



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“,
договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

ДОКЛАД ПО ДЕЙНОСТ 1.1.

АНАЛИЗ НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА ОТ ГЛЕДНА ТОЧКА НА ВЪЗМОЖНОСТИТЕ ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ ПРИ ФОРМИРАНЕ, ИЗПЪЛНЕНИЕ, НАБЛЮДЕНИЕ И КОНТРОЛ НА БЮДЖЕТА НА ОБЩИНАТА И ОБЩИНСКИЯ ДЪЛГ



проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“,
договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма "Добро управление", съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от фондация „Център за модернизирание на политики“ и сдружение „Българска асоциация за политически науки“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган на Оперативна програма „Добро управление“.

Оперативна програма	„Добро управление“
Проект:	„Ефективно и професионално управление в партньорство с гражданското общество и бизнеса“
Договор за предоставяне на БФП :	№ BG05SFOP001-2.009-0155-C01/27.12.2018 г
Дейност	Анализ и оценка ефективността на гражданското участие на местно ниво
Под дейност:	1.1. Анализ на действащото Законодателство по отношение на сферите на изключителна компетентност на местната власт и определяне поне 2 сфери от за проучване и оценка и определяне на случаен принцип на 10 общини
Период на изпълнение	27.12.2018 г.-31.03.2019 г.



1	Използвани съкращения	4
2	Въведение	5
2.1	Конкретна цел на проекта и доклада	5
2.2	Конкретна цел на доклада	5
3	Общински бюджет и общинският дълг	6
3.1	Общински бюджет	6
3.1.1	Формиране на проекта на общински бюджет	6
3.1.2	Обсъждане и приемане на бюджета на общината	7
3.1.3	Изпълнение на общинския бюджет.....	8
3.2	Общински дълг	9
3.2.1	Поемане на общински дълг.....	9
3.2.2	Контрол и мониторинг на общинския дълг.....	9
4	Заключение	11



1 Използвани съкращения

Съкращение

ЗА	Закон за администрацията
ЗМСМА	Закон за местното самоуправление и местната власт
ЗМСМА	Закон за местното самоуправление и местната администрация
ЗНА	Закон за нормативните актове
ЗОД	Закон за общинския дълг
НСОРБ	Национално сдружение на общините в България
ОПДУ	Оперативна програма „Добро управление“
СОС	Столичен общински съвет



2 Въведение

Настоящият доклад е разработен в рамките на дейност 1, поддейност 1.1. на проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“, по договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г. с Оперативна програма „Добро управление“.

2.1 Конкретна цел на проекта

Конкретна цел на проекта е да представи ясна и обективна картина за ефективността на гражданското участие (ГУ) на местно ниво и взаимодействието гражданите и бизнеса при формулиране, изпълнение и наблюдение на политики.

2.2 Конкретна цел на доклада

Конкретната цел на доклада е да представи анализ на действащото законодателство по отношение на една от избраните сфери на изключителна компетентност на местната власт, а именно Бюджет и общински дълг по отношение на възможностите за гражданското участие, което да даде основа за съставяне на методика за оценка на ефективността на гражданско участие и за изработване на препоръки за подобряване на процеса.



3 Общински бюджет и общинският дълг

Формирането, приемането, управлението и изпълнението на общинските финанси, данъци и такси и общинският дълг е уредено в следните закони:

- Закон за местното самоуправление и местната администрация;
- Закон за публичните финанси;
- Закон за поемането на общинския дълг;
- Закон за местните данъци и такси;
- Закон за финансовото управление и контрол;
- Закон за вътрешния одит в публичния сектор.

Общият анализ на компетентността на органите на местната власт, в съответствие с чл.17. от ЗМСМА показва, че по отношение на бюджета на общината, законовата рамка да ва реална възможност на гражданите да участват пряко на повечето от етапите от цикъла на политиката.

3.1 Общински бюджет

Общината има самостоятелен бюджет. Общинският бюджет е годишен финансов план, който се съставя, приема, променя, изпълнява и отчита съгласно Закона за публичните финанси. С общинския бюджет се определят и осигуряват парични средства, с които се финансират местни и възложени за изпълнение от държавата дейности.

Общинският съвет приема наредба за условията и реда за съставяне, изпълнение и отчитане на общинския бюджет¹.

3.1.1 Формиране на проекта на общински бюджет

Проектобюджетът на общината се съставя на основата на²:

- бюджетната прогноза в съответствие с общоикономическите изисквания, очертаваща параметрите на общинските приходи за следващите три години, която включва:
 - общинските сметки за средствата от Европейския съюз - по основни показатели;
 - динамиката и състоянието на общинския дълг и на дълга, гарантиран от общината;
 - приходите, разходите и останалите показатели по чл. 14 на Закона за контролираните от общината лица, които попадат в подсектор

¹ Чл. 82, ал.1 от ЗПФ

² Чл.82 от Закона публичните финанси



"Местно управление" и чиито операции и средства не са включени в общинския бюджет;

- финансите на контролираните от общината дружества и други лица, включително информация за прогнозните приходи, разходи и инвестиции, очакваната динамика и състоянието на техния дълг, финансови резултати, очакван размер на дивидента за общината, прогнозни стойности за субсидии, капиталови трансфери и други предоставяни от общината средства, изпълнение на проекти по програми на Европейския съюз;
- очаквания ефект върху показателите на общинските финанси, включително за публично-частни партньорства и концесии за срока на прогнозата и до края на действието на съответните договори, както и от други съществени, извършени или планирани сделки и операции на общината и нейните подведомствени разпоредители, които нямат пряк касов ефект върху бюджета на общината за периода на прогнозата.

При разработването на бюджетната прогноза кметът на общината отчита³

- указанията на МФ;
- допусканията за развитието на региона;
- приетите от общинския съвет стратегия, прогнози за развитие на общината и общинския план за развитие;
- фискалните правила и ограничения, определени в Закон за публичните финанси;
- **предложенията на местната общност чрез консултации, срещи и публични обсъждания;**
- предложенията на кмета на общината, на кметовете на районите и на кметствата, на кметските наместници, на ръководителите на бюджетните звена, на председателя на общинския съвет за дейността на общинския съвет, както и на други организации, получаващи субсидия от общинския бюджет.

Обект на оценка трябва да бъде активността на местната общност при формирането на проекта на бюджет, активността и ангажираността на кмета и общинската администрация за провеждане на консултации, срещи и публични обсъждания, както и документирането и отразяване в проекта на бюджета, предложенията на местната общност.

3.1.2 Обсъждане и приемане на бюджета на общината

Кметът на общината внася в общинския съвет окончателния проект на бюджета на общината, индикативния годишен разчет за сметките за средства от Европейския съюз и прогнозите, определени от МФ с бюджетната процедура до 20 работни дни от

³ Чл.83 от ЗПФ



обнародването на Закона за държавния бюджет за съответната година. В рамките на този срок кметът на общината представя проекта на бюджет за публично обсъждане от местната общност, като оповестява датата на обсъждането най-малко 7 дни предварително на интернет страницата на общината и в местните средства за масово осведомяване. **Публичното обсъждане се провежда по ред, определен от общинския съвет. За постъпилите предложения се съставя протокол, който се внася в общинския съвет заедно с окончателния проект на бюджета.**

Проектът на бюджет на общината се разглежда по ред, определен от общинския съвет, съгласно който Общинският съвет приема с решение бюджета на общината по показателите, определени в ЗПФ в срок до 15 работни дни от внасянето му от кмета.

Обект на оценка следва да бъдат ефективността и приложимостта на разпоредбите на общинския съвет във всяка от 10 общини за реда на провеждане на обсъжданията на проекта на бюджета, тяхната ориентираност към гражданите, както и реакцията на общинския съвет на направените в процеса на обсъждания предложения.

3.1.3 Изпълнение на общинския бюджет

Изпълнението на общинския бюджет се организира от кмета на общината чрез кметовете на кметства, райони и чрез ръководителите на бюджетни звена, финансирани от и чрез общинския бюджет.

Кметът на общината изготвя годишния отчет за изпълнението на бюджета по показателите, по които е приет, придружен с доклад, и в срок до 31 август на следващата бюджетна година го внася за приемане от общинския съвет. В случаите, когато Сметната палата извършва финансов одит на годишния отчет на общината, кметът на общината внася за приемане одитирания отчет заедно с одитното становище на Сметната палата за заверка на годишния финансов отчет на общината.

В доклада за изпълнение на годишния отчет се включва и информация за изпълнението на фискалните цели, както и за изпълнението на прогнозите, залегнали в бюджета. Председателят на общинския съвет **организира публично обсъждане на отчета**⁴ от местната общност, като оповестява датата на обсъждането най-малко 7 дни предварително на интернет страницата на общината и в местни средства за масово осведомяване. Публичното обсъждане се провежда по ред, определен от общинския съвет. След обсъждането Общинският съвет приема отчета, но не по-късно от 30 септември на годината, следваща отчетната година. Приетият отчет и отчетът за

⁴ 1л.140 ал.4 от ЗПФ



проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“,
договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

сметките за средства от Европейския съюз се публикуват на интернет страницата на общината.

Процедурата и съдебната практика дават основания да твърдим, че общинският бюджет е публичен и **се контролира от местната общност по ред, определен от общинския съвет** и от определените със закон компетентни органи.

Обект на оценка следва да бъдат ефективността и приложимостта реда, определен от общинския съвет във всяка от 10 общини за провеждане на обсъжданията на отчета на бюджета, както и гражданската активност и обратната връзка от тези обсъждания.

3.2 Общински дълг

3.2.1 Поемане на общински дълг

Със **Закона за общинския дълг** се уреждат условията и редът за поемането на общински дълг и за издаването на общински гаранции, както и видовете общински дълг. Кметът на общината внася предложенията за поемане на дългосрочен и краткосрочен дълг, които се разглеждат и одобряват от общинския съвет.

Кметът на общината оповестява проекта, който ще се финансира чрез дългосрочен дълг, чрез покана за обсъждане, отправена до местната общност. Поканата трябва да съдържа общите параметри на проекта - предназначение, стойност, начин на финансиране и на обезпечаване, както и мястото и датата на провеждане на обсъждането.

Обсъждането се провежда при условия и по ред, определени с наредба, приета от общинския съвет⁵.

Необходимо да се отбележи, че това е наредба, различна от наредбата, предвидена в ЗПФ, както и разликата в употребяваната терминология: Законът за публичните финанси използва термина „публично обсъждане“, а Закона за общинския дълг – „обсъждане с местната общност“.

Обект на оценка трябва да бъде наредбата за публичното обсъждане при поемане на общински дълг, нейното прилагане и участието на гражданите.

3.2.2 Контрол и мониторинг на общинския дълг

Законът за финансово управление и контрол в публичния сектор не предвижда участие на гражданите в процеса за управление и контрол на общинския дълг. Съгласно разпоредбите му кметът на общината отговаря за осъществяване на финансовото

⁵ чл.15, ал. 3 на Закона за общинския дълг



управление и контрол във всички ръководени от него структури, програми, дейности и процеси при спазване на принципите за законосъобразност, добро финансово управление и прозрачност.

За изпълнение на изискването за прилагане на адекватна и ефективна система за финансово управление и контрол, кметът на общината включва следните взаимосвързани елементи на СФУК:

- контролна среда;
- управление на риска;
- контролни дейности;
- информация и комуникация;
- мониторинг.

Кметът на общината утвърждава тригодишна Стратегия за управление на риска. Контролните дейности, целящи намаляването на риска, се анализират и актуализират най-малко веднъж годишно.

Законът за вътрешния одит в публичния сектор урежда същността, принципите и обхвата на вътрешния одит в организациите от публичния сектор, статута и функциите на структурите и лицата, които го осъществяват, както и одитните дейности по фондове и програми на Европейския съюз.

Вътрешният одит е независима и обективна дейност за предоставяне на увереност и консултиране, предназначена да носи полза и да подобрява дейността на организацията. **Вътрешният одит помага на организацията да постигне целите си чрез прилагането на систематичен и дисциплиниран подход за оценяване и подобряване ефективността на процесите за управление на риска, контрол и управление.** В обхвата на вътрешния одит попадат **всички структури, програми, дейности и процеси в организацията.**

С решение на общинския съвет в общините може да се сформира одитен комитет, който подпомага вътрешния одит, като дава становище по статута на звеното за вътрешен одит, стратегическите и годишните планове за дейността по вътрешен одит, запознава се и взема отношение по годишния доклад за дейността по вътрешен одит и по всички значими въпроси, свързани с вътрешния одит. Одитния комитет няма функции на гражданско участие в процеса на подобряване ефективността на процесите за управление на риска, контрол и управление.

Обект на оценка следва да бъде наличието на одитни комитети, тяхната публичност и отчетност и възможността на гражданите да се запознават



4 Заключение

Участието на гражданите при приемането, контрола и наблюдението на изпълнението на бюджета на общината е уредено още с приемането Конституцията на Република България. Общо в тази област трябва да се оцени, доколко промяната в технологиите и иновациите в публичния сектор изискват промяна на законовата уредба.