

Д О К Л А Д

На работна група, назначена със Заповед № Р-43 от 7 март 2011 г. на министър-председателя

Относно: Проект на Концепция за реформа на областно ниво на управление

Необходимост от промяна на управлението на областно ниво

Областта като административно-териториална единица е мястото за провеждане на регионална политика и за осъществяване на държавното управление по места, при осигуряване на съответствие между националните и местните интереси. Постигането на националните приоритети, изисква наличие на силен управленски и координационен капацитет при формулирането и изпълнението на националните политики за развитие не само на национално, но и на по-ниските териториални нива. От ключово значение за ефективността на изпълнението на политиките в различните сектори на обществения живот са механизмите за определяне на целите, разпределението на обществените ресурси и координираните усилия на всички нива на управление, за постигането на тези цели.

Анализът показва необходимост от преодоляване на съществуващата доминация на секторните политики и намирането на ефективни лостове за тяхната координация на областно равнище. Включването на териториален компонент в обхвата на секторните политики за развитие ще създаде условие за провеждането на ефективна регионална политика.

Реализирането на промяна в управлението на областно ниво следва да се разглежда като част от процеса на изграждане на по-добро и ефективно управление на страната като цяло. Ясното очертаване на нивата за формиране и изпълнение на политиките, освобождаването от несвойствени функции на отделните нива на управление, преразпределението и децентрализацията на правомощия е в основата на доброто управление. Подобна промяна има за цел не само да преразпредели и очертае компетенциите и отговорностите на отделните нива на управление. Тя трябва да допринесе за развитие и укрепване на административните структури, функциониращи на по-ниските териториални нива, за намаляване на публичните разходи при предоставяне на услуги на гражданите и бизнеса, за повишаване на административната отговорност. Целта ѝ също е да осигури прозрачност при изпълнението на административните функции, да повиши тяхната ефективност и ефикасност, да създаде условия за засилване на ролята и участието на гражданите и организациите при реализацията на политики на регионално и областно ниво. Тази промяна е обвързана и с промените, които се предприемат по отношение на управлението на средствата от ЕС за следващия програмен период. По същество тя включва в себе си разбирането и намерението на правителството да осигури максимално ефективна координация и съгласуваност при програмирането и изпълнението на политиките за развитие на Република България, чрез разработването и приемането на дългосрочен национален програмен документ за развитието на Република България – **Национална програма за развитие „България 2020“**.

Осъществяването на промяната в управлението на областно ниво ще допринесе за устойчиво развитие на територията, включително и при решаването на проблеми, свързани с демографското развитие. Промяната ще даде отражение и върху

организацията и дейността на съществуващото ниво на самоуправление – общините, които са основните административно-териториална единици, в които се осъществява местното самоуправление.

Провеждането на подобна реформа ще обхване период значително надвишаваш един правителствен мандат на управление, и в тази връзка се нуждае от максимална обществена подкрепа и активно участие на всички заинтересовани страни – Народното събрание, правителството, органите на местното самоуправление, структурите на гражданското общество.

Съществуваща рамка на управлението на областно ниво

Областта е административно-териториална единица за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавното управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси. Територията на Република България е разделена на 28 области, границите и административните центрове на които са утвърдени с Указ № 1 от 1999 г. на президента на републиката.

Областният управител като териториален орган на изпълнителната власт в областта с обща компетентност, в съответствие с конституционно определените му правомощия, осъществява държавното управление в областта и осигурява съответствие между националните и местните интереси при провеждането на регионалната политика. Областният управител се назначава от Министерския съвет и се подпомага от заместник областни управители и областна администрация. Той е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към Министерския съвет.

Ролята на областта като административно-териториална единица тясно се преплита с тази на областния управител, който осигурява провеждането на държавната политика, отговаря за защитата на националните интереси, на законността и на обществения ред и осъществява административен контрол (чл.143 от КРБ). Следва да се разграничат отделните етапи по реализирането на дадена политика: разработването – координацията – изпълнението – контролът между нивата на управление, и съответно правомощията на органите на изпълнителната власт във всеки един етап.

В тази връзка правомощията на областния управител могат да се определят в две основни насоки като:

- ✓ Правомощия по координация
- ✓ Правомощия по контрол

Част от тези правомощия са детайлно и ясно регулирани от законодателството, със съответните механизми за тяхното осъществяване, имат реално приложение, съществува добра практика в съответните областни администрации. Други правомощия, предимно отнасящи се до координацията и взаимодействието, имат по-скоро декларативен характер. Те не са подплатени от конкретни, ясно посочени механизми и ред за упражняването им в съответните закони, нито има регламент за последиците от неосъществяването им. В посока намиране на решение на този въпрос е приетото допълнение на Устройствения правилник на областните администрации (ПМС № 111 от 26.04.2011 г.) за създаване на механизъм за ефективно изпълнение на правомощията на областните управители при и по повод получаваните предложения и сигнали на граждани и организации, отнасящи се до дейността на административни структури и организациите, предоставящи обществени услуги на територията на областта, чрез създаване на нарочна комисия, ръководена от заместник областен управител.

Законодателството регламентира и отделни дейности, които са възложени за изпълнение от областния управител, но излизат извън сферата на неговата

компетентност, очертана от Конституцията на Република България. Несвойствените функции, които множество специални закони възлагат на областния управител, по-скоро го определят като „администрация”, която подпомага осъществяването на правомощията на централните органи на изпълнителната власт. Това определено не съответства на конституционния статут на областния управител.

Прегледът на правомощията на областните управители показва, че е необходимо да се оцени съществуващата законодателна уредба от гледна точка на това правомощията и отговорностите им да бъдат приведени в съответствие с логиката на управленската дейност. Така например съществуват сектори, при които на областните управители са възложени функции във всички етапи по **разработването на политика – координацията – изпълнението – контрола**. В други случаи на областния управител са възложени едновременно изпълнението и контрола.

Детайлно правомощията и отговорностите на областните управители са представени в Приложение 1.

Същевременно на областно ниво са изградени и функционират множество териториални звена на министерства и агенции, като в отделни областни центрове те надвишават петдесет.

Основните проблеми на взаимодействието, които се наблюдават между централната изпълнителна власт, съответно между нейните териториални звена, и областните управители са:

- ✓ Несистемна и некоординирана дейност на областните управители и териториалните звена при решаването на регионални задачи;
- ✓ Некоординирани секторни политики на областно ниво;
- ✓ Невъзможност на областните управители да изпълняват правомощията си по координация, поради това че териториалните звена са вертикално обвързани в йерархично ориентирани връзки с министерствата и агенциите, към чиято администрация принадлежат;
- ✓ Липса на механизми, осигуряващи взаимодействието и координацията между областния управител и териториалните звена. Областните управители са изключени от управленските процеси между министрите и техните териториални звена и не получават достатъчно информация.

Във връзка с предоставяните административни услуги на областно ниво от областните управители и от съответните териториални звена е необходимо да се извърши преглед и да се реализират промени в нормативната уредба, чрез които да се оптимизира предоставянето им, като се следват принципите за ефективност и достъпност. Като нов етап в развитието на административното обслужване следва да се пристъпи към предоставянето на интегрирани административни услуги, вкл. и предоставянето на услуги по електронен път.

Ефективното изпълнение на политиките налага координирани усилия и осигуряване на взаимнообвързаност на плановите и програмните документи в отделните сектори и тези в областта на регионалната политика и децентрализацията на държавното управление. Опитът показва необходимостта от интегрирана ефективна система за програмиране и реализация на политиките, която е фокусирана върху мерките за развитие, в т. ч. и тези финансирани със средства от ЕС, за постигане на качествено подобряване на индикаторите, характеризиращи икономическата и социалната среда. Ясното разграничаване и очертаване на отговорностите на отделните нива на управление както по приоритети – национални, регионални и местни, така и по отношение на

функциите по разработване и изпълнение на политиките, ще допринесе за създаване на коректна рамка и разпределение на отговорностите.

Необходимо е чрез функциите за координация на секторните политики областният управител да може да осигури по-ефективно взаимодействие между отделните секторни политики и политиката за регионално развитие, насочена към устойчиво регионално и местно развитие и намаляване на междурегионалните и вътрешнорегионалните различия. По този начин ще се осигури по-ясна връзка на процесите на децентрализация с тези на регионалното развитие и провеждането на държавната политика в отделните сектори.

За да водят до постигане на резултати е необходимо да се предвидят начинът и формата на взаимодействие, предоставянето на по-големи възможности на областния управител за действие с разписването на конкретни и ясно разграничени правомощия и отговорности по отношение на координацията.

Подходът при децентрализирането на функции е подходящо да следва правилото **въпросите с национално значение да се решават на национално ниво, тези с регионално значение на регионално**, а тези с местно на общинско ниво. Примерно развитието и реконструкцията на магистрали и първокласни пътища да се осъществява от Агенция „Пътна инфраструктура”, т.е. на национално ниво, а на мрежата от второкласни и третокласни пътища - на регионално ниво.

Делегирането на функции от централно към регионално или общинско ниво трябва да се предхожда от анализ на процесите и процедурите, прилагани от централната администрация.

За целите на планирането, програмирането, управлението, ресурсното осигуряване, наблюдението и оценката на регионалното развитие на територията на страната се обособяват райони. Те се разделят на три нива в съответствие с изискванията на общата класификация на териториалните единици за статистически цели, прилагана в Европейския съюз (Регламент на ЕС 1059/2003). Въз основа на това са определени районите, образуващи:

✓ **ниво 3 (NUTS 3)** – обхващат територията на отделните 28 области и представляват административно-териториални единици.

✓ **ниво 2 (NUTS 2) – 6 района с териториален обхват:**

Северозападен район, включващ областите Видин, Враца, Ловеч, Монтана и Плевен;

Северен централен район, включващ областите Велико Търново, Габрово, Разград, Русе и Силистра;

Североизточен район, включващ областите Варна, Добрич, Търговище и Шумен;

Югоизточен район, включващ областите Бургас, Сливен, Стара Загора и Ямбол;

Югозападен район, включващ областите Благоевград, Кюстендил, Перник, Софийска и София;

Южен централен район, включващ областите Кърджали, Пазарджик, Пловдив, Смолян и Хасково.

На ниво 2 част от министерствата са изградили свои териториални административни структури, напр. Министерството на регионалното развитие и благоустройството – ГД „Стратегическо планиране на регионалното развитие и административно териториално устройство”, ГД „Програмиране на регионалното развитие”, ГД „Управление на териториалното сътрудничество¹”, Дирекция за национален строителен контрол.

¹ Териториалните звена на главна дирекция УТС на МРРБ имат специфичен териториален обхват на изпълняваните функции, различен от териториалния обхват на районите от ниво 2. Това е продиктувано от обхвата на програмите за трансгранично сътрудничество.

Варианти на нов модел на управление на територията на областно ниво

Засилването на ролята на регионалното и областното ниво на управление може да бъде постигнато чрез:

- оптимизиране на структурите на държавната администрация и прехвърляне на функции и компетенции към по-ниски нива
- доближаване на услугите до гражданите при спазване на принципите за достъпност и ефективност
- подобряване на координацията, при реализирането както на хоризонталните, така и на секторните политики.

За постигането на тези цели е необходимо моделът на областното ниво на управление да съчетава принципите на самоуправлението с тези на държавното управление по места.

I. Такъв модел, който може да бъде предмет на обсъждане, включва:

1. Административно-териториално устройство, съответстващо на общата тенденция в Европа към създаване на по-големи административно-териториални единици и на по-добри условия за активно участие на регионите в планирането и усвояването на структурните фондове.

1.1. Конституиране на 6 области. Териториалният обхват на 6-те области съответства на районите от ниво 2 по ЗРР.

В рамките на 6-те нови области остават да функционират 28 района, които не са административно-териториални единици (или са АТЕ – Конституцията дава възможност и за двата варианта) и имат значение при осъществяване на определени функции и предоставяне на услуги. Наименованията на районите, техните граници и общините, включени в тях, съвпадат с тези на досегашните 28 области. С оглед осъществяването на правомощията за контрол по законосъобразност на актовете на общинските съвети е целесъобразно запазването именно на подобни структури на настоящото ниво.

1.2. Органи на управление на областно ниво.

6 областни управители, назначавани от Министерския съвет, подпомагани от областни администрации. Областните управители са първостепенни разпоредители с бюджетни кредити.

Алтернативен вариант е да се запази сега действащата система за финансиране на областните администрации, съгласно която областният управител е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към първостепенния разпоредител с бюджетни кредити по бюджета на Министерския съвет.

6 Областни съвета (ОблС) – ОблС обединява функциите на досегашните Регионален и Областен съвет за развитие. ОблС решава и всички основни въпроси с надобщински характер, както и всички въпроси свързани с планирането. Съпредседатели на ОблС са Областният управител и Председателят на областния съвет. Председателят на ОблС се избира измежду членовете на ОблС. Членовете на съвета (без ОУ) се определят по решение на общинските съвети на общините в съответния район, пропорционално на броя на населението в района.

1.3. В резултат на реформата чрез този модел ще се постигнат следните резултати:

- ✓ Създаване на по-големи административно-териториални единици (региони) с относително самостоятелно управление в съответствие с общата тенденция в Европа - Европа на регионите.
- ✓ Осигуряване на по-добри предпоставки за активно участие на регионите/областите в планирането и усвояването на структурните фондове.

- ✓ Предоставяне на водещата роля на органите на областно/регионално управление при определянето и реализирането на основните цели и приоритети за развитието на областите/регионите.
- ✓ Намаляване на структурите, участващи в процеса на планиране и програмиране на регионалното развитие (отпада необходимостта от Регионален съвет за развитие – неговите функции се поемат от ОблС), като по този начин се опростяват процедури, съкращават се срокове, намалява се броят на документите, както и необходимите за това финансови и човешки ресурси.
- ✓ Използване на наличния капацитет за програмиране и управление на областно/регионално ниво, вкл. капацитета на съществуващите териториални звена в районите за планиране.
- ✓ Съчетаване на националните и местните интереси чрез прякото участие на представителите на правителството и общините в ОблС, както и възможност за избиране от общините на съпредседател на съвета.
- ✓ Превръщане на областните стратегии за развитие в основен документ за планиране, програмиране и изпълнение на областната/регионалната политика.
- ✓ Създаване на възможност за разработване на Областни/Регионални оперативни програми, чрез които да се използват фондовете на ЕС за социално-икономическо развитие на цели области/региони в страната.
- ✓ Разширяване на функциите на Областните съвети в посока създаване на механизъм за съгласуване и контрол при кандидатстване и изпълнение на проекти (вкл. и общински) по оперативните програми.

2. Преструктуриране на държавната администрация на регионално/областно ниво, с цел оптимизиране на функции и дейности, финансов и човешки ресурс.

2.1. Този модел предвижда в 6-те областни центъра да функционират 6 областни администрации.

2.2. В 28-те района (в центровете на досегашните 28 области) да се създадат изнесени структури (дирекции, отдели) на 6-те областни администрации като се използват ресурсите и капацитета на досега съществуващите областни администрации.

2.3. В състава на 6-те областни администрации и техните 28 изнесени структури да преминат териториалните звена на централната изпълнителна власт (на регионално, областно и общинско ниво), с изключение на някои специализирани териториални звена на МВР, МО, МФ, НАП, Агенция Митници, ГД „Гражданска въздухоплавателна администрация”, изпълнителните агенции към МТИТС, ДФЗ - РА и др. По този начин ОУ ще осъществява общото ръководство и контрол върху дейността на териториалните звена, а методическото ръководство на тези звена ще се осъществява от централните администрации – министерства и агенции.

2.4. В резултат на реформата ще се постигнат следните резултати:

- ✓ Координирано провеждане на секторните политики от централно към местно ниво, в синхрон с областната/регионалната политика.
- ✓ Подобряване на координацията между централните и териториалните органи на изпълнителната власт при осъществяване на държавната политика по места и провеждането на ефективна регионална политика.
- ✓ Оптимизиране и ефективно използване на наличните ресурси (финансови и човешки) на областно ниво – обединяване на общата администрация и запазване на териториално изнесени звена в сега съществуващите области, осигуряващи осъществяването на основните правомощия на областния управител.
- ✓ Подобряване на контрола и качеството при предоставянето на публични услуги (включително при евентуално сваляне на част от регулациите – лицензионни и регистрационни режими, от централно на териториално ниво) чрез

преминаването на териториалните звена на министерствата и агенциите на пряко подчинение на ОУ.

- ✓ Преодоляване на проблемите, свързани с координацията и контрола от страна на ОУ спрямо териториалните звена на областно/регионално, поради преминаването на последните на пряко подчинение на ОУ.
- ✓ Отпаднала необходимост от съществуването на областно ниво на консултативни съвети и комисии като модел на координация на секторните политики, показал ниската си ефективност.
- ✓ Прехвърляне на съответния експертен капацитет и финансов ресурс без да се налага осигуряването на допълнителен такъв. Обратното, ще се постигне значителна икономия на бюджетни средства от обединяването на общата администрация от всички звена на областно/регионално ниво.

За осъществяването на промяната чрез този модел е необходимо разработване и предлагане на пакет от законодателни промени, вкл. и на Конституцията на РБ. Промяната в законодателната рамка налага анализ и промяна в Административнопроцесуалния кодекс, Закона за администрацията, Закона за регионалното развитие и подзаконовите актове по прилагането му, специални закони и подзаконови актове и др.

II. Децентрализиран модел на управление, предвиждащ въвеждане на второ ниво на самоуправление

1. Административно-териториално устройство

Обсъждането на такъв модел налага първо да се отговори на въпроса кое от междинните нива – областно или район от ниво 2 е по-подходящо за въвеждане като второ ниво на самоуправление. Целта на реформата предполага това да е районът от ниво 2.

Разделянето на територията на страната на по-големи административно-териториални единици от сегашните области създава реална база за оптимизиране на процесите на управление, за намаляване на административните разходи и мобилизиране на ресурсите и капацитета за решаване на специфичните проблеми на територията, при това в мащаб, който позволява да се постигне по-добра съгласуваност с политиките и дейностите на национално ниво. Постига се и желаното „доближаване” на решаването на проблемите до гражданите, което е ключово за демократичните държави.

2. Органи на управление.

2.1. Администрацията на ниво район се ръководи от регионален управител/губернатор, който е представител на правителството в района. Той е назначаем.

2.2. Всяка област (район от ниво 3) се управлява от областни управители, които изпълняват функции на заместник регионални управители в съответните области и ръководят работата на териториалните звена на регионалната администрация, локализирани в областните центрове. Тези звена ще са част от сегашните областни администрации, които са силно редуцирани. Областните управители също са назначаеми.

2.3. На ниво район (NUTS 2) функционират Регионалните съвети за развитие, като техните функции бъдат разширени и дефинирани отново в контекста на въведеното второ ниво на самоуправление.

2.3. Председателят на РСР може да е избираем.

2.4. Предимствата на този избор са :

- Редуцира се администрацията на национално ниво и се изграждат административни структури на ниво район (NUTS 2) с териториални звена в областите.
- Ще се използва капацитета на служителите в деконцентрираните структури на централните ведомства на територията на районите и областите в страната, които ще се превърнат в ключови звена на администрацията която ще функционира на нивото на районите от ниво 2 и областите.
- Намалява се броя на служителите в общата администрация, тъй като сега такава има във всяка област, а в бъдеще ще бъдат 6 във всеки район от ниво 2.
- Специализираната администрация ще се изгради на нивото на районите от ниво 2, но там където спецификата на функциите и изпълняваните дейности изисква организирането им на ниво област ще се предвиди функционирането на териториални звена на администрацията на това ниво, които да ги изпълняват.
- Разделянето на територията на страната на по-големи административно-териториални единици от сегашните области създава реална база за оптимизиране на процесите на управление, намаляване на административните разходи и мобилизиране на ресурсите и капацитета за решаване на специфичните проблеми на територията, при това в мащаб, който позволява да се постигне по-добра съгласуваност с политиките и дейностите осъществявани на национално ниво. Постига се и желаното „доближаване” на решаването на проблемите до гражданите, което е ключово за демократичните държави.
- Ще се намалят разходите за издръжка на администрацията, а същевременно ще се повиши значително нейната ефективност и отговорност;
- Изнасянето на решаването на проблемите на ниво район или област ще мобилизира партньорите за по-активно участие за реализацията на политиките;
- Създават се по-добри условия за реализация на съвместни проекти на общини, основани на общ обществен интерес.

2.5. Финансовото осигуряване на дейностите и услугите, които ще се осъществяват от второто ниво на самоуправление е свързано с промени в законодателството за държавния бюджет, където шестте района следва да станат първостепенни разпоредители с бюджетни кредити. Така районите наистина ще могат да провеждат активна собствена политика, която ще отговори в най-голяма степен на техните проблеми, нужди и очаквания.

2.6. Въвеждането на второто ниво на самоуправление е свързано с подготвителен процес, в рамките на който да се създадат съответните административни структури, да се развие капацитета им, да се изготви нормативната база от закони, правила, наредби и инструкции, които ще бъдат прилагани при новата форма на управление. Преходът към второ ниво на самоуправление следва да е плавен, за да може обществото и институциите да се подготвят за това.

2.7. Реформата предполага два етапа:

- Дейности по подготовката за прехода към въвеждане на второ ниво на самоуправление в периода 2011-2020 г.;
- Реално осъществяване на пълната реформа в управлението на държавата в 2021 г.

До тогава е подходящо да се запази сегашното административно-териториално устройство на страната, но следва да се проведе административната реформа, за преструктуриране на администрацията, която ще засегне почти всички централни ведомства и административните структури на всички териториални нива.

2.8. Важно предимство на представения модел за преход към нова форма на управление е и разсредоточаването във времето на финансовите ресурси необходими за реализацията на административните промени. За страна като България, която е засегната

сериозно от финансовата криза в икономически и социален план, това е особено важно с оглед спазването на бюджетната дисциплина и свързаните с това ограничения.

2.9. Създаването на второ ниво на самоуправление е свързано с промени в Конституцията на Република България и Закона за административно-териториалното устройство. Тези промени е трудно да се осъществят в обозримо кратък срок, с оглед отчитането им в процеса на стратегическо планиране и програмиране за периода 2014 - 2020 г.

III. Като алтернативен вариант би могъл да се разглежда и вариант за запазване на настоящото административно-териториално устройство, като усилията се насочат към засилване на контролните и координационни правомощия на областните управители, които да:

- Осигурят осъществяването на контролните функции по отношение на дейността на териториалните звена на централната администрация в областта и района от ниво 2;
- Гарантират прилагането на механизми за координация на секторните стратегии със стратегиите за регионално и местно развитие, вкл. като съгласуват секторните стратегии за развитие преди приемането им от компетентния орган;
- Възложат организирането на разработването и приемането на регионалните планове за развитие, на областните стратегии и на програма за устойчиво регионално и местно развитие;
- Позволят по-активното участие в политиката за устройство на територията като организират разработването на устройствените схеми за района;
- Осигурят ефективен контрол при осигуряването на съответствие между устройствените схеми и документите за стратегическо планиране на регионалното развитие за територията на района и в тази връзка да инициират промени в съответните документи;
- Създадат условия за ефективна координация на работата на органите на изпълнителната власт и на техните администрации на територията на областта и взаимодействието им с местните власти, вкл. да контролират и съгласуват предложенията на местните власти при подготовката на проекти по оперативните програми, с цел защита на обществения интерес;
- Осигурят реализирането на проекти с важно значение за областта и региона, които да бъдат отчетени при разработването на оперативните програмим прилагането на финансов инструмент за намаляване на вътрешнорегионалните различия за територията на съответната област; оценка на ефективността на финансовите инструменти за регионално и местно развитие, прилагани по отношение на района и областите в него на база на реалното въздействие върху процесите на развитие;
- Контролират и съгласуват предложенията на местните власти при подготовката на проекти по оперативните програми, с цел защита на обществения интерес;
- Прехвърлят отговорности, свързани напр. с политиката за развитие и поддържане на второкласните и третокласните пътища от републиканската пътна мрежа, осъществяване на функции по строителен контрол на територията на района и областите в него и др.

Такава промяна обаче само донякъде би отговорила на целта за изграждане на по-добро и ефективно управление на страната. Този вариант не решава проблемите пред функционирането на ниво NUTS 2, където създадената схема за управление е крайно неефективна. Тя само частично решава основните проблеми на взаимодействието между централната изпълнителна власт и областните управители.

IV. Промяна в начина на управление на програмите, съфинансирани от фондовете на ЕС чрез засилване на децентрализацията в управлението им.

1. Изграждане на нова система за управление на програмите след 2013 г.

Създаване на Агенция за развитие – нова централизирана структура, обединяваща Централното координационно звено, Сертифициращ орган и всички Управляващи органи на ОП, както и обособяването на шест Междинни звена на ниво NUTS 2. Те ще обединяват деконцентрираните регионални структури на УО и въобще на изпълнителната власт. Така предложената структура ще доведе до централизация на национално ниво (обединение на всички УО) и същевременно до децентрализация на регионално ниво (подготовка на всички схеми, процедурни наръчници, формуляри за кандидатстване, оценка на проекти, функции по контрол и наблюдение). Когато спецификата на програмата налага, администрациите, определени за междинни звена по съответната оперативна програма, могат да се изградят централизирано.

Като алтернативен вариант, през следващия програмен период в министерствата, които сега управляват ОП, трябва да останат дирекции, които да функционират като Междинни звена, изпълняващи функции по управлението на ОП, делегирани им от УО, по смисъла на законодателството на ЕС. При това решение част от функциите и дейностите по управлението на програмите ще остане на ниво министерства. Същевременно създадените териториални звена на управляващите органи на оперативните програми 2007 - 2013 г. в районите от ниво 2 могат да бъдат укрепени и доразвити в периода 2014 - 2020 г., когато ще продължат да функционират като териториални звена, но на междинните звена в министерствата. Така ще се създадат условия за по-висока степен на приемственост между административните звена и структури, които участват в управлението на ОП в сегашния програмен период и тези които ще участват в бъдеще.

Необходимо е да се отчете спецификата на Програмата за развитие на селските райони в сравнение с оперативните програми. ПРСР се изготвя в съответствие с приоритетите на стратегическите насоки на Общността. Подкрепата се осъществява по определените в първичното законодателство на ЕС специфични правила за Европейския фонд за развитие на селските райони, които се различават съществено от тези на оперативните програми по отношение на управлението, мерките, изплащането на помощта и контрола.

Към настоящия момент ЕК не е направила предложения за промяна на функциите на органите по управление и разплащане на средствата по ПРСР.

По тази причина мерките, целите, програмирането, както и органите, които ще са компетентни по отношение на управлението и разплащането на средствата по Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, Европейския фонд за гарантиране на земеделието и Европейския фонд за рибарство, не са обект на тази концепция.

2. Организационно изграждане. След одобрението на новата структура за управление на средствата от ЕС за следващия програмен период ще стартира процес на създаване на административен капацитет в регионалните структури – Териториалните междинни звена на ниво NUTS 2.

С оглед засилването на функциите и ролята на областните управители, свързани с изпълнението на оперативните програми е необходимо прилагането на следните мерки в периода до 2013 г.:

- ✓ Засилване на координацията и комуникацията между областните управители в съответния район от ниво 2 и териториалните звена на УО на оперативни програми;

- ✓ Засилено участие на представители на ТЗ на УО на ОП в заседанията на Областните и Регионалните съвети за развитие - представяне на напредъка по ОП, отваряне на нови схеми, потенциални бенефициенти;
- ✓ Предоставяне на необходимата конкретна информация от ТЗ на УО на ОП, съобразно потребностите на областните администрации;
- ✓ Ежегодно отчитане на работата на регионалните отдели на ОПРР и на другите ТЗ на УО на ОП в регионалните съвети за развитие;
- ✓ Засилване на ролята и правомощията на областните управители при комуникацията и координацията с местните власти.
Мерки, които трябва да се реализират през периода 2014 - 2020 г.:
- ✓ Въвеждане на системата за предоставяне на глобална безвъзмездна финансова помощ на областно ниво за определени секторни политики (за развитие на регионалната пътна инфраструктура-пътища 2-ри и 3-ти клас, туризъм, социална инфраструктура с надобщинско значение и др.), като бенефициент би могла да бъде областната администрация;
- ✓ Активно включване на областните управители в предстоящия процес по програмиране на новите оперативни програми, особено при обсъждането в районите от ниво 2 и въвеждането на задължителни приоритети за всички държави-членки и необходимостта да бъдат отчитани нуждите и особеностите, нивото на социално-икономическо развитие, възможностите и ограниченията пред всеки отделен район;
- ✓ Подобряване на координацията и съгласуваността между заинтересованите страни (вкл. областните администрации) в изготвянето на общинските планове за развитие, областната стратегия за развитие, регионалните планове за развитие и оперативните програми, в светлината на предстоящия нов програмен период 2014-2020 г.

3. Очаквани ефекти – подобряване на координацията, осигуряване на по-добра допълняемост на интервенциите по отделните фондове, регионализация на процеса на програмиране и изпълнение, намаляване на действащите контроли.

Нормативни актове, подлежащи на промяна: Предвижда се новата система за управление на средствата от ЕС през следващия програмен период да бъде нормативно уредена в Закон за управление на средствата от ЕС. Необходими са промени в специалните закони и подзаконовите актове, уреждащи институционалната уредба и унифициране на процедурите при усвояване на европейските фондове за следващия програмен период.

Постигането на подобен резултат предполага промени основно в Административнопроцесуалния кодекс, Закона за администрацията, Закона за регионалното развитие и подзаконовите актове по прилагането му.

Организация, подготовка и реализиране на промените

Цялостното провеждане на реформата и в двата варианта в кратък срок крие рискове за управлението, тъй като е свързана с решаването на следните въпроси:

- ✓ Реформиране на административните структури, функциониращи на териториално ниво, с цел преминаване към новата организация на управление, вкл. обучение на служителите;
- ✓ Разработване на нови правила, процедури и механизми за координация и контрол, които да бъдат прилагани при въведената нова форма на управление във всяка административна структура;

- ✓ Осъществяване на съществени законодателни промени, които ще обхванат множество закони, свързани с регулирането на обществените отношения във връзка с организацията и осъществяването на процеса на управление, като реформата може да породи необходимост и от промени в Конституцията;
- ✓ Изграждане, вкл. и запазване на създадения административен и институционален капацитет, в който държавата вече е инвестирала;
- ✓ Финансово осигуряване на дейността на новосъздадените административни структури.

В тази връзка провеждането на реформата следва да премине на етапи, което ще позволи преодоляването на посочените рискове. Едновременно с това в процеса на провеждане на реформата могат да се проследяват осъществяваните промени, ефектите от предприетите действия и при необходимост да се предприемат коригиращи дейности.

Следва да се има предвид, че реформата в областното, респ. въвеждането на регионално ниво на управление/самоуправление, неизбежно е свързана и с реформа във местното самоуправление.

Реформата следва да получи широка подкрепа, поради което обсъждането на концепцията е необходимо да премине през следните нива:

- ✓ Съвет за децентрализация на държавното управление
- ✓ Съвет за административна реформа
- ✓ Съвет за развитие
- ✓ Министерски съвет
- ✓ Народно събрание

В процеса на реализация на реформата за участие в работни групи, обсъждания и експертиза е необходимо да бъдат привлечени:

- ✓ Органите на местно самоуправление
- ✓ Неправителствения сектор.

План-график за извършване на промените

Етапи	Описание	Отговорна институция													
			2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Подготвителен	Определяне на орган, отговарящ за реформата <ul style="list-style-type: none"> ✓ изготвяне на план за действие ✓ формиране на работни групи 														
	Законодателно регламентиране на механизми за координация и контрол от областните управители	МС СДДУ САР													
	Прецизиране на обхвата и броя на услугите, предоставяни от областните управители <ul style="list-style-type: none"> ✓ Анализ на съществуващите услуги и промени в списъка с услуги ✓ Промени в законодателството 	СДДУ САР ОУ АМС министерства													
	Засилване на координацията,	СДДУ													

	при реализирането на хоризонталните и на секторните политики, промяна на ролята на съветите за развитие на регионално и областно ниво ✓ Промяна в ЗРР и др.	САР ОУ АМС министерства																		
Реализиране на административна реформа	Преглед на действащото законодателство с цел прехвърляне на функции и компетенции от централно към по-ниски нива на управление ✓ Реализиране на законодателни инициативи	Министерства МС НС																		
	Оптимизиране и изграждане на структури на държавната администрация на областно и регионално ниво	Министерства СДДУ САР																		
	Изграждане на административен и институционален капацитет на ниво 2 и ниво 3	Министерства САР ИПА																		
	Отразяване на промените в стратегическите и програмни документи като се дефинират новите териториални единици за статистически цели по смисъла на Регламент 1059 /2003 г. и отчитане при разработването на оперативните програми за периода след 2020 г.	МС НС																		
Завършващ	Реализиране на промени Конституцията - ново административно-териториално устройство	НС																		
	Въвеждане на второ ниво на самоуправление	НС																		

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

РОСЕН ЖЕЛЯЗКОВ

главен секретар на Министерския съвет

ЧЛЕНОВЕ:

**ЕКАТЕРИНА
ЗАХАРИЕВА**

заместник-министър на регионалното развитие и благоустройството

ВЕСЕЛИН ЗЛАТЕВ

съветник към политическия кабинет на министър-председателя

ТАНЯ ХРИСТОВА	началник на политическия кабинет на министъра по управление на средствата от Европейския съюз
БОРЯНА ПЕНЧЕВА	заместник-министър на финансите
ИВЕЛИНА ВАСИЛЕВА	заместник-министър на околната среда и водите
ВАЛЕНТИНА СИМЕОНОВА	заместник-министър на труда и социалната политика
ПЪРВАН РУСИНОВ	заместник-министър на транспорта, информационните технологии и съобщенията
СВЕТЛАНА БОЯНОВА	заместник-министър на земеделието и храните
ЕВГЕНИ АНГЕЛОВ	заместник-министър на икономиката, енергетиката и туризма
ТОДОР ЧОБАНОВ	заместник-министър на културата
ИВАН НОВКИРИШКИ	областен управител на област Плавен
КРАСИМИР ЖИВКОВ	областен управител на Софийска област
ИВАН ТОТЕВ	областен управител на област Пловдив

ГИНКА ЧАВДАРОВА

изпълнителен директор на Националното
сдружение на общините в Република
България

ВЕСКА ЯНЕВА

началник на отдел „Административна и
регионална координация” в администрацията
на Министерския съвет

Приложение 1 - Правомощия и отговорности на областните управители

Областният управител е териториален орган на изпълнителната власт в областта с обща компетентност. Той осъществява държавното управление в областта и осигурява съответствие между националните и местните интереси при провеждането на регионалната политика. Областният управител се назначава от Министерския съвет. При осъществяване на своите правомощия областният управител се подпомага от заместник областни управители и областна администрация.

Правната рамка, очертаваща статута и правомощията на областния управител, съответно структурата, функциите и дейността на ръководената от него администрация е заложена в Конституцията на Република България, Закона за администрацията и Устройствения правилник на областните администрации. Статутът на областния управител се определя от следните характеристики, на базата на съвкупност от различни критерии:

Таблица 1

Критерии	Характеристика
според вида органи на власт	<i>орган на изпълнителната власт</i>
според принадлежността към държавните органи/органи на местното самоуправление и администрация	<i>държавен орган</i>
според функционалната компетентност (обща/специализирана)	<i>орган с обща компетентност</i>
според териториалния обхват на компетентност (централен/териториален)	<i>териториален орган</i>
според начина на вземане на решения (колективен/едноличен)	<i>едноличен орган</i>
според степента администрация (първостепенен/второстепенен разпоредител)	<i>второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към Министерския съвет</i>
според начина на конституиране (избираем/назначаем)	<i>назначаем орган</i>

Областният управител отговаря за опазването и защитата на държавната собственост, осигурява спазването на законността, обществения ред и сигурността на

територията на областта. Съгласно чл. 29, ал.1 от Закона за администрацията, областният управител е едноличен орган на изпълнителната власт в областта, който осъществява държавното управление по места и осигурява съответствие между националните и местните интереси при провеждане на регионалната политика. Координира и контролира дейността на териториалните звена на министерствата и на другите административни структури на изпълнителната власт на територията на областта и контролира изпълнението на актовете и действията на ръководителите им. Осъществява контрол за законосъобразност на актовете на кметовете на общини и общинските съвети.

В Закона за администрацията и в Устройствения правилник на областните администрации са очертани основните правомощия на областния управител като орган на изпълнителната власт и орган по назначаване. Тяхното съдържание и форми на проявление са регламентирани в общи и специални закони и в подзаконови нормативни актове .

Част от тези **правомощия са детайлно и ясно регулирани от законодателството**, със съответните механизми за тяхното осъществяване, имат реално приложение, съществува добра практика в съответните областни администрации (напр. свързаните с управлението и разпореждането с държавна собственост по Закона за държавната собственост).

Други **правомощия**, предимно, **отнасящи се до координацията и взаимодействието**, имат **по-скоро декларативен характер**. Те не са подплатени от конкретни, ясно посочени механизми и ред за упражняването им в съответните закони, нито има регламент за последиците от неосъществяването им (Закон за насърчаване на инвестициите, Закон за насърчаване на заетостта, Закон за енергийната ефективност и др.).

Законодателството регламентира и отделни **дейности**, които са **възложени за изпълнение от областния управител, но излизат извън сферата на неговата компетентност, очертани от Конституцията на Република България**. (напр. по Закона за културното наследство да осигурява „необходимите материалните и организационно-технически условия за дейността на регионалните инспекторати, по Наредбата за ГКПП – да изгражда и поддържа указателните табели и надписи на български и на английски език, обозначаващи зоната и реда за преминаване през ГКПП; да осигурява дейностите по озеленяване). Несвойствените функции, които множество специални закони възлагат на областния управител по-скоро го определят като „администрация”, която подпомага осъществяването на правомощия на централните органи на изпълнителната власт, което не съответства на конституционния статут на областния управител.

Кръгът от отговорности на областните управители по различните секторни политики са представени в таблица 2.

Таблица 2. Правомощия на областните управители

Секторна политика	Характеристика на правомощието по секторни политики			
	Разработване	Координация Съгласуване	Изпълнение	Контрол
Област на секторната политика				
Данъчна политика и финансов контрол				

Енергетика				
Енергийна ефективност				
Здравеопазване				
Контрол върху наркотичните вещества				
Земеделие				
Земеделски земи				
Ветеринарномедицинска дейност				
Тютюн и тютюневи изделия				
Гори				
Икономика				
Туризъм				
Инвестиции				
Занаяти				
Цени				
Култура и образование				
Културни институти				
Спорт				
Околна среда				
Защитени територии				
Подземни богатства				
Води				
Лечебни растения				
Биологично разнообразие				
Опазване на околната среда				
Отбрана				
Правосъдие и вътрешни работи				
Обществен ред				
Правосъдие				
Управление при кризи				
Гранични контролно-пропускателни пунктове				
Гражданска регистрация				
Регионална политика				
Административно-Териториално устройство				
Регионално развитие				
Устройство на територията				
Социална политика и заетост				
Интеграция на хора с увреждания				
Етнически и демографски въпроси				
Заетост				
Телекомуникации и				

информационни технологии				
Комуникационна свързаност и широколентов достъп до интернет				
Информационни технологии и електронно управление				
Транспортна политика				
Автомобилен транспорт				
Железопътен транспорт				
Безопасност на движението				

Прегледът на правомощията на областните управители, чиято характеристика е очертана в таблица 2, индикира още един проблем, който заслужава особено внимание. Прави впечатление, че голяма част от правомощията и отговорностите на областния управител при осъществяване на отделни функции противоречат на логиката на управленската дейност. Така например при осъществяването на функции в областите води, лечебни растения, управление при кризи, областният управител е включен във всички етапи: **разработване на политика – координация – изпълнение – контрол**. В други случаи (земеделски земи, подземни богатства) на областния управител са възложени едновременно изпълнението и контрола. Би следвало **да се изясни чия и докъде е отговорността за изпълнението и спрямо кого се упражнява контрола**. Отделно от това, в някои случаи на областния управител са възложени очевидно несвойствени функции – например разработването на политика в областта на енергийната ефективност. В секторната политика “Данъчна политика и финансов контрол” специалното законодателство не предвижда правомощия на областните управители.