

Брой 8

ИНФОРМАЦИОНЕН
БЮЛЕТЕН

2005



3 Броя:

4/10 СТР.

**По повод Деня на диалога
19 септември 2005 г.:
ФИСКАЛНАТА
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ
В БЪЛГАРИЯ - СЪСТОЯНИЕ
И ПРЕПОРЪКИ ЗА ПО-
НАТАТЪШНО РАЗВИТИЕ
НА ПРОЦЕСА**

11/14 СТР.

ЗАВРЪЩАНЕ В БЪДЕЩЕТО

14/15 СТР.

**ФОНДАЦИЯ "СОЦИАЛНИ
НОРМИ" ПРЕДЛАГА ДВЕ
СОЦИАЛНИ УСЛУГИ**

16 СТР.

**ФОНДЪТ ЗА ФИНАНСИРАНЕ
НА ОБЩИНСКИ ПРОЕКТИ
НА ФРМС ПРИОРИТЕТНО ЩЕ
РАЗГЛЕЖДА ПРОЕКТИ
НА ОБЩИНИ, ПОСТРАДАЛИ
ОТ БЕДСТВИЯТА**

ИЗПИТАНИЕТО

**БОРИСЛАВ КОЛЕВ, ЗАМЕСТИК
КМЕТ, ОБЩИНА ИХТИМАН:**

Никой не помни такова бедствие. Наводниха се всички къщи, всички кладенци преляха, водата си вървеше навсякъде. За 36 часа паднаха около 400 л на кв. м. Територията на общината е 500 хил. дка, а само коритото на реката е около 400 хиляди. С колеги изчислихме, че около 140 млн. куб. м вода се е изсипала в града. Да, имаше предупреждения, че се очакват интензивни валежи евентуално над 100 л. на кв. м. Но 400? Едва ли някой е проектирал и канализацията в такива размери - всичко си е стандартно.

Единственото, от което сме доволни, е, че няма жертви. Успя да се реагира навреме, след като започна да се вдига нивото на реката. Друг е въпросът, че не сме подготвени, тъй като нямаме финансови възможности по-бързо да възстановим щетите. Благодарим на всички, които ни помогнаха: Червен кръст, организации, местните фирми...

Хората си помагаха, изпомпваха мазетата. Трагедията е в по-скоро в това, че много хора, които са стопани и спестовни, бяха заредили мазетата си, бяха се подготвили за зимата и водата им отне много: сирене, картофи, зърно. Не се засягат например проблемите в жилищните коопера-

ции с 40-50 апартамента. Протекоха покривите. Напълниха се мазетата. Но там са много хора, а те не могат колективно да подадат молба да бъдат обезщетени. Най-много пострада промишлената зона, в някои предприятия още продължават възстановителните мероприятия. Къщите се отводниха, в магазините има стока, пари ще вземеш назаем - ще се храниш. Но предприятията не работят ли, хората се притесняват за зимата и за бъдещето.

Това, което е строено некачествено - не говорим за незаконно - със сурови тухли, то се руши. Важното според мен е от тук нататък да се строи качествено и законно. По принцип ЗУТ и наредбите към него съдържат всички норми, но изглежда органите, които контролират, са много и пак продължава да се строи некачествено. Контролните функции по отношение на строителството не са на общината, а всичко рефлектира обратно към местната власт.

Общинската власт беше основен координатор заедно с органите - пожарна, полиция, жандармерия. Смяя да твърдя, че проявеният от медиите интерес мобилизира още повече администрацията.

Имахме организация, но нямаше техника на разположение. Действително институциите бързо реагира-



Борислав Колев, заместник кмет, Община Ихтиман

ха. Без техниката, която ни беше изпратена от Гражданска защита, Противопожарна охрана и жандармерия, сигурно нямаше да можем да се справим. С голи ръце не можеш да се бориш.

На практика след 10-ия ден започнахме да асфалтираме улиците, които си бяха предвидени по програма. Започнахме да санираме гимназията.

Имаме проекти и кандидатстваме по програми, но не можем да планираме примерно изграждане на обект, който струва 2 млн. лв. Дават ни се по 200 хиляди за инвестиции на година - значи 10 години ще го строим. ДОД, патентен данък прибира държавата и после решава какво да ти преведе. Единствените приходи са местните данъци и такси, а те са нищожни, с тях не може да се работи. Бедни са общините, а имат много задължения. И как се правят собствени приходи - разпродава се общинско имущество. Ограничават те в кадрите, в хората, общинските фирми се приватизираха и общината няма откъде да има приходи. Ние сме административна единица, която не може да извършва икономически дейности, а искат всичко от общината - буфер сме между социалното недоволство, държавната политика и ред други неща. И в този смисъл няма значение дали общината върви напред или не върви - ако има печеливши фирми, данъците прибира държавата, а след това някой сяда и решава: ето такъв бюджет ще ви дадем. Като перспектива на развитие никой не може да каже как ще се осигурят финанси за планираните инвестиции.

Благодарни сме на фирмите, които и с материали, и с финанси ни подпомогнаха, и то с немалко. Но това не е перспективно развитие на общината. Плановите за развитие са хубави. Например заложили сме ремонт на основния водопровод - може да спечелим проекта след пет години. През това време може да спечелим друг проект - за асфалтиране на улици, за инфраструктура - и пак ще работим на парче... Ресурсът не се управлява правилно. Яснотата за развитие напред я имаме, въпросът е до колко можем и до какви етапи да стигнем...

ГОСПОДИН ЗАШЕВ, КМЕТ НА ОБЩИНА КОСТЕНЕЦ:

Трагедията тръгна от 4-ти срещу 5-ти и 5-ти срещу 6-ти август, пиковият момент беше на 5-ти август - петък срещу събота. Имаше данни за обилни валежи, но никой не е предполагал, че за толкова кратко време ще се излеят 220 л. на кв. м. Първо започнахме с наши сили и средства, тъй като една част от институциите бяха в почивка. Още в събота информирах областния управител каква е ситуацията, нашият представител на "Гражданска защита" и тяхното областно ръководство за София област също се задейства и започнахме работа реално събота следобед и неделя.

Помолихме частници, които притежават багери, фадроми, автомобили да ни предоставят техника, отделно нашите общински фирми се включиха: още събота сутринта започнаха да режат дърветата покрай брега на реките, за да не стават допълнителни "затапвания" на реките и мостовете. В понеделник се получи помощ и от областна администрация - дойдоха на място, видяха, започнахме да готвим документацията по "Бедствия и аварии". Дойде и секретарят на Комисията по бедствия и аварии към МС и негови колеги - те също на място видяха какви са щетите, след което се включи и армията. Специалисти от Инженерни войски направиха оглед, за да преценят каква техника ще им е необходима и каква човешка сила. Много им благодарят на военните - тяхната работа е много отговорна, с тяхната мощна техника. С тях успяхме да разбием на 2-3 места наноси, дървета, дънери, кал, камъни. Момчетата работят от 7 сутринта до 9-10 вечерта, командирът им е полк. Кочиян.

Получихме 400 000 лв. от Постоянната комисия за защита на населението при бедствия, аварии и катастрофи за неотложни разплащания с частните фирми. Трябваше да закупим тръби, тъй като имяхме откъснати села и махали, наложи се да направим нови водостоци, тъй като хората не можеха да останат дълго без хляб.

В момента сме представили цялата документация, като продължаваме да я допълваме, защото продължават да излизат щетите - първо гледахме населените места, след това, когато водата намалела, видяхме реално какви са щетите. Девет моста са напълно и 17 - частично разрушени. Пътищата са отнесени - около 36 км асфалт е унищожен, канавките ги няма, имаме много свлачища.

Министърът на финансите г-н Пламен Орешарски и експерти от МФ бяха тук, срещата беше ефективна и ползотворна. Обещаха подкрепа, в рамките на разумното, разбира се. Имаше и среща с вицепремиера и министър на държавната политика при бедствия и аварии г-жа Емел Етем.

Едно от най-хубавите решения според мен е, че се прие становището на кметовете броят на документите за кандидатстване за публично-инвестиционните програми



Господин Зашев, кмет на Община Костенец

ефективният начин за обработка на тези документи.

В общинските бюджети няма заложили средства за, да го наречем, фонд "Бедствия и аварии". Общините могат да поемат ремонт на инфраструктурата, само ако имат продажби по Закона за общинската собственост. В Бюджет 2006 г. би следвало да се предвиди 1% от средствата за държавните дейности или 1% от средствата за общинските дейности да бъде заделен за подобен фонд. Ако в бюджета бъдат заделени примерно 200 хил. лв., и не се използват, дай Боже, те догодина ще станат 400 хил. лв.

Второ нещо - ние не разполагаме с техника. Всички общински фирми, които притежаваха техника, като БКС, са приватизирани, а и тази техника е амортизирана. Мощната техника, от която имахме нужда, е на частни фирми, които работят по свои поръчки. Помолехме ги и те ни дадоха техниката за 1-2 дни (ние си плащаме, разбира се), но не могат да ни я дадат за 10 дни. Може би е логично на територията на Софийска област да има някъде база с техника, която да е подчинена на Граж-

да се намали на четири и това много ще ни помогне да ускорим процедурата и да получим средства за възстановяване. Защото има неща, които трябва да свършим в най-скоро време и преди началото на зимата - училищата до 15 септември трябва да са готови.

Трябва да се помисли какъв набор от документи следва да се изисква при такива извънредни ситуации и следва да се обмисли най-бързият, най-



данска защита и която при такива случаи да може да се пренасочи бързо.

Задължени сме да изчистим деретата на реките в регулация, но и РИОС трябва да приемат по-гъвкава процедура, да не чакаме по 10 дни да дойде техен представител на място. 



ФИСКАЛНАТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ - СЪСТОЯНИЕ И ПРЕПОРЪКИ ЗА ПО-НАТАТЪШНО РАЗВИТИЕ НА ПРОЦЕСА

(Обобщаващ доклад на Центъра за икономическо развитие)

НСОРБ организира на 19 септември 2005 г. Ден на диалога между законодателната и местната власт, като в този ден във всички общини - областни центрове се провеждат срещи между кметове и председатели на общински съвети и народните представители от съответния изборителен район. Тази година Денят на диалога ще бъде посветен на темата: „Финансовата децентрализация - как да стане реалност“. Във връзка с предстоящия Ден на диалога ФРМС публикува обобщаващ материал, подготвен на основата на материалите от международна конференция на тема „Фискалната децентрализация в България - за по-голяма самостоятелност на местните власти“, проведена в София на 8 март 2005 г. и организирана от Центъра за икономическо развитие в изпълнение на проект, спонсориран от Инициативата за местно самоуправление и реформа на административното обслужване към Институт „Отворено общество“, Будапеща.

Препоръките към този доклад имат за цел да подпомогнат усилията на участниците в процеса на фискална децентрализация в България при формулирането на необходимите бъдещи действия за ускоряване на този процес. Вниманието е фокусирано върху изводите по отношение на: (1) състоянието на приходната част на общинските бюджети и мерките за нейното оптимизиране, (2) възможностите за оптимизиране на разходите и мерките за повишаване на тяхната ефективност и (3) балансиране на вертикалните и хоризонталните аспекти на финансовата децентрализация за постигане на устойчиво развитие на местно ниво.

Икономическият смисъл на децентрализацията се състои в по-ефективното използване на публичните ресурси за предоставяне на обществени услуги. Това ще рече повече и по-качествени услуги на по-ниска цена. Подобрената ефективност трябва да бъде споделена от всички основни пазарни групи: (1) централна власт, (2) местна власт, (3) бизнес и (4) население. Основният механизъм за децентрализация е предоставяне/преотстъпване на автономни данъци на местните власти от централната власт.

Една от задачите на местните власти е стимулирането на местната икономическа активност, включително и чрез използването на данъците като инструмент за въздействие. Основен подход за подобна реализация е преотстъпването

на данъците върху местния бизнес (малки и средни предприятия, без корпорации), като се даде свобода на местните власти да определят сами данъчните ставки в рамките на предварително зададени норми. За да бъде успешен децентрализационният процес, необходимо е да се съблюдават някои основни принципи.

Първият от тях е, че **децентрализационният процес трябва да облагодетелства всички**. Централната власт се облагодетелства, като преотстъпването на приходи на местната власт я освобождава от по-големи по размер задължения, както и от несвойствени за нея функции. По този начин централната власт остава с повече средства за останалата част от дейността си. Местната власт се облагодетелства от повишени приходи и автономия. Малкият и средният бизнес се облагодетелства от предимството да работят изцяло с данъчна администрация на местна основа, а не с централна администрация и да участват по-пряко в разходването на отчислените данъци. Освен това, създавайки общи стимули за конкуренция между общините на основата на данъчни ставки, местният бизнес може да се организира, да договаря ставките си и да мигрира в случай на неудовлетвореност. Гражданите се облагодетелстват, когато се гарантира, че техните данъци и такси не се увеличават, докато нарастват количеството и качеството на получаваните от тях услуги.

Друг основен принцип е необходимостта от **конкуренция между общините**. Липсата на конкуренция води до неконтролируеми разходи и до свръхобременяване на данъкоплатците. Конкуренцията между общините създава естествен баланс между желанието да се облага повече с цел генериране на повече приходи и желанието да се облага по-малко с цел данъчна конкурентност, привличане на повече бизнес и намаляване на местната безработица. За да се избегне появата на унищожителна конкуренция, препоръчително би било задаването на всеобща минимална данъчна ставка, под която не може да се пада, както и невъзможността да се освобождава от местни данъци.

Трети основен принцип е необходимостта от **минимизиране на предпоставките за корупция** на местно равнище. Преференциите са естествено огнище на корупция. Когато общината има възможност по свое усмотрение да облага определени бизнеси с по-ниски от стандартните ставки, веднага се появява стимул за подкуп, при който местният бизнес заплаща на административното лице част от „спестената“ сума, а местният администратор се обогатява за сметка на местното население.

Четвъртият основен и най-важен принцип, който често пъти се забравя в разгорещените дискусии по децентрализацията, е **защитата на населението от данъчни злоупотреби**. За да е успешен децентрализационният процес, са необходими гаранции, че гражданството няма да пострада в резултат на това. Възможностите за подобни гаранции за две: (1) да не се предоставя право на местната власт да облага директно населението или (2) облагането върху населението да се определя централно, а администрира локално. В по-общ икономически термини този принцип изисква децентрализацията да не повишава общото данъчно бреме на населението. В противен случай децентрализационният процес би се забавил допълнително от съпротивата на населението, осъзнаващо, че това би увеличило данъчното му бреме.

Съблюдавайки тези четири основни принципа, започналата у нас децентрализация може успешно да продължи до пълното изграждане на модерна европейска децентрализирана структура.

1. ПРОМЕНИ В ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

От 2002 г. в България се реализират Концепция и Програма за фискална децентрализация, приети с решение на Министерския съвет. Създадена е и Работна група по финансова децентрализация (РГФД). Изпълнението на концепцията се бави, като продължават да са налице текстовете в Конституцията на Република България, според които общините нямат право да влияят при определяне на размера на местните данъци и вида на местните такси.

Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) полага настойчиви усилия за изменение на тези текстове в Конституцията, за да се развие местната демокрация и да се ускори процесът на децентрализация на управлението.

Като цяло равнището на фискална децентрализация в страната може да се оцени като много ниско. През последните няколко години делът на общинските разходи в общите бюджетни разходи се движи в границите между 13 и 16%, като по отношение на републиканския бюджет този дял е към 24-25%. Това показва, че чрез общинските бюджети се преразпределят не повече от 5-6% от БВП на страната. Високата степен на централизация в развитието на публичния сектор, и в частност в областта на публичните услуги и данъчната политика предполагат прехвърлянето на повече фискални правомощия на общините.

Какво беше направено като първи стъпки към фискална децентрализация?

- Приета бе концепция и програма за фискална децентрализация, която ангажира централната и местните власти за промяна на нормативните рамки на досегашните им взаимоотношения.
- Приети бяха разходни стандарти за делегираните от държавата дейности, които разпределят относително по справедливо финансовите ресурси между общините.

- Отпаднаха задълженията на общините да финансират някои неприсъщи разходи като тези за социални помощи, поземлени комисии и пр.

- Законово се регламентира нов, по-опростен начин за определяне на държавните субсидии и начина им на разпределение.

- Новият Закон за местните данъци и такси предостави пълни правомощия на местните власти да определят базата и ставките на местните такси.

Към началото на 2005 г. 145 общини (от общо 264) на територията на страната вече имат сключени споразумения за приемане и обработка на декларации по ЗМДТ, събиране на местните данъци и такси и обслужване на граждани. За онези общини, които не притежават необходимия капацитет за извършване на тази дейност, данъчната администрация ще продължи да събира местните данъци и такси до края на 2005 г. срещу възстановяване на разходите. Съгласно приетите промени в ЗМДТ от 1 януари 2006 г. събирането на местните данъци и такси ще се извършва изцяло от общинската администрация.

Добрите резултати, демонстрирани от онези общини, които поеха отговорността да реализират правата си в това отношение, дават допълнително аргументи в подкрепа на необходимите промени. Все повече общини се възползват и от предоставеното им право да определят размера на местните такси.

Друг съществен момент е приетият Закон за регионалното развитие (в сила от 20 февруари 2004 г.), чиито основни цели са: (1) създаване на условия за балансирано и устойчиво развитие на районите в Република България и (2) създаване на предпоставки за намаляване на между-регионалните и вътрешнорегионалните различия в икономическото развитие на страната. Съгласно този закон на територията на страната се обособяват райони за целенасочено въздействие (които по същество обхващат териториите на една или повече общини). Този закон дефинира сложна система на взаимодействие между всички органи на управление на държавно, регионално и общинско ниво, в които активно участие се очаква да вземат неправителствените организации и всички физически и юридически лица, имащи отношение към развитието на модерно управление на общинско ниво.

В тези институционални рамки се формира финансовата самостоятелност на общините, т.е. равнището на фискална децентрализация. Положението с местните приходи и разходи е такова, че сега те се гласуват формално от общинските съвети, но границите и приоритетите са регламентирани в държавния бюджет и наредбите на съответните министерства. Местните приходи не могат да въздействат пълноценно за промяна в местната политика, защото това не е от компетенцията на общинската управа.

Формално погледнато, общината е една каса, през която преминават средства за финансиране на централно регулираната об-



разователна, социална и пр. политика. Все още високата степен на централизация в развитието на публичния сектор и в частност в областта на публичните услуги и данъчната политика налагат прехвърлянето на повече фискални правомощия на общините.

В процеса на фискална децентрализация кметовете на общини и общинските съвети имаха за задача да изработят общински планове за развитие в периода до края на 2006 г. и за периода 2007-2013 г. Поради факта, че общинските планове за развитие са в основата на стратегическите планови документи на регионално и национално ниво, бъдещият процес на развитие на всяка една община ще е в пряка зависимост от качеството на тези планове. Така държавата ще се сдобие със структури, които ще координират както по хоризонтала, така и по вертикала усилията на всички държавни и общински органи и неправителствени организации, насочени към устойчиво и балансирано развитие на територията на цялата страна.

Обобщаващи изводи:

- Равнището на фискална децентрализация в страната е много ниско - финансирането на общините продължава да се извършва по преимуществено централизиран модел.
- Сред представителите на местната власт съществува усещането, че процесът на фискална децентрализация се „диктува“ от по-високо ниво и върви „отгоре-надолу“ вместо „отдолу-нагоре“.
- Налице са текстове в Конституцията на Република България, които не позволяват на общините сами да установяват данъци и да определят техния размер.
- Липсата на достатъчно информация за предстоящи промени в нормативната база и несигурността по отношение на финансирането и управлението на разходите са сериозни пречки за реална оценка на ресурсната осигуреност на общината, бъдещи приходи, участия в проекти и собствени инвестиции, които да гарантират обезпечаването на вменените отговорности.
- Най-доходоносните данъци (върху потреблението и доходите) са изцяло от компетенциите на държавната власт.
- Разходите за предоставяните общински услуги не се покриват с приходите от такси.

Препоръки за усъвършенстване на законодателството:

- Промени в Конституцията на Република България, позволяващи определянето и администрирането на местните данъци и такси от общините.
- Предоставяне на по-голяма данъчна автономност на местните власти по отношение на местните данъци и такси.
- Поставяне под контрола на местните власти такива данъци като местен данък върху бизнеса, данък върху земеделските земи и др. и/или някои от националните данъци, например данъците по ЗОДФЛ (данък върху доходите от наеми, патентни данъци, данък върху доходите от свободни професии).

- Актуализиране на ставките на данъка върху недвижими имоти и/или промяна на облагаемата основа (Приложение № 2 от ЗМДТ) в съответствие с пазарната стойност на имотите. Изграждане на регистри на собствеността и поддържане на база данни за покупко-продажбите.

- Регламентиране на форми за контрол върху общинските заеми, ограничения върху свръхзадължениостта на общините, обезпечения за кредиторите, индикации за оценка на кредитоспособността.

2. ПРИХОДНАТА ЧАСТ НА ОБЩИНСКИТЕ БЮДЖЕТИ: ГАРАНТИРАНЕ НА УСТОЙЧИВО ИКОНОМИЧЕСКО РАЗВИТИЕ НА МЕСТНО НИВО

Основна предпоставка за устойчиво местно икономическо развитие е осигуряването на финансова автономия на местно ниво, която предполага наличие на достатъчни и контролирани от местните власти финансови ресурси. Структурата на местните финанси трябва да е съвместима с очакванията и нуждите на местното население. Това се постига не само чрез предоставяне на необходимите финансови ресурси, но и като се гарантира свобода на местните власти при определяне на техния обхват и начина на ползването им. Степента на финансова независимост на местните власти се определя от размера на собствените ресурси.

В тази връзка финансовата автономност на местно ниво в България ще бъде обезпечена достатъчно добре, когато:

- собствените ресурси станат по-значителни по размер в сравнение с преотстъпените ресурси;
- обхватът и източниците на собствените приходи се контролират от местните власти;
- местните власти започнат да разчитат относително по-малко на преотстъпените ресурси и не се нуждаят изцяло от разрешение за начина, по който ще използват тези ресурси.

Основни изводи от анализа на местните приходи и тяхното въздействие върху устойчивото икономическо развитие по места:

- Основната част от общинските приходи се формира от споделени данъци.
- Приходите от ДДФЛ са най-високи по размер, най-стабилни като годишни постъпления и бележат най-ниски междуобщински различия.
- Увеличението на приходите от ДДФЛ не компенсира приходите от отменения данък за общините.
- Най-голям относителен дял и значение за местните бюджети има таксата за битови отпадъци.
- Много от общините притежават сравнително малко активи и възможността за приходи от собственост е силно ограничена.
- Преобладава относителният дял на държавните транс-

фери в общинските приходи.

- Темпът на нарастване на държавните трансфери е по-нисък спрямо този на общинските приходи.
- Сумата на държавните субсидии намалява с увеличаване на приходите от споделени данъци.
- Нарастват средствата, получени по трансферни сметки.
- Недостатъчният опит на общините при кандидатстване за програми, финансирани от Европейските фондове, липсата на средства за съфинансиране на тези проекти и ниският кредитен рейтинг за получаване на заеми не им позволява да стигнат до тези средства.

Препоръки за оптимизиране на местните приходи:

1. За увеличаване на относителния дял на местните данъци в общинските приходи:

- Предоставяне на данъчна автономност на местните власти, доколкото местните данъци у нас в момента само условно могат да бъдат определени като такива.
- Под контрола на местните власти да се поставят други данъци (местен данък върху бизнеса, данък върху земеделските земи и др.), както и някои от националните данъци, като данъците по ЗОДФЛ (данък върху доходите от наеми, патентни данъци, данък върху доходите от свободни професии) да се трансформират в местни.
- Актуализиране на ставките на данъка върху недвижимите имоти (да се превърне в основен местен данък) и определяне на облагаемата основа в съответствие с пазарната стойност на имотите.
- Гарантирано постъпване на определен дял от приходите от данъка върху доходите на физическите лица в местните бюджети, без да се увеличават данъчните ставки.
- Повишаване на събираемостта на местните данъчни приходи. Практиката ще покаже доколко създаване на местни данъчни администрации е решение на проблема или е възможно прилагането и на други механизми, чрез които да се следи събираемостта на местните данъчни приходи.

2. За разширяване на обхвата на услугите, за които се налагат такси или се изисква заплащането на цени от потребителите:

- Наложилите се с времето ниски такси да се съобразят с услугите, за които се налагат, особено тези, изискващи огромни по обем инвестиции и капиталовложения, разходите за реализирането на които трябва да бъдат отразени в таксите.

3. За осигуряване на достъп на общините до заемни средства при строга финансова дисциплина на местно ниво:

- Конкретните действия трябва да се изразяват в законодателни промени, които да регламентират формите на контрол върху общинските заеми от страна на централ-

ната власт, ограниченията върху свръхзадължението на общините, обезпеченията за кредиторите при непогасяване на задълженията, индикаторите за оценка на кредитоспособността на общините и т.н.

4. За ефективно управление на собствеността:

- Активите, представляващи общинска недвижима собственост, да се разглеждат като източник на приходи чрез тяхното запазване като такива и повишаване на реалната им стойност (подобрения, реконструкция, ново строителство).
- По-широко включване на частния сектор при предоставянето на публични услуги чрез различни форми на публично-частно партньорство с цел по-ефективно управление на общинската собственост.
- Доближаване на наемните цени на общинските имоти до пазарните стойности и реализиране на редовни приходи от отдаване на общинската собственост под наем и аренда.
- Целенасочено управление на активите чрез изчисляване на възвръщаемостта от тях посредством приходите, които носят, и разходите по поддържането им.
- Прехвърляне на местно ниво на отговорността по доставянето на услуги като водоснабдяване, газификация, пътища и т.н. и предоставяне на общините на свързаната с тяхното осигуряване публична инфраструктура.

5. За подобряване достъпа на общините до международни фондове и на техния капацитет за разработване на проекти:

- Засилване на сътрудничеството и кооперирането на общините при изработване на съвместни проекти за финансиране от международни фондове и програми.
- Децентрализиране на съответните програми чрез създаване на регионални структури в рамките на държавната агенция, които да информират общините за възможностите за кандидатстване и да оказват експертна помощ и съдействие при написване на проектите.

3. МЕСТНИТЕ РАЗХОДИ: ГРАНИЦИ НА САМОСТОЯТЕЛНОСТТА И ПОЕМАНЕТО НА ОТГОВОРНОСТ

В съответствие с правомощията, определени от българското законодателство, местните власти имат отговорности и задължения да финансират широк кръг дейности и задачи. В преобладаващата си част разходите на общините се финансират чрез техните бюджети. Определени разходи се осъществяват и от набраните извънбюджетни средства в съответствие с установените правила и направления на разходите, разписани в нормативните актове за създаването на съответните извънбюджетни фондове и сметки.

В условията на фискална децентрализация разходите на общините са важен индикатор за това какво се прави на различни равнища на държавно управление; какви са



приоритетите на всяко отделно равнище; каква е връзката между разходите и делегирането на правата по предоставяне на съответната услуга. Основен въпрос тук е дали обществото да търпи различия в размера на разходите за основните социални дейности и какви са последиците, в случай че при осигуряването на тези услуги може да се наруши принципът на фискалната еквивалентност, като зоната на ползите надхвърля административните граници на териториалните единици.

Сред най-важните стъпки в процеса на финансова децентрализация е разделянето на дейностите на общински и държавни, регламентирано през 2002 г. с решение № 612 на Министерски съвет. С това общините се освободиха от отговорности, които считаха за „несвойствени“ или ги натоварваха с ангажменти, за които не разполагат с необходимия ресурс. Разделянето на дейностите и преразпределянето на тази база на средства и отговорности се оказва не толкова безпроблемно. При това сложността на изпълнението остави на заден план основната цел на процеса - подобряване на публичните услуги.

Видът и направленията на разходите се регламентират със Закона за общинските бюджети. Органите на местно самоуправление, в рамките на делегираното им със закон право да приемат общинските бюджети, имат значителна свобода самостоятелно да вземат решения за направленията, размера и времето за осъществяване на съответните разходи. В същото време с годишния Закон за държавния бюджет, след съответната санкция на Народното събрание, се поставят редица ограничения при автономното разпределение и разходване на средствата от общинския бюджет, като се предписва определен задължителен ред - приоритетност при разплащането на извършените разходи, минимални или максимални задължителни лимити за определени разходи, административни ограничения за конкретни разходи и пр.

Преобладаващата част от разходите на общините са с характер на текущи разходи, регламентирани са като приоритетни и се разплащат с предимство. Капиталовите разходи - разходи за основен ремонт и за придобиване на материални и нематериални дълготрайни активи - се третират като разходи с ниска приоритетност. Това се отнася в еднаква степен за извършването на такива разходи от собствени бюджетни източници или от целеви субсидии от републиканския бюджет. По-ниската приоритетност на капиталовите разходи се изразява или в преоценяване на тяхната величина, необходима за ускореното просто и разширено възпроизводство на местните капиталови активи, или в извършването им на принципа на „остатъчността“ при разплащането на разходите в процеса на изпълнение на общинския бюджет и не на последно място - в законово регламентираната възможност при недостиг на средства за текущи разходи целевата субсидия от републиканския бюджет да се трансформира в обща.

Международната практика показва, че инвестициите

представляват средно 15-20% от общите общински разходи. В България обаче общините съумяват да заделят средно едва 9-10% от общите общински разходи за инвестиции, като повечето от тях въобще не могат да достигнат този размер.

Законите за държавния бюджет след 2002 г. дават възможност само на една малка част от общините в България да задоволяват потребностите си със собствени източници на финансиране. Така местните власти остават изцяло зависими от централизираното финансиране, което ограничава до голяма степен възможностите за провеждане на самостоятелна местна политика. Характерът на бюджетните трансфери също не позволява по-голяма самостоятелност. Субсидиите се определят на основата на формула, която унифицирано отчита нуждите на местните бюджети, съобразявайки се с очаквания обем на изпълнение на делегираните от изпълнителната власт функции. При това очакваните разходи се занижават, поради което задължениостта на общините се увеличава.

На общините се вменяват разходни отговорности, които не са осигурени в достатъчна степен с приходи - както собствени, така и трансферни. При това положение местните власти носят отговорност за дейности, които не винаги удовлетворяват потребности с местен характер, а в същото време не разполагат с необходимите финансови ресурси. Вследствие на това още на етапа на съставяне на общинските бюджети се появява планова необвързаност между вменените присъщи и не толкова присъщи на общината функции и задачи, от една страна, и необходимите за тяхното изпълнение средства от местни и централизирани финансови източници.

Извънредните трансфери от Министерство на финансите за покриване на неразплатените задължения станаха практика през последните години. Дори може да се говори за целенасочена политика, състояща се в надценяване на местните приходи от централната власт при прогнозирането и подценяване на очакваните разходи, без да се съобразят с прогнозите на общините. Така се получава нереално нисък общински бюджет, което принуждава местните власти да правят разходи само за крайно неотложни нужди. По този начин местните власти са единствено разпределители на недостатъчни средства и нямат възможност за реално провеждане на собствена политика.

Изводи от анализа на разходната част на общинските бюджети:

- Макар че делегирането на отговорности води до по-добро стопанисване и по-рационално изразходване на средства, разграничаването между държавни и общински дейности и държавно и общинско финансиране не отговаря на реалните потребности от финансиране.

- Приетите разходни стандарти за делегираните от държавата дейности разпределят относително по-справедливо финансовите ресурси между общините.

- Министерството на финансите поставя таван за разходите на всяка делегирана от държавата дейност, като сумите са по-ниски от действително необходимите.

- Преобладаващата част от разходите на общините са с характер на текущи разходи и са регламентирани като приоритетни, което означава, че се разплащат с предимство.

- Отнемането на правомощията на общините да гласуват разпределението на целевата субсидия не доведе до очакваните резултати.

- Общинските инвестиционни разходи се определят като ниско приоритетни.

- Налице е огромна нужда от средства за инвестиции в общинската инфраструктура.

- Липсата на правила за определяне на общия размер на капиталовата субсидия не позволява на общините да планират инвестиционните си програми.

- Голямата зависимост на местните власти от централизираното финансиране ограничава възможностите за провеждане на самостоятелна местна политика.

Препоръки за по-нататъшно развитие на процеса на децентрализация:

- Прецизиране на общинските функционални задължения чрез преразглеждане на кръга от дейности, вменени като функционални задължения на общините, които по същество са държавни, но се осигуряват от местните власти. Това ще доведе до по-точното дефиниране на разходните задължения от общински и от централизирани финансови източници.

- Решаване на проблема с общинските инвестиции, като се атакуват причините за трайната диспропорция между отговорностите на общините по предлаганите публични услуги и финансовата им обезпеченост, т.е. структурния дефицит. За тази цел е необходимо включване в стандартите за делегираните дейности на инвестиционен компонент или компонентът инвестиции да бъде включен в сегашната система за целеви капитални субсидии извън стандарта.

- С присъединяването на България към ЕС е необходима съществена промяна в държавната политика и нагласа към общинските инвестиции. Част от националните приходи трябва да се насочат към реализирането на инвестиционни проекти с регионално значение, финансирани от европейските фондове. Така ще се преодолеят различията в националната и общинската инвестиционна политика.

- Намаляване на разходите на общините чрез прехвърляне на отговорността на трета страна - преотстъпване на социалните дейности на бизнеса или на неправителствения сектор.

- Включване на частния сектор при предоставянето на публични услуги чрез различни форми на публично-частно партньорство с цел по-ефективно управление на общинската собственост.

4. В ТЪРСЕНЕ НА СИНЕРГИЯ: ХОРИЗОНТАЛНИ И ВЕРТИКАЛНИ АСПЕКТИ НА ОБЩИНСКОТО БЮДЖЕТИРАНЕ

Създаването на вертикален и хоризонтален баланс е обект на финансовите взаимоотношения между централни и местни власти и се свежда до системата на държавните трансфери за общините. Децентрализацията се изразява в:

- намаляване дела на държавните трансфери за сметка на увеличаване дела на собствените приходи на общините;

- реструктуриране на държавните трансфери в посока на по-голяма обективност, стабилност и справедливост;

- увеличаване правомощията на местните власти при изразходване на тези средства.

Вертикалното изравняване предполага разпределението на предоставяните публични услуги и финансовите ресурси за тяхното финансиране между централни и местни власти. В зависимост от специфичните условия и историческите традиции държавата определя обхвата на публичните услуги. Част от тях се предоставят на местните власти. Това предоставяне може да приеме две форми: (1) делегиране, когато държавата иска да запази определен контрол върху предоставяните от общините услуги, и (2) прехвърляне, когато на местните власти се предоставят пълните права за определяне на вида, обхвата, качеството и т.н. на услугите.

В зависимост от конкретното разпределение на предоставяните услуги се разпределят и финансовите ресурси. Държавата предоставя на общините източници на приходи, върху които те имат пълни права да планират, определят, административират и т.н. Това са *собствените приходи*. Друга част от общинските приходи са *държавните трансфери*. Те допълват собствените приходи.

Държавата определя размера и начина на разпределението на държавните трансфери по общини. Общините получават тези приходи под три основни форми: споделени данъци, общи субсидии и целеви субсидии. Общата сума на държавните трансфери се определя по три основни начина: според произхода, по формула и в зависимост от решението на правителството. Разпределението по общини също се основава на мястото на възникване на приходи, на формула, като средства за възстановяване на направени от местните власти разходи и в зависимост от решение на правителството. Приходите от споделени данъци и от общи субсидии се предоставят на общините без условия за начина на тяхното използване. Приходите от целеви субсидии се използват за конкретни цели.

В условията на децентрализация повишените правомощия на общините по приходите се проявяват в увеличаване на дела на собствените приходи за сметка на намаляването на държавните трансфери. Това обаче води до увеличаване на междуобщинските различия в приходите и съответно до различни възможности на общините да

финансират услугите, за които отговарят. С цел подобряване на хоризонталния баланс на системата на финансови взаимоотношения държавата прилага механизми за намаляване на междуобщинските финансови различия.

Хоризонталното изравняване е насочено към такъв начин на разпределение на държавните трансфери, който да води до намаляване на различията в приходите на общините на 1 жител. То става чрез изравнителни субсидии. Изравняването може да визира разходите, т.е. разходните потребности или приходите, с други думи финансовия капацитет на общината да генерира собствени приходи. Изравнителните субсидии обикновено се предоставят на общините като общи, без условия за тяхното използване.

Вертикалното изравняване на ресурсите се измерва с вида и размера на държавните трансфери за общините. Хоризонталното изравняване, от своя страна, е насочено към такъв начин на разпределение на държавните трансфери, който да води до намаляване на различията в приходите на общините на 1 жител.

Новата система на местни финанси създава условия за решаване на редица проблеми. Така например проблемът с финансирането на надобщинските услуги е решен чрез стандартите за финансиране на делегираните дейности (където има надобщинско предлагане на услуги). Така се създават равнопоставеност и справедливост при финансирането. Същият е и механизмът за решаване на друг съществуващ до 2003 г. проблем - този с различната цена на отделните услуги в различните общини. Разделянето на отговорността между държавата и местните власти за финансиране на услугите, предоставяни на местно равнище, позволи да се минимизира прехвърлянето на отговорността за недофинансирането на определени услуги с аргументи за липса на финансова дисциплина, съответно за предоставени по-малко от необходимите средства. Предишната формула за определяне на общите субсидии и за разпределението им по общини не позволяваше да се направи пряка връзка между необходимите и получавани ресурси от дадена община и съответните ѝ разходни потребности.

Изводи:

- Приходите от данъци и такси в повечето общини са недостатъчни за покриване на разходите за услугите, които общините предоставят. Затова с цел подобряване на вертикалния баланс на системата на финансови взаимоотношения поднационалните органи на управление (общините) получават държавни трансфери.

- Новата система на държавни трансфери (за разлика от старата) решава въпроса с определяне на общия размер на средствата за обща допълваща субсидия, т.е. с вертикалното разпределение на финансовите ресурси между централната и местната власт в сферата на делегираните от държавата дейности.

- Вече действат ясни и прозрачни правила за хоризонтално изравняване на капацитета на общините да генерират приходи.

- Проблемите на допълващата субсидия се пораждат от разходните стандарти.

- Реформата в споделените данъци създаде по-голяма сигурност и стабилност на общинските бюджети, но ги откъсна от местното икономическо развитие, отне стимулите и възможността им да влияят върху него.

Препоръки за подобряване на баланса във финансовите взаимоотношения между централни и местни власти:

- Еднозначно дефиниране на общинските и държавните разходни отговорности на местните власти като първа стъпка за правилното структуриране на бюджетните баланси на общините и за постепенното преодоляване на формирания в продължение на години фискален дисбаланс на общините.

- Информиране на местната общественост относно разграниченията между държавни и общински дейности и държавно и общинско финансиране.

- Общинските разходни отговорности да се покриват от местните данъци и такси, както и със субсидии от републиканския бюджет за хоризонтално изравняване, а вменените на общините за изпълнение държавни функции да се финансират с целеви, специфични по характер и предназначение субсидии от републиканския бюджет.

- Ограничаване на възможността за поставяне на тавани за разходите на всяка държавна дейност от страна на Министерство на финансите.

- Намаляване на консерватизма при съставяне на държавния бюджет, водещ до хронични общински дефицити.

- Засилване на сътрудничеството и кооперирането на общините при изработване на съвместни проекти за финансиране от международни фондове и програми.

- Децентрализиране на съответните програми чрез създаване на регионални структури в рамките на държавната агенция, които да информират общините за възможностите за кандидатстване и да оказват експертна помощ при написване на проектите.

- Професионално разработване на Общинските планове за развитие 2007-2013 г. и програмите за реализацията им, чиито основни цели са насочени към намаляване на вътрешнорегионалните различия, стимулиране на икономиката и повишаване на БВП, овладяване на миграционните процеси, разкриване на нови работни места и предотвратяване на урбанизационните проблеми в големите градове.



(с незначителни съкращения)

ЗАВРЪЩАНЕ В БЪДЕЩЕТО

Александър Михайлов

Социалните промени, общественото развитие, прогресът въобще са сфера, където причини, следствие, резултати, странични ефекти и нежелани последици се смесват по такъв начин, че много често се получава неразбираема, трудна за идентифициране, а много често - взривоопасна смес. За разлика от химичните опити, където в най-лошия случай опитът може да завърши с разрушения, счупени епруветки, колби и друг изследователски инвентар и необходимост от построяване на нова лаборатория, последициите в социалните системи са много по-тежки.

Една от причините за невъзможността за извършването на „чисти“ социални опити е изведена в т.нар. принцип на Хайзенберг, според който наблюдението на експеримента променя самия експеримент. Основно правило, произтичащо от принципа, е, че наблюдението на явлението променя самото явление. Затова и всяко външно наблюдение трябва да бъде разглеждано не толкова като даващо адекватна информация за състоянието на системата, колкото като описание, подпомагащо отделни сравнителни анализи.

Преди 3 години и половина имам удоволствието да посетя Грузия. Тогава, както и сега, Грузия се намираше на около 10 години назад в развитието (може би и няколко години настрана). Посещението ми в Грузия тогава ми помогна да видя, че наистина сме напреднали в реформите. Основната теза, която се опитам да изложа и защита след посещението ми, бе: ако искате да видите колко сме добре, идете в Грузия.

В този смисъл за мен беше интересна хипотезата - а какво ще стане ако грузинци посетят България? И това се случи¹ - причината бе, че България бе избрана за страна, в която грузинците могат да проверят своите идеи за административно-териториалната реформа.

Може да се каже, че България е по-непозната за Грузия, отколкото Грузия за България. Даже в областта на легендите и митовите за българите Грузия е страна, в която: мъжете са силни и властни, жените са красиви и недостижими,

хората са гостоприемни, природата е невероятно красива, виното е вълшебно, шашлиците са поезия, православието е не просто вяра, семейството е свято.

В крайна сметка, Грузия е страна, в която историята е толкова много, че пречи не само на бързите промени, но и на географията - даже в пряк смисъл.

България и Грузия са невероятно близки. В същото време изследване в грузински всекидневник показва мнението на хората, че грузинците приличат на италианците, турците, арменците, руснаците. Нищо за българите. Просто липса на информация, която в случая е двустранна.

Много грузински делегации са посещавали развитите страни в Америка и Европа. Както знаем от собствен опит, реакцията е негативна - да, те са направили всичко това, но това е защото са развити, богати, организирани, западни... Съвсем нормално е например местното самоуправление да е развито в Германия, Франция, Дания, Швеция, пък дори и в Италия, Гърция... Впечатляващо е да видиш добре функциониращо местно самоуправление в Чехия, Полша или Унгария. А още повече - в България...

Разбира се, трябва да отбележим, че благодарение на множество фактори, не на последно място на борбата на различните организации на общините в България, българското местно самоуправление е между добрите в Европа. Разбира се, има все още нерешени проблеми, като например нерешената фискална децентрализация, дублирането на някои правомощия и отговорности, липсата на развито гражданско участие и контрол, но всичко все пак е въпрос на време.

Към настоящия момент в Грузия има 1111 органа на местна власт. За съжаление понятието „местни власти“ е доста широко - села, обединени няколко села, градове в състава на район, градове извън състава на район, градове от национално значение. Трудно е да се реализира местно самоуправление в селата - повече от 55 % от местните власти са в населени места с население под 500 души. Не по-добро е положението и в градовете - където по принцип ако кметовете не се назначават от централната власт, функциите (и най-важното - парите) са във властта на районите (които са деконцентрирани органи на централната власт). Картината става пълна, ако си представим трудната социално-икономическа ситуация:

- средна заплата в размер на 50 лева;
- средна пенсия - 20 лева;



¹ Фондацията за реформа в местното самоуправление от 13 до 19 юни 2005 г. бе домакин на грузинска делегация, съставена от народни представители, представители на Президентството, министерства и местни власти. Работната визита бе организирана съвместно със Съвета на Европа и Urban Institute - Грузия. Целта на гостуването бе запознаване с практическия опит на страната ни в областта на административно-териториална реформа и в процеса на финансова децентрализация.

- липса на редовно електричество;
- проблеми с питейната вода;
- безработица с регионална концентрация;
- множество етноси;
- слабо развита партийна система;
- сепаратистки настроения и области извън националната юрисдикция.

Все още липсват базисните закони, които осигуряват минималните стандарти за местната демокрация - за местните бюджети, за местната собственост, ясното разделение на компетенциите, за ролята на местните политици и служители.

Разбира се, след Революцията на розите от края на 2003 година международната общност организира специални програми в подкрепа на реформисткото ръководство на Грузия. Може да се каже, че ситуацията в Грузия през 2004 г. беше много по-сложна от която и да е година на българския преход. Независимо от всичко, грузинският президент, правителство и парламент са уверени в трудните реформи, които за разлика от България нямат каквато и да било основа в миналото - няма живи спомени за каквото и да е демократично развитие на Грузия в миналото (много българи помнеха какво е било преди 1944 г.), нито други форми на собственост освен съветската - както в промишлеността, така и в селското стопанство.

В този смисъл централната власт трябва да осигури необходимото минимално ниво на държавност, която да гарантира сигурност, ред, финансова база и демократични процедури на развитието. Същевременно централната власт трябва да прехвърли част от неусвоените още държавни функции на местните власти, които още не съществуват.

В средата на 2004 г. ръководството на Грузия съвместно със Съвета на Европа прие стратегия за децентрализация, която включва:

- ратифициране на Европейската харта за местно самоуправление;

- назначаване на делегация в Конгреса на местните и регионални власти в Европа;
- основаване на Национално сдружение на общините в Грузия;
- изработване и приемане на закони за общинските бюджети и общинската собственост;
- административно-териториална реформа;
- уточняване функциите на различните нива на държавно управление;
- подобряване статута на служителите на местно ниво;
- развитие на възможностите за коопериране между местните власти;
- усъвършенстване на работата на децентрализираните служби на централна власт.

Приликата с българските реформи не е случайна - СЕ е главната институция за демократично развитие в Европа. Това не означава, че тази институция прилага винаги един и същ модел на развитие, а по-скоро, че всяка европейска страна трябва да достигне определени стандарти в демократичното си развитие.

Във всяко развитие съществуват стандартни ограничения, свързани с твърдението „някой ни пречи“. За Грузия това са декларираните в Конституцията проблеми с териториалния интегритет на страната - самообявилите се (с подкрепата на Русия) републики Абхазия и Южна Осетия. От такъв характер са и т.нар. „етнически стракове“, свързани с наличието на азербайджанско, арменско и много други етнически малцинства. Ако интеграцията на териториите и малцинствата е от съществена важност, има и нестандартни ограничения, от типа „още не сме готови“. Как да въведем нови, демократични модели, ако липсва доверие между централната и местните власти, между управляващите и управляваните, властта и опозицията и т.н.? Трудни са отношенията между властта и едва проходащия да работи на светло бизнес. Нееднозначно е отношението към властта на различно представяния се неправителствен сектор: организации с революционна фразеология и действие, от една страна, както и свръх бизнес-ориентирани - от друга.

В книгата си „Извън контрол“ Збигнев Бжежински описва развитието на обществото през 21 век, като акцентира върху тенденцията, че хората съсредоточават усилията си преди всичко върху непосредственото удовлетворяване на индивидуалните желания. Гражданското общество се характеризира с преувеличаване ролята на гражданските свободи и откъсването



им от идеята за гражданската отговорност. По този начин свободата се определя като натрупване на права и облаги или пък като допустимост на всяка възможна форма на самоизразяване и самоудовлетворяване.

Като противовес на тоталитарното общество („принуждаващата утопия“) общественото развитие след демократичните преобразувания трябваше да премине през редица реформи. Една част от тях бяха свързани с реформиране на държавата - структура, функции, процедури на вземане на решения по обществената регулация. Друга част - с реструктуриране на системата на публичните услуги, отбрана, правосъдие, социална сфера. И трета част - с развитието на икономиката, особено с въвеждането на пазарни принципи с цел повишаване на доходите и подобряване живота на хората.

Реформирането на държавата и изграждането на нова, демократична, пазарна, основана на човешките права система е предизвикателство, за която няма достатъчно теоретична база. Методът на пробите и грешките е основен. Даже сега, след 15 години преход, няма ясен анализ за грешките, а как и защо се тръгва към определени „проби“ е също въпрос по-скоро на външни мотиви, отколкото на вътрешни причини. В този смисъл обикновено промените са вътрешно доминирани от желанието на гражданите да постигнат по-добри условия за живот и от стремежа на страната да достигне „международни стандарти“ в различни направления на обществения живот. От друга страна, промените са свързани със съзнателни активности на легитимно държавно ръководство, което трябва да премине през целия цикъл на промяната².

Явно е, че не всяка промяна може да се комуникира като директно свързана с подобряване условията на живот на населението, което означава, че този тип промени трудно могат да се претворят в реалността. Затова визията за промените трябва да включва задължително описание как предлаганите изменения ще помогнат за личностното развитие и подобряване качеството на публичните услуги. Това е еднакво вярно за реформа в съдебната система, армията, структурата на държавна власт и т.н.

Както вече казахме, същностните промени на ниво „държавна власт“ зависят преди всичко от желанието на съответното държавно ръководство да се доближи до някои добри световни практики. Решаващо в случая е наличието на последователна и съществена международна подкрепа. Тази подкрепа не се състои само в пре-



доставянето на добрите практики, нито в допълващото промените финансиране. Много по-важна е ролята на международната общност в дългосрочен аспект, като осигуряваща перспективата за развитие. Тази перспектива може да варира от международно признаване на напредъка на страната в отделни области до по-силното - приемане в състава на утвърдени политически или икономически международни организации.

Членството на нашите страни в Съвета на Европа, НАТО и Европейския съюз са този движещ фактор, без който реформите са невъзможни. Това означава, че същностните промени започват след молбата за членство в тези организации.

Разбира се, подготовката за членство изисква някаква първоначална степен на развитие, но готовността за реална подкрепа и откриването на процедурата по приемане е от критично значение. Само при условията на решение за подкрепа „топката се прехвърля в полето“ на заинтересованата държава. Тогава единствената алтернатива е започването на системни действия по реформите и достигането на стандартите. Всякакви форми за хитруване и имитация на действия не само не се признават, но и са крайно нежелателни предвид опасността от загуба и на вътреш-

² Според „Сърцето на промяната“ на Джон Котър: 1. засилване чувството на неотложност; 2. изграждане на ръководен екип; 3. изграждане на визия; 4. комуникация на визията; 5. овластяване на действието; 6. създаване на краткосрочни победи.

ната подкрепа.

Ето тази част от опита в развитието бе особено полезен за нашите грузински приятели, които имат вече нагласата за необходимостта от промяна, силно мотивирано за реформи ръководство и ясна визия. В България те се убедили колко важен е процесът на споделяне на визията с всички заинтересовани групи в обществото и особено важно е да се състои процесът на овластяване.

Разбира се, промените трябва да разчитат на реформаторското ръководство, но също така е важно още на началната фаза това ръководство да започне процес на включване на по-ниските нива на държавно управление, на местните власти, както и на организации, представляващи бизнеса и неправителствения сектор.

Борбата за повече местно самоуправление в България ни кара постоянно да поставяме акцент върху недостатъците и да използваме негативния подход за получаване на повече правомощия за местните власти. Възможностите за влияние върху общностното и регионалното развитие, които имат областните управители, кметовете и общинските съветници от големи и малки общини впечатли грузинската делегация. За мен обаче беше изненадващо положителната оценка, която те дадоха на нивото на овластяване, което имаме на ниво кметове на населени места (т.нар. „малки кметове“).

Особено впечатление на грузинците направи липсата на типичните за Грузия регионални диспропорции. В България съществуват различия в развитието на градските и селските региони, между центъра и периферията. През погледа на нашите приятели обаче тези различия не изглеждат толкова остри - разбира се, в София е по-лесно да правиш политическа кариера, но качеството на живот например в Габрово, Варна, Стара Загора е по-високо от столичното.

Няма да се спирам на благородната завист, която изпитвахме нашите гости при запознаването си със съвременните постижения, като например отлично функциониращия ОЦУИГ в Габрово или бурното туристическо развитие на Бяла или Поморие. Няма да коментирам желанието им да имат като нашата добре развита система на общински сдружения, асоциации за професионално развитие, обучение на служителите, подкрепа на бизнеса и публично-частните партньорства.

Това, с което ще се опитам да завърша, е, че трябва да продължим да се развиваме, не само за да продължим да бъдем добър пример, но и за да завършим реформите в България, тези реформи, които са трудни за обясняване, но които ще подпомогнат нашето членство в ЕС и ще допринесат за увеличаване индивидуалните възможности за развитие на българските граждани. ◆

София, юли 2005

**Ботевград, Център за социална
рехабилитация и интеграция
Основно училище "Васил Левски",
тел.: 0723/66 790**

Ботевград, проект СЕЙН, тел.: 0723/60 206

Фондация "Социални норми" е учредена в общественополезна дейност и работи по проекти в социалната сфера. Основни целеви групи на проектите и програмите, по които работим са деца и възрастни хора с увреждания, самотноживеещи възрастни хора, безработни лица.

На територията на Община Ботевград работим по предоставянето на две социални услуги в общността:

Център за социална рехабилитация и интеграция - Ботевград

Центърът се посещава от деца на възраст от 3 до 14 години. Там се осъществява диагностика, корекция и компенсация на говорно-комуникативни нарушения, заболявания на опорно-двигателния апарат, психосоциално и семейно консултиране.

Благодарение на безвъзмездно предоставеното помещение от Община Ботевград през 2004 г. и подкрепата от тяхна страна до настоящия момент създадохме Център, който обхваща над 60 деца от общината.

С финансовата подкрепа на Обединени холандски фондации - Фондация "Лале" ремонтирахме и оборудвахме Центъра, който отговаря на изискванията за функционалност и е съобразен с грижата за здравето.

В Община Ботевград Фондация "Социални норми" е НПО-партньор и по проект СЕЙН - "Социални услуги в замяна на нови работни места". Това е пилотен проект, който има за цел за изпробва нови форми на предоставяне на социални услуги в общността, а именно

Социален асистент

Към днешна дата по проекта работят 50 социални асистенти, които обгрижват около 160 хора с увреждания и самотноживеещи възрастни лица от Ботевград и селата в общината. Всеки ден на потребителите се предоставят услуги в домашна среда - текущо и основно почистване, битови и административни услуги. А социалните контакти и придружаването при разходка наистина вдъхват вяра у бенефициентите за достоен живот.

Без съмнение сме се сблъскали с редица трудности

ФОНДАЦИЯ "СОЦИАЛНИ НОРМИ"

- най-осезаемият е устойчивостта на финасирането. Много е трудно да се намерят едновременно средства за работни заплати и осигуровки, за издръжка на дейностите, за подобряване на оборудването, за режийни.

Но увереността в ползата от тези социални услуги, като и удовлетворението на бенефициентите ни карат да бъдем оптимисти.

От особена важност за успешното реализиране на определени социални дейности е наличието на добро партньорство. Всяка една институция в Ботевград дава своя принос в определен момент за успешното реализиране на дейностите.

От Дирекция "Социално подпомагане" оценяват потребностите на целевите групи, от Дирекция "Бюро по труда" предлагат подходящи лица, които да наемем. А без подкрепата на Общината ЦСРИ просто нямаше да съществува и всички тези деца и родителите им нямаше да могат да се възползват от ресурсите на Центъра.

Затова ние продължаваме да работим за социално уязвимите индивиди и да полагаме усилия, съвместно с партньорите си, за подобряване качеството им на живот



и обогатяване на социалните услуги, които им се предлагат.

Благодарим за предоставената ни възможност от Фондация за реформа в местното самоуправление да разкажем за два от проектите ни, които със съвместни усилия се опитваме да наложим вече две години. ◆

За повече информация:

Цонка Иванова

Ботевград

"Цар Освободител" 26

Тел.: 0723/60 206

socnormi@abv.bg



ФОНДЪТ ЗА ФИНАНСИРАНЕ НА ОБЩИНСКИ ПРОЕКТИ НА ФРМС ПРИОРИТЕТНО ЩЕ РАЗГЛЕЖДА ПРОЕКТИ НА ОБЩИНИ, ПОСТРАДАЛИ ОТ БЕДСТВИЯТА

Главната цел на фонда е решаване на приоритетни за местните общности проблеми в сферата на изграждане на: **публична инфраструктура и подобряване на административното обслужване**, с което да способстват за стимулиране на местното икономическо развитие и реализация на общинските планове за развитие (ОПР).

Общата сума на ФФОР е 250 000 лв.

Финансирането се отпуска в кратки срокове, при облекчени условия и нисък лихвен процент.

Заеми могат да бъдат отпускани само на общини. Други публични институции, търговски дружества и неправителствени организации НЕ могат да кандидатстват.

Примерни сфери и дейности, **за които могат да бъдат отпускани заеми:**

1. Стимулиране на икономическото развитие:

- ☐ Разчистване и подготовка на терени за инвестиции;
- ☐ Придобиване на земя и/или смяна на предназначението ѝ;
- ☐ Промоционални и маркетингови кампании и инициативи;

2. Изграждане на публична инфраструктура:

- ☐ Покриване на разходи за техническо проектиране и градоустройство;
- ☐ Енергийна ефективност;
- ☐ Изграждане и/или реконструкция на обществена инфраструктура;
- ☐ Изграждане на социална инфраструктура;

3. Подобряване на административното обслужване:

- ☐ Закупуване и инсталиране на оборудване;
- ☐ Внедряване на информационни и

комуникационни технологии ИКТ в администрацията;

- ☐ Изграждане на центрове за услуги и информация;
- ☐ Внедряване на системи за управление на качеството.

Размер на заемите:

Максималният размер на еднократен заем е до 30 000 лв., което представлява не повече от 80% от бюджета на проекта. Минималният размер за кандидатстване е 5 000 лв.

Лихвен процент: **5.9 %**

Срок на погасяване: **до 1 година**

Погасителен план:

Схемата за погасяване на заема и гратисният период се договарят индивидуално с всяка община, съобразно нейните потребности и възможността ФФОР да ги удовлетвори.

За допълнителна информация за възможностите за общинско финансиране, предлагани от Фондацията за реформа в местното самоуправление, се обръщайте към:

София 1784,
 ж.к. Младост 1,
 ул. „Йерусалим“, бл. 51, офис 2,
 тел.: (02) 976 89 89

Андрей Горанов
 тел.: (02) 976 89 41
 agoranov@flgr.bg

Тодор Младенов
 тел.: (02) 976 89 40
 tmladenov@flgr.bg

Фондацията за реформа в местното самоуправление взе решение да предостави по един компютър на отделите „Евроинтеграция и подготовка на проекти“ на малки, пострадали от пороите и обявили бедствено положение общини **Горна Малина, Ихтиман, Костенец, Мизия и Смядово**. Целта е да се оптимизира комуникацията им с държавната администрация и работата им при подготовка на проекти, които да ускорят възстановяването на щетите. Дарението ще бъде предоставено с подкрепата на Американската агенция за международно развитие до края на месец септември 2005 г.