- **Комитети за наблюдение на оперативните програми**

За всяка оперативна програма ще бъде създаден отделен комитет за наблюдение като най-висш орган за вземане на решения по програмата. Комитетите ще отговарят за обсъждането и одобряването на критериите за избор на проекти за финансиране; на напредъка и резултатите от оперативните програми; приемането на годишните отчети и окончателните доклади; изготвянето на предложения към Управляващите органи за евентуални промени в оперативните програми, които биха спомогнали за осъществяването на целите на фондовете, или за подобряване на управлението на програмите, включително финансовото управление.

По-надолу са дадени Институционални диаграми, които представят отделните органи в България, както и тяхното участие в Националната стратегическа референтна рамка и Комитетите за наблюдение на Оперативните програми.

Предвиждат се допълнителни механизми, създадени на подобен принцип, за Националния стратегически план за развитие на селските райони и Програмата за развитие на селските райони, управлявани от Министерството на селското стопанство и горите, както и за Националния стратегически план за рибарство и ОП „Рибарство", управлявани от Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури към Министерството на земеделието и горите.

Източник: Национална стратегическа референтна рамка, проект септември 2006 г.

ОТГОВОРНОСТИ СПОРЕД ЦИКЪЛА НА УПРАВЛЕНИЕ НА ПРОЕКТА

Отговорности за Структурните фондове и Кохезионния фонд в България	ЦКЗ	СО	УО на ОП	Междинни звена (където има такива)	Бенефициенти
Програмиране					
- Създаване на институционална структура и координация между министерствата	X		X		
- Координиране между НСРР и подготовката на Оперативните програми	X				
- Подготовка на ОП			X	X	
- Организиране на партньорство	X		X		
- Преговори с ЕС	X		X		
Изпълнение					
- Информираност, популяризиране на проекта и обществена кампания	X		X	X	X
- Кандидатстване с проект					X
- Подбор и одобрение			X	X	
- Осигуряване съответствие с политиката на ЕС			X	X	X
- Изпълнение на проекта (тръжни процедури, наблюдение и т.н.)			X	X	X
- Финансов контрол и отчетност		X	X	X	X
Наблюдение и оценка					
- Създаване на Комитет за наблюдение на НСРР	X				
- Създаване на Комитет за наблюдение на ОП			X		
Осъществяване на наблюдение	X		X	X	X
- Организиране на оценката	X		X		

Източник: Национална стратегическа референтна рамка, проект септември 2006 г.

4.4. **Възможности на общините и областите за ползване на средствата от фондовете на ЕС по оперативни програми**[8]

Оперативна програма "Регионално развитие"

ОП "Регионално развитие" е насочена към практическо изпълнение на Приоритет 4 на НСРР "Балансирано териториално развитие". Цялостната логика на интервенциите взема под внимание значението на градските центрове, определянето на тяхната необходимост от развитие, както и развитието на техните съседни и периферни райони. Този набор от дейности ще се допълва от други проекти, насочени към подобряване на териториалната вътрешна и външна свързаност, както и към подпомагане на малките общини с по-малък технически и институционален капацитет чрез насърчаване на сътрудничество между общините за интегрирано развитие.

ОП „Регионално развитие" съдържа:

- Приоритет, насочен към **градско възстановяване и развитие**, в рамките на който ще се финансират проекти за подобряване качеството на живот в градовете, организиране на икономически дейности, подобряване на физическата среда и др. По този приоритет като избираеми са определени 83 общини. Ще бъдат финансирани проекти за третиране на води за питейни нужди и изграждане на ВиК извън населените места.
- Два приоритета, **регионално и местно развитие и устойчив туризъм**, които пряко допринасят за Приоритет 2 на НСРР "Повишаване качеството на човешкия капитал с фокус върху заетостта" чрез повишаване нивата на трудова заетост на местно равнище. В рамките на приоритет **Устойчиво развитие на туризма** ще се финансират проекти за развитие на туристическите атракции и свързаната инфраструктура, подобряване на туристическото обслужване, развитие на туристическия продукт и маркетинг на дестинациите. В рамките на приоритета **Насърчаване на регионалното и местно развитие** основната подкрепа е насочена към партньорства за интегрирано развитие, интегрирано планиране и подготовка на проекти, дребномащабни местни инвестиции, както и насърчаване сътрудничеството с европейските региони.
- Един приоритет, **регионална и местна свързаност**, и особено развитието на ИКТ инфраструктурата, допълващ Приоритет 1 на НСРР "Подобряване на базисната инфраструктура" и обезпечава предпоставки за по-широко използване на Е-правителство (насърчавано в рамките на Приоритет 3 на НСРР "Стимулиране на предприемачеството, благоприятна бизнес среда и добро управление"). В този приоритет се включва и подкрепата на проекти за доизграждане на регионална пътна инфраструктура и вътрешнорегионални транспортни услуги, както и др.

Оперативна програма "Развитие на човешките ресурси"

Общата цел на ОП „Развитие на човешките ресурси" е повишаване качеството на живот чрез подпомагане на заетостта, достъпа до образование с високо качество, обучаване през целия живот и социално включване. Тази цел отговаря на Приоритет 2 на НСРР.

По-конкретно проектите, които ще финансират по тази програма, са структурирани в следните приоритети:

- **Създаване на повече и по-добри работни места**. **Повишаване на адаптивността**, **мобилността и конкурентоспособността на работната сила чрез стартиране на**

[8] Като източници на информация са служили вариантите на оперативните програми към октомври 2006 г.

проекти по мерките: Учене през целия живот; Насърчаване на гъвкавостта на пазара на труда; Насърчаване на предприемачеството; Осигуряване на подходящи условия на труд в предприятията; Интегриране на уязвимите групи на пазара на труда; Развитие и усъвършенстване на системите по заетостта и условията на труд на национално и регионално ниво;

- **Подобряване на условията за достъп до образование и обучение**, **повишаване качеството и взаимно отваряне на образованието и отделните общности едни към други**;
- **Социална интеграция и заетост чрез развитие на социалната икономика** и по-специално проекти в сферите на: Заетост в рамките на социалната икономика; Социални услуги за заетост; Работоспособност чрез по-добро здраве; Укрепване на капацитета на публичните институции в сферата на предлагане на социални и здравни услуги.

Оперативна програма "Развитие на конкурентоспособността на българската икономика"

Главната цел на Оперативна програма "Развитие на конкурентоспособността на българската икономика" е развитието на динамична икономика, конкурентоспособни предприятия на европейския и световния пазар. Двете специфични цели – насърчаване на иновациите и увеличаване ефективността на предприятията, както и подобряване на бизнес средата, в която те работят, ще допринесат за подобряване на общата конкурентоспособност на икономиката.

Програмата предвижда да финансира проекти в следните области:

- **Развитие на икономика**, **базирана на знанието и иновационните дейности чрез**:
  - предоставяне на подкрепа за стартиращи технологични фирми като консултантски услуги и безвъзмездна помощ (интегрирана подкрепа) за изпълнение на разработените бизнес планове, както и консултации за маркетинг на новите технологии, продукти и услуги;
  - повишаване на иновативния потенциал на предприятията, чрез стимулиране разпространението на знание и достигането му до предприятията;
  - Подобряване на проиновационната инфраструктура в подкрепа на бизнеса.
- **Увеличаване на производителността и ефективността в микро-**, **малки и средни предприятия чрез**:
  - проекти за МСП за технологично развитие и обновление във връзка с достигане съответствия с ЕС;
  - създаване на положителен образ на предприемачеството чрез демонстративен проект за стартиране на бизнес;
  - подкрепа за въвеждане на енергоспестяващи технологии и използването на възобновяеми енергийни източници;
  - подкрепа за бизнес кооперране.
- **Подобряване на достъпа до финансиране на микро-**, **малки и средни предприятия чрез подкрепа за гаранционни фондове**; **фондове за рисков капитал и регионални или местни фондове за микрокредитиране**.

- **Развитие на бизнес средата чрез развитие и укрепване на консултантската и информационната база за предприятията и подкрепа за развитието на националната инфраструктура по качеството**.
- **Укрепване на международните пазарни позиции на българската икономика** чрез подкрепа за привличане на инвеститори чрез институционална подкрепа за Управителните органи на индустриални зони; подкрепа за популяризиране и увеличаване на износа и др.

Оперативна програма "Транспорт"

Оперативна програма "Транспорт" включва интервенции съгласно Приоритет 1 от НСРР „Подобряване на базисната инфраструктура". Той цели изграждането на балансирана и устойчива транспортна система чрез развитие и модернизация на ключовата транспортна инфраструктура за връзки от национално, трансгранично и европейско значение. Програмата също фокусира върху пълното интегриране на националната транспортна система в европейската транспортна мрежа и подобряване на качеството и сигурността на транспортните услуги. Завършването на транс- европейската транспортна мрежа е важно за подобряване на териториалното сближаване и подобряване на конкурентоспособността и потенциала на растеж на България и на разширения Европейски съюз.

По-конкретно програмата е структурирана в следните три приоритета, както и мерки за тяхната реализация:

Приоритет 1: **Развитие на националната транспортна инфраструктура**

- Строителство, рехабилитация и модернизация на автомагистрали
- Строителство, рехабилитация и модернизация на първокласни пътища от национално и европейско значение
- Строителство, рехабилитация и модернизация на второкласни пътища по трансевропейските транспортни коридори от национално и европейско значение
- Рехабилитация и модернизация на железопътни линии и участъци по трансевропейските транспортни коридори и прилежащата им инфраструктура от национално и европейско значение
- Строителство, рехабилитация и модернизация на пътни и железопътни участъци по трансевропейските транспортни коридори от трансгранично значение
- Подобряване на условията за корабоплаване по морските пътища и по река Дунав

Приоритет 2: **Развитие на устойчив подземен градски транспорт**

- Разширяване на метрополитен София

Приоритет 3: **Развитие на комбинирани превози** (**мултимодален транспорт**)

- Подобряване на техническите, технологичните и експлоатационните параметри на терминалите и подходната им инфраструктура
- Изграждане на инфраструктура за комбинирани превози и товарни селища.

Оперативна програма "Околна среда"

Приносът на ОП „Околна среда” към НСРР е двустранен: развитие на екологичната инфраструктура в подкрепа на Приоритет 1 на НСРР “Подобряване на базисната инфраструктура” и подобряване, опазване и възстановяване на природната среда и биоразнообразието с цел принос към Приоритет 4 на НСРР “Балансирано териториално развитие”. За да се осигури допълняемост с други политики на ЕС и въз основа на анализа на сектора политиката е фокусирана върху:

- **Опазване и подобряване на състоянието на водните ресурси**. Възможните проекти, които ще се финансират по този приоритет, са свързани с интегрирани проекти по целия воден цикъл, строителство на нови СПСОВ, реконструкция и модернизация на съществуващи канализационни системи, в т. ч. СПСОВ и др. Ще бъдат финансирани проекти за третиране на битови отпадъчни води в населени места с от 2000 до 10 000 екв. жители и изграждане на ВиК в рамките на населените места.

- **Подобряване на управлението на отпадъците и опазване на почвите**. Определените мерки предвиждат доизграждане на системи от регионални съоръжения/инсталации за обезвреждане на битови отпадъци в 54-те региона за управление на отпадъците; изграждане на съоръжения за предварително третиране, включително за компостиране, сортиране и сепариране на отпадъци едновременно с въвеждането в експлоатация на новоизграждащите се регионални депа за битови отпадъци; изграждане на центрове за рециклиране на отпадъци; изграждане на инсталации за оползотворяване на отделените газови емисии от депата за битови отпадъци; изграждане на регионални съоръжения за рециклиране на строителни отпадъци; поетапно прекратяване на експлоатацията и последващо закриване на съществуващи депа за битови отпадъци, които не отговарят на изискванията на нормативната уредба и съвременните технически стандарти и др.

- **Опазване и възстановяване на биологичното разнообразие**. Тук се включва разработване и актуализиране на плановете за управление на защитени територии и на плановете за управление на защитените зони от НАТУРА 2000, както и изпълнение на инвестиционни дейности по тях; картиране на местообитанията в мрежата НАТУРА 2000, както и националното им разпространение и изготвяне на доклад за благоприятния консервационен статус на видове и местообитания от директиви 79/409/ЕЕС и 92/43/ЕЕС; разработване на планове за действие за всички застрашени видове, които са от световно/европейско значение и изпълнение на залегналите в тях дейности и др.

Оперативна програма “Административен капацитет”

Оперативна програма “Административен капацитет” съдържа интервенции, както е предвидено в Приоритет 3 на НСРР “Стимулиране на предприемачеството, благоприятна бизнес среда и добро управление”. Програмата предвижда цялостно модернизиране на администрацията на централно, регионално и местно ниво. Целта е общините, областите и централните административни звена бързо да се подготвят за усвояване на средствата от ЕС. Програмата обхваща следните приоритети:

- **Добро управление**, водещо до подобряване отчетността и прозрачността на държавната администрация; по-добро партниране с бизнеса и укрепване на механизмите за по-добро разработване на политики, ползвайки принципа на партньорство.

- **Управление на човешките ресурси в държавната администрация и структурите на гражданското общество**, което ще подкрепи проекти за подобряване уменията на държавната администрация за по-добро обществено управление; укрепване капацитета на структурите на гражданското общество; подобряване управлението на човешките ресурси в държавната администрация.

- **Качествено административно обслужване и развитие на електронното правителство** чрез развитие на услуги за гражданите, в това число и на електронно правителство; развитие на услуги за бизнеса, в това число и на електронното правителство; интегриране на услугите и оперативна съвместимост.

Оперативна програма "Административен капацитет" включва също така един силен компонент, отнасящ се до човешкия капитал в държавните служби и особено в политиките на ЕС, модерно управление, езиково и продължаващо ИТ обучение.

Национален стратегически план за развитие на селските райони

Първата стратегическа цел на Националния стратегически план за развитие на селските райони е свързана с развитието на **конкурентоспособно земеделие и горско стопанство** и е основана на иновации в хранително-преработвателния сектор. Стратегическият подход включва повишаване на производителността и конкурентоспособността на земеделието, ХВП и горското стопанство чрез подкрепа за:

- Модернизиране на технологиите и въвеждане на модерни практики за управление на земите и водите;
- Насърчаване на иновациите в производството и преработката на земеделски продукти с цел производство на нови продукти с висока добавена стойност;
- Подобряване на уменията и знанията на работната сила;
- Модернизиране на фермите и горското стопанство по отношение на въздействието им върху околната среда;
- Адаптиране на структурата на стопанствата и на собствеността върху земята.

Втората стратегическа цел е насочена към **съхраняването на природните ресурси и опазването на околната среда в селските райони**. Интервенциите в тази приоритетна област ще са свързани с развитие на земеделски методи и подходи, които целят опазване на природните ресурси и защита на околната среда. Опазването на природните ресурси ще се постигне чрез подкрепата за устойчиво управление на земята и горите, както и чрез защита на био-разнообразието и районите по NATURA 2000.

Третата стратегическа цел е насочена към **създаване на работни места и подобряване на качеството на живот в селските райони**. Това ще се постигне чрез създаване на възможности за алтернативна заетост, диверсифициране на икономическите дейности, развитие на услугите и изграждане на необходимата инфраструктура, опазване на природните ресурси и защита на околната среда в селските райони.

Общините ще могат да кандидатстват за финансиране от Националния стратегически план за развитие на селските райони на общинските пътища (бившите четвъртокласни пътища). От тази програма ще бъдат финансирани и проектите за третиране на битови отпадъчни води в населени места под 2000 екв. жители.

Национален стратегически план за рибарство и аквакултури

През програмния период 2007-2013 г. специфичните интервенции на плана ще бъдат насочени към развитието на производството на аквакултури и маркетинга на риба и рибни продукти, както и подобряването на хигиената и условията на труд в аквакултурните ферми в съответствие с високите европейски стандарти. Допълнителни усилия ще бъдат насочени към обновяване на технологичната база в производството на рибни продукти и аквакултури, както и

към въвеждането на нови технологии и иновативни методи на производство, намаляващи негативните последици за околната среда.

Следващата област на интервенции ще бъде модернизацията и приспособяването на капацитета на черноморския риболовен флот, както и подобряването на хигиената и условията на труд на риболовните съдове. Българският риболовен флот се състои главно от малки и амортизирани риболовни кораби. Допълнителни дейности ще бъдат насочени към устойчивото развитие на крайбрежните зони за риболов. Тези дейности включват:

- повишаване на конкурентоспособността на сектора;
- преструктуриране и диверсифициране на икономическите дейности;
- подобряване на съществуващата инфраструктура;
- създаване, модернизиране и разширяване на възможностите за риболовен туризъм, както и подкрепата на алтернативни форми на туризма.

5. *ВЛИЯНИЕ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА ВЪРХУ КАПАЦИТЕТА НА ОБЛАСТИТЕ И ОБЩИНИТЕ*

5.1. **Ограничения пред по-нататъшното развитие на капацитета на областите и общините за усвояване на средствата от фондовете на ЕС**

Националната стратегия за регионално развитие, приета от Министерския съвет, идентифицира като основни трудности при кандидатстване по предприсъединителни фондове за повечето от общините в България ограничените ресурси за разработване и съфинансиране на проекти и сложните процедури, които се изискват от регламентите на ЕС. Същевременно общините не осъзнават собствения си ограничен капацитет и обикновено са склонни да виждат причините за неуспешното участие в използването на финансовите средства от предприсъединителните инструменти извън себе си.

В доклада на Програмата на ООН за развитие, посветен на оценка на капацитета на общините и областните администрации за участие в усвояването на средства от Структурните и Кохезионния фонд на ЕС[9] се констатира, че като цяло българските общини се обявяват за по-неподготвени за структурните фондове в сравнение с 2004 г. Сходна тенденция се наблюдава и при областните администрации, макар че при тях разликите в сравнение с 2004 г. не са толкова силно проявени. Отбелязва се, че препятствията пред ефективното използване на средствата от структурните фондове от общините и областните администрации "са свързани със структурата и качеството на информацията и обучението, с възможностите за съфинансиране и финансиране на подготовката на проекти, със съществуващия опит в разработване и изпълнение на проекти и развитието на партньорства, с размера и структурата на администрациите".

Проведеното по инициатива на Министерството на финансите през септември 2006 г. проучване[10] показва, че все още твърде голяма част от общините оценяват като твърде нисък административния си капацитет за подготовка на проекти: 15% от общините посочват, че категорично нямат капацитет, 12% - че по-скоро нямат административен капацитет. Едва 30% от общините се самооценяват, че имат необходимия капацитет. Като се имат предвид и отговорите на такива въпроси като участие в обучение (при около 25% от общините никой не е участвал в обучение и не е бил канен за такова), наличието на партньори (13% нямат партньори, а други 13% посочват, че не могат да определят), както и намеренията за кандидатстване (4% изобщо не възнамеряват да кандидатстват, а 10% по-скоро не биха кандидатствали или нямат отговор), очертава се една група общини от около 20% от всички, които практически биха останали напълно встрани от целия процес на усвояване на структурните фондове.

Анализът на очертаните в доклада проблеми показва, че една значителна част от тях могат да бъдат решени в рамките на реформата към децентрализация. Изводът, че решаването на повечето от тези ограничения пред капацитета на областите и общините зависи главно от хода на процеса на децентрализация се налага от факта, че осъществяването им предполага цялостни реформи и засяга установената система от разпределение на правомощия и финансови ресурси, с които разполагат централните органи на изпълнителната власт, областните управители и общините, т.е. решаването им е обвързано с развитието на процеса на децентрализация в страната. Поради тази причина констатираните проблеми пред повишаването

---

[9] Маринов, В., Гарнизов, В. "Оценка на капацитета на общините и областните администрации за участие в усвояването на средства от Структурните и Кохезионния фонд на ЕС", 2006 г.

[10] Министерство на финансите, "Информираност относно условията на усвояване на структурните инструменти на ЕС за България", Варна, 4 ноември 2006 г.

на капацитета се явяват огледално отражение на начина по който се развива процесът на децентрализация в България през последните 15 години:

- До 2001 г. процесът на децентрализация се осъществяваше без одобрена от правителството стратегия, под влияние на външни фактори от страна на международни организации на местните власти, Съвета на Европа, ЕС и др.;
- В развитието на процеса на децентрализация се наблюдава хипертрофия, т.е. развитие на реформата само на отделни нива или в отделна сфера. Така например реформата се ограничи само до реформата на общинското ниво на управление, без да се отделя нужното внимание на реформата на областното ниво на управление. В Доклада на ПРООН този проблем е констатиран като недоуточнена роля и неизползван капацитет на областните администрации и силно подценяване на възможностите на регионалното ниво както на областните администрации и деконцентрираните служби на министерствата, така и на регионални НПО;
- На самото общинско ниво реформата се развиваше само като финансова децентрализация. Така се стигна до състояние, при което в продължение на четири години се осъществява финансова децентрализация без политика на децентрализация изобщо. В Доклада на ПРООН се констатира дефицит на средства за съфинансиране на проекти, както и че готовността за финансиране на подготовката на проекти изостава от готовността за съфинансиране на проектите;
- Страната ни няма ясна стратегия за развитие на административно-териториалното си устройство. Като резултат от липсата на такава в Доклада на ПРООН се констатира, че е налице неблагоприятна диференциация на общините, общинските администрации са малки и слаби, а междуобщинското сътрудничество е ограничено.

Тук бихме искали да обърнем внимание и на още един съществен проблем – липсата на яснота за ролята на областите и общините в процеса на усвояване на средствата от фондовете на ЕС. За общините отговорът на този въпрос като че ли изглежда по-лесен – общините искат да бъдат бенефициенти по фондовете. За тях обаче стои въпросът по кои оперативни програми и за какъв тип проекти могат да бъдат бенефициенти. По този въпрос вече е постигната известна яснота, но процесът на изясняването на тази роля никак не изглеждаше лесен. В Споразумението за сътрудничество между Министерския съвет и Националното сдружение на общините в Република България от октомври 2005 г., споменато по-горе, подготовката на общините за присъединяването на България към Европейския съюз е изведена като един от трите основни приоритета. След това по инициатива на НСОРБ в периода април-юни управляващите органи на оперативните програми направиха преглед на всички програми и прецизираха участието на общините в тях. Не така стои въпросът обаче за областните администрации. Изясняването на тяхната роля в процеса на усвояване на фондовете на ЕС стартира с огромно закъснение. През последните години този въпрос е бил поставян само епизодично без никакъв конкретен резултат. За първи път ролята на областните управители в процеса на усвояване на фондовете на ЕС беше обект на обсъждане на работна среща между министър-председателя и областните управители, проведена в Хисаря в края на юни. От тази среща произтече и задачата управляващите органи също да направят преглед на задачите и да изяснят възможностите за засилване участието на областните управители в процеса на усвояване на фондовете на ЕС[11]. Наскоро беше проведена следваща среща между областните управители и министър-председателя, посветена на този проблем, при което тази роля беше очертана като роля на координатори. Министерството на финансите обобщи тази роля като

[11] Т8 от Обобщение на задачите, произтичащи от срещата на министър-председателя г-н Сергей Станишев с областните управители, проведена на 24 и 25 юни 2006 г. в Хисаря.

ключовата роля по координацията на изпълнението на кохезионната политика на регионално и местно ниво, в тясно сътрудничество с МФ, при което да бъде обърнато специално внимание на малките общини и насърчаване сдруженията между общините за кандидатстване със съвместни проекти.

Констатация в този смисъл за първи път официално е направена и в Стратегията за децентрализация, в която като израз на новия стратегически подход към децентрализацията се изисква тя да се развива така, че да осигури по-тясна връзка между процеса на децентрализация и политиката за регионално развитие в страната, включително с действията за укрепване на административния и програмния капацитет на общинско и областно равнище за усвояване на средствата от фондовете на ЕС. Тази констатация е всъщност едно признание, че до приемането на Стратегията за децентрализация процесът на децентрализация, доколкото можем да говорим за такъв в смисъл на организирана и насочвана от правителството стратегия, не е допринасял в достатъчна степен за укрепване на административния и програмния капацитет.

Това позволява да направим извода, че последователното осъществяване на процеса на децентрализация е фактор от решаващо значение за укрепване на капацитета на общините и областите.

5.2. **Аспекти на децентрализацията**, **оказващи влияние върху капацитета на областите и общините**

5.2.1. **Изграждане на капацитет за създаване и изпълнение на проекти с областно**, **надобщинско и общинско значение**

Децентрализацията на местно и областно ниво трябва да способства за изграждане и укрепване на капацитета на администрацията за усвояването на фондовете на ЕС. Същевременно следва да се подчертае, че наличието на капацитет при създаването на програми и проекти следва да се разглежда в два аспекта – **административен и програмен капацитет**.

Създаването на **административен капацитет** предполага своевременно изграждане на специализирани структурни звена в местната и областната администрация, които да бъдат активно ангажирани в процеса на усвояване на СФ. Следващата важна стъпка е попълването на тези структури с достатъчно и добре обучени специалисти с ясни отговорности, които да са подготвени за работа по програмите и проектите за кандидатстване. Така създадените субекти следва да разполагат с правомощия да бъдат изпълнители и бенефициенти по подобни проекти. Освен това централната администрация следва да подготви и разработи специфични указания и ръководства за изпълнението на оперативните програми и на проектите, свързани с тях. Тези документи, от една страна, са средство за подготовка на ноу-хау, а от друга - са гаранция за стабилизиране на тези звена за укрепване на експертния им състав.

Изграждането на **програмния капацитет** освен компетентната подготовка на оперативните програми и проекти включва и широко консултиране с местните и регионалните власти, с икономическите и социалните партньори. Друг съществен елемент на този капацитет е определянето на конкретните показатели за наблюдение (мониторинг) на проектите и изграждане на информационна система, подпомагаща доброто им управление. Необходимо е също наличие на механизми за осъществяването на адекватна оценка на резултатите и въздействието от тях.

Понастоящем процесът на изграждане на административен и програмен капацитет стартира и е в начална фаза на формиране, но проблемите, с които се сблъскват общините и областите, са сложни и многоаспектни. Така например общините, които са се ангажирали с проекти за депа за твърди битови отпадъци, най-добре осъзнават колко е трудно те сами да

реализират тези проекти. Факт е, че дори Столична община не може сама да се справи с проблема за преработката на отпадъците и настоява с този въпрос да се ангажира правителството. Ето защо подготвяните мерки за по-ясно законово регламентиране на възможностите за сдружаване на общините за участие в проекти безспорно са необходими, но наред с това е наложително да се дадат правомощия на областните управители и на областните съвети за развитие, които биха се справили по-успешно със задачите и проектите с надобщинско значение. Изграждането на капацитет на областно и регионално ниво е един от най-големите резерви на страната ни за усвояване на фондовете на ЕС, който в момента не се използва пълноценно.

5.2.2. **Промени в системата на финансово планиране и бюджетиране**

Подобряването на финансовото състояние на общините в резултат от осъществяването на финансовата децентрализация способства за повишаване на капацитета. То води до такива промени в системата на финансовото планиране и бюджетиране на местните власти, които да отговорят на изискванията на ЕС относно времевия хоризонт на финансовото планиране от страна на местните власти. Практиката на краткосрочното и едногодишното бюджетиране в системата на местните финанси с произтичащите от това значителна непредвидимост и несигурност на финансовите ресурси за регионално развитие не кореспондира с многогодишния характер на планирането и реализацията на определени проекти. Налага се значително да се разшири времевият хоризонт на финансовото планиране от страна на местните власти както по отношение на стабилното регламентиране на обхвата на нормативните стойности и техните собствени приходи, така и на методите, формите и нормативните величини на финансовото подпомагане от централната власт посредством субсидиите и преотстъпените приходи. Развитието на принципите за формиране на местните бюджети по посока на повишена предсказуемост на местните бюджетни приходи е необходима предпоставка за постигането на приемливо от гледна точка на Европейския съюз планиране.

5.2.3. **Разграничаване на правомощията и отговорности между държавата, областите и общините**

Самият процес на предоставяне на нови правомощия, функции и ресурси от страна на държавата на областите и общините води до непосредствено повишаване на техния капацитет, до засилване на демократичността в териториалното управление, увеличава броя и възможността на реалните субекти в посока по-ефикасно усвояване на средствата от фондовете на Съюза. Децентрализацията е база и за укрепването на финансовата самостоятелност на основните административно-териториални единици в страната. В този смисъл децентрализацията в нейните **три измерения** играе важна роля при усвояването на средствата от европейските фондове:

- В областта на **административната децентрализация** се очертават следните положителни тенденции:
  - развитие на местното самоуправление в общините, районите и кметствата на основата на повишеното търсене и качество на услугите и в тази връзка потребността от създаване на разнообразни инвестиционни проекти, свързани с развитието на тази сфера. Налице е ясна потребност от създаване на определен “задел (резерв) от подобни проекти за територията” и засилване на взаимоотношения между всички участници в местното развитие на основа принципите на партньорството чрез прилагане на различни

форми на кооперииране и междуобщинско сътрудничество с цел кандидатстване и управление на проекти от фондовете на Съюза;

- укрепване и засилване ролята и капацитета на областите при провеждане на регионалната политика в територията, като се създават предпоставки за тяхното пряко участие при ползването на средствата от фондовете. Също така се подобрява координацията и взаимодействието между държавата, областите и общините, като се оптимизират функционалните компетенции на областния управител за обвързване на секторните политики на регионално ниво.

- В областта на **политическата децентрализация** реално се очаква:
  - подобряване ефективността и отговорността на органите на местното самоуправление, усъвършенстват се взаимоотношенията между общинския съвет и кмета на общината и се усъвършенстват демократичните процедури за техния избор и механизми за взаимодействие;
  - развитие и засилване на самоуправлението чрез последващото изграждане на второ ниво на самоуправление в страната;
  - укрепване на ролята на областните управители в рамките на областната територия при координацията на секторните политики и усъвършенстването на техния избор, статут и функции при управление на процесите в територията, в т. ч. и създаване на възможности за активното участие на областите при ползването на средствата от европейските фондове;
  - предоставяне на възможности за по-широко участие на гражданите и неправителствения сектор в процеса на вземане на решения и за мотивация и засилен интерес към участието им в процесите на европейската интеграция.

В областта на **финансовата децентрализация** като цяло от макроикономическа гледна точка процесът на разграничаване на правомощия и отговорности да се осигурява чрез по-голяма прозрачност в движението на паричните потоци, в съставянето и изпълнението на общинските бюджети, което значително ще намали риска. Освен това налице е ясно разграничаване на отговорностите на държавата и общините, което е фактор за опростяване на тези взаимоотношения. Фискалната децентрализация създава по-добри условия за лесно установяване на причините за неразплатените разходи както по вина на държавата, така и по вина на самите общини.

5.2.4. **Засилване на гражданския контрол**

Децентрализацията води до разширяване участието на гражданите при решаването на въпроси от местно значение и при обсъждане и приемане на инвестиционните приоритети на общините. С нея се създават условия за граждански контрол в общините по отношение разходването на публичните ресурси в частта на общинските дейности. Този по-висок граждански контрол ще доведе до по-добро насочване на средствата и оттам до повишаване ефективността на публичните разходи.

5.2.5. **Осигуряване на ресурс за съфинансиране на проекти**

Основен принцип в използването на средствата от ЕС е принципът за допълняемост. Това означава, че всяко финансиране на проект е обвързано със собствен принос - съфинансиране. Относително малка част от общините и областните администрации могат да

отделят финансови ресурси за съфинансиране на проекти и дори само за тяхната подготовка. Основната причина за това е липсата на бюджетни средства. Същевременно обективно съществуват и други причини за ограничения им капацитет да участват финансово в разработването и съфинансирането на проекти, които трябва да бъдат преодолени, като например:

- активно отношение към възможността и вероятността за спечелване на проекти;

- разработване на качествени проекти;

- изграждане на умения и система за планиране на ресурсите;

- изграждане на култура за местни партньорства и взаимопомощ.

Въпросът за съфинансиране на проекти от общините е много важен и следва да бъде решен по подходящ начин. С най-голям капацитет за съфинансиране изпъкват общините от Югоизточния район[12] (44%) и от Южния централен район (38%), а с нисък - общините от Северозападния (14%) и от Югозападния район (11%) за планиране. В сравнение с общините капацитетът за съфинансиране на проекти на областните администрации е още по-нисък (4%). Данните отчитат териториална диференциация на усвояването на средствата по райони за планиране[13]. Общините без какъвто и да е одобрен проект са концентрирани в Североизточен (73%), Южен Централен (79%) и Югозападен (79%) район за планиране. От своя страна Северозападният, Югоизточният, Североизточният и Южният централен район изпъкват с висок дял общини, които имат 3 и повече одобрени проекта.

Постигането на целите на финансовата децентрализация води до значително увеличаване на възможностите на общините да осигурят средства за съфинансиране на проекти. В Доклада за мониторинга на реформата към финансова децентрализация за 2005 г. се констатира рязко нарастване (с 11,5%) през 2005 г. на размера на инвестиционните разходи на общините, дължащо се на мобилизирането на достатъчно собствени средства от страна на общините. Наред с това на национално равнище общините завършват годината с излишък от 187,2 млн. лева и чувствителен ръст на собствените приходи в размер на 119,4 млн. лв. спрямо 2004 г. Липсата на средства за съфинансиране е една от най-сериозните спирачки при кандидатстване с проекти.

Същевременно наред с това, осъзнавайки все още ограничените възможности на общините да осигурят средства за съфинансиране на проекти, правителството създаде т. нар. "Финансов инструмент за изпълнение на проекти от европейските фондове на местно равнище" (ФЛАГ). Фонд ФЛАГ е нов държавен фонд, който ще бъде в подкрепа на местните власти. Фондът ще осигури на общините средства за изработка на качествени инвестиционни проекти в съответствие с европейските стандарти. Фондът ще бъде структуриран с капитал, директна вноска от Министерството на финансите в размер на 40 милиона евро и заем в размер до 60 милиона евро от Европейската банка за възстановяване и развитие. Целта е фонд ФЛАГ да отпуска два вида кредити - краткосрочни (до 1 година) и дългосрочни. Първоначално фондът ще е държавно търговско дружество и ще приема проектите на общините. На по-късен етап той вероятно ще бъде прехвърлен за управление на самите общини. При отпускане на средства общините ще бъдат тествани за допустимост за участие в определена оперативна програма. Очаква се ФЛАГ да заработи от началото на 2007 година. В годишния план за изпълнение на споразумението между правителството и НСОРБ за 2006 г. като т. 20 е предвидено разработване на финансови инструменти, осигуряващи съфинансиране на общински проекти при усвояването на Структурните фондове на ЕС. В момента се институционализира фонд за подкрепа на местните органи за управление. До края на октомври се очаква Министерският съвет да приеме

[12] По данни от Националната стратегия за регионално развитие.
[13] Данните са по райони за планиране NUTS 2 към октомври 2006 г.

постановление за структуриране на фонда, след което ще се проведе процедура за избор на финансова институция, отговорна за банкиране на фонда, и ще се извърши съдебна регистрация на фонда. Целта на фонда е да подпомогне финансово общините в процеса на подготовка и изпълнение на проекти с финансиране от фондовете на ЕС за периода 2007-2013 г. Този финансов инструмент е много важно функционално необходимо звено в общата система, изграждана от правителството. Важно условие за отпускане на средства ще бъде кредитоспособността на общината. Това означава, че независимо от наличието на фонда финансовото състояние на общините продължава да бъде основният фактор. В това отношение се оказва, че разделителната линия не минава по линията големи общини – малки общини, защото много големи общини са с голяма задлъжнялост и недостиг по бюджета и обратно, редица малки общини са с голям излишък по бюджетите си:

Десетте общини с най-висок излишък/недостиг (в лв./ж.) през 2005 г.

10-**те общини с най-висок излишък**		10-**те общини с най-висок недостиг**	
Лъки	556	Бобов дол	- 134,4
Несебър	279,2	Перник	- 99
Банско	272,7	Хаджидимово	- 64,8
Приморско	264	Неделино	- 61,2
Шабла	216	Бяла	- 51,7
Разлог	205,5	Хасково	- 35,2
Копривщица	158,2	Стамболово	- 33,7
Куклен	114,4	Криводол	- 30
Марица	96,5	Силистра	- 28,3
Смолян	87,7	Любимец	- 28,2

Източник: Доклад за мониторинг на реформата към финансова децентрализация през 2005 г.

Както се вижда, с най-голям излишък са предимно малки общини, а големи общини като Перник и Силистра са с най-висок недостиг. Община Перник е и общината с най-високо равнище на задлъжнялост (-40,6%).

5.2.6. **Определяне на оптимални по територия и население общини**

Спорът относно подходящата големина на местните власти датира от много време. Винаги е имало хора, които подкрепят аргументи в полза на обединяването на малки общини в по-големи единици, а от друга страна, са налице и защитници на раздробената на малки единици карта. В зависимост от историческите обстоятелства, местни особености и/или оценки виждаме различни подходи към един и същ въпрос: коя е "идеалната" големина за местните власти?[14]

Общата тенденция в Европа през последните десетилетия е към намаляване броя на общините посредством обединяване. Един от важните аргументи в подкрепа на разбирането за необходимостта от окрупняване е, че малките единици не са подготвени за новото развитие, което изисква широкомащабно планиране и интегрирани системи за предоставяне на услуги за новите и по-развити единици. Другата алтернатива на този процес, реализирана най-вече във Франция, е използването на други способи, при които броят на общините остава незасегнат, но се акцентира на засилване на междуобщинското сътрудничество. Така че междуобщинското сътрудничество е полезно, но не е алтернатива на териториална реформа, каквото мнение се налага напоследък у нас.

Изследването, проведено от проф. Далфлон и неговия екип от университета Фрибург, представя последните завършени опити в създаването на метод за анализ, който позволява точно измерване на влиянието, което големината на общините оказва върху степента на

[14] Report on the relationship between the size of local and regional authorities and their effectiveness, efficiency and democratic legitimacy. The size of local and regional authorities: its impact on service delivery and democratic quality. – Strasbourg: CE/CDLR/LR-E-FS, 25 September 2001. – 25 p.

бюджетна и финансова самостоятелност. Констатира се, че сливането на малките единици води до следните резултати: икономически ползи поради икономията от мащаба и негативните външни ефекти; бюджетни подобрения, които произтичат от национализацията на административния апарат, данъчно уеднаквяване и корекция на структурните несъответствия; подобряване на управленските умения благодарение на по-добра организационна структура и избягването на препокриване и дублиране.

Споменатият доклад на ПРООН констатира, че бариерите пред капацитета са най-силно проявени и най-трудно преодолими за по-малките общини и по-точно общините с население под 10 хил. ж., които представляват 38% от всички общини. По много критерии за капацитета според доклада изостават и общините с население 10-50 хил. ж., каквито са половината от общините в България. Въпреки че подобрението при по-малките общини в последните години е най-високо, то е недостатъчно за преодоляване на съществуващите неравенства в капацитета. Известно е, че усреднените данни за население и територия на общините нареждат страната ни на едно от първите места в Европа. При това положение защо все още проблемът за отчетливото обособяване на малките общини като администрации с нисък капацитет продължава да стои? И как ли се справят с проблема унгарските или словашките общини?

Диференциация на средния размер на общините в някои страни:

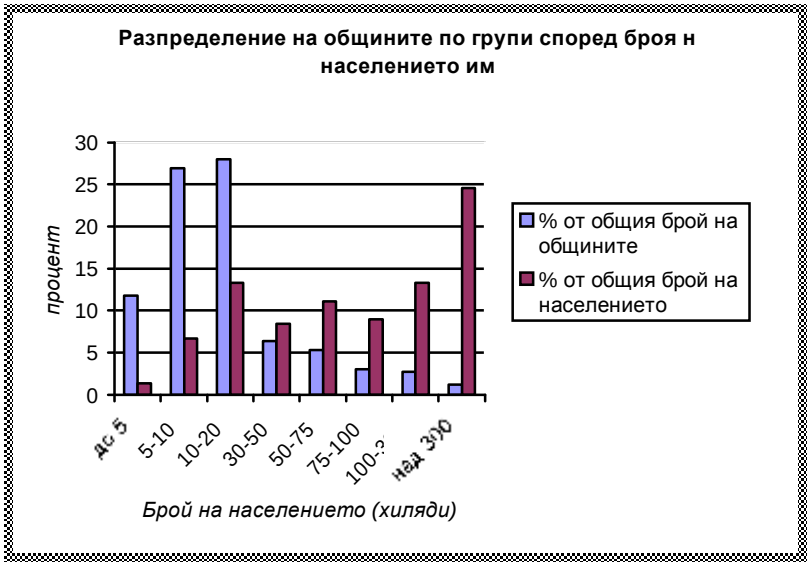
	Средно население	**Средно територия** (**кв**. **км**)
Словакия	1 900	13
Унгария	3 351	30,3
Полша	15 440	124,8
България	32 263	423,6

Отговорът е в това, че до известна степен усреднените данни, които допълнително се изкривяват поради влиянието на София, не показват реалната картина. От таблицата по-долу се вижда, че над 12% от тях са с население под 5000 жители. Каквито и действия да бъдат приети за повишаване на капацитета на такива общини, не би било реалистично да се очаква постигането на значителен ефект и това важи не само за общинските администрации с щатна численост около 10 души (като Антон, Челопеч и Чавдар), но и за такива с численост около 20 души.

Групиране на общините по население, територия и населени места

Групи общини	**Общини**		**Население**		**Територия**		**Населени места**	
	брой	**отн. дял** (%)	**хил. ж.**	%	**хил. дка**	%	**брой**	%
До 5 хил. ж.	32	12.1	104.5	1.4	7538.7	6.8	306	5.7
От 5 до 10 хил. ж.	71	26.9	514.5	6.7	20164.2	18.2	966	18.1
От 10 до 20 хил. ж.	74	28.0	1027.4	13.3	30049.9	27.1	1527	28.6
От 20 до 30 хил. ж.	38	14.4	933.2	12.1	20942.7	18.9	898	16.8
От 30 до 50 хил. ж.	17	6.4	646.5	8.4	11302.3	10.2	492	9.2
От 50 до 75 хил. ж.	14	5.3	860.1	11.1	9461.8	8.5	665	12.5
От 75 до 100 хил. ж.	8	3.0	694.9	9.0	4269.9	3.8	221	4.1
От 100 до 300 хил. ж.	7	2.7	1044.3	13.5	5584.1	5.0	212	4.0
От 300 до 1000 хил. ж.	2	0.8	661.7	8.6	339.5	0.3	7	0.1
Над 1 млн. ж.	1	0.4	1231.6	16.0	1348.9	1.2	38	0.7
Общо	264	100.0	7718.8	100.0	111001.9	100.0	5332	100.0

През последните години у нас процесите в областта на административно-териториално устройство винаги са се развивали еднопосочно към раздробяване на все по-малки общини. Време е на дневен ред да излезе въпросът за една политика на разумно стимулиране на процеса на обединяване на общините при спазване на постановките на Европейската харта за местно самоуправление.



5.2.7. **Засилване ролята и отговорностите на органи на регионално**, **областно и общинско ниво в процеса на планиране и програмиране**

Процесът на децентрализация допринася в значителна степен за изграждане на институционалната рамка на областно и регионално ниво за координация на процеса на планиране и програмиране. Тук ролята на децентрализацията е особено голяма, като се има предвид, че процесът на подготовка и усвояване на средствата от фондовете на ЕС и в частност процесът на планиране на регионалното развитие обективно води до централизация. Резултатът е ограничаване участието на областите и общините в процеса на управление и мониторинг и концентрирането на тези функции в центъра. В нашата управленска практика сме свидетели на непрекъснатия сблъсък на тези две тенденции дори в рамките на Министерството на регионалното развитие и благоустройството. Типичен пример за това е закриването на дирекциите за техническо съдействие в шестте района за планиране и създаване на териториални звена на МРРБ, които да функционират като междинни звена по оперативна програма “Регионално развитие”[15]. Това е решение в посока на централизация, което представлява сериозна загуба на натрупания до момента капацитет от шестте дирекции. Независимо че този въпрос е вече решен, би следвало да продължи търсенето на най-доброто решение за необходимите структури на областно ниво. В това отношение бихме искали да подкрепим идеята в последния вариант на ЗИДЗРР за създаване на областни дирекции във всички областни администрации за техническо съдействие и подпомагане на общините при

[15] С Решение №965 от 16 декември 2005 г. на Министерския съвет са определени управляващите органи и междинните звена. Като междинни звена по Националната оперативна програма за регионално развитие са определени териториалните звена в структурата на Главна дирекция "Програмиране на регионалното развитие” на Министерството на регионалното развитие и благоустройството, създадени в центровете на районите за планиране. В същия смисъл е изменен и Устройственият правилник на МРРБ. Предстои уреждането на въпроса и с изменения в ЗРР.

разработване и кандидатстване с проекти. Създаването на тези дирекции би могло да се съчетае със идеята, залегнала в Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация[16] за създаване на информационни центрове към областните управители за услугите, предоставяни от териториалните звена на централната изпълнителна власт, като ще предполага разширяване на обхвата на задачите на информационните центрове.

5.2.8. **Насърчаване на междуобщинското кооперирane**

В Националната стратегия за регионално развитие[17] се подчертава че българските общини не използват в достатъчна степен възможностите за съвместно търсене на решение на общи проблеми или за обединяване на ресурсите. Почти две трети от тях никога не са работили по съвместен проект с друга община, а малко повече от една трета консултират своите проекти с други общини. Този ограничен капацитет за хоризонтално партньорство представлява сериозен риск за капацитета на страната да усвоява средства по Структурните фондове на ЕС. Най-чувствителна нужда от обединяване на усилията и ресурсите за решаване на общи проблеми по икономически най-ефективния начин имат малките общини.

5.2.9. **Административни структури и човешки ресурси**

Процесът на децентрализация способства за повишаване на капацитета на местните власти за формулиране и реализиране на политика.

Това означава на първо място ясно определяне на статута на служителите в общините. Съгласно ЕХМС общините трябва да могат да набират качествени кадри с подходящи условия за обучение, възнаграждение и кариера. Този въпрос се решава взаимообвързано с процеса на административна реформа. Служителите в общинските администрации получиха статут на държавни служители както всички останали служители в държавната администрация и това създаде добри предпоставки за повишаването на качествата на общинските служители. За това обективно способстват въведените конкурсни процедури за назначаване на държавните служители, правилата за атестиране, стратегическо планиране на администрациите и др.

Установяването на общ организационен модел на общинските администрации с единни изисквания за звената в общата администрация и за устройството на всяка общинска администрация също допринесе в значителна степен за насърчаване на процеса на изграждане на структури, занимаващи се специално с подготовката на проекти. По този начин се създадоха предпоставките за изграждане на специализирани административни звена за структурните фондове.

Подобряването на взаимодействието и изясняването на отговорностите между кмета на общината и общинския съвет по отношение на управлението на общината допринася за значително засилване на способностите на общините да кандидатстват с проекти. В нашата практика има редица красноречиви примери за това как конфликтите между кмета и общинските съветници блокират дейността на общината и дори водят до осуетяване на спечелени проекти. Типични примери са общините Девин и Велинград. В община Пирдоп за времето, в което са текли съдебни процедури срещу кмета на общината, е провалено кандидатстване на общината с проект пред ПУДООС на стойност 600 000 лева за укрепване на коритото на реката, минаваща

---

[16] Мярка 1, Приоритет 4 към Стратегическа цел 2.

[17] Приета с РМС №294 от 21.04.2005 г., обн., ДВ, бр. 42 от 17.05.2005 г.

през града. Заместник-кметът е оттеглил участието на общината от проекти, внесени от кмета. Не е доведен докрай проект по програма САПАРД за 1 000 000 евро и др.

6. ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

6.1. **Довършване на финансовата децентрализация**

В отчета на програмата за финансова децентрализация, одобрен наскоро от правителството, се съдържат редица оптимистични изводи. Констатира се силно увеличение на средствата за инвестиции през 2005 г., като делът е достигнал 17,91% от общия размер на общинските бюджети. Размерът на инвестициите се е увеличил главно за сметка на собствените приходи. Политиката от 2004 г. за отделяне на средства за съфинансиране на общински проекти е продължила и през 2005 г. при значително нарастване на техния размер. Това прави наложително продължаването с бързи темпове на финансовата децентрализация.

Същевременно следва да бъдат отчетени и някои рискове. Както се констатира в мониторинговия доклад за изпълнението на програмата за финансова децентрализация за 2005 г. налице е тенденция към увеличаване на междуобщинските различия. Те се изразяват в задълбочаване на диференциацията между отделните общини. Големите различия в икономическата база между отделните общини водят до недостиг на ресурси за финансиране на общинските дейности в общини с недостатъчен данъчен капацитет. Част от реформата предвижда именно на такива общини централното правителство да предоставя допълнително субсидии. Там ще трябва да се работи за въвеждането на по-добър и по-ефективен механизъм за разпределение и определяне на тези допълнителни субсидии.

6.2. **Довършване на реформата на областно ниво на управление**

През последните 15 години едва ли има друга толкова дълго проучвана и толкова дълго отлагана реформа както децентрализацията на регионално ниво.[18] Политическите процеси в страната през 1996-1998 г. не позволиха реализацията на тези идеи. Най-после в началото на 1999 г. децентрализацията отново излезе на дневен ред, но реформата се ограничи само до механично увеличаване броя на областите от 9 на 28, без да е съпътствана от цялостно преразглеждане на правомощията и задачите на областните управители, без да бъдат решени въпросът за второто ниво на самоуправление и въпросът за координацията на дейността на териториалните звена на областно ниво. Въведеното от началото на 1999 г. ново административно-териториално делене се извърши при коренно различни икономически предпоставки. Изборът, който тогава трябваше да бъде направен, беше: създаване на самоуправление в деветте области или съобразяване с наложилия се модел на организация на териториалните структури на министерствата. В общата тенденция към концентрация и валутен борд тогава беше естествено да се избере онова решение, което е в посока на централизация. Поради липса на цялостна реформа осезаемият резултат от увеличаването на областите беше засилване контрола върху общините без акцент върху развитието. Един показателен израз на това разбиране беше например ограничението, предвидено в чл. 10 от отменения Закон за регионалното развитие Областният съвет за регионално развитие да изразява становище по изготвения областен план за развитие и по годишния отчет за неговото изпълнение, вместо да приема плана.

През 2000 г. с Резолюция 1211 на Асамблеята на Съвета на Европа беше прекратен мониторингът на България, като една от препоръките (т. 4, VII) беше в кратки срокове да се създадат пряко избираеми съвети в новосъздадените 28 области в съответствие с Европейската харта за местно самоуправление.

---

[18] Джилджов, А. Сагата децентрализация на регионално ниво. Списание "Публична администрация", бр. 1-2/2006 г.

Оценката за състоянието на реформата до 2001 г., направена в Програмата на правителството от 2001 г., е, че „няма яснота по по-нататъшното развитие на административно-териториалното устройство на страната и изграждането на второ ниво на самоуправление". Като конкретна задача в програмата беше записано "провеждане на обществена дискусия за по-нататъшното развитие на административно-териториалната структура на местните власти и изграждане на второ ниво на самоуправление в съответствие с изискванията за европейската ни интеграция".

През 2003 г. в Актуализираната стратегия за модернизиране на държавната администрация за първи път беше създаден специален раздел "Децентрализация". Прави впечатление, че предвидените дейности по този раздел са изцяло насочени към проблемите на областното ниво на управление и "необходимостта от засилване на ролята и потенциала за управление на областния управител и децентрализация на управленски правомощия чрез координиране действията на териториалните звена на министерствата". Това показва разбиране за сериозността на проблема и отчита необходимостта да се насочи фокусът на реформата към регионалното ниво на управление.

Затова е важно да бъдат предприети спешни мерки за довършване на реформата на областното ниво на управление. Една първите мерки е областите да бъдат направени първостепенни разпоредители с бюджетни кредити и да им бъдат предоставени средства, с които те да могат да финансират възложените им задачи и да кандидатстват с проекти по структурните фондове на ЕС.

6.3. **Развитие и усъвършенстване на нормативната уредба на местното самоуправление**

Необходимостта от изменения в действащия или приемане на нов ЗМСМА се свързва с европейската перспектива за развитие на местната демокрация в страната; със стабилизирането и утвърждаването на собствената сфера на дейност на общините във връзка с провеждания курс за ускорена децентрализация; усъвършенстването на взаимоотношенията между органите на местната власт и осигуряване на прозрачно и отговорно управление при засилено участие на гражданите в процесите на вземане на решения, в т. ч. и тези, свързани с ползването на европейските фондове.

Новият закон пряко ще се отрази и ще доведе до промени в пакета от свързани закони – ЗМИ, ЗАТУРБ, ЗДН и други.

Основните предложения за промени в нормативната уредба на местното самоуправление са свързани с:

- Развитието на процеса на сдружаване на местните власти с оглед повишаване на тяхната дееспособност и разширяване на възможностите им да ползват средства от европейските фондове.
- Гарантиране на устойчива собствена сфера на дейност на общините и нейното разширяване на основа принципа на субсидиарността, която да не бъде ограничавана или изземвана от други власти.
- Усъвършенстване системата за избор на органите на управление и самоуправление в общината и създаване на нови изборни органи.

- Подобряване взаимодействието между Общинския съвет и кмета на общината и разширяване на техните правомощия във връзка с реализацията на мерките по линия на Стратегията за децентрализация.
- Създаване на условия за засилено гражданско участие при прилагане на формите на пряката демокрация и директното участие на гражданите в управлението.
- Засилване на публичността, прозрачността, контрола и отчетността в дейността на местните власти.

6.4. **Усъвършенстване и развитие на административно-териториалната реформа**

Развитието на административно-териториалната реформа и усъвършенстването на териториалната структура на страната непосредствено се свързват с развитието на самата нормативна уредба на местното самоуправление, както и с необходимостта да се предприемат конкретни мерки, свързани със засилване на възможностите и капацитета на областите и общините много по-активно да участват в ползването на средствата от фондовете на ЕС. Силно въздействие върху реформата оказва реализацията на Стратегията за децентрализация и на Програмата за нейното изпълнение.

Пакетът от мерки по програмата е насочен към:

- Укрепване на съставните АТЕ в общините чрез засилване на самоуправлението и самостоятелността на тези градивни структури на общините чрез:
  - предоставяне на нови правомощия на кметствата и районите, свързани с разширяване обхвата на услугите, извършвани от тези структури;
  - разширяване на пределите на самоуправлението в тях чрез развитието на системата за изборност на органите в тях (кметски и районни съвети, избор на кметове на райони) и възможността да вземат конкретни решения по въпроси от тяхната компетентност;
  - възможност на кметствата да участват с проекти за местно развитие, финансиране от страна на европейските фондове при активна подкрепа и участие на общините;
  - засилване ролята на кметствата и тяхното взаимодействие с гражданите от кметството, създаване на нови кметства – съставни (от няколко населени места) или опорни (с население под 250 души), но имащи определящо значение за дадената територия.
- Стабилизиране на основната административно-териториална единица на местно самоуправление – общината, и усъвършенстване на дейността й при провеждането на местната политика за развитие:
  - укрепване на капацитета и кадровия потенциал на част от общините – тези под 10 хил. души (общо 103 общини от общия брой в страната). Изследванията показват, че тези общини реално не са в състояние да провеждат ефикасна местна политика на развитие;
  - утвърждаване правото на изборните органи на общината да представляват интересите на местната общност пред националните и европейските структури и определянето им като важен бенефициент на СФ;
  - разширяване на собствената сфера на дейност на общината и засилване на ролята й при управлението на делегираните дейности – опазване на обществения ред и

сигурността, управление при кризи, развитие на местната инфраструктура, управление на пристанища, летища и други обекти;

- усъвършенстване на взаимодействието между общините и гражданите, засилване на координацията и връзките с гражданските организации и НПО.

- Трансформиране на съществуващата областна организация в страната чрез:
  - засилване ролята на областния управител за провеждането на секторните политики, ръководството на регионалната политика и провеждане на ефективна координация с деконцентрираните звена на централната администрация в територията;
  - усъвършенстване на взаимодействието между областния управител и органите на местната власт в общината при провеждане на политиката по местно и регионално развитие;
  - окрупняване на сегашните области (свеждането им до определен минимум 12-15 броя) с цел уеднаквяването им с аналогичните европейски структури в ЕС – NUTS-3 и рационализиране на териториалната структура за управление на територията;
  - създаване на ново второ ниво на самоуправление.

6.5. **Изграждане на институционалната рамка за координация на програми и проекти на регионално и областно ниво**

Необходимо е да се изградят дирекции на областно ниво, които да координират цялостния процес. В това отношение най-доброто решение би било, ако шестте дирекции за техническо съдействие в структурата на областните администрации в центровете на районите за планиране се определят като междинни звена по Националната оперативна програма за регионално развитие. Тъй като на практика вече този въпрос е решен, и тази възможност на този етап отпада.

6.6. **Изработване на механизъм за координиране на програмите за обучение**, **осъществявани от Министерството на финансите**, **управляващите органи на оперативни програми и други обучителни институции**

През последните няколко години нуждите от обучение на служителите в общините и областите бяха подчертавани непрекъснато. В резултат от свръхпредлагането на обучения напоследък нуждата от изработването на общ механизъм за координация на обучението става все по-осезателна. Управляващите органи често критикуват общините, че на обученията присъстват различни служители. Служителите в общините в същото време пък не желаят да присъстват на семинари представящи една и съща информация. Голямото наслагване на позната информация демотивира общинските служители да участват в обучение и затруднява изпълнението на текущите им задачи. Не са редки и случаите напоследък, когато организирани от частни фирми семинари предоставят неактуална информация.

Решаването на този проблем е свързано с осъзнаване на нуждата от преминаване към един следващ етап, при който трябва да се премине от обучения за даване на информация към проверка на наученото и практическа насоченост на обучението, като обученията да приключват със създаването на относително готови проекти.

6.7. **Съгласуване на процедурите за тестване на допустимостта за участие на общините в определена оперативна програма**

Понастоящем тече процес на оценяване на отделните общини за готовността им да участват в определена оперативна програма. По Оперативна програма „Околна среда" вече са сертифицирани около 30 общини. Този процес се осъществява независимо и поотделно от органите на отделните оперативни програми, което затруднява и излишно натоварва общините. Би следвало управляващите органи по оперативните програми да координират действията си. Решението би могло да се търси в посока Министерството на финансите и Министерството на държавната администрация и административната реформа да осъществяват заедно оценката по хоризонталните приоритети, а останалите управляващи органи да извършват оценките заедно.

Препоръките за промени, които да създадат благоприятна среда за областите и общините успешно да се възползват от възможностите, които дават средствата от структурните и кохезионния фондове накратко са:

- финансова децентрализация: увеличаване на собствената приходна база на общините (нови данъчни правомощия), предоставяне на нови приходоизточници, и прехвърляне на държавна собственост; ускорено увеличаване на инвестиционния капацитет и правомощията на общините да провеждат местна инвестиционна политика и засилване на възможността им за активно ползване на средствата от фондовете на ЕС; повишаване на обективността и ефективността при разпределяне на ресурси между централната и местната власт; въвеждане на системата за делегираните бюджети и други;

- реформа на областното ниво на управление: развитие на функционалната компетентност на областния управител; повишаване капацитета на областната администрация; реорганизация на дейността и обхвата на териториалните звена на централната изпълнителна власт в територията;

- развитие и усъвършенстване на нормативната уредба, насочени към: развитието на процеса на сдружаване и партниране на местните власти; гарантиране на устойчива собствена сфера на дейност на общините на основата на принципа на субсидиарността; подобряване на взаимоотношенията между органите на общината и разширяване на техните правомощия и засилване на публичността, прозрачността и контрола в дейността на местните власти;

- усъвършенстване и развитие на административно-териториалната реформа: засилване ролята на районите и кметствата в рамките на общините чрез предоставяне на възможности за предоставяне на услуги на гражданите и повишаване самостоятелността им; стабилизиране на основната административно-териториална единица на местно самоуправление (общината) и усъвършенстване на дейността й при провеждане на местната политика за развитие; трансформация на съществуващата областна организация.;

- институционална рамка за координация на програми и проекти на регионално и областно ниво: изграждането на дирекции на областно ниво, в компетенциите на които ще се осъществява координация на цялостния процес;

- изработване на механизъм за координиране на програмите за обучение, осъществявани от Министерството на финансите, управляващите органи на оперативни програми и други обучителни институции;

- съгласуване на процедурите за тестване на допустимостта за участие на общините в определена оперативна програма.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1.1.

Основни характеристики на областите в България

№	Област	Територия		Население		Общини		Населени места	
		кв. км	%РБ	хил. жители	% РБ	Брой	% РБ	брой	% РБ
1	Благоевград	6449.474	5.81%	333577	4.32%	14	5.30%	280	5.25%
2	Бургас	7748.067	6.98%	418750	5.43%	13	4.92%	257	4.82%
3	Варна	3819.472	3.44%	457922	5.93%	12	4.55%	158	2.96%
4	Велико Търново	4661.572	4.20%	283599	3.67%	10	3.79%	336	6.30%
5	Видин	3032.876	2.73%	117809	1.53%	11	4.17%	142	2.66%
6	Враца	3619.769	3.26%	209124	2.71%	10	3.79%	123	2.31%
7	Габрово	2023.005	1.82%	135780	1.76%	4	1.52%	356	6.68%
8	Добрич	4719.713	4.25%	205541	2.66%	8	3.03%	215	4.03%
9	Кърджали	3209.108	2.89%	158541	2.05%	7	2.65%	470	8.81%
10	Кюстендил	3051.517	2.75%	152714	1.98%	9	3.41%	182	3.41%
11	Ловеч	4128.764	3.72%	159214	2.06%	8	3.03%	150	2.81%
12	Монтана	3635.575	3.28%	166775	2.16%	11	4.17%	130	2.44%
13	Пазарджик	4456.917	4.02%	297781	3.86%	11	4.17%	117	2.19%
14	Перник	2394.221	2.16%	140981	1.83%	6	2.27%	171	3.21%
15	Плевен	4653.324	4.19%	305025	3.95%	11	4.17%	123	2.31%
16	Пловдив	5972.891	5.38%	707570	9.17%	18	6.82%	215	4.03%
17	Разград	2416.186	2.18%	139094	1.80%	7	2.65%	102	1.91%
18	Русе	2875.067	2.59%	256835	3.33%	8	3.03%	83	1.56%
19	Силистра	2846.285	2.56%	134093	1.74%	7	2.65%	118	2.21%
20	Сливен	3544.066	3.19%	209694	2.72%	4	1.52%	119	2.23%
21	Смолян	3192.846	2.88%	131010	1.70%	10	3.79%	242	4.54%
22	София	1348.902	1.22%	1231622	15.96%	1	0.38%	38	0.71%
23	Софийска	7062.327	6.36%	259961	3.37%	22	8.33%	282	5.29%
24	Стара Загора	5151.124	4.64%	360203	4.67%	11	4.17%	206	3.86%
25	Търговище	2710.383	2.44%	135262	1.75%	5	1.89%	196	3.68%
26	Хасково	5533.292	4.98%	266073	3.45%	11	4.17%	261	4.89%
27	Шумен	3389.684	3.05%	198106	2.57%	10	3.79%	151	2.83%
28	Ямбол	3355.475	3.02%	146094	1.89%	5	1.89%	109	2.04%
		111001.902	100.00%	7718750	100.00%	264	100.00%	5332	100.00%

Приложение 1.2.

Основни количествени характеристики на съществуващите АТЕ на страната – области и общини

№ Области Общини	Територия кв. км	Н. места брой	Население брой
1**Благоевград**	6449.474	280	333577
1Банско	475.881	8	13114
2Белица	293.536	12	9518
3Благоевград	620.118	26	77462
4Гоце Делчев	330.210	13	32022
5Гърмен	388.479	16	14593
6Кресна	344.549	10	5852
7Петрич	650.132	57	57102
8Разлог	440.314	8	21591
9Сандански	998.416	54	42299
10Сатовча	332.591	14	17428
11Симитли	553.004	18	15238
12Струмяни	355.190	21	6327
13Хаджидимово	327.778	15	10415
14Якоруда	339.276	8	10616
2**Бургас**	7748.067	257	418750
1Айтос	402.866	17	30386
2Бургас	512.248	15	206110
3Средец	1149.878	33	16971
4Камено	354.946	13	12278
5Карнобат	835.007	31	28130
6Малко Търново	783.672	13	4079
7Царево	513.253	13	9359
8Несебър	420.443	14	20938
9Поморие	413.189	17	27292
10Руен	689.937	42	28511
11Созопол	526.958	13	14030
12Сунгурларе	795.428	30	14348
13Приморско	350.242	6	6318
3**Варна**	3819.472	158	457922
1Аврен	353.776	17	9074
2Аксаково	460.536	23	20905
3Белослав	60.079	4	11195
4Бяла	161.842	6	3349
5Варна	237.485	6	319800
6Ветрино	292.333	10	6296
7Вълчидол	472.518	22	12061
8Долни чифлик	485.147	17	19534
9Девня	121.052	3	9018
10Дългопол	440.945	16	15002
11Провадия	517.882	25	24573
12Суворово	215.877	9	7115
4**Велико Търново**	4661.572	336	283599
1Велико Търново	885.345	89	88854
2Г. Оряховица	317.618	14	50909
3Елена	671.389	124	10843
4Златарица	232.676	24	4801
5Лясковец	177.373	6	14282
6Павликени	622.690	20	28845
7П. Тръмбеш	463.652	15	16755
8Свищов	625.321	16	49255
9Стражица	508.486	22	15723
10Сухиндол	157.022	6	3332

№ Области Общини	Територия кв. км	Н. места брой	Население брой
5**Видин**	3032.876	142	117809
1Белоградчик	410.665	18	7553
2Бойница	165.832	9	1947
3Брегово	179.223	10	6725
4Видин	512.799	34	71222
5Грамада	184.213	8	2728
6Димово	402.493	23	8065
7Кула	279.503	9	5563
8Макреш	228.790	7	2270
9Ново село	109.487	5	3733
10Ружинци	232.555	10	5423
11Чупрене	327.316	9	2580
6**Враца**	3619.769	123	209124
1Бороване	210.729	5	6304
2Бяла Слатина	545.846	15	29077
3Враца	705.900	23	79033
4Козлодуй	284.874	5	23574
5Криводол	326.857	15	11176
6Мездра	519.112	28	23982
7Мизия	209.309	6	8353
8Оряхово	326.549	7	13521
9Роман	301.524	13	8057
10Хайредин	189.069	6	6047
7**Габрово**	2023.005	356	135780
1Габрово	555.579	134	70537
2Дряново	248.426	63	11009
3Севлиево	964.091	53	40989
4Трявна	254.909	106	13245
8**Добрич**	4719.713	215	205541
1Балчик	524.153	22	22038
2Генерал Тошево	982.238	42	18227
3Добрич	1296.163	68	25351
4Каварна	481.367	21	16317
5Крушари	417.458	19	5852
6Тервел	579.677	26	17995
7Добрич-град	109.018	1	93802
8Шабла	329.639	16	5959
9**Кърджали**	3209.108	470	158541
1Ардино	338.848	52	12916
2Джебел	229.079	48	8427
3Кирково	537.871	73	22875
4Крумовград	843.319	79	18836
5Кърджали	574.742	118	68789
6Момчилград	358.124	49	16657
7Черноочене	327.125	51	10041
10**Кюстендил**	3051.517	182	152714
1Бобовдол	206.188	18	10685
2Бобошево	135.142	12	3462
3Кочериново	182.306	11	6085
4Кюстендил	959.429	72	65980
5Невестино	439.686	23	3716
6Рила	360.960	5	3740
7Сапарева баня	180.921	5	8367

№	Области Общини	Територия кв. км	Н. места брой	Население брой
8	Дупница	329.059	17	49491
9	Трекляно	257.826	19	1188
11	**Ловеч**	4128.764	150	159214
1	Априлци	238.256	7	3788
2	Летница	177.719	4	5392
3	Ловеч	946.284	35	57160
4	Луковит	453.408	12	20371
5	Тетевен	697.161	26	22715
6	Троян	888.839	38	35214
7	Угърчин	523.103	13	7869
8	Ябланица	203.994	15	6705
12	**Монтана**	3635.575	130	166775
1	Берковица	465.043	20	20812
2	Бойчиновци	308.334	13	11062
3	Брусарци	194.434	10	6090
4	Вълчедръм	431.514	11	11645
5	Вършец	240.112	10	9031
6	Г. Дамяново	297.379	13	3419
7	Лом	323.882	10	32135
8	Медковец	191.089	5	4856
9	Монтана	675.930	24	58422
10	Чипровци	286.881	10	4198
11	Якимово	220.977	4	5105
13	**Пазарджик**	4456.917	117	297781
1	Батак	677.310	3	6709
2	Белово	346.356	8	9903
3	Брацигово	229.425	7	10799
4	Велинград	803.063	24	41906
5	Лесичово	209.430	7	6217
6	Пазарджик	636.722	32	123769
7	Панагюрище	598.913	10	27450
8	Пещера	135.428	3	21545
9	Ракитово	246.438	3	15620
10	Септември	349.372	15	28175
11	Стрелча	224.460	5	5688
14	**Перник**	2394.221	171	140981
1	Брезник	404.038	35	8111
2	Земен	247.066	18	3677
3	Ковачевци	144.956	10	2151
4	Перник	484.213	24	98824
5	Радомир	540.488	32	22686
6	Трън	573.460	52	5532
15	**Плевен**	4653.324	123	305025
1	Белене	285.046	6	11739
2	Гулянци	459.201	12	15007
3	Д. Митрополия	674.897	16	22994
4	Долни Дъбник	307.569	7	15137
5	Левски	414.692	13	23172
6	Никопол	416.582	14	11909
7	Искър	243.899	4	8357
8	Плевен	809.712	25	140967
9	Пордим	238.132	8	7654
10	Червен бряг	485.782	14	32157
11	Кнежа	317.812	4	15932
16	**Пловдив**	5972.891	215	707570
1	Асеновград	653.106	30	66340
2	Брезово	465.405	16	8255
3	Калояново	347.452	15	12915
4	Карлово	1039.283	27	56768
5	Лъки	292.511	13	3625
6	Марица	342.657	19	32063
7	Пловдив	101.981	1	341873
8	Първомай	533.875	17	29590
9	Раковски	263.963	7	27452
10	Родопи	524.473	21	33531
11	Садово	192.859	12	16408
12	Съединение	297.992	10	11782
13	Хисаря	548.550	12	14292
14	Кричим	54.895	1	8669
15	Перущица	48.719	1	5344
16	Стамболийски	61.270	5	21468
17	Куклен	147.631	6	6572
18	Сопот	56.269	2	10623
17	**Разград**	2416.186	102	139094
1	Завет	273.872	7	11943
2	Исперих	402.244	23	24141
3	Кубрат	435.163	17	21314
4	Лозница	240.577	16	10355
5	Разград	652.846	22	56795
6	Самуил	250.288	14	7867
7	Цар Калоян	161.196	3	6679
18	**Русе**	2875.067	83	256835
1	Борово	252.227	7	7223
2	Бяла	352.032	11	16040
3	Ветово	352.608	7	15707
4	Две могили	342.295	12	11297
5	Иваново	497.834	13	11229
6	Русе	543.200	13	175935
7	Сливо поле	276.667	11	12381
8	Ценово	258.204	9	7023
19	**Силистра**	2846.285	118	134093
1	Алфатар	248.566	7	3629
2	Главиница	481.230	23	13298
3	Дулово	566.326	27	29677
4	Кайнарджа	314.961	15	5409
5	Силистра	515.891	19	57802
6	Ситово	270.966	12	6356
7	Тутракан	448.345	15	17922
20	**Сливен**	3544.066	119	209694
1	Котел	858.082	26	21320
2	Нова Загора	876.858	34	43442
3	Сливен	1366.630	49	130280
4	Твърдица	442.496	10	14652
21	**Смолян**	3192.846	242	131010
1	Баните	301.165	20	5656

№	Области Общини	Територия кв. км	Н. места брой	Население брой
2	Борино	173.204	5	3844
3	Девин	573.684	16	13864
4	Доспат	282.697	8	9982
5	Златоград	171.537	11	13061
6	Мадан	174.951	44	12978
7	Неделино	102.252	16	8146
8	Рудозем	191.816	23	10151
9	Смолян	845.100	86	44705
10	Чепеларе	376.440	13	8623
22	**София**	1348.902	38	1231622
1	София	1348.902	38	1231622
23	**Софийска**	7062.327	282	259961
1	Божурище	142.884	10	7869
2	Ботевград	518.951	13	34057
3	Годеч	374.680	20	5988
4	Горна Малина	295.378	14	6866
5	Драгоман	323.862	34	6116
6	Елин Пелин	433.049	19	23388
7	Етрополе	371.716	10	13056
8	Ихтиман	541.775	28	18908
9	Копривщица	139.165	1	2527
10	Костенец	302.073	8	14067
11	Костинброд	254.412	14	17638
12	Правец	316.715	11	8851
13	Самоков	1209.859	28	39332
14	Своге	868.619	38	23836
15	Сливница	187.433	13	9870
16	Златица	163.306	4	6174
17	Антон	76.098	1	1748
18	Пирдоп	152.435	2	8948
19	Мирково	207.876	11	2904
20	Чавдар	70.797	1	1420
21	Челопеч	44.390	1	1740
22	Долна баня	66.854	1	4658
24	**Стара Загора**	5151.124	206	360203
1	Бр. Даскалови	482.309	23	10610
2	Гълъбово	348.895	11	15010
3	Казанлък	634.781	20	79464
4	Мъглиж	388.884	15	12665
5	Опан	257.476	13	3779
6	Павел баня	518.675	13	15039
7	Раднево	545.145	24	22988
8	Стара Загора	1063.304	51	165729
9	Чирпан	522.870	21	24727
10	Гурково	292.261	11	5325
11	Николаево	96.524	4	4867
25	**Търговище**	2710.383	196	135262
1	Антоново	478.775	60	7179
2	Омуртаг	400.831	43	24968
3	Опака	157.352	6	7369
4	Попово	832.899	35	33558
5	Търговище	840.526	52	62188
26	**Хасково**	5533.292	261	266073
1	Димитровград	567.603	27	60041
2	Ивайловград	814.137	51	7357
3	Любимец	344.271	10	10869
4	Маджарово	247.224	19	1911
5	Минерални бани	214.666	12	6631
6	Свиленград	700.315	24	25089
7	Симеоновград	222.941	9	9908
8	Стамболово	276.837	26	6019
9	Тополовград	710.877	21	13558
10	Харманли	694.625	25	26570
11	Хасково	739.796	37	98120
27	**Шумен**	3389.684	151	198106
1	Венец	210.129	13	7260
2	Върбица	456.803	16	10861
3	Хитрино	289.151	21	6937
4	Каолиново	293.535	16	12518
5	Каспичан	274.402	9	9405
6	Никола Козлево	264.335	11	6796
7	Нови пазар	317.646	16	19141
8	Велики Преслав	277.626	12	15855
9	Смядово	353.767	10	7818
10	Шумен	652.290	27	101515
28	**Ямбол**	3355.475	109	146094
1	Болярово	667.881	20	4856
2	Елхово	701.703	22	18303
3	Стралджа	676.285	22	14538
4	Тунджа	1218.882	44	29083
5	Ямбол	90.724	1	79314
	България	111001.902	5332	7718750

Приложение 1.3.

Групиране на общините по население, територия и населени места

Групи общини	Общини		Население		Територия		Населени места	
	брой	отн. дял (%)	хил. ж.	%	хил. дка	%	брой	%
До 5 хил. ж.	32	12.1	104.5	1.4	7538.7	6.8	306	5.7
От 5 до 10 хил. ж.	71	26.9	514.5	6.7	20164.2	18.2	966	18.1
От 10 до 20 хил. ж.	74	28.0	1027.4	13.3	30049.9	27.1	1527	28.6
От 20 до 30 хил. ж.	38	14.4	933.2	12.1	20942.7	18.9	898	16.8
От 30 до 50 хил. ж.	17	6.4	646.5	8.4	11302.3	10.2	492	9.2
От 50 до 75 хил. ж.	14	5.3	860.1	11.1	9461.8	8.5	665	12.5
От 75 до 100 хил. ж.	8	3.0	694.9	9.0	4269.9	3.8	221	4.1
От 100 до 300 хил. ж.	7	2.7	1044.3	13.5	5584.1	5.0	212	4.0
От 300 до 1000 хил. ж.	2	0.8	661.7	8.6	339.5	0.3	7	0.1
Над 1 млн. ж.	1	0.4	1231.6	16.0	1348.9	1.2	38	0.7
Общо	264	100.0	7718.8	100.0	111001.9	100.0	5332	100.0

Приложение 1.4.

Групиране на населените места - градове

Градове	Населени места		Население	
	брой	%	хил. ж.	%
До 5 хил. ж.	113	45.4	348.734	6.4
От 5 до 10 хил. ж.	58	23.3	431.715	8.0
От 10 до 30 хил. ж.	44	17.7	721.671	13.3
От 30 до 50 хил. ж.	13	5.2	502.242	9.3
От 50 до 100 хил. ж.	14	5.6	1010.44	18.6
От 100 до 300 хил. ж.	4	1.6	601.965	11.1
От 300 до 1000 хил. ж.	2	0.8	653.669	12.1
Над 1 млн. ж.	1	0.4	1148.43	21.2
Общо	249	100.0	5418.9	100.0

Приложение 1.5.

Групиране на населените места - села

Села	Населени места		Население	
	брой	%	хил. ж.	%
До 100 ж.	1604	31.6	55.8	2.4
От 100 до 250 ж.	1013	19.9	169.1	7.4
От 250 до 500 ж.	970	19.1	351.5	15.3
От 500 до 1000 ж.	844	16.6	601.8	26.2
От 1000 до 2500 ж.	573	11.3	858.5	37.3
Над 2500 ж.	79	1.6	263.2	11.4
Общо	5083	100.0	2299.9	100.0

Заб.: Данните за населението са към 31.12.2005 – НСИ.

Използвана литература

1. Конституция на Република България – обн. ДВ, бр. 58 от 13.07.1991 г.
2. Закон на местното самоуправление и местната администрация – обн. ДВ, бр. 77/91 г., посл. изм. 2005 г.
3. Закон за административно-териториалното устройство на Република България – обн. ДВ, 63/1995, посл. изм. 2006 г.
4. Закон за администрацията – обн. ДВ, бр.130/ 98 г. посл. изм. 2005 г.
5. Закон за устройство на територията – обн. ДВ, бр. 1/2001 г., посл. изм. 2006 г.
6. Актуализирана Стратегия за модернизиране на държавната администрация – от присъединяване към интегриране, 2003-2006 г. - Решение №671 на МС от 24.09.2003 г.
7. Стратегия за децентрализация за периода до 2015 г. и Програма за нейното изпълнение за периода до 2009 г. – Решение на №424 на МС от 05.06. 2006 г.
8. Национална стратегическа референтна рамка, 2007-2013. проект септември 2006 г.
9. Оперативна програма "Регионално развитие" (проект), 2006
10. Оперативна програма "Конкурентоспособност" (проект), 2006-11-17
11. Оперативна програма "Развитие на човешките ресурси" (проект), 2006-11-17
12. Оперативна програма "Околна среда" (проект), 2006-11-17
13. Оперативна програма "Транспорт" (проект), 2006-11-17
14. Оперативна програма "Административен капацитет" (проект), 2006-11-17
15. Регламент (ЕС) №1083/2006 от 11 юли 2006 г. на Европейския парламент и на Съвета за основните разпоредби относно Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд
16. Подготовката на местно и регионално ниво за членство на България в ЕС. Предприсъединителни програми и структурни фондове. "Комуникационна стратегия за присъединяване на България към ЕС", МВнР, Сф., декември 2004 г.
17. Децентрализацията в България – обща оценка и препоръки, Заключителен консултантски доклад – Херман Кореа, UNDP, 1998 г.
18. Маринов, В., Гарнизов, В. "Оценка на капацитета на общините и областните администрации за участие в усвояването на средства от Структурните и Кохезионния фонд на ЕС", 2006 г.
19. Министерство на финансите, "Информираност относно условията на усвояване на структурните инструменти на ЕС за България", Варна, 4 ноември 2006 г.
20. Джилджов, А. Сагата децентрализация на регионално ниво. Списание "Публична администрация", бр. 1-2/2006 г.
21. Спасов, Б. Общинско самоуправление – Общинско право, Изд. къща „Софи-F", 2000, с. 204
22. Финансови меморандуми 2005 - ФАР, ИСПА, ЕС, Делегация на ЕК, СФ.,2004 г.
23. Децентрализация и интеграция: Регионално и местно управление, „Мултитрейд&Микропринтинг", СФ., 2004 г.

24. Административно-териториално устройство на Република България, ЦУАПУ, изд. „ФорКом”, Сф., 2000 г.
25. Предприсъединителни финансови инструменти (ФАР, ИСПА, САПАРД) – ръководство, Фондация „Отворено общество”, май 2003 г.
26. Местното самоуправление - най-важното, което трябва да знаем, НСОРБ, 2005 г.
27. Структурни фондове и тяхното взаимодействие с кохезионните фондове, насоки за различни европейски програми – 2000-2006, ФРМС/USAID, Сф.
28. Европейските програми – Инф. център на ЕС, изд. „Летера”, 2005 г.
29. Как работи Европейският съюз, Справочник на институциите на ЕС, Делегация на ЕК, СФ.,2006 г.
30. Национална стратегия за регионално развитие на Република България за периода 2005-2015 г. и регионални планове за развитие на 6-те района за планиране
31. Стратегия за участие на Р България в Структурните и Кохезионния фонд на ЕС – април 2006 - 21 стр.
32. Национален план за развитие на Република България за периода 2007-2013 г. – декември 2005 – 192 стр.
33. Regulation (EC) No 1081/2006 of the European parliament and the Council of 5 July 2006 on the European Social Fund and repealing Regulation (EC) No1784/1999
34. Report on the relationship between the size of local and regional authorities and their effectiveness, efficiency and democratic legitimacy. The size of local and regional authorities: its impact on service delivery and democratic quality. – Strasbourg: CE/CDLR/LR-E-FS, 25 September 2001 – 25 p.