АНАЛИЗ НА НУЖДИТЕ ОТ ОБУЧЕНИЕ НА МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Изготвен от:
Фондация за реформа
в местното самоуправление

София,
ноември 2023

Funded
by the European Union

EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

Съдържание

СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ 4
СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ 5
СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ 6
ВЪВЕДЕНИЕ 7
РЕЗЮМЕ 9
МЕТОДОЛОГИЯ 13
СИСТЕМА НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ 15
Законодателна рамка на местното самоуправление 15
Местни избори 17
Регионални власти в България 17
Размер на общините в България 18
Местни финанси 18
Органи на местно самоуправление 20
Местна администрация 20
Сфери на местното самоуправление 21
Междуобщинско сътрудничество 21
Гражданско участие в местното самоуправление 22
Обща оценка на състоянието на местното самоуправление – какво не работи? 23
ОЦЕНКА НА СИСТЕМАТА НА МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ 25
Оценка на качеството на живот 25
Състояние на местното самоуправление в България 26
Стратегическо планиране и оценка на качеството на администрацията 29
Обща оценка на местната администрация 31
Привлекателност на работата в местната администрация 35
Мотивация на служителите в местната администрация 37
Обучения – предпоставки и реалност 40
Обучения – текущо състояние и възможност за подобрение 41
Още мнения от интервютата 57
ПРЕПОРЪКИ 61
ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА 63

Този документ е изготвен с финансовата подкрепа на Европейския съюз.

Неговото съдържание е отговорност единствено на автора(ите). Гледните точки, изразени тук, по никакъв начин не могат да се считат за отразяващи официалното становище нито на Европейския съюз, нито на Съвета на Европа.

Дизайн и оформление на корицата:
Аник Вебер

СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ

Таблица 1	Брой общини по население към 31.12.2022 г.	18
Таблица 2	Приоритетизиране на общинските функции	26
Таблица 3	Пречки, създаващи трудности на общините	28
Таблица 4	Степен на трудност при изпълнение на задачите в различните области на компетентност	33
Таблица 5	Фактори, свързани с работата на местната администрация	34
Таблица 6	Фактори, които правят работата в общината привлекателна	36
Таблица 7	Мотивация на служителите в общинската администрация	38
Таблица 8	Видове методи за мотивиране и възнаграждения на служителите	39
Таблица 9	Приоритети на необходимостта от обучение	44
Таблица 10	Обучение за по-голяма лична ефективност	45
Таблица 11	В кои области са се обучавали служителите през 2023 г.	50
Таблица 12	Кои служители участват в обученията	51
Таблица 13	Фактори за подбор на служителите за обучения	52

СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ

Фигура 1	Структура на местните приходи, 2021 г.	19
Фигура 2	Оценка на общината като място за живеене	25
Фигура 3	Основни приоритети на общината	27
Фигура 4	Общини със системи за управление на качеството	30
Фигура 5	Период на извършена самооценка	31
Фигура 6	Оценка за ефективността на общинската администрация	31
Фигура 7	Как да се подобри ефективността на общинската администрация	32
Фигура 8	Оценка за привлекателност на общинската администрация	35
Фигура 9	Оценка за личната позиция за привлекателността на общината	37
Фигура 10	Как се анализира удовлетвореността на общинските служители	39
Фигура 11	Проблеми, причинени от недостатъчна подготовка на служителите	42
Фигура 12	Задължени ли са служителите да подобряват своята квалификация	42
Фигура 13	Как е формулирано задължението за обучение	43
Фигура 14	Оценка за необходимостта от обучение	43
Фигура 15	Колко често се участва във външно обучение?	46
Фигура 16	Участие на служителите в обучение в предходната година	46
Фигура 17	Вид на обученията	47
Фигура 18	Организатори на обученията	47
Фигура 19	Институции, организиращи обученията	48
Фигура 20	Обща оценка за обученията на НСОРБ	49
Фигура 21	Фактори, влияещи върху избора на служителя да участва в обучение – най-важни	52
Фигура 22	Размер на средствата за обучение	53
Фигура 23	Организиране на вътрешни обучения	54
Фигура 24	Кой подпомага вътрешните обучения	55
Фигура 25	Участия в други форми на обучения	56
Фигура 26	Как се анализират нуждите от обучение	57

СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ

GDPR	General Data Protection Regulation (Общ регламент за защитата на данните)
ЕС	Европейски съюз
ЗАТУРБ	Закон за административно-териториалното устройство на Република България
ЗДС	Закон за държавния служител
ЗМДТ	Закон за местните данъци и такси
ЗМИ	Закон за местните избори
ЗМСМА	Закон за местното самоуправление и местната администрация
ЗОС	Закон за общинската собственост
ЗРР	Закон за регионалното развитие
ЗТДСОГГ	Закон за териториалното деление на Столична община и големите градове
ЗУТ	Закон за устройството на територията
ИКТ	Информационни и комуникационни технологии
ИПА	Институт за публична администрация
НПО	Неправителствена организация
НСОРБ	Национално сдружение на общините в Република България
ПИРО	План за интегрирано развитие на общината
СоЕ	Съвет на Европа
ФРМС	Фондация за реформа в местното самоуправление
ЦЕДУ	Център за експертизи и добро управление

ВЪВЕДЕНИЕ

Регулацията на публичната администрация в България е във ваканция. Държавната служба е оставена на самотек, няма институция, която да осъществява мониторинг на състоянието ѝ. Още повече това важи за местните власти. Конкурсната система за назначения работи предимно за ниските длъжности, заплатите са ниски, за средства за обученията се разчита на проекти. И това е един от парадоксите на нашата страна – в периоди на политически борби и липса на редовни правителства местните власти продължават да работят, доказвайки, че *„общините са гръбнак и кръвоносната система, и всичко в тялото на държавата. С политическите вълнения се изчерпаха всякакъв тип термини и терминологии, но без местна власт категорично държавата щеше да е в още по-жесток упадък“*[1].

В същото време *„гражданите очакват от местната власт всичко, защото това е единственият орган на властта, до който гражданите имат пряк достъп. Те очакват от нас всичко, което е в правомощията на местната власт, заедно с това, всичко което е в правомощията на държавата, на електроразпределителните дружества, на дружествата за водоснабдяване. Това е напълно разбираемо, защото те нямат достъп до други структури на властта.“ (Кмет на малка община)*

В тази ситуация е необходимо да се започне системна работа в подкрепа на местните власти. А може би този процес ще бъде и начало на отдавна назрялата реформа за подобряване на правната и институционална рамка за публичната администрация в България като цяло.

Този анализ на нуждите от обучение е извършен в рамките на проект *„Развитие на фискалната децентрализация и подобряване на местното финансово управление в България“*, съвместен проект, финансиран от Европейския съюз чрез Инструмента за техническа подкрепа (DG Reform) и Съвета на Европа, и изпълняван от Центъра за експертизи и добро управление на Съвета на Европа.

Целта на настоящия Анализ на нуждите от обучение е да бъде основа за подготовката на Национална стратегия за обучение и изграждане на капацитет на местното самоуправление в България.

Докладът обединява резултатите от качествени и количествени изследвания, проведени от Националното сдружение на общините в Република България и Фондацията за реформа в местното самоуправление.

1. Тук и нататък в документа текстът в курсив е цитат от проведените от ФРМС интервюта с кметовете на общини.

Този доклад предлага синтез на три вида данни (гледни точки) относно нуждите от обучение:

- позицията относно съществуващата система на обучение, потребностите от обучение на избраните и назначените служители на местно ниво в България. Информацията в голяма степен изразява гледната точка на служители в местната администрация, общински съветници и кметове;
- оценки на проблемите при функционирането на местните власти в процеса на предоставяне на услуги за гражданите и бизнеса и изпълнението на компетенциите им;
- визията за успешна община, която се споделя от служителите в местната власт и стъпките за нейното изграждане и развитие.

Докладът анализира и системата на местно самоуправление в България, както като състояние, така и в процес на развитие. Завършването на необходимите реформи за вграждане на местното самоуправление в системата на цялостното държавно управление на основата на принципа на субсидиарност ще създаде условия за ефективно функциониране, при което обучението на служителите ще има ясни цели, както като ниво на знания, така и на компетенции и умения. Това се налага, защото системата на обучение, осигуряваща високи нива на компетенции и умения на служителите в местните власти не може да компенсира системните диспропорции. Така например и най-квалифицираните финансисти на местните власти не могат да допринесат за ефективната финансова политика на общината, ако не са решени проблемите с местните приходи, субсидиите и съответствието между функциите на общината и предоставените за тези цели средства. Ето защо този доклад изследва и представя и системните ограничения, които пречат на местните власти да изпълняват задачите си ефективно.

Докладът представя препоръки, генерирани на основата на анализа в две направления – за подобряване на системата на местно самоуправление и за подобряване уменията и компетенциите на служителите на местните администрации.

РЕЗЮМЕ

Настоящият анализ е изготвен с помощта на Съвета на Европа като първа стъпка в тази посока. Анализът се фокусира върху капацитета и нуждите от обучение на местните власти в Република България. Включено е изследване на институционални и неинституционални пречки и бариери при предоставяне на услуги и изпълнение на компетенциите на местната власт, потребностите от обучение и възможни действия за подобряване на системата на местно самоуправление.

Основната цел на анализа е да се идентифицират нуждите от обучение на общинските служители в България въз основа на оценка на текущите тенденции, както и да се предложат възможности за подобрение.

Методологията на изследването включва използването на количествени и качествени методи на изследване – провеждане на анкета, структурирани интервюта, както и фокус групи. Методологията на изследването е разработена от експерти от Съвета на Европа и е предварително тествана в много страни. Методологията включва инструменти за изследване, рамката за провеждане на изследването, както и анализ на резултатите от него.

Анализът се основава на проучване, изготвено от Националното сдружение на общините в Република България (158 общини от общо 265 общини) и поредица от структурирани интервюта „лице в лице“, проведени от Фондацията за реформа в местното самоуправление Реформа (25 структурирани интервюта с кметове и зам.-кметове на общини).

Целевата група при разработването на анализа се базира основно на следните групи заинтересовани страни: кметове и заместник-кметове; общински съветници и служители в местната администрация. За постигане на поставените цели, анализът разглежда от различни ъгли следните области на функциониране на местните власти в България:

- правен и институционален контекст на работа на местната администрация;
- изследване на институционални и неинституционални пречки и бариери при предоставяне на услуги и изпълнение на компетенциите на местната власт;
- обхват и характер на необходимата административна, политическа и финансова децентрализация;
- потребностите от обучение сред ключовите заинтересовани страни в сектора на местното управление.

На основата на експертно проучване е направен пълен преглед на системата на местно самоуправление в България. Разгледани са основните елементи на законодателната рамка на местното самоуправление, съдържанието на основните закони, както и тяхното взаимодействие. Отбелязани са системата на местните избори и ролята на регионалните власти. Специален акцент е поставен на размера на общините в България, който е един от намаляващите ефективността на работа в повече от 140 общини. С развитието на демографската криза този проблем ще продължи да влияе отрицателно и са необходими специфични мерки.

Краткото представяне на системата на местни финанси в България показва, високата степен на зависимост на местните власти от централния бюджет като цяло, както и проблемите в системата на разпределение на средствата за общините.

Накратко са представени органите на местно самоуправление – кмет и общински съвет, структурата и функциите на местната администрация, както и на сферите на работа на местното самоуправление. Наред с това е направен преглед на системата на междуобщинско сътрудничество и на гражданско участие в местното самоуправление.

Като цяло, направената обща оценка на състоянието на местното самоуправление не е положителна, реформите са отлагани с години и са наложителни действия за подобряване на ситуацията.

Втората част на анализа представлява оценка на системата на местно самоуправление в България. Резултатите от анализа накратко са следните:

- Качество на живот – общата оценка на респондентите в проучването за условията на живот в общините е положителна – оценка 4,9 от възможни 7. Представителите на по-малките общини са склонни да отчитат по-нисък резултат за удовлетвореност от качеството на живот в сравнение с по-големите общини;
- Сфери на работа на местното самоуправление - основният извод е, че до голяма степен всички сфери на функциите на общинската власт са оценени високо, като с най-голямо значение са тези, свързани с капиталовите инвестиции;
- Използване на инструменти за стратегическо планиране – всички общини имат 7-годишни планове за развитие, а местната администрация редовно актуализира и прилага тези стратегически документи;
- Системи за управление на качеството - повече от 35% от общините имат функциониращи системи за управление на качеството, съвместими с ISO.

За да се получи цялостната оценка на администрацията, анализът търси отговорите на поредица от въпроси, свързани с оценката на ефективността на общинската администрация. Общият резултат, получен от анализа е 6,1 по скала от 1-минимум до 9-максимум. Това е доста консервативна минимална оценка, която според нас отразява реалната ситуация.

Оценката на привлекателността на заетостта в местната власт е измерена по скала от 1 – непривлекателна до 9 – най-атрактивна. Общият отговор на анкетираните е 5,5 от 9 възможни, което отново е средно добър резултат. Разпределението на отговорите показва, че за голяма част от анкетираните работата в техните общински администрации е привлекателна, като това важи особено за малките общини, където възможностите за намиране на работа са силно ограничени поради неразвитостта на бизнеса.

Специален акцент е поставен върху изследване и оценка на мотивацията на служителите в местната администрация, както и факторите, които я определят. На първо място като основен мотивиращ фактор е посочено нивото на възнаграждението – 83%, като тук можем да отбележим и *„Финансови и материални награди“* с 56%. Факторите *„Оценяване от ръководството“*, *„Добра атмосфера в администрацията“* и *„Възможности за повишение“* са оценени с над 50%. Съществени мотивиращи фактори

са тези, свързани със значимостта на работата за местната общност, самостоятелността в работния процес, както и възможностите за личностно израстване.

Най-важната тема, ядрото на анализа, е свързана с обучението на общинските служители. Анализът на отговорите показа, че според административните ръководители най-важните нужди от обучение на персонала на местните администрации са свързани с области като: внедряване на електронно управление; организация на работата в администрацията; управление на човешките ресурси; стратегическо планиране; управление на местни финанси, местни данъци и такси; планиране и изпълнение на инфраструктурни инвестиции; опазване на околната среда; социална политика, социална интеграция, дейност на социалните институции; градоустройство.

Резултатите от анализа показват, че служителите напълно разбират и подкрепят необходимостта от непрекъснато обучение. В същото време изследването показва липсата на систематичност в организирането на обучения на общинско ниво.

Интересно е разпределението по видове обучения. Наред с безплатните обучения, съпътстващи изпълнението на различни видове проекти, 58% от анкетираните отговарят, че служителите в техните общини са участвали в обучения, платени от общината.

Важен елемент от анализа е свързан с идентифицирането на институциите, които най-често провеждат обучение. Съвсем естествено двете основни институции, които се занимават с организацията на обучението на местните власти са НСОРБ и Институтът по публична администрация.

Анализът показва, че най-голямо значение за включването в обучение има факторът *„Съответствие на темите на обучението с актуалните нужди на администрацията“* – 46% го поставят на първо и второ място. Други фактори са *„Доверие в организатора на обучението“* – 42%, *„Убеждение, че водещият (ите) на обучението е/са компетентен“* – 34%. Най-маловажните фактори са *„Разстояние между мястото на обучение и общината“* и *„Продължителност на обучението“* с по 9%.

Според анализа атрактивните форми на обучение за служителите са срещи за обмяна на професионален опит, конференции и форуми по проблемите на местното самоуправление, както и учебни посещения. За съжаление практиката показва обратното – организирането на взаимни посещения в общините с участието на служители от други местни власти е рядкост, едва около 6% от общините са домакини на такава практика.

Документът *„Анализ на нуждите от обучение на местната власт в България“* е придружен от богат набор от таблици и диаграми, подкрепени от мненията на интервюираните общински кметове.

В резултат на анализа бяха идентифицирани препоръки в следните две направления:

По отношение на нуждите от обучение

- Тази група препоръки акцентира върху необходимостта от приемане на Национална стратегия за обучение. Целите на стратегията са да се следват добри стандарти на обучение, но най-важната цел е да се осигурят средства за обучението.
- Също така е необходимо да се създаде Национална агенция, която да отговаря за всички елементи на държавната служба. Необходимо е да се изгради система за сертифициране на обучението, както и на обучителите, които ще провеждат тези обучения.

- Местните власти се нуждаят от методическа подкрепа, като споделяне на примери за добри практики или наръчници за съвместно прилагане на индивидуалните компетенции.
- Необходимо е да се планират и реализират форми на обучение като взаимни посещения (обмяна на опит), което е приложимо, когато големи общини с по-висок капацитет (под формата на ресурсен център) споделят опита си с по-малки общини, където професионалната специализация е на по-ниско ниво. Освен това е добре да се наблегне на наставничеството в обучението на работното място.
- Специално внимание трябва да се обърне на обучението на избраните общински служители (общинските съветници). Това е особено важно в началния период след избирането им, когато те трябва да се запознаят по-добре със законовата уредба, основата на местните финанси, общинската собственост и правилата за работа на местната власт.
- Необходимо е да се подобрят отношенията с университетите, включвайки ги в обучението на общински служители, както чрез разработването на стандартни бакалавърски и магистърски програми, необходими на местното самоуправление, така и чрез сертифициране на специални курсове, майсторски класове и провеждане на различни изследвания.
- Осигуряването на платформи за онлайн обучение и възможности за споделяне на добри практики е задължително. Тези електронни инструменти могат много добре да допълнят традиционните форми на обучение.

По отношение на реформата на местно самоуправление

Тази група препоръки изисква значително подобряване на законодателната и институционалната рамка на местното самоуправление чрез:

- Приемане на нов Закон за местното самоуправление и местната администрация, който да отговаря на съвременния етап на развитие и по-конкретно да оптимизира взаимоотношенията между органите на местното самоуправление.
- Опростяване на законодателството, свързано с устройственото планиране и зониране на територията с цел борба с презастрояването и подобряване на условията на живот в големите градове.
- Промени в Закона за държавния служител, които да направят закона ефективен и да подобрят възможностите за ефективна местна администрация. Същевременно да се създаде агенция, която да отговаря за държавната служба и функционирането на администрацията.
- Законът за администрацията следва да определи структурата и функциите на Съвета по децентрализация на държавното управление, като консултативен и координиращ орган. Това ще позволи продължаване на процеса на реформи и ще гарантира ефективната работа на администрацията, ще подобри възможностите за регионално и местно икономическо развитие;
- Увеличаване на възможностите за участие на гражданите в местното самоуправление чрез прилагане на единни стандарти за информиране, консултиране и съвместно вземане на решения с гражданите, както и развитие на интернет базирани технологии за подобряване на функционирането на местната демокрация.

МЕТОДОЛОГИЯ

Настоящият анализ се фокусира върху капацитета и нуждите от обучение на местните власти в Република България. Основната цел на проучването е да се идентифицират факторите, които определят ефективността и ефикасността на местните власти в България. Анализът включва следните елементи:

- правен и институционален контекст на работа на местната администрация;
- изследване на институционални и неинституционални пречки и бариери при предоставяне на услуги и изпълнение на компетенциите на местната власт;
- обхват и характер на необходимата административна, политическа и финансова децентрализация;
- потребностите от обучение сред ключовите заинтересовани страни в сектора на местното управление.

Целевата група при изработването на анализа се основава на срещите и мненията на следните групи заинтересовани страни:

- кметове и заместник-кметове;
- общински съветници;
- служители в местните администрации;
- представители на НСОРБ и регионални асоциации на общините;
- представители на централната власт;
- експерти по местно самоуправление.

Основната методология на изследването включва използването на количествени и качествени методи на изследване – провеждане на анкета, структурирани интервюта, както и фокус групи. Изследователската методология за анализ на нуждите от обучение е разработена от експерти от Съвета на Европа и е тествана преди това в много страни. Методологията на Съвета на Европа включва инструменти за изследване, както и рамката за изпълнение на изследването и анализа на неговите резултати[2].

2. Повече информация може да намерите на: https://rm.coe.int/tna-and-nts-training-needs-analysis-and-national-training-strategies-h/1680746e54

Основната методология на проучването включва използването на количествени и качествени изследователски методи – провеждането на анкета, структурирани интервюта, както и на фокус групи.

Анкетата е проведена от Националното сдружение на общините в Република България в периода април-юни 2023 г.. В анкетата са взели участие чрез своите представители 158 общини (от всичко 265 общини в България). Структурата на включените в анкетата общини отговаря на цялостната структура на общините в България, което прави анкетата представителна. Общият брой на поставените въпроси в анкетата е 77. Отговорите на въпросите като цяло имат затворен характер, макар че някои от тях предполагат и допълнителни отговори в свободен текст. Основните теми, които анкетата засяга са свързани с приоритетите за развитие на общините, оценка на качеството на живот, стратегическите документи, ефективността на общинската администрация, удовлетвореността и мотивацията на служителите в общинската администрация, системата и елементите на обучение на общинските служители, както и оценка на работата на НСОРБ.

В същия период Фондацията за реформа в местното самоуправление е провела общо 25 структурирани интервюта с кметове и заместник-кметове на общини. Общините, които са участвали в процеса на интервюиране също са с характер на представителна извадка и отразяват общата структура на общините в България. За верифициране на резултатите от интервютата, през месец юли 2023 г. е проведена и фокус група със служители в общински администрации.

За пълнота на анализа е извършена и експертна работа, състояща се в проучване на документи – закони, правилници, стратегически документи на национално и регионално ниво, както и на експертни изследвания по темата.

СИСТЕМА НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ

С началото на политическите промени в България след 1989 година започна постепенното формиране на самостоятелност на основата на собствено поле на компетентности на местните власти (общините). Този процес започна с приемането на Конституцията през 1991 г. и продължава до началото на 21 век с приемането на редица основни закони, които положиха основите на реформите в различните сфери на социално-политическия живот на страната.

Законодателна и институционална рамка на местното самоуправление

Основните закони в областта на местното самоуправление са: Закон за местното самоуправление и местната администрация (1991 г.), Закон за местните избори (1995 г.), Закон за административно-териториалното устройство на Република България (1995 г.), Закон за териториалното деление на Столична община и големите градове (1995 г.), Закон за общинската собственост, (1996 г.), Закон за местните данъци и такси (1997 г.) и Закон за публичните финанси.

Конституцията определя България като единна държава с местно самоуправление. Местното самоуправление се упражнява в рамките на общината като основна административно-териториална единица. Системата на държавно управление включва три нива: централно, областно и общинско. Основните принципи на Конституцията на Република България от 1991 г. предвиждат ключови разпоредби за структурата и функционирането на местните и регионалните власти: разделяне на правомощия, върховенство на суверенитета на народа, право на пряко всеобщо избирателно право от тайно гласуване, политически плурализъм, гарантиране на основните права и свободи на граждани.

Законът за местното самоуправление и местната администрация определя по същество:

- сферата на действие на общинското самоуправление;
- състава и правомощията на общинските съвети и организацията на дейността им;
- правомощията и статут на общинските съветници;
- правомощията и задълженията на кметовете на общини, райони и кметства и секретаря на общината;

- статуса на общинската администрация;
- имуществото и финансите на общината;
- основните източници на доходи и разходи по общинските бюджети;
- правото на местните и регионалните власти да се сдружават;
- правомощията на Национално сдружение на общините.

През 1995 г. са приети ЗАТУРБ и ЗТДСОГГ. В ЗАТУРБ като основни административно-териториални единици се дефинират общините и областите и като съставни административно-териториални единици – кметствата и районите в градовете с население над 300 000 души. Всички административно-териториални единицисехарактеризиратстерритория,граници, население и наименование. ЗАТУРБ дефинира три основни структурни единици на територията на страната:

- административно-териториални единици - областите и общините;
- съставни административно-териториални единици в общините - кметствата и районите;
- териториални единици. Населените места и селищните образувания са определени като териториални единици.

Областта може да се състои от една или повече съседни общини, чиято територия представлява и територията на областта. Наименованието на областта се определя от наименованието на населеното място, което е неин административен център.

Общината е дефинирана в закона също чрез своята територия, граници, наименование и административен център. Общината се състои от едно или повече съседни населени места. Територията на общината е дефинирана чрез територията на включените в нея населени места.

Условията за създаване на община представляват съвкупност от обективни и лесно установими обстоятелства. На първо място е изискването за наличие на определен брой население в населените места, които ще бъдат включени в новосъздаващата община. Общият брой на населението в тях трябва да е над 6 000 души. Второто условие за създаване на нова община е наличието на населено място, традиционен обединяващ център с изградена инфраструктура, осигуряваща обслужване на населението. За да функционира нормално и в интерес на жителите си, в новата община трябва да съществува поне едно голямо населено място със здравно заведение, училище, детски заведения, културен дом, административни сгради и много други елементи на инфраструктурата, чрез които да се осъществява обслужването на населението. Третото изискване е насочено към определяне на териториалния обхват на новата община. В него трябва да бъдат включени всички съседни населени места. Законодателят е поставил като четвърто условие изискването за максимална отдалеченост на населените места от административния център на общината не повече от 40 км. с цел улесняване обслужването на населението. Освен това трябва да е налице доказана възможност за финансиране на разходите на новосъздаващата се община със собствени приходи, в размер не по-малко от половината от средния за общините, предвиден в утвърдения за съответната година републикански бюджет.

Основните административно-териториални единици, в рамките на които се осъществява местното самоуправление са общините. Имат общински съвети и избрани кметове. В рамките на общините се създават административно-териториални подразделения – райони и кметства изпълняващи функции и правомощия, възложени им с устав или от общинския съвет. По реда на Закона за териториалното устройство на столицата и големите градове са създадени райони в София и градове с население над 300 000 жители – Пловдив и Варна.

През 1995 г. Народното събрание ратифицира Европейската харта за местно самоуправление[3], с което тя стана част от вътрешното законодателство и има предимство пред него. Хартата задължава всички държави, които са я ратифицирали да осигурят и опазват политическата, административната и финансовата самостоятелност на териториалните общности. За да се осигури изпълнението на разпоредбите на хартата са направени редица промени по отношение на структурата и функционирането на местното самоуправление.

Местни избори

Със Закона за местните избори от 1995 г. са определени условията и реда за избиране на общински съветници, кметове на общини, кметове на райони и кметове на кметства. Важен елемент на избирателната система е големината на избирателния район. Прилаганата в България процедура за определяне границите на избирателния район предвижда пълно съвпадение между административно-териториалното устройство на страната и избирателните райони. Така всяка община представлява един многомандатен избирателен район за избор на общински съветници и едномандатен район за избор на кмет. Това обстоятелство дава възможност в различните типове общини избирателната система да създаде различна диспропорция при представянето на груповите политически интереси в местните органи на властта. Прилагането на пропорционална системанаместниизборигарантиразапазването на пропорцията в наличните обществени и политически интереси, като се дават шансове на всички политически сили да излъчат свои представители и по този начин да участват в политиката на местно ниво.

Регионални власти в България

28-те области са деконцентрирани единици на държавната администрация. Те отговарят за правно-административния контрол и мониторинг на решенията на общините. Функциите на областния управител имат интегриращо по отношение на националната политика значение. Областният управител осъществява контрол по законосъобразност на актовете на кметовете на общини и общинските съвети. Неговото значение за интегритета на държавата се подсилва и от отговорността му за съответствието между националните и местните интереси и разработването на програми за регионално развитие. Областта има координиращи функции спрямо общините, както и отговорности за разработване на стратегия. Една типична областна администрация контролира 9 общини. Областният съвет за развитие е корпоративен орган, състоящ се от представители на общините и трудовите организации. Областният управител издава заповеди в границите на предоставените му правомощия. Той може да спре изпълнението на незаконосъобразно актове на общинските съвети и да ги отнесе до съответния окръжен съд. Той може да отменя незаконосъобразно актове на общинските кметове. Заповедите на областния управител могат да се обжалват пред съответния съд.

3. https://www.coe.int/en/web/impact-convention-human-rights/european-charter-of-local-self-government#/

Законът за регионалното развитие в Република България създава условия за връзка между местните власти и регионалните власти. Това става, както по линията на системата от планови документи, които са взаимно свързани, така и чрез създаването на Областните съвети за развитие, като консултативен орган.

Размер на общините в България

Местното ниво включва 265 общини, което е единственото децентрализирано ниво на изборно управление. България принадлежи към групата на средните по големина страни със сравнително големи общини (среден брой на населението е 25,8 хил. души). Средно една община обхваща 21,1 населени места. Броят на малките общини е голям. В 142 общини с население под десет хиляди живеят едва 11% от населението на страната и 14,4% от общите бюджети се изразходват от тях.

Поради негативни демографски процеси, свързани с намаляване на естествения прираст на населението, вътрешна и външна миграция настъпват съществени промени в разпределението на общините, според броя на населението им. В таблицата са показани общините в България според броя на населението им през 2022 г.

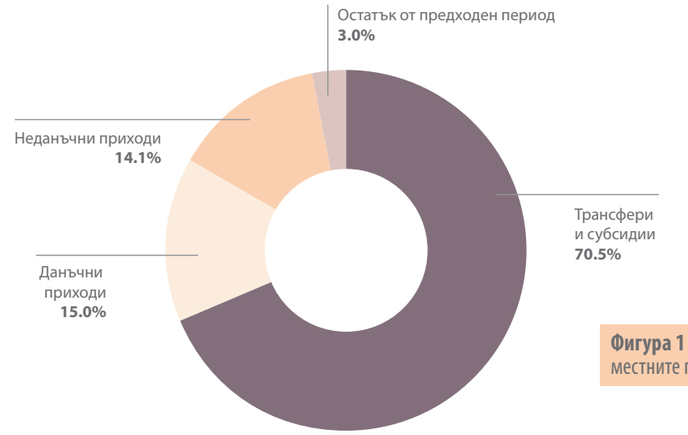
В България повече от половината от общините са с население до 10 000 жители. Големите общини с население над 100 хил. души са 8 на брой, в т.ч. Столична община. Последната драстично се отличава от всички останали не само по броя на населението, но и поради сложната си административна система и включването на територията на общината на 4 града (София, Банкя, Бухово и Нови Искър) и 34 села.

Местни финанси

България е умерено децентрализирана страна: местните разходи представляват 8% от БВП и 18% от общите държавни разходи. Сред местните задачи най-голяма е общественото образование като делегирана услуга (40% от общите разходи). Общинските услуги се категоризират в две отделни групи: делегирани и общински функции. Законът за местното самоуправление и местната администрация уточнява списъка на всички делегирани и общински функции, но нормативната практика често отменя това разделение. Източниците на финансиране също са разделени от тези две групи местни услуги. Конкретните трансфери на делегирани услуги поставят строги ограничения върху общинските решения и водят до намаляване на местната автономия. Общинските услуги се предвижда да се финансират от общинските собствени приходи. На практика те, заедно с малката обща изравнителна субсидия, се изразходват частично и за делегирани услуги.

Население	Брой общини
до 5000	70
от 5000 до 10000	72
от 10000 до 20000	60
от 20000 до 30000	22
от 30000 до 50000	20
от 50000 до 75000	8
от 75000 до 100000	5
над 100000	7
Столична община	1
ОБЩО	**265**

Таблица 1 Брой общини по население към 31.12.2022 г.



Фигура 1 Структура на местните приходи, 2021 г.

Общините в България се финансират предимно със субсидии от републиканския бюджет (71%), местни данъци (15%) и такси, наеми, глоби, като неданъчни приходи (14%). Трансферите от националния бюджет доминират в делегираните услуги, предимно обществено образование (94% от местните разходи за образование) и социални услуги (85%). Съпоставянето на делегираните функции със съответния държавен бюджет води до ниско съотношение на държавните трансфери за благоустройство и комунални услуги, докато повече от половината от разходите на общинската администрация се финансират от държавния бюджет.

По-голямата част от общинските трансфери и субсидии, разпределени от национално към местно ниво, са целеви, специфични субсидии. Напълно дискреционна субсидия, общата изравнителна субсидия представлява само 6,1% от общите междуправителствени трансфери. Държавните помощи към текущия бюджет на общината се разпределят по подробни показатели за изпълнение на услугите. Тези критерии за разпределение се считат на общинско ниво за разходни стандарти. Общата изравнителна субсидия се разпределя по много сложен метод и някои от критериите за разпределение създават грешни стимули за общините.

Сред собствените приходи местните данъци са доминирани от приходите, свързани с имуществото: данък върху имуществото (38% от всички общински данъци), данък МПС (31%) и данък недвижими имоти (29%). При данъка върху недвижимите имоти единичната стойност и коефициентите почти не са се променили от създаването им през 1997 г.

Общините са умерено активни в налагането на местни данъци. Събираемостта на основните общински данъци е по-висока в по-богатите региони и в по-големите общини. През изминалия период данъчните приходи се удвоиха в номинално изражение, въпреки че неданъчните винаги надвишават общия размер на общинските данъчни приходи. Местните данъци и такси са регламентирани много подробно.

Органи на местно самоуправление

Органът на законодателната власт е общинският съвет. Този орган е с най-широки решаващи правомощия в общината. Той се избира пряко от населението на общината за срок от 4 години. Броят на съветниците е в зависимост от броят на общинското население и варира от 11 при население на общината до 5 000 души до 61 за Столична община. Общинският съвет определя самостоятелно своята вътрешно организационна структура – брой, състав и наименование на постоянните комисии, организация на работа и др. Тези въпроси, както и редица други, се регламентират в Правилника за организацията и дейността на общинския съвет.

Актовете приемани от общинския съвет са правилници, наредби, решения и инструкции, декларации и обръщения. Общинският съвет се ръководи от избран от него председател. Общинският съвет осъществява своята дейност предимно чрез провеждане на заседания – общо за целия съвет и отделно за неговите комисии. Голяма част от работата по подготовката на решенията се извършва в постоянните комисии на общинския съвет. Преобладаващата част от конкретната дейност по подготовката на обсъжданите материали се извършва от общинската администрация.

Орган на изпълнителната власт в общината е кметът на общината. Избира се от населението за срок от четири години. Той е отговорен за изпълнението решенията на общинския съвет. Това означава, че той, заедно с неговите помощници – заместник кмет, секретар на общината и общинската администрация – трябва да организират изпълнението на тези решения. За своята дейност кметът е отговорен както пред избирателите, така и пред закона и общинския съвет. Кметът също така действа и в качеството на представител на държавната власт в общината. Като държавен административен орган, той организира изпълнението на задачите, които произтичат от законите, от актовете на Президента и на Министерския съвет. Освен това, в случаи, определени със закон, кметът може да изпълнява функции, възложени му от централните държавни органи.

Отношенията между общинския съвет и кмета се изразяват във възможността на колективния орган да отменя актове на кмета, извършени в нарушение на решения. Кметът на общината може да оспори решението на общинския съвет, когато смята, че то противоречи на интересите на общината или нарушава законите.

Местна администрация

Административната реформа, която се извършва в нашата страна, поставя сериозни изисквания към нашата публична администрация, в това число и общинската. В България, по традиция, винаги се е поставяло ударение на общото и единството в подхода при изграждане на централната и местната администрация. Това намира израз в приетите Закон за администрацията и Закон за държавния служител . Приемането на тези два закона са важни и положителни стъпки в развитието на българското законодателство в процеса на неговото хармонизиране и присъединяване на страната ни към европейските структури. Законът за администрацията поставя основата на принципите, върху които следва да се създават административните звена на органите на държавната и местната власт, а Законът за държавния служител определя основните принципи за възникването, изпълнението, изменението и прекратяването на служебното правоотношение, статута и правомощията на държавния служител (на централно и местно ниво) и неговата роля при изпълнение на възложените му от нормативните актове и органите по назначаване функции.

Сфери на местното самоуправление

Основните функции на общините в България се изразяват в местното решаване на въпроси, свързани със следните сфери:

- Общинско имущество, общински предприятия, общински финанси, данъци и такси, общинска администрация;
- Устройството и развитието на територията на общината и на населените места в нея;
- Образование: предучилищно възпитание, начално, основно и средно;
- Здравеопазване: амбулаторно-поликлинично и болнично обслужване, здравна профилактика, медико-социални грижи и санитарно-хигиенни дейности;
- Култура: читалища, театри, оркестри, библиотеки, музеи и музейни сбирки, самодейност, ритуали, местни традиции и обичаи;
- Благоустрояване и комунални дейности: водоснабдяване, канализация, електрификация, топлофикация, телефонизация, улици, и площади, паркове, градини, улично осветление, озеленяване, корекция на реки и дерета, третиране на битови отпадъци, общински бани, перални, гаражи, гробища;
- Социално подпомагане: Социални грижи и социални помощи, социално жилищно задоволяване и други социални дейности с общински значение;
- Опазване на околната среда и рационално използване на природните ресурси с общинско значение;
- Поддържане и опазване на културни, исторически и архитектурни паметници с общинско значение;
- Развитие на спорта, туризма и отдиха с общинско значение.

Междуобщинско сътрудничество

Общините могат да установят три правни форми на междуобщинско сътрудничество за конкретни проекти, като сдружение с нестопанска цел, бизнес или като юридическо лице с нестопанска цел. Двете задължителни форми на сътрудничество са за управление на битовите отпадъци и Асоциацията по ВиК.

В анализирания период може да се отбележи изграждането и устойчивото развитие на общинските асоциации и тяхната важна роля за развитието на процеса на децентрализация. През 1991 г. в закона е регламентирана възможността за сдружаване на общините за решаване на проблеми и задачи от общ интерес. През анализирания период възникнаха различни форми на регионални сдружения на общини. В повечето случаи те са обособени на географски принцип и си поставят за задача да подпомагат общините за решаване на характерни за региона проблеми. Преди създаването на НСОРБ те осъществяват представителство и защитават интересите на участващите в тях общини пред държавните и други органи. Впоследствие тези функции в значителна степен са поети от НСОРБ и асоциациите се насочват към решаване на конкретни проекти и задачи.

НСОРБ е създадено през 1996 г. на принципите на доброволността и равнопоставеността на членовете му. Регистрирано е като юридическо лице и основната му цел е защита на общите интереси на членовете му и развитието на местното самоуправление.

Основната цел на общинските асоциации – национална, регионални и професионални е да поддържат, утвърждават и развиват местното самоуправление като основна форма на местната демокрация и да защитават интересите на местните общности, избраните и назначените общински служители. В много отношения сдруженията на общините се трансформираха като мост, който позволява различните гледни точки на централната и местната власт да се обединят в ефективно и функциониращо партньорство за управление в демократичното общество.

Гражданско участие в местното самоуправление

Правото на гражданите да участват в процеса на формиране и изпълнение на политики е утвърдено както в международни документи, така и в националното право. Според Кодекса на добрите практики на гражданско участие в процеса на вземане на решения, одобрен от Съвета на Европа, участието в обществени консултации е една от формите на гражданското участие. По този начин гражданите и гражданските организации могат да заявят активна позиция, да предложат алтернативни решения, да отправят препоръки до институциите.

На местно ниво гражданите могат да участват в заседанията на общинския съвет и неговите комисии. Според предвиденото в Закона за местното самоуправление и местната администрация, заседанията на общинския съвет и на неговите комисии са открити. Гражданите имат право да се изказват, да отправят питания, становища и предложения от компетентността на общинския съвет, кмета или общинската администрация, представляващи обществен интерес.

Гражданите и местната общност могат да се включат при изготвянето на проектобюджета на общината. Те могат да правят предложения за включване на отделни пера в проектобюджета. Това става чрез организиране на консултации, срещи и публични обсъждания с гражданите и местната общност.

Обществените съвети са консултативни органи за гражданско участие и обществен контрол на местно ниво, които съдействат на местната власт за формулиране и реализиране на общинската политика по важни за местната общност проблеми. Обществените съвети могат да бъдат формално учредени като самостоятелно юридическо лице (сдружение с нестопанска цел) или да съществуват като обществено-консултативен орган към общината, района, кметството. Те могат да се създават както по инициатива на гражданите и НПО, така и по инициатива на местната власт.

Достъпът до обществена информация също е една основна предпоставка за гражданското участие. Важен подход е организирането на обществени консултации на нормативни и стратегически документи на местно ниво. Обществените консултации могат да са под формата на писмена или онлайн консултация, дискусия, кръгла маса, съвместни работни групи и др.

Защитата на правата и законните интереси на гражданите може да се осъществява и чрез института на обществения посредник. Той се избира с мнозинство 2/3 от общия брой на общинските съветници и съдейства за спазване правата и законните интереси на гражданите пред органите на местното самоуправление и местната администрация. Организацията и дейността му се уреждат с правилник, приет от общинския съвет.

Законът за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление урежда условията, организацията и реда за пряко участие на гражданите на България при осъществяване на държавната и местната власт. Прякото участие се осъществява чрез следните форми:

- референдум - той може да се произвежда на национално и местно ниво;
- гражданска инициатива - тя може да се провежда на национално, европейско и местно ниво. Чрез местна гражданска инициатива гражданите правят предложения до общинския съвет, кмета на общината, на района или на кметството, или до областни или регионални органи на изпълнителната власт за решаване на въпроси от местно значение.;
- Европейска гражданска инициатива - тя се извършва чрез подписка при спазване на изискванията на Регламент (ЕС) № 211/2011 на Европейския парламент и на Съвета на Европа от 16 февруари 2011 г. относно гражданската инициатива;
- общо събрание на населението - то се провежда за решаване на въпроси от местно значение, компетентността за чието решаване по целесъобразност е предоставена на с ъответния общински съвет или кмет.

Контролът върху местната политика е установен чрез задължителния публичен характер на дейността на местните органи. В практиката се въвеждат и нови подходи и информационни технологии в работата с гражданите - все по-широко като посредник се използват местните и централни медии.

Обща оценка на състоянието на местното самоуправление – какво не работи?

В крайна сметка, през последните 30 години е свършена огромна работа във всички възможни направления на местното самоуправление. Прегледани са всички законови възможности и навсякъде, където е възможно са постигнати успехи в отвоюването правата на общините. Спечелени са множество битки за промени във всеки параграф от законите, които регулират отговорностите на централната власт и общините. България е на челно място в приемането и популяризирането на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво на Съвета на Европа. Кои са основните системни проблеми?

По отношение на законодателството

Съществуващата законодателна рамка за местно самоуправление вече е в голяма степен остаряла. В последните години на няколко пъти НСОРБ предлага да се приеме изцяло нов закон за местното самоуправление. Националната стратегия за децентрализация отново повдига идеята за създаване на второ ниво на самоуправление на ниво области. Налице са дискусии по законови промени за окрупняване на общините, почти една трета от които не отговарят на законовите изисквания и не позволяват ефективно управление. Промени са необходими и относно т.нар. споделени функции, относно управлението на собствеността, пространственото планиране и зоните за строителство и т.н. За съжаление е запазена дебалансираната система на прехвърлени отговорности за предоставяне на услуги, без необходимите правомощия за вземане на решения за тяхното предоставяне и ресурси за финансирането им. Тази ситуация не дава възможност на местните власти да провеждат самостоятелна местна политика, поемайки отговорността за последствията от нея пред местната общност.

По отношение на прилагането на местната демокрация

Редица нерешени въпроси съществуват, както в изборния процес на двата органа на местно самоуправление – кмет и общински съвет, така и в начина, по който двата органа работят заедно и се контролират взаимно.

По отношение на общинските финанси

От години се дискутира как общините да получават дял от национално определяните и събирани подоходни и косвени данъци, в свободата за налагане на местни данъци и такси, както и за получаването на субсидии извън т.нар. разходни стандарти, актуализацията на които все още не е обективизирана.

По отношение на капиталовите вложения

В практиката все още има смесване и неразбиране на спецификата на капиталовите вложения и различието им от инвестициите в инфраструктура. Процесът на планиране и осъществяване на тези ресурсоемки дейности се нуждае от прилагане на нови подходи.

По отношение на служителите в местната администрация

Проблемите не са решени на национално ниво, но на местно ниво те се проявяват в липсата на цялостност при прилагане на държавната служба, липсата на регламенти, както при назначенията, професионалните обучения, кариерното развитие, гаранциите за служителите, т.е. за целия цикъл на служебните правоотношения.

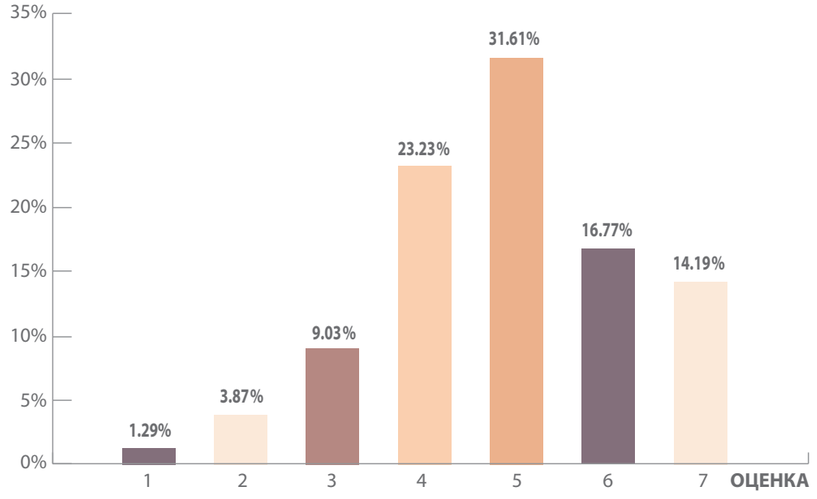
Основните проблеми, които ограничават участието на гражданите в местното самоуправление са:

- недостатъчна публичност и прозрачност в процеса на определяне на целите и политиката на общината и на механизмите за тяхното реализиране;
- партизирането на местната политика като следствие от пропорционалната избирателна система, по която се избират общинските съветници, ограничава в значителна степен възможностите за включване на алтернативни предложения и решения и ограничава реалното влияние на гражданите;
- липсват единни минимални стандарти за информиране, консултиране и съвместно вземане на решения с гражданите, задължителни за спазване от администрацията на централно и местно ниво;
- електронният консултативен процес е слабо застъпен в работата на институциите на местно ниво.

ОЦЕНКА НА СИСТЕМАТА НА МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ

Оценка на качеството на живот

Качеството на живот е тясно свързано с местното самоуправление, защото включва степента на развитие на жилищната среда, удовлетвореността от нея и политиките засягащи аспектите на образованието, здравеопазването и социалните грижи на местно ниво. За състоянието на всички изброени елементи са отговорни местните власти. Ето защо, това е първият въпрос, който е важен, защото характеризира местното самоуправление чрез резултатите от функционирането му. Общата оценка на респондентите в анкетното проучване за условията за живот в общините е положително – оценка 4.9 от възможни 7.



Фигура 2 Оценка на общината като място за живеене

Ниски оценки (1, 2 и 3) са поставили около 14% от респондентите. Това кореспондира с 14% максимални оценки, което превръща оценката в пълна илюстрация на картината на нормално разпределение. Също така, оценката на качеството на живот варира в зависимост от размера на общината. Представителите на по-малките общини са склонни да отчитат по-нисък резултат на удовлетвореност от качеството на живот в сравнение с по-големите общини. Също така, трябва да се има предвид и фактът, че отговарящите са част от общинското управление, което прави оценката им в някаква степен пристрастна.

Как хората оценяват промяната?

"Във времето сме направили доста неща, с всякакви средства и по някакъв начин сме задоволили очакванията на хората. Хубавото е, че хората имат все по-големи очаквания. Ако щракна с пръсти и върна хората 10-20-30 години назад, за да видят промяната, тогава със сигурност ще го оценяват много по-добре. Всеки иска да живее по-добре, като в една европейска държава. За съжаление ни липсват много неща от манталитета, от поведението на същите тези хора, за което сме виновни всички ние, семейството, учителите. Натоварваме се да живеем с едни очаквания като тях, само че да си работим като нас, което няма как да стане. Хората там работят." (Кмет на средно голяма община).

Състояние на местното самоуправление в България

Както вече беше отбелязано, българските общини (по дефиниция) са средно големи и изпълняват множество функции – собствени и делегирани. Как анкетираните оценяват важността на общинските функции, как ги приоритизират? Всеки от респондентите отговаря за своята община, но обобщените мнения са представени в таблицата по-долу.

Функции	Оценка
Пътна инфраструктура	65.19%
Водопроводна и канализационна мрежа	52.53%
Социални услуги и общински жилища	31.65%
Чистота по улиците и обществените места	29.75%
Училищно/предучилищно образование	24.05%
Грижа за здравето и профилактика	22.15%
Обществена безопасност	21.52%
Озеленяване и градска среда	20.89%
Извънкласни дейности за деца	6.33%
Спорт и отдих	5.06%
Дейност на културните институции	3.80%
Подкрепа за неправителствени организации и граждански инициативи	3.80%
Друга област	3.80%

Таблица 2 Приоритизиране на общинските функции

На първо място областите, които трябва да бъдат подкрепени са "Пътна инфраструктура" - 65.19%, "Водопроводна и канализационна мрежа" - 52.53%. И двете области са свързани с капиталните вложения и имат дългосрочна възвращаемост. Разбира се те са основата на общинската инженерна инфраструктура и следва да бъдат добре развити. Проблемът тук е кой управлява тази инфраструктура и кой плаща за нея. В класацията следват областите "Социални услуги и общински жилища" - 31.65%, "Чистота на улиците и обществените места" - 29.75%, "Училищно/предучилищно образование и грижи" - 24.05%, "Грижа за здравето и профилактика" - 22.15%, "Обществена безопасност" - 21.52%. Основният извод е, че в голяма степен са застъпени всички важни за гражданите области на общинско управление.

В същото време очакванията на гражданите са:

"Те си възприемат общината като всичко. Общината е отговорна за всичко. Независимо, че за определени сфери отговарят различни държавни институции, те очакват всичко от общината. републикански път – трябва да се погрижи общината, реки, почистване извън урбанизираните територии – общината трябва да се погрижи. Те си възприемат Общината като всичко." (Кмет на малка планинска община)

Как се възприемат тези очаквания?

"От една страна местната власт няма възможност директно да решава и да отговаря на очакванията, а от друга страна местната власт пък трябва да бъде мост, посредник между очакванията на хората и държавните институции. Друг е въпросът, че не винаги от страна на държавните институции има съответното разбиране и усилията ни се сблъскват със стена. Това, всъщност, разочарова гражданите и рефлектира отново върху нас." (Кмет на малка планинска община)

"Това, които мога да каже е, че през последните две години се доказа, че единствените администрации, които останаха и дават някаква сигурност на гражданите – това са общините. Това, което трябва да се направи е да се даде малко повече свобода на общините и да им се дадат повече възможности да реализират проектите си, които те смята за важни. Това би подобрила живата на хората, според мен." (Кмет на община – областен център)

Следващият въпрос от анкетното проучване е свързан с приетите и прилагани в изследваните общини приоритети.



Фигура 3 Основни приоритети на общината

Както се вижда, фокусът отново е върху подобряването на инфраструктурата – 76.58%. Акцент е поставен и върху решаването на социалните въпроси – 34.18%, ефективното управление – 32.91% и подобряването качеството на общинските услуги – 21.52%. Успоредно с това, общините търсят стабилизиране на общинския бюджет – 18.99%, т.е. намиране начини за оптимизиране на приходите и разходите. Само малка част от общините – 4.43% разчитат на активното включване и социална ангажираност на населението.

"Основните проблеми са свързани с инфраструктурата, това е. Ние сме много голяма община и сме от най-рядко населените. Граничим с най-бедните гранични райони и това винаги задълбочава проблемите." (Кмет на голяма община)

След като са изяснени областите на работа за местното самоуправление и настоящите приоритети, следва въпросът относно причините, създаващи най-големи трудности при управлението на общините.

Пречки	Оценка
Недостиг на кадри в общинската администрация	47.47%
Недостатъчни собствени приходи	45.57%
Законови ограничения за вземане на решения от местната власт в някои области	34.18%
Няма адекватно финансиране на възложените задачи	33.54%
Чести промени в законодателството	26.58%
Недостатъчни компетенции сред някои служители	22.78%
Прекомерни тежести, свързани с изразходването на средства от ЕС (финансови корекции, административна тежест и др.)	22.78%
Неблагоприятни макроикономически или други кризисни условия	17.72%
Пасивни граждани, тяхната незаинтересованост към обществените дела	9.49%
Неправилно тълкуване на закона от регулаторните/контролните органи	6.96%
Конфликти между изпълнителната власт в общината и общинския съвет/общински съветници	4.43%
Политически натиск, влияние на политическите партии върху работата на местната власт	4.43%

Таблица 3 Пречки, създаващи трудности на общините

Картината, която таблицата разкрива е точно отражение на голяма част от проблемите на местното самоуправление. Недостигът на собствени средства (45.57%) е един от проблемите, който ще продължава да тежи на местните власти. Този недостиг се дължи на възприетата данъчна структура в България, където преобладават косвените данъци, а размерът на данъците, свързани със собствеността е пренебрежимо малък. Втората пречка е свързана с недостига на кадри в общинската администрация. Независимо от привлекателността на работата в местните администрации, особено в малките общини, системата на държавната служба в България на местно ниво продължава да бъде неразвита както като заплащане, така и като обхват. Като по-значими следват "Законови ограничения за вземане на решения от местната власт в някои области" - 34.18%, "Чести промени в законодателството" - 26.58% и "Прекомерни тежести, свързани с изразходването на средства от ЕС (финансови корекции, административна тежест и др.) - 22.78%.

"Стара болка на общините е състоянието на инфраструктурата, имам предвид, асфалта. И асфалтът е функция от приходите от местни дейности. Да, ние сме използвали възможностите на програмите „Региони в растеж" - финансиранията от първия, втория програмен период, сега третия на програмите с това финансиране, но проблемите са трупани с десетилетия." (Кмет на средно голяма община)

"Очевидно не е възможно само с местните приходи, каквито в сегашния момент те са регламентирани по вид, и по размер на местни приходи, няма как да се финансира и да се реши въпросът." (Кмет на голяма община)

"Обръщали сме се за съдействие към централната власт по тези проблеми и състоянието на спортната инфраструктура. Очевидно става въпрос за държавни инвестиции, в размер на доста милиони, които местния бюджет при настоящото състояние и източници на финансиране и размери, така както е регламентирано в Закона за местните данъци и такси няма как да постигнем." (Кмет на малка планинска община)

Както може да се види, всички тези пречки идват от недобрата правна и институционална рамка на местно самоуправление в България. Без прилагането на необходимите реформи, състоянието на местното самоуправление ще се влошава, още повече при засилването на неблагоприятните демографски и макроикономически проблеми.

Стратегическо планиране и оценка на качеството на администрацията

Едно от неоспоримите постижения на местните власти в България е в приетия подход на стратегическо планиране. Общините изготвят набор от стратегически документи, които служат както на целите на регионалното и местното икономическо развитие, така и като маркетингов профил на общината, който съдържа основната информация за общината.

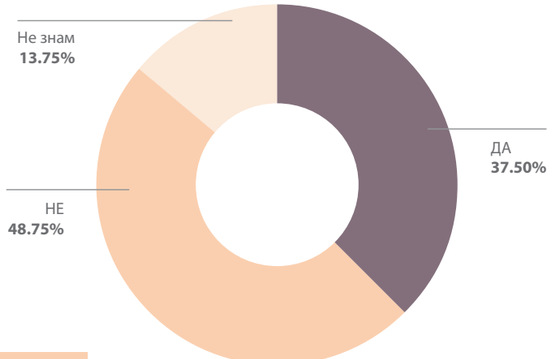
Всички общини имат 7-годишни планове за развитие, които към настоящия период се наричат План за интегрирано развитие на общината (ПИРО). Плановете съдържат анализ на икономическото, социалното и екологичното състояние, нуждите и потенциалите за развитие на съответната община; целите и приоритети за развитие на общината; зоните за прилагане на интегриран подход за удовлетворяване на идентифицираните нужди и за подкрепа на потенциалите за развитие и на възможностите за сътрудничество с други общини; мерки за ограничаване изменението на климата и мерки за адаптиране към климатичните промени и за намаляване на риска от бедствия; партньорите и заинтересованите страни и формите на участие в подготовката и изпълнението на плана; индикативен списък на важните за общината проектни идеи; както и обща оценка на необходимите ресурси за реализация на плана.

Запитани за настоящи действия, свързани с разработването и актуализирането на стратегическите документи за развитие на общината, респондентите отговарят, че активно работят по актуализацията на документа. Законът за регионално развитие изисква ПИРО да се изработва и приема с активното участие на гражданите на общината. В повечето случаи този процес има място. Основните проблеми в планиране на местно ниво са свързани с факта, че средствата на общините не са достатъчни, затова почти целият план се основава на външни източници на финан-

сиране – предимно по програми на ЕС. В процеса на изпълнение на плана, обикновено общините осъществяват проекти, за които се предоставят средства на национално ниво, и по-рядко тези, които са заложени в ПИРО.

Доколко българските общини използват системи за управление на качеството? Законът не задължава местните власти да приемат и използват такива системи, но наличието на ангажимент за използване на системи за качество

Системата за управление на качеството (съвместима с ISO) във Вашата община има ли валиден сертификат?



Фигура 4 Общини със системи за управление на качеството

дават възможност не само за по-добра организация на работата и по-висока ефективност, но и за възможност за постоянно оценяване на редица процеси в администрацията.

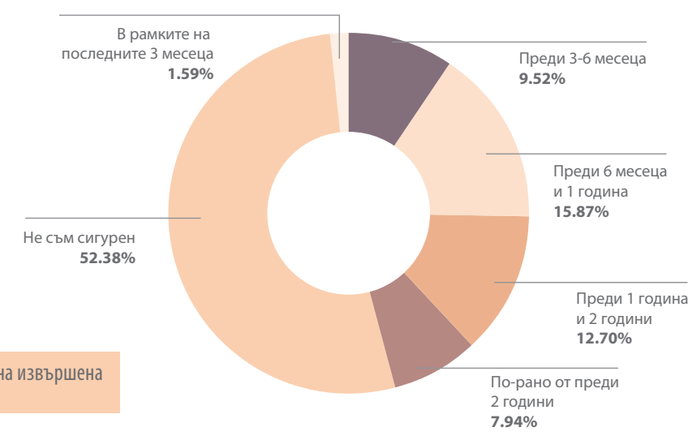
От дадените от респондентите отговори става ясно, че 37.50% от общините имат функциониращи системи за управление на качеството, които са съвместими с ISO.

Същевременно, само 26.25% от администрациите са допълнили системата за управление на качеството ISO:9001 с така наречената схема за предотвратяване на корупцията. Това уточнение е важно, доколкото развитието на системата за управление на качеството позволява разширяването на обхвата на служителите в администрацията, включени в нея, което пък води до по-голяма ефективност на работа и повишаване на отчетността на местните власти.

Анкетното проучване поставя въпроса и за използването от общините на самооценка в съответствие с модела CAF (Обща рамка за оценка). Такава оценка се извършва в 21.94% от включените в анкетата общини, което показва добра степен на използване на този метод за подобряване на функционалността и структурата на управление. Следващата диаграма показва периодите, в които местните администрации са правили последната самооценка по CAF.

За съжаление, системите за самооценка (CAF) не се използват в тяхната пълнота, което се илюстрира от факта, че респондентите не могат да посочат какви са резултатите от последната самооценка.

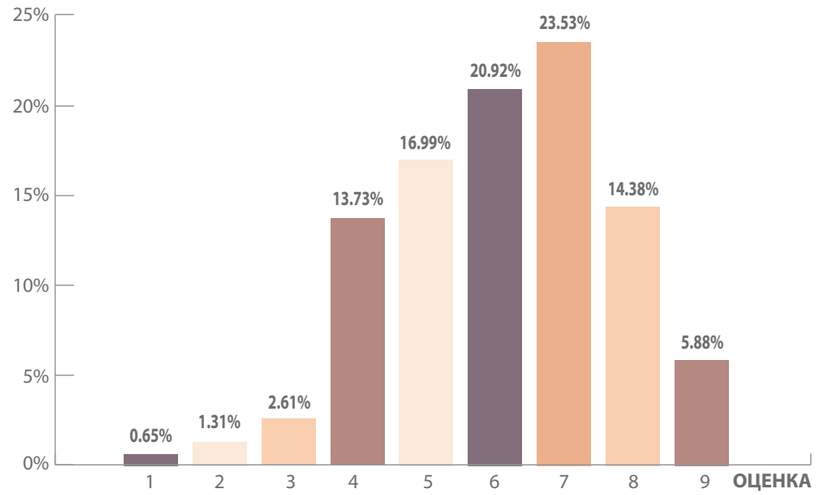
Кога е извършена последната самооценка (CAF)



Фигура 5 Период на извършена самооценка

Обща оценка на местната администрация

Основен въпрос, който анкетното проучване предлага е „Как оценявате ефективността на общинската администрация във Вашата община?". Общата оценка е 6.1 по скалата от 1-минимално до 9-максимално. Разпределението на оценките е дадено в диаграмата.



Фигура 6 Оценка за ефективността на общинската администрация

Формираната оценка 6.1 от 9 е по-скоро знак за оценка „добър", отколкото за „много добър" и още повече за „отличен". Това е една по-скоро консервативна минимална оценка, която според нас отразява реалното положение. Тази оценка също така индикира, че отговорилите на анкетата виждат възможности за подобряване на ефективността. Следващият въпрос от анкетата дава възможните отговори как да се осъществи това подобряване. Основните подходи са свързани с подобряване компетенциите (функционалната характеристика) на служителите – 63%, което е свързано с подобряване ръководенето на персонала (свързано с формирането на управленския екип и ръководството му) – 21%, както и повишаването на заплатите – 53% и свързаната с това – *„Промяна на правилата за възнаграждение на персонала"* – 11%. Значими отговори са *„Реорганизиране работата на общината"* - 21%, и *„Подобряване взаимоотношенията между служителите"* - 9%.

„Голяма част от служителите имат натрупан административен опит, което им позволява бързо и точно да изпълняват своите служебни задачи. Ниският стандарт за издръжка на общинска администрация, а ат там и ниски нива на работни заплати не мотивира в достатъчна степен служителите в общинска администрация. Това е и основната причина специалисти, изграждани с години, да напускат в търсене на работа с по-високо възнаграждение. Ниското ниво на заплащане е основна причина да не можем да намерим подходящи специалисти. Това води до изоставяне в процеса на прилагането на изискванията на Закона за електронно управление, Закона за киберсигурност и др."
(Кмет на голяма селска община)

„Трябва да има една по-добра дигитализация, която да дава възможност за отдалечен достъп до услугите, които предлага общината. Към момента ние имаме част от услуги, които са преминали в такъв дигитален формат, в момента работим това да се случи и с други предоставяни услуги, но винаги има какво още да се подобрява. Все пак, ако говорим за национално ниво, трябва първо да имаме електронно правителство и след това да „търсим" електронната община, макар че в последните години стана ясно, че общините са, общо взето…"
(Кмет на голяма община)

„Не само дигитализация на архиви, по-скоро – дигитализация на процеси – даваме възможност хората да не идват до общината, а да подадат даден документ от работа, от къщи, чрез компютър и след това да получат отговора по същия начин." *(Кмет на средно голяма община)*

„В сферата на електронното обслужване - в по-малките и в по-периферните общини имаме дефицит на кадри, които да поемат предизвикателствата пред електронното обслужване."
(Кмет на район на Столична община)



Фигура 7 Как да се подобри ефективността на общинската администрация

ОБЛАСТИ	Област, в която задачите се изпълняват гладко	Изпълнението на задачите е донякъде проблематично	Големи трудности при изпълнение на задачите
Дейност на ГРАО	84.21%	13.82%	0.66%
Защита на класифицирана информация и лични данни	70.59%	25.49%	2.61%
Обслужване на граждани в администрацията, център за обслужване на граждани и др.	70.39%	24.34%	4.61%
Социална политика, социална интеграция, дейност на социални институции	64.71%	30.72%	3.27%
Управление на работното време на служителите	63.64%	31.17%	4.55%
Дейност на културните институции, осъществяване на културна политика	60.39%	36.36%	1.95%
Управление на финансите на местната власт, местни данъци и такси, финансово- счетоводни въпроси	59.74%	35.06%	4.55%
Организиране на спортни събития, дейности на институции, занимаващи се със спорт и отдих	54.90%	38.56%	5.23%
Дейността на общинския съвет, изпълнението на задачите на съветниците	53.25%	38.31%	7.79%
Етика и превенция на корупционните заплахи	50.33%	44.37%	3.97%
Управление на човешките ресурси, политика по човешките ресурси	49.34%	44.74%	4.61%
Образователна политика	48.37%	47.71%	2.61%
Обществени поръчки и тръжни процедури	46.75%	45.45%	5.19%
Организация на работа в администрацията	46.41%	47.06%	5.23%
Стратегическо управление на местно ниво	44.08%	48.03%	7.24%
Административни производства, процедури, вземане на решения и др.	43.42%	48.03%	6.58%
Одит, вътрешен одит, управленски одит, финансов контрол	41.18%	45.75%	11.11%
Управление на кризи	38.16%	50.00%	7.89%
Компютърно/ИТ обучение, използване на ИТ инструменти	36.84%	52.63%	9.21%
Управление на човешки екипи, техники за екипна работа, разрешаване на конфликти и др.	36.18%	56.58%	5.26%
Планиране и изпълнение на инфраструктурни инвестиции	35.95%	53.59%	7.84%
Изграждане на връзки с жителите и местната общност, обществени консултации, сътрудничество и др.	33.55%	52.90%	12.26%
Внедряване на електронна администрация и компютъризация и електронизация на процесите и дейностите в администрацията	33.55%	55.92%	9.21%
Набиране, обслужване и управление на външно финансиране	33.33%	56.21%	9.80%
Градоустройствено планиране и управление на собствеността	32.24%	57.24%	7.89%
Сътрудничество с неправителствени организации	29.41%	55.56%	12.42%
Опазване на околната среда	26.14%	58.17%	14.38%
Градски транспорт и пътища	18.54%	58.28%	20.53%

Таблица 4 Степен на трудност при изпълнение на задачите в различните области на компетентност

В следващия въпрос от анкетата представителите на общините са помолени да оценят трудностите в работата на администрацията. Въпросът е изграден комплексно, изброени са 28 области, като за всяка от тях се иска да се посочи как се изпълняват задачите – *„гладко и без големи препятствия"*; *„има трудности при изпълнение на задачите, но те се разрешават"*; *„има големи трудности при изпълнението на задачите и решаването им е силно проблематично"*. Респондентите са отговорили, както следва: Таблица 4.

Видно е, че най-леки за изпълнение са задачите, свързани с делегирани от централната администрация функции – ГРАО, Защита на класифицирана информация и лични данни, Културна и социална политика, Образование и Обслужване на гражданите. Проблемни се оказват дейностите, свързани с изграждане на връзки с местните общности, работата с НПО, внедряване на компютърни технологии, етика и превенция на корупция, опазване на околната среда, градоустройството, инвестициите, градския транспорт и др. Докато първата група дейности се осъществяват на ясни инструкции от страна на различни институции, във втората група е нужно да се формират и изпълняват местни политики – процес, в който участват много и различни заинтересовани страни, където са нужни инициатива и иновации.

Следващият въпрос от анкетата има комплексен характер и предполага оценяване (с оценка между 1 и 5) на 10 фактора, свързани с работата на местната администрация.

Фактори	Много добро	Доста добро	Умерено	Доста слабо	Много слабо	Не съм сигурен	ОЦЕНКА	
							Положителна	Отрицателна
Качество на обслужване на гражданите	21.2%	57.1%	15.4%	5.1%	1.3%	0.0%	78.2%	6.4%
Познаване на служебните задължения от служителите	28.0%	40.1%	26.8%	3.2%	1.3%	0.6%	68.2%	4.5%
Почтеност на служителите при изпълнение на техните задължения	23.7%	39.1%	30.1%	6.4%	0.6%	0.0%	62.8%	7.1%
Качеството на работата, осигурено от служителите	14.1%	38.5%	44.2%	1.9%	0.6%	0.6%	52.6%	2.6%
Ефективността на служителите при решаване на възникнали проблеми	11.0%	38.7%	38.1%	10.3%	1.3%	0.6%	49.7%	11.6%
Способността на служителите да работят в екип	12.2%	32.7%	42.3%	9.6%	2.6%	0.6%	44.9%	12.2%
Ниво на независимост на служителите в рамките на техните отговорности	9.7%	31.6%	49.0%	5.2%	3.9%	0.7%	41.3%	9.0%
Ангажираност на служителите и тяхната мотивация за работа	6.4%	31.4%	45.5%	15.4%	0.6%	0.6%	37.8%	16.0%
Мотивацията на служителите да повишават професионалната си квалификация	9.0%	22.4%	39.1%	22.4%	5.8%	1.3%	31.4%	28.2%
Иновативно мислене при решаване на възникващи проблеми	5.8%	20.7%	43.9%	23.9%	4.5%	1.3%	26.5%	28.4%

Таблица 5 Фактори, свързани с работата на местната администрация

Положително, над средното, анкетираните оценяват факторите *„Качество на обслужване на гражданите"* – 78,2%, *„Познаване на служебните задължения от служителите"* – 68,2%, *„Почтеност на служителите при изпълнение на задълженията им"* – 62,8% и *„Качество положен труд от наетите лица"* – 52,6%. С най-ниска оценка са факторите *„Иновативно мислене при решаване на възникващи проблеми"* - 26,5% и *„Мотивация на служителите за повишаване на професионалната им квалификация"* - 31,4%.

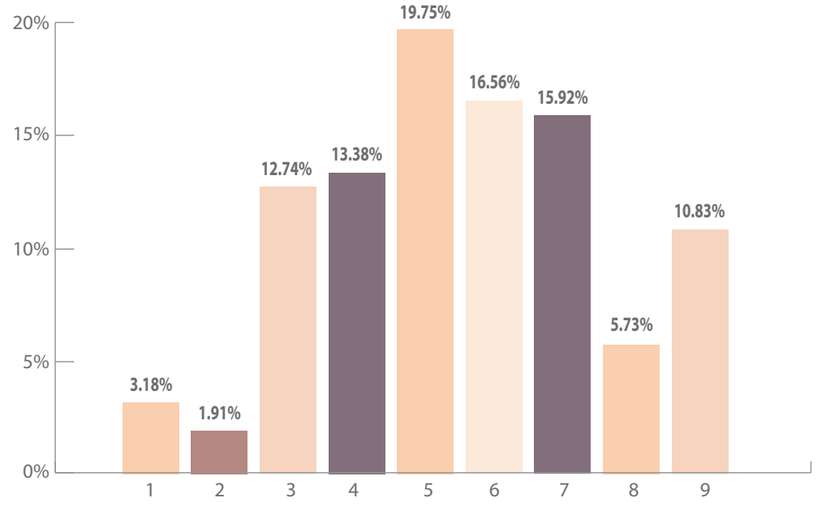
„Една от оценките е месечната – „служител на месеца" – да, това си е вид оценка. Обикновено, всеки месец си има специфични проблеми з а решаване и оценката е за решаване на даден проблем, за отношение, за положени усилия – всеки месец е различно. Съгласувано с началници на отдели и така..." (Кмет на голяма индустриално развита община)

«Правим годишна атестация, даваме оценки. Една година се опитахме да диференцираме оценките, да диференцираме възнагражденията. Получиха се ужасни брожения тук. Защо в едната дирекция за сметка на другата. Просто никой не си дава обективна преценка, че има хора, които работят повече и следва да получават повече." (Кмет на средно голяма община)

Привлекателност на работата в местната администрация

За формирането на общата оценка за работата на администрацията помагат и отговорите на въпроса от анкетата *„Според Вас, работата в местната администрация привлекателна ли е непривлекателна в сравнение с други налични възможности за работа?"* Оценката е по скалата от 1 - непривлекателна до 9 - най-привлекателна. Обобщеният отговор е 5.5 от 9 възможни, което отново е една средно добра оценка.

Разпределението на отговорите показва, че за повечето от респондентите работата в техните общински администрации е привлекателна,



Фигура 8 Оценка за привлекателност на общинската администрация

като това особено важи за малките общини, където възможностите за намиране на работа са силно ограничени поради неразвитост на бизнеса. Следващият въпрос от анкетата търси да намери оценката на факторите, които правят работата в общинската администрация привлекателна. В следващата таблица са представени отговорите.

Фактори	Много важно	Доста важно	Доста мало-важно	Напълно мало-важно	Не съм Сигурен	Положи телно	Отрица телно
Ниво на възнаграждение	61.29%	38.06%	0.65%	0.00%	0.00%	99.35%	0.65%
Стабилност на работа	65.61%	31.85%	2.55%	0.00%	0.00%	97.46%	2.55%
Възможности за подобряване на компетенциите	46.15%	51.28%	2.56%	0.00%	0.00%	97.43%	2.56%
Възможност за атрактивни бонуси и увеличение на заплатите	52.87%	42.68%	4.46%	0.00%	0.00%	95.55%	4.46%
Добра репутация на работодателя	50.64%	44.23%	4.49%	0.00%	0.64%	94.87%	4.49%
Способност за поддържане на баланс между кариера и личен живот	43.95%	50.32%	3.18%	1.27%	1.27%	94.27%	4.45%
Възможности за кариерно и професионално развитие	40.13%	51.59%	7.01%	0.64%	0.64%	91.72%	7.65%
Интересни предизвикателства, свързани с изпълнението на служебните задължения	30.57%	60.51%	7.01%	0.00%	1.91%	91.08%	7.01%
Независимост в работата	32.48%	56.69%	10.19%	0.00%	0.64%	89.17%	10.19%
Работно време, работни часове	36.94%	45.86%	15.29%	1.27%	0.64%	82.80%	16.56%
Различни задачи и отговорности	20.38%	59.24%	17.83%	0.64%	1.91%	79.62%	18.47%
Възможност за работа с интересни хора	26.92%	51.92%	19.23%	1.28%	0.64%	78.84%	20.51%
Близост между работното място и дома	30.57%	39.49%	21.66%	5.73%	2.55%	70.06%	27.39%

Таблица 6 Фактори, които правят работата в общината привлекателна

Общата оценка, отчитаща предимно положителното влияние на съответния фактор, позиционирана на основно място *„Ниво на възнаграждение“*. Разбира се, нивото на заплащане винаги е било и остава приоритетен въпрос. Според респондентите в проучването в класацията следват *„Стабилност на работата“*, *„Възможности за подобряване на компетенциите“*, *„Възможност за атрактивни бонуси и увеличения на заплатите“*, *„Добра репутация на работодателя“*, *„Умение за поддържане на баланс между кариера и личен живот“*. Като по-малко значими фактори са отбелязани *„Разнообразни задачи и отговорности“*, *„Възможност за работа с интересни хора“* и *„Близост между работното място и дома“*.

Когато същият въпрос е зададен конкретно за служителите от общината, в която работят, респондентите са посочили като почти основна опция “*Стабилна работа*” - 62%, разбира се отбелязвайки и “*Нивото на възнаграждение*” - 45.6% от отговорите.



Фигура 9 Оценка за личната позиция за привлекателността на общината

„Да, кадровият проблем, но той идва през финансовия. Ако аз мога да им дам адекватните възнаграждения, ако мога да дам със 30 % по-ниски от софийските, никой няма да отиде да се мъчи в столицата. Ние обаче даваме наполовина и под половината, което дава големи разлики и служителите са принудени на икономическа емиграция.“
(Кмет на малка селска община)

Както се вижда, налице е почти пълно припокриване на общата позиция по повод на привлекателността на работата в общинската администрация и личната позиция от гледна точка на конкретната община, в която работят респондентите. Затова закономерно, на контролния въпрос *„Според Вас, каква е удовлетвореността на служителите, които работят във Вашата администрация?“* респондентите са дали оценка 5.4 от 9 възможни.

Мотивация на служителите в местната администрация

Много важна е темата за мотивацията. Какво мотивира служителите в общинската администрация? В таблицата са представени мненията на анкетираните.

На първо място като мотивиращ фактор е посочено нивото на възнаграждение – 82.7%, като тук може да се отбележи и *„Финансови и предметни награди”* - 56.1%. С над 50% са оценени факторите *„Да бъдеш оценен от ръководството”* - 59.6%, *„Добра атмосфера в администрацията”* - 55.8%, *„Възможности за повишение”* - 55.1%. Значими мотивиращи фактори са и такива, свързани с важността на работата за местната общност, независимостта в процеса на работа, както и възможностите за личностно израстване.

„Най-големият проблем, не само на нашата администрация, е липсата на свежи попълнения от кадри, които първоначално да се обучат, а постепенно да заменят и хора от администрацията на пенсионна възраст.“
(Кмет на малка селска община)

ФАКТОРИ	Основен мотивиращ фактор	Важно, но не решаващо	Без особено значение	Трудно е да се опише
Ниво на възнаграждение	82.69%	16.03%	1.28%	0.00%
Да бъде оценен от ръководството на администрацията	59.62%	37.82%	2.56%	0.00%
Финансови и материални награди	56.13%	37.42%	5.16%	1.29%
Добра атмосфера в администрацията	55.77%	38.46%	5.77%	0.00%
Възможности за повишение	55.13%	39.74%	4.49%	0.64%
Ръководството се грижат за служителите	48.39%	47.10%	3.87%	0.65%
Лидерска харизма на ръководството, уважение към кмета	46.50%	42.68%	9.55%	1.27%
Добро сътрудничество в администрацията	45.81%	45.81%	7.74%	0.65%
Добри отношения с началниците	43.31%	49.04%	7.01%	0.64%
Положителна репутация на работодателя	31.01%	54.43%	13.92%	0.63%
Възможности за личностно израстване и трупане на опит	29.94%	66.24%	3.82%	0.00%
Усещане за мисия на местната власт	28.21%	51.92%	17.95%	1.92%
Висока степен на самостоятелност при изпълнение на задачите	17.31%	64.74%	16.67%	1.28%
Усещане за причинно-следствена връзка – влияние върху развитието на общината и общността	17.20%	61.15%	18.47%	3.18%

Таблица 7 Мотивация на служителите в общинската администрация

„Вероятно това е свързано с нивото на заплащането, тъй като един добър архитект с модерни виждания и желание за развитие или пък строителен инженер, да не говори за IT специалисти, счетоводители – очевидно заплащането в частния сектор е в пъти по-високо и това възпрепятства млади хора да искат да се реализират в публичната администрация. Това ще породи големи проблеми в бъдеще." (Кмет на средно голяма община)

„Това е свързано най-вече с нивото на заплащане на труда, но и с липсата на перспектива за кариерно развитие… много са нещата." (Кмет на малка община)

„Няма служители в техническата служба. По няколко причини. Заплатите не са такива, каквито трябва да бъдат и в крайна сметка не зависят от нас. Техниците, които са завършили такива специализирани училища предпочитат да работят примерно касиер в офис в търговска фирма, отколкото да работят при нас." (Кмет на средно голяма община)

„Опитвам се да мотивирам допълнително служители на администрацията като ги включвам в управлението на проекти, които се появяват като възможност за изпълнение пред общината. За съжаление, в част от европейските проекти има известен консерватизъм по отношение мотивация на общински служители и се поощрява наемане на външни консултанти за управление на проекти." (Кмет на голяма община)

Интересен момент в анализа е въпросът за конкретните видове методи за мотивиране и възнаграждение на служителите, които се използват в местните администрации.

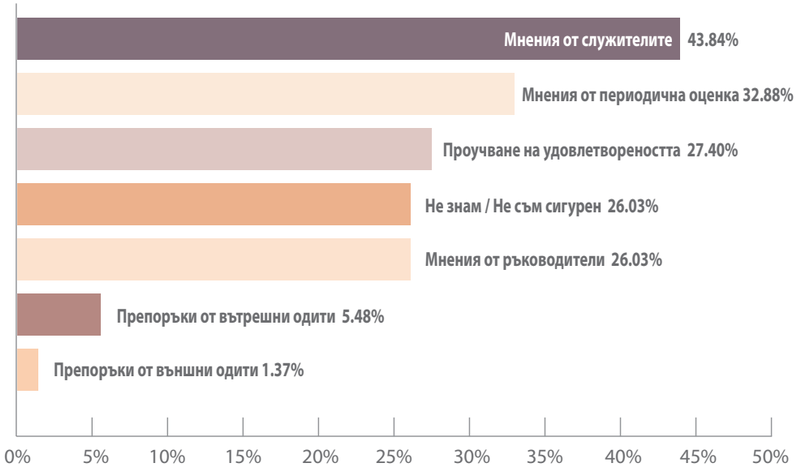
„Необходимо е да има възможност за допълнителни стимули на база постигнати резултати. Имаме такава система, но е трудно приложима. Осъзнавам, че може би и от страна на ръководството трябва да се въведе друга система за отчитане на резултатите." (Кмет на голяма община)

Методи за мотивиране	Оценка
Допълнително материално стимулиране	66.23%
Допълнителни почивни дни	19.21%
Учебни програми, курсове и обучителни събития, финансирани от общината	11.92%
Похвала, записана в личното досие	3.97%
Похвала, която е официално публикувана	3.97%
Награди в натура	1.99%
Не знам / Не съм сигурен	18.54%

Таблица 8 Видове методи за мотивиране и възнаграждения на служителите

Проучването също така търси и връзката с удовлетвореността на служителите от тяхната работа и условията на работа. На въпроса, дали общината прави изследвания по въпроса, само една трета от респондентите отговарят положително – 31.13%. Разбира се изследването на удовлетвореността е сложно по своята същност и изисква специални социологически инструментариум. Все пак следващият въпрос от проучването се опитва да разбере, как се прави това в общините.

Видно е, че мненията, събрани на срещи със служителите формират най-значителния отговор – 43.84%, след което се нареждат мненията, събрани в процеса на периодична оценка, мненията от срещи с ръководителите, както и на специални проучвания на удовлетвореността.



Фигура 10 Как се анализира удовлетвореността на общинските служители

Обучения – предпоставки и реалност

Проведените интервюта с кметовете на българските общини предоставят значима информация за всички елементи на обучението на общинските служители. Всички кметове подчертават необходимостта от обучения, които подпомагат за решаването на проблемите, които те считат за важни. Но с малки изключения кметовете нямат систематичен поглед, както върху планирането и организирането на обученията, така и върху избора на теми и финансирането на обученията. За местните политици нуждите от обучение в повечето случаи се появяват ad hoc - когато е необходим отговор за решаване на конкретни проблеми и/или като резултат от чести законодателни промени.

Нуждите от обучение, идентифицирани от кметовете на общини по време на интервюта, са свързани с теми като:

- експлоатация на минерални води;
- предоставяне на инженерингови услуги;
- иновации в транспорта;
- обществени поръчки;
- лична ефективност;
- управление на проекти;
- повишаване на уменията по отношение на цифровите компетенции;
- работа в екип;
- комуникационни умения;
- обучения при бедствия и аварии;
- поведение и комуникация с гражданите;
- електронно управление и киберсигурност;
- публична етика;
- управление на общинска собственост;
- пространствено планиране;
- управление на местните данъци и такси.

В същото време това, което е наистина важно при идентифицирането на нуждите от обучение, което е лакмусов тест за ефективност, е връзката между обучението и практиката. Административните мениджъри имат ясна картина за нуждите от обучение, както и пряка представа за необходимите знания и умения, които служителите трябва да притежават за ефективното функциониране на администрацията. Разбира се, гледните точки на административните ръководители трябва да бъдат съобразени с индивидуалните разбирания на служителите за темите и естеството на обучението, което би им позволило да повишат своя капацитет.

Анализът на данните показа, че според административните ръководители най-важните нужди от обучение на персонала на местната администрация са свързани с области като:

- внедряване на електронно управление;
- организация на работа в администрацията;
- управление на човешките ресурси;
- стратегическо планиране;
- управление на местните финанси, местни данъци и такси;
- планиране и изпълнение на инфраструктурни инвестиции;
- опазване на околната среда;
- социална политика, социална интеграция, дейност на социалните институции;
- градоустройство.

Връзката с практиката е първата предпоставка за ефективността на обучението. Разбира се, практиката в общините е различна в зависимост и от типа на общината :

- големи и малки общини;
- градски и селски общини;
- централни и периферни общини;
- икономически развити и слабо развити;
- богати и бедни;
- географски определени - море, планина, равнина и др.

В този смисъл втората предпоставка е свързана с вида на общината, който доминира в нейната специфика. Естествено е необходимостта от обучение на местните администрации да зависи от типа на общината.

Проучването показва, че задоволяването на този специфичен тип потребности от обучение се осъществява чрез системата за обмяна на опит и в по-малка степен чрез вътрешни обучения. Третият възможен подход, посочен от респондентите, е обучението, съпътстващо изпълнението на различни проекти (основно проекти по оперативните програми на ЕС или Програмата за развитие на селските райони).

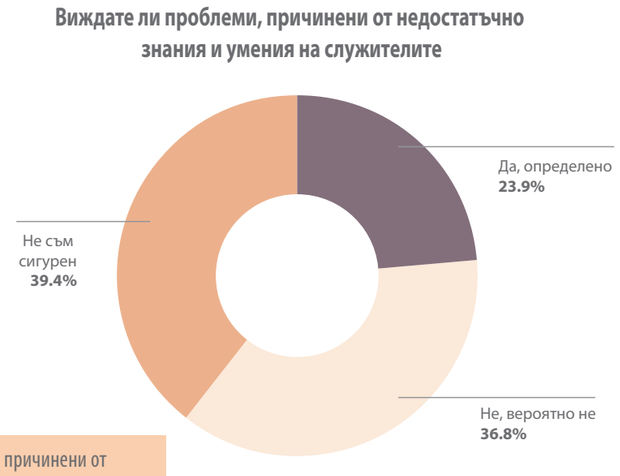
Третата предпоставка произтича от съществуващата система на държавна служба. Неразвитостта на законодателната и институционалната рамка на държавната служба в България е добре застъпена в отговорите на респондентите. До голяма степен липсва стратегически подход при оценката на потребностите от обучение на местно ниво, планирането на обучение в българските общини е по-скоро изключение, което води до ниска ефективност и разхищение на недостатъчния финансов ресурс, предвиден за тази цел.

Към всичко това трябва да се добави влиянието на фактори, свързани с програмите на Европейския съюз. Работата по европейските проекти надхвърли етапа на обучение в основните нужди за управление на проекти. Може да се каже, че както малките, така и големите общини разполагат със специалисти с добри познания и умения за управление на проекти. Нуждите от обучение в момента са насочени основно към усвояване на процедурите за покриване на изискванията на специфичните европейски програми. Положителното в случая е наличието на съпътстващо обучение, което всяка стартираща европейска програма предвижда в бюджета си.

Обучения – текущо състояние и възможност за подобрение

Следващата задача на анкетното проучване е да отиде на друго ниво в търсене на оценка за знанията и уменията на служителите. Респондентите трябва да отговорят дали виждат някакви проблеми в работата на своята администрация, причинени основно от недостатъчни познания или умения на служителите. Така зададен въпросът е много общ и неясен, което не предполага точен отговор. Само 36.8% са категорични, че служителите разполагат с достатъчно знания и умения.

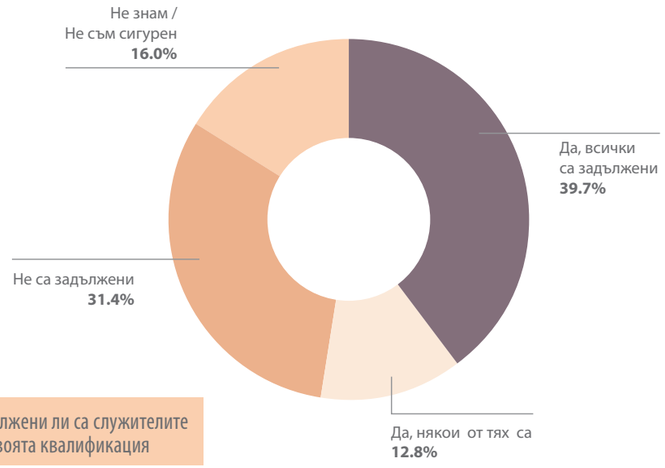
„Считам, че администрацията, с която в момента работя, има своите компетенции, но при непрекъснатата промяна на з аконодателството има нужда непрекъсната от обучения. Обученията на хората, възможността за срещи и общуване между колеги водят до големи позитиви. На тези срещи колеги могат да обсъждат проблеми в работата, пропуски, казуси. При промяната на законодателство се налага своевременно да се правят обучения за всяка изменения,



Фигура 11 Проблеми, причинени от недостатъчна подготовка на служителите

защото хората сами нямат възможност да следят тези промени и е хубаво да има орган, който да ги насочва. Добър пример в това отношение е дейността на Националното сдружение на общините, което беше от голяма полза в работата ни като предоставяше информация за всяко едно изменение, също искаше и нашето мнение. За да е високо нивото на административния капацитет трябват обучения, служителите да се обучават и развиват." (Кмет на малка община)

По подобен начин е формиран и следващият въпрос, изискващ отговор на въпроса *„Задължени ли са служителите във вашата община да подобряват професионалната си квалификация?"*. Отговорите, представени в следващата диаграма показват несъвършенствата на съществуващата система на държавна служба. Факт е, че на теория подобряването на квалификацията е необходима, но както се вижда от отговорите практиката в българската местна администрация е недостатъчно ясна.



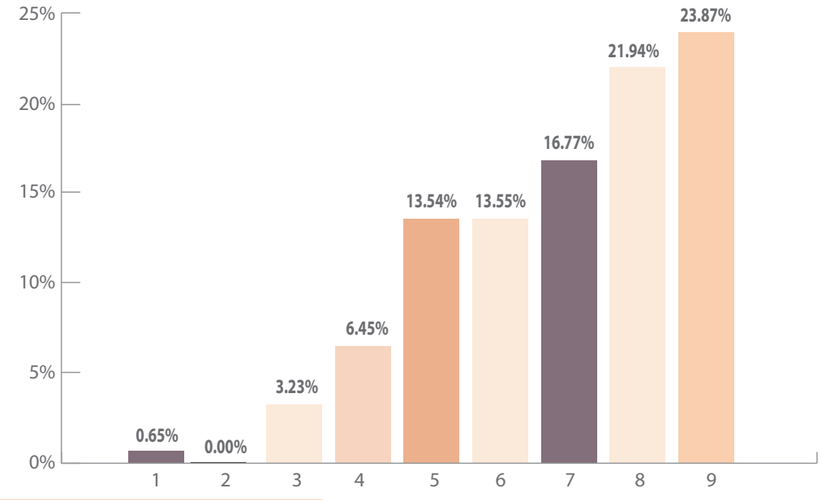
Фигура 12 Задължени ли са служителите да подобряват своята квалификация

Отговорите на следващия въпрос, показани в диаграмата отразяват напълно реалността и липсата на системност в системата на публичната администрация в България. На някой може да се покаже, че респондентите не познават правната рамка за работа на администрацията, но според нас отговорите им отразяват не/прилагането на тази рамка в най-пълна степен.



Фигура 13 Как е формулирано задължението за обучение

В същото време респондентите ясно разбират необходимостта от непрекъснато учене и обучение. Отговорите на въпроса *„Какво е вашето виждане за развитие на компетенциите и уменията на служителите чрез участие в обучителни събития? Моля, опишете необходимостта от обучение на Вашите служители в контекста на работата на Вашата администрация."* Представената резултатна оценка от 6.9 от 9 възможни е показателна. Разпределението на оценката по респонденти е показано в диаграмата.



Фигура 14 Оценка за необходимостта от обучение

„Обученията имат ефект и подобряват качеството на тяхната работа. В моя ресор, макар че съм отскоро, колегите ми бяха на обучение, буквално преди месеци, и мога да кажа, че се върнаха доста по-уверени и стимулирани в работата си, с определени насоки спрямо това обучение." (началник-отдел в голяма община

Респондентите дават приоритет на необходимостта от обучение в следните области на функциониране на местната администрация.

С най-голяма необходимост от обучение на служителите е посочена областта *„Внедряване на електронна администрация и компютъризация и електронизация на процесите и дейностите в администрацията"* - 56.41%, следвана от *"Одит, вътрешен одит, управленски одит, финансов контрол"* - 31.41%, *„Организация на работата в администрацията"* - 30.13% и *„Планиране и изпълнение на инфраструктурни инвестиции"* - 25.64%. Следват области, свързани с работата с компютри, финансите, обществените поръчки, градоустройството, управлението на човешки ресурси и др. Само 1.28% са отговорили, че служителите нямат нужда от обучение.

Същият въпрос е зададен и в личен план *„Обучението в някоя от изброените области би ли позволило лично на вас да бъдете по-ефектив-*

Области	Отговори
Внедряване на електронна администрация и компютъризация и електронизация на процесите и дейностите в администрацията	56.41%
Одит, вътрешен одит, управленски одит, финансов контрол	31.41%
Организация на работа в администрацията	30.13%
Планиране и изпълнение на инфраструктурни инвестиции	25.64%
Компютърно/ИТ обучение, използване на ИТ инструменти	25.64%
Изграждане на връзки с жителите и местната общност, обществени консултации, сътрудничество и др.	23.08%
Обслужване на граждани в администрацията, център за обслужване на граждани и др.	22.44%
Градоустройствено планиране и управление на собствеността	21.79%
Опазване на околната среда	21.15%
Управление на финансите на местната власт, местни данъци и такси, финансово- счетоводни въпроси	21.15%
Обществени поръчки и тръжни процедури	20.51%
Управление на човешки екипи, техники за екипна работа, разрешаване на конфликти и др.	18.59%
Набиране, обслужване и управление на външно финансиране	16.67%
Стратегическо управление на местно ниво	14.10%
Управление на човешките ресурси, политика по човешките ресурси	13.46%
Административни производства, процедури, вземане на решения и др.	12.82%
Социална политика, социална интеграция, дейност на социални институции	12.18%
Етика и превенция на корупционните заплахи	10.26%
Управление на кризи	9.62%
Дейност на ГРАО	8.33%
Градски транспорт и пътища	7.05%
Управление на работното време на служителите	6.41%
Дейност на културните институции, осъществяване на културна политика	5.77%
Сътрудничество с неправителствени организации	4.49%
Защита на класифицирана информация и лични данни	3.85%
Образователна политика	2.56%
Организиране на спортни събития, дейности на институции, занимаващи се със спорт и отдих	1.92%
Дейността на общинския съвет, изпълнението на задачите на съветниците	1.92%
Нашите служители не се нуждаят от обучение	1.28%
Не съм сигурен	0.64%

Таблица 9 Приоритети на необходимостта от обучение

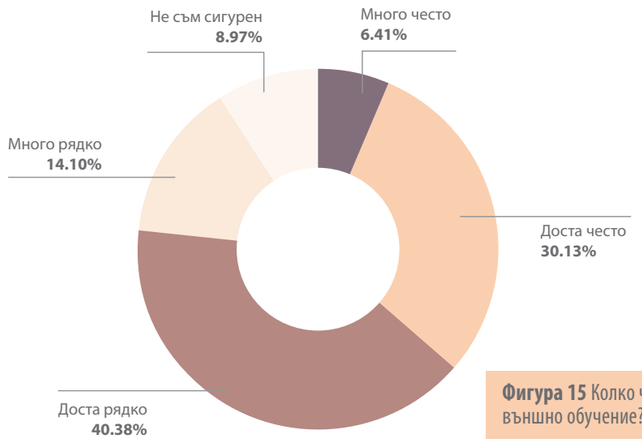
Области	Отговори
Внедряване на електронна администрация и компютъризация на процесите и дейностите в администрацията	34.81%
Одит, вътрешен одит, управленски одит, финансов контрол	25.32%
Организация на работата в администрацията	20.89%
Управление на човешки екипи, техники за работа в екип, разрешаване на конфликти и др.	12.66%
Стратегическо управление на местно ниво	11.39%
Управление на местните финанси, местни данъци и такси, финансово-счетоводни въпроси	11.39%
Управление на човешките ресурси, политика за човешките ресурси	11.39%
Изграждане на връзки с жителите и местната общност, обществени консултации, сътрудничество и др.	10.76%
Планиране и изпълнение на инфраструктурни инвестиции	10.76%
Обществени поръчки и тръжни процедури	10.76%
Компютърно/ИТ обучение, използване на ИТ инструменти	9.49%
Административни производства, процедури, вземане на решения и др.	8.86%
Набиране, обслужване и управление на външно финансиране	7.59%
Не съм сигурен	7.59%
Опазване на околната среда	6.96%
Социална политика, социална интеграция, дейност на социални институции	5.06%
Етика и превенция на корупционните заплахи	4.43%
Защита на класифицирана информация и лични данни	4.43%
Дейност на ГРАО	3.80%
Градски транспорт и пътища	3.16%
Управление на работното време на служителите	3.16%
Управление на кризи	3.16%
Градоустройство и управление на имоти	2.53%
Образователна политика	1.90%
Дейност на културните институции, провеждане на културна политика	1.27%
Сътрудничество с неправителствени организации	1.27%
Дейност на общинския съвет, изпълнението на задачите на съветниците	1.27%
Организиране на спортни събития, дейности на институции, занимаващи се със спорт и отдих	0.63%
Нашите служители не се нуждаят от обучение	0.63%
Обслужване на граждани в администрацията, център за обслужване на граждани и др.	3.80%

Таблица 10 Обучение за по-голяма лична ефективност

ни в изпълнението на задачите, които са ви възложени?"

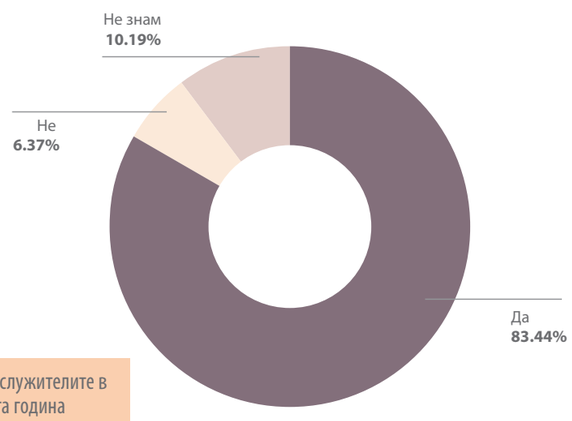
Най-търсени са обученията за работа в области*„Внедряване на електронна администрация и компютъризация и електронизация на процесите и дейностите в администрацията"* - 34.81%, *„Одит, вътрешен одит, управленски одит, финансов контрол"* - 25.32% и *„Организация на работата в администрацията"* - 20.89%. Характерно е, че посочените области са свързани с обслужващи администрацията дейности, а не по-същество – области, обслужващи гражданите и бизнеса.

Интересно е разпределението на отговорите на въпроса, свързан с процеса на обучение на служителите от администрацията и по-точно с честотата на обученията. На диаграмата са видни две противоположни мнения – *„Доста рядко"* – 40.4% и *„Доста често"* – 30.1%. Разбира се и двете мнения са резултат на лични усещания, доколкото във въпроса не е дефинирано какво е "често" или "рядко". Разнопосочността на самия отговор показва липсата на утвърдени индикатори в сферата на обучението на служителите от местната администрация.



Фигура 15 Колко често се участва във външно обучение?

На следващата диаграма са представени отговорите на въпроса *„През предходната година участвали ли са служители от Вашата администрация в краткосрочни външни обучения или курсове?"*



Фигура 16 Участие на служителите в обучение в предходната година

Както се вижда, в преобладаващия брой общини служителите от администрацията са участвали в краткосрочни външни обучения (във въпроса е пояснено, че това са обучения с продължителност от 1 до 5 дни). Следващите няколко въпроса уточняват вида на обученията, тематиката, организирането, участниците и финансирането.

Фигура 17 Вид на обученията

Интересно е разпределението по видове обучения. Наред с безплатните обучения, съпровождащи реализацията на различни видове проекти, 57.5% от респондентите са отговорили, че служителите в техните общини са участвали в платени обучения, платени от общината. Необходимо е допълнително да се проучи доколко това е практика, която съществува на местно ниво.

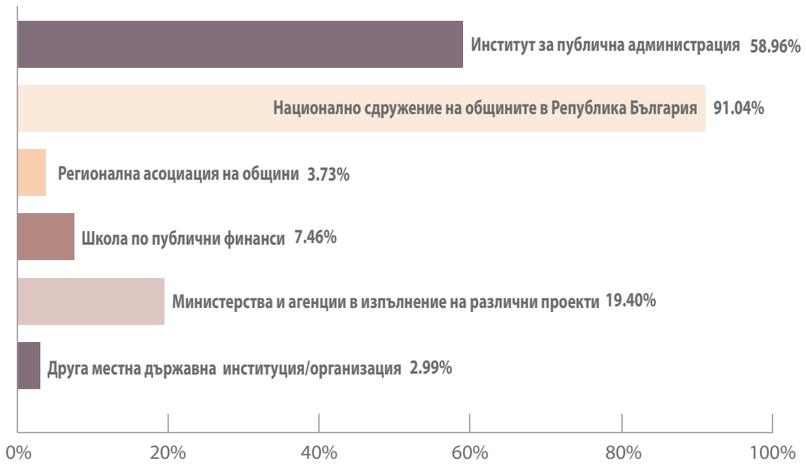


Фигура 18 Организатори на обученията

Както се вижда от диаграмата, с най-голяма тежест в отговорите на респондентите като организатори на обучителни събития в техните общини са посочени правителствените организации 42.96%. Следват Неправителствените организации – 35.56%, *„Други обществени институции, които не са свързани с местната власт, но не са училище или университет"* - 32.59% и *„Частни компании"* - 24.44%. Ролята на университетите и международните организации като организатори на обученията е минимална – в рамките на 2%. Основните изводи, които могат да се направят е, че пазарът на обучителни услуги е все още недостатъчно развит. Това е свързано, както с ролята на неправителствения сектор, който осигурява обученията като част от изпълнението на проекти, така и с факта, че само в около една четвърт от обученията са ангажирани частни обучителни фирми. Прави впечатление и почти отсъстващите в процеса университети, които в България имат почти пълно регионално покритие.

Следващият въпрос *„Коя от изброените институции организира обучителните събития, в които най-често участват Вашите служители?"* дава повече информация. Двете институции, които са ангажирани с обученията са НСОРБ и Институтът за публична администрация. При това НСОРБ фигурират с 91.04%, а ИПА – с 58.96%. Ако към това се добавят и обученията, организирани от различни министерства и агенции в изпълнение на различни проекти ще се видят основанията за неразвитостта на пазара на обучения в България.

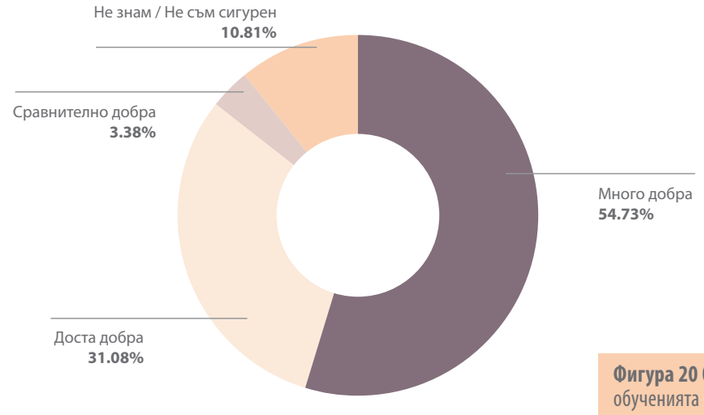
Кои организации най-често са ангажирани с обученията на вашите служители



Фигура 19 Институции, организиращи обученията

„Благодаря на сдружението на общините, колегите, провеждат сериозни обучения. Основно техните услуги ползваме."
(Кмет на малка селска община)

„През 2003, 2007, когато работихме с Фондацията за развитие на местното самоуправление, с Инициатива Местно Самоуправление на USAID – много обучения се проведоха, имаше много мотивация, голяма желание за промяна и нещата да потръгнат и след това…нищо." (Кмет на малка община)



Фигура 20 Обща оценка за обученията на НСОРБ

Както се вижда от диаграмата, НСОРБ е един от основните организатори на обучения за българските общини. Повече от 75% от респондентите на анкетата посочват, че през последната година служители на общината им са участвали в обучение, предоставено от НСОРБ. Високо се оценява и фактът, че тези обучения са безплатни за общините, т.е. НСОРБ намира финансиране по различни проекти. Също така, общата оценка за обучителните събития, организирани от НСОРБ е висока.

„Но гледаме обученията да са по-достъпни, защото както казах бюджетът ни ограничава. Но, достъпните – тези които най-често НСОРБ организира и провежда безплатно съм издал заповед, с която определям, че държа на всяко едно такова обучение да присъства човек от администрацията, защото трябва да надгражда своите знания и умения."
(Кмет на средно голяма община)

В следващата таблица са представени отговорите на въпроса *„Кои са областите на обучение, в които служителите са се включили през 2023 г.?"*. Както се вижда, преобладаващият брой служители са участвали в обучения в областите *„Социална политика, социална интеграция, дейност на социални институции"* - 39.26%, *„Одит, вътрешен одит, управленски одит, финансов контрол"* - 33.33%, *„Управление на финансите на местната власт, местни данъци и такси, финансово-счетоводни въпроси"* - 32.59%. Застъпени са и обучения в областите *„Опазване на околната среда"* - 24.44%, *„Дейност на ГРАО"* - 21.48%, *„Опазване на околната среда"* - 24.44% и *„Внедряване на електронна администрация и компютъризация и електронизация на процесите и дейностите в администрацията"* - 19.26%.

Области	Отговори
Социална политика, социална интеграция, дейност на социални институции	39.26%
Одит, вътрешен одит, управленски одит, финансов контрол	33.33%
Управление на финансите на местната власт, местни данъци и такси, финансови, счетоводни въпроси	32.59%
Опазване на околната среда	24.44%
Обществени поръчки и тръжни процедури	23.70%
Дейност на ГРАО	21.48%
Организация на работата в администрацията	20.74%
Внедряване на електронна администрация и компютъризация на процесите и дейностите в администрацията	19.26%
Градоустройство и управление на имоти	17.04%
Образователна политика	13.33%
Управление на човешките ресурси, политика за човешките ресурси	13.33%
Управление на кризи и бедствия	12.59%
Обслужване на граждани в администрацията, център за обслужване на граждани и др.	11.11%
Компютърно/ИТ обучение, използване на ИТ инструменти	9.63%
Етика и превенция на корупционните заплахи	8.89%
Защита на класифицирана информация и лични данни	8.89%
Административни производства, процедури, вземане на решения и др.	8.89%
Стратегическо управление на местно ниво	7.41%
Дейност на културните институции, провеждане на културна политика	5.93%
Планиране и изпълнение на инфраструктурни инвестиции	5.93%
Набиране, обслужване и управление на външно финансиране	5.93%
Управление на човешки екипи, техники за работа в екип, разрешаване на конфликти и др.	4.44%
Дейност на общинския съвет, изпълнението на задачите на съветниците	2.96%
Изграждане на връзки с жителите и местната общност, обществени консултации, сътрудничество и др.	1.48%
Градски транспорт и пътища	1.48%
Сътрудничество с неправителствени организации	1.48%
Управление на работното време на служителите	0.74%
Организиране на спортни събития, дейности на институции, занимаващи се със спорт и отдих	0.00%
Нашите служители не се нуждаят от обучение	0.00%
Друга област на изследване	2.96%
Не съм сигурен/трудно е да се каже	13.33%

Таблица 11 В кои области са се обучавали служителите през 2023 г.

Тези резултати трябва да бъдат съпоставени с отговорите на въпросите относно декларираните приоритети за нуждите от обучение и темите, предоставящи възможности за индивидуално развитие (таблици 9 и 10). И в двете таблици на първите три места са отбелязани темите *„Внедряване на електронна администрация и компютъризация на процесите и дейностите в администрацията“*, *„Одит, вътрешен одит, управленски одит, финансов контрол“* и *„Организация на работата в администрацията“*. като основни нужди. Както се вижда от табл. 11, тези три сфери са посочени съответно на осмо, седмо и второ място в реално проведеното обучение през 2023 г. От друга страна, обучението по *„Социална политика, социална интеграция, дейност на социални институции“* заема 16-то място в класацията. на нуждите, посочени от респондентите. Подобно несъответствие показва сериозна липса на планиране и съобразяване с нуждите на практиката в местното самоуправление в България.

„Основните обучения, в които служителите се включват са по дигиталните компетентности. Възможността за обучение на администрацията е също мотив за по-доброто качество на работата. Участват в обучения за подобряване на личната ефективност, по управление на проекти за повишаване на уменията по отношение на дигитални компетентности. Такива основно са интересите за обучения.” (Кмет на голяма община)

Важен и въпросът за това, кои служители на общините (избираеми и назначаеми) участват във външни обучителни събития? Данните са представени в следващата таблица.

	Много често	Сравн. често	Доста редко	Много рядко	Не съм сигурен	Often	Радко
Експерти и служители от администрацията	10.46%	34.64%	30.72%	15.03%	9.15%	45.10%	45.75%
Служители на ръководни длъжности в администрацията	5.26%	37.50%	32.89%	8.55%	15.79%	42.76%	41.44%
Кмет на община/район/ заместник-кметове	5.33%	20.67%	26.00%	21.33%	26.67%	26.00%	47.33%
Общински съветници	0.68%	2.72%	19.05%	32.65%	44.90%	3.40%	51.70%

Таблица 12 Кои служители участват в обученията

От таблицата е видно, че назначените общински служители участват по-често в обучения. Кметовете и заместник-кметовете имат по-малко обучения, докато участието на общинските съветници е минимално. Тази структура на участие е обусловена от възприетите система на местно самоуправление и роля на общинските съвети.

„Вярно е, че общинският съвет има правилник и наредба, по която се ръководи в работата си, но мисля, че би било полезно на общините дори да се предоставят средства, с които да се организират обучения за общинските съветници, преди да започнат заседанията на съвета или успоредно с тях.“ (Кмет на малка община)

Как функционира системата на подбор за включването на служители в обучение. Респондентите са подредили факторите за подбор от най-важните до най-малко важните по скалата от 1 до 7.

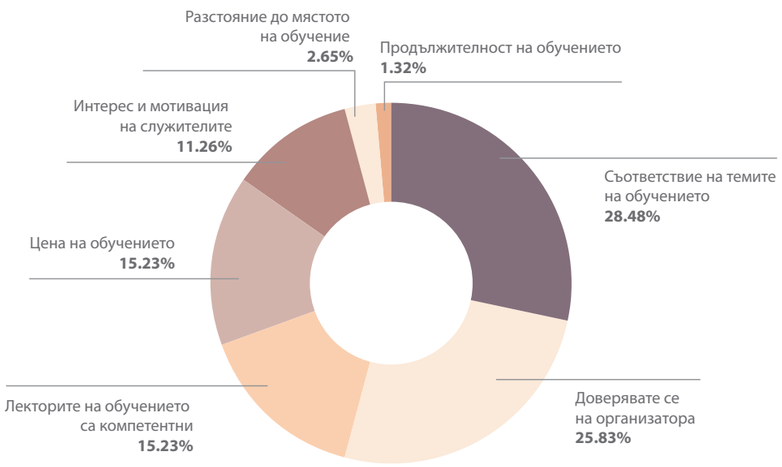
Факто	1	2	3	4	5	6	7
Съответствие на темите на обучението с актуалните нужди на администрацията	28.48%	17.22%	9.27%	11.92%	4.64%	9.27%	19.21%
Доверявате се на организатора на обучението	25.83%	15.89%	9.93%	14.57%	9.93%	13.91%	9.93%
Вярвате, че фасилитаторът(ите)/ лекторите на обучението е/са компетентни	15.23%	19.21%	17.22%	10.60%	13.25%	11.26%	13.25%
Цена на обучението	15.23%	14.57%	19.87%	18.54%	19.21%	7.28%	5.30%
Интерес и мотивация на служителите към предмета на обучение	11.26%	19.87%	12.58%	11.92%	15.89%	19.21%	9.27%
Разстояние между мястото на обучение и вашата община	2.65%	5.96%	11.92%	9.27%	20.53%	17.22%	32.45%
Продължителност на обучението	1.32%	7.28%	19.21%	23.18%	16.56%	21.85%	10.60%

Таблица 13 Фактори за подбор на служителите за обучения

Оказва се, че най-голямо значение за включването в обучение има факторът *„Съответствие на темите на обучението с актуалните нужди на администрацията"* – 45,70 % го поставят на първо място.

Следва *„Доверие към организатора на обучението"* – 41,72 %, *„Убеждение, че водещият(ите) на обучението е/са компетентен/ни"* – 34,44 %. Най-маловажните фактори са *„Разстояние между мястото на обучение и вашата община"* – 8,61% и *„Продължителност на обучението"* – 8,60%.

Класирането на факторите по скала № 1 (най-важен) показател е представено на следната диаграма:



Фигура 21 Фактори, влияещи върху избора на служителя да участва в обучение – най-важни

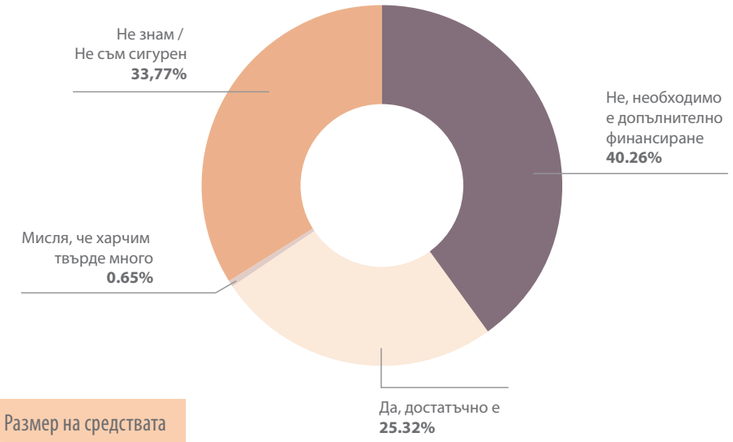
Като цяло няма твърд и ясен алгоритъм за подбор, явно става въпрос за комплексна оценка, но подходът е следният – обученията не се планират според идентифицираните нужди на местната власт, а се реагира ad hoc в зависимост от наличието на покана за обучение. Анкетираните имаха възможност да дадат подобно мнение за връзката към възможен общински план за обучение като отговор на следния въпрос *„Има ли други непосочени фактори?"*, но тази възможност не е използвана от никой от анкетираните.

Средният размер на средствата, отделени за обучение през 2022 г., е 6878 лв. на община, като средствата в абсолютен размер варират от максимално заявени 27 000 лв. до 500 лв. Като дял от общия обем на средствата в общинския бюджет средствата за обучение са от 0,341% до 0,001%.

Като разпределение на средствата за обучение спрямо броя на заетите в общинската администрация (само броя на администрацията, без изборните длъжности) се получава среден размер от 122 лв. на служител. В зависимост от вида на общината средствата за обучение на един служител от общинската администрация през 2022 г. варират от максимум 681 лв. до 4 лв. на служител.

Липсата на планове за обучение на общините не позволява обективна съпоставка кое е достатъчно и кое е недостатъчно в контекста на следващия въпрос от анкетата. Въпросът е *„Смятате ли, че размерът на средствата за обучение на служители във вашата община е достатъчен?"*. Нужда от допълнително финансиране посочват 40,26%, за 25,32% средствата са достатъчни, а повече от 1/3 не могат да отговорят на въпроса.

Достатъчни ли са средствата за финансиране на обучения във вашата община?



Фигура 22 Размер на средствата за обучение

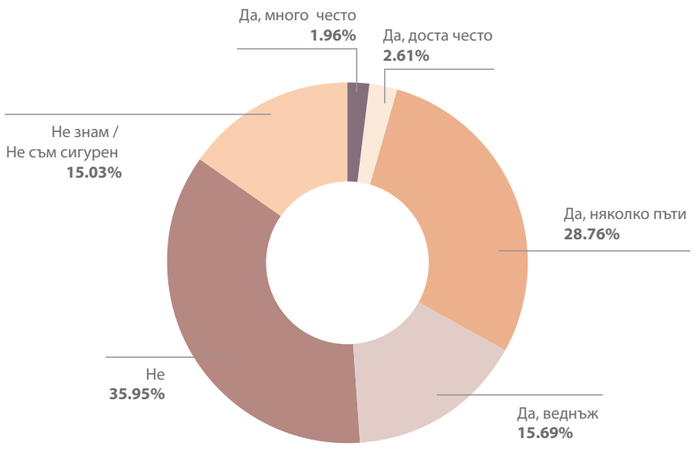
Само около 17% от общините са финансирали участието на общински съветници във външни обучения през предходната година. 38.8% заявяват, че не са изразходвали средства за такива обучения. Голям е процентът на отговорилите с *„Не знам/Не съм сигурен“* - 43.4%. Това е израз на същата липса на планови (респ. отчетни) документи, свързани с обученията, в това число поименно заложени в бюджета.

Отговорите на следващия въпрос *„Организирани ли са вътрешни обучения във вашата община през последната година?“* показват, че само в половината от българските общини се организират вътрешни обучения. Разбира се, това е свързано с размера на местните власти, защото броят на служителите и организационната структура на малките общини затруднява такива обучения.

„Проблем, особено на една малка община като нашата е, че имаме сфери на дейност, в които отговаря и е компетентен само един човек. Това понякога създава проблем. Вярно е, работата като обем е малко и може би няма нужда от повече хора, но този човек дори няма с кого да коментира и да разсъждава по определени казуси.“ (Кмет на малка селска община)

„Ние правим много, няколко пъти в годината правим и обучения, които са презентация на едни отдели пред другите отдели. Защото може да звучи странно, но се оказва, че голяма част от отделите не знае всъщност, с какво се занимават дори в съседната стая. Знаят, че да кажем със счетоводство, знаят да кажем, че с архитектура, но не знаят в детайли, а всъщност ние сме наистина едни скачени съдове, които трябва като организъм да се знае или като часовников механизъм да се знае кое колелце за какво отговаря. Всеки вижда другите по този начин не си мисли, ами моята работа е най- тежка, а вижда че, колегите също работят.“ (Кмет на голяма община)

Организирането и провеждането на вътрешни обучения в общините се подпомага в повечето случаи от служител в администрацията – в 38.20% от общините. Също така съществува и практика да се наемат външни обучители – в 24.72% от общините.



Фигура 23 Организиране на вътрешни обучения



Фигура 24 Кой подпомага вътрешните обучения

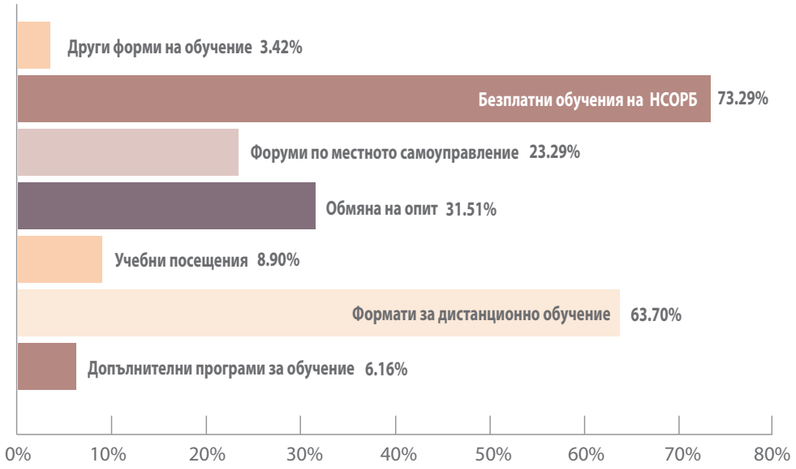
Запитани, в какви други форми на обучение са участвали общинските служители през последната година респондентите акцентират върху безплатните обучения по проект на НСОРБ – 73.29% и използването на формати за дистанционно обучение – 63.70%.

„Няма проблеми може би защото екипът е сформиран, сработен и не е имало сътресения. Нашият кмет е вече кмет от 12 години – хората са свикнали, това са негови изисквания към администрацията да работи по този начин. Другото, което е – ние ходим на обучения, възползваме се от всички организирани обучения. Нашите служители ходят на обученията които организира Националното сдружение на общините в България.“ (Кмет на малка община)

Като форми на обучение се споменават срещите за обмяна на професионален опит – 31.51%, конференции и форуми по проблематиката на местното самоуправление – 23.29%, както и учебни посещения – 8.90%. От друга страна, организирането на проучвателни посещения в общините с участието на служители от други местни власти се случва рядко, само около 6% от общините са били домакини на такава практика.

„Моето мнение е, че на обученията нашите служители имат възможност да се срещнат с колеги на подобна длъжност в друга община и да обменят мнения, идеи, опит. За мен това е най-ценното за този тип обучение. Самите служители са наясно, че това се случва при този вид форми на обучения и ходят с удоволствие.“ (Кмет на средно голяма община)

„Трябва да има и обучения, които би трябвало да са по-скоро психологически – може би под формата на тиймбилдинг, някакъв тип мотивиращи - за повишаване на мотивацията, за поемане на отговорност. Това са базисни неща, които установих, че липсват на младите хора.“ (Кмет на голяма община)



Фигура 25 Участия в други форми на обучения

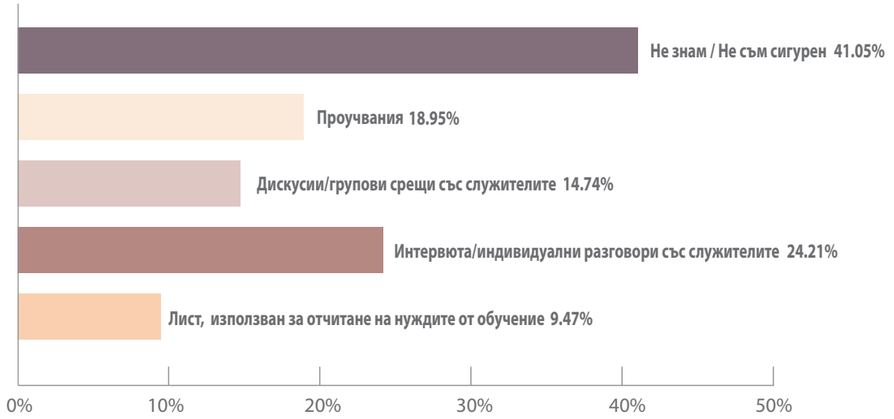
Един от изводите на проучването на основата на косвени доказателства към момента беше, че общините нямат ясен процес на планиране на обучението на своите служители. Отговорът на директния въпрос „*Вашата община разработва ли план за обучение на своите служители?*“ е положителен в 35.1% от общините, отрицателен – в 37.75%, а 27.15% са отговорили, че не знаят.

„По отношение на оценката на необходимостта от определени обучения в нашата община не прилагаме никакъв систематичен подход.“ (Кмет на средно голяма община)

„При мен като кмет идват покани за обучение, но те решават къде, кой ще отиде и така те си избират къде да отидат, къде да не отидат, но по принцип не правим такива програми за съжаление в администрацията. Все още нямаме такива програми. Не знам другите общини имат ли би било добре да имаме и такава програма.“ (Кмет на малка селска община)

Около 60% от запитаните отговарят, че продължителността на един такъв план за обучение е една година, останалите не могат да се ориентират, което потвърждава липсата на такъв план. На въпроса „Вашата община анализира ли нуждите от обучение на своите служители?“ само 35.5% отговарят положително, което съпоставено със само 16.8% отговорили положително на следващия въпрос „*Има ли процедура, наредба или правила, които определят как трябва да се анализират потребностите от обучение?*“ очертава една картина на липсата на знания и практика за планиране на потребностите от обучение в поне три четвърти от общините.

Проучването показва, че нуждите от обучение на служителите се анализират чрез „*Организирането на проучвания*“ – 18.95%, Интервюта и индивидуални разговори със служителите – 24.21%, Дискусии и групови срещи – 14.74% и Лист за заявка за обучение – 9.47%. На диаграмата е видно, че отговор „Не зная/Не съм сигурен са дали 41.05%.



Фигура 26 Как се анализират нуждите от обучение

Още мнения от интервютата

Какво най-много липсва и е най-необходимо, за да може местната власт да работи безпроблемно?

„На първо място мисля, че трябва да се подходи диференцирано спрямо различните общини, тоест да има категории общини, както е в някои европейски държави. Не може да сравниш община Бургас и община Златарица, примерно. И едните, и другите трябва да изпълняват изискванията по GDPR, по устройствено планиране, по киберсигурност и т.н. Да, можем да възложим и сме възложили на външни изпълнители, но външният изпълнител не е тук, той предлага готово решение, което работи на едно място, а на друго не. Може би изходът е в междуобщинското сътрудничество, което да навлезе по-широко. Например да се правят консорциуми в определени сфери. Това ще даде възможност за наемане на по-квалифицирани експерти. Може би да се делегират определени функции на община от по-високо ниво.“ (Кмет на голяма община с развита промишленост)

„Всяка местна общност си има своите специфични проблеми и когато си идентифицирал проблема, но нямаш финансови възможност да го решиш, това малко интересува хората от общността. Според всички статистики, които не са малко и не са от миналата година – местната власт, която на пръв поглед разполагат със сравнително големите, сборни бюджети, всъщност, може да разполага с решение на общинските съвети с 8 до 10 % от парите. Е, каква политика може да се води!?“ (Кмет на средно голяма община)

„Тя между другото го прави държавата. В много в последните няколко години има една тенденция за прехвърляне на отговорности към общините. За съжаление обаче тези отговорности не са финансово обезпечени. Тоест ние поемаме нови и нови задължения, без да имаме финансов ресурс да се справим с това.“ (Кмет на голяма община)

Как най-общо бихте оценили текущото функциониране на местната власт в България?

„Това, които мога да каже е, че през последните две години се доказа, че единствените администрации, които останаха и дават някаква сигурност на гражданите – това са общините. Това, което трябва да се направи е да се даде малко повече свобода на общините и да им се дадат повече възможности да реализират проектите си, които те смята за важни. Това би подобрила живата на хората, според мен." (Кмет на средно голяма община)

„Местната власт продължава да е зависима от централната власт в много от случаите – и финансово и политически, защото известна е максимата „ако слушкаш – папкаш!" Казвам го като независим, безпартиен - аз не съм членувал в политическа партия, а съм се явявал на избори чрез инициативен комитет. Виждам как пороч-ното съставяне на държавния бюджет и на раз-пределянето на излишъците от бюджета оказва влияние на местната власт, а и на местната общност и хората губят чувство за справед-ливост. Има предвид – бюджетът се приема от парламента, но бюджетът не се прави реалис-тично, а се залага по-нисък приходен праг, който винаги се преизпълнява, обаче, излишъците се разпределят с постановления на МС целеви и там е тънкият момент, не съм се консултирал с никого, но мисля че когато има излишъци това са пари от държавния бюджет и щом държавния бюджет се определя от Парламента, то би следвало и излишъците да се преразпределят със санкция от Парламента. Няма ясни крите-рии и никога не е имало как да се разпределят такива пари." (Кмет на голяма община)

„Ами финансовата децентрализация, моята битка в последните няколко години е в посока финансовата децентрализация и за жалост това, което вие ми казахте от 1995 г., че се стремите да постигнете има някакви в мо-мента просветления аз в последните 4 години участвам и в комисията, която е в Минис-терство на регионалното развитие и благоустрой-ство и в същото време виждам, че не сме минали и 1 микрон, 1 милиметър, 1ст нищо, просто няма. В същото време излизат някакви доклади как напредваме с финансовата децентрализация абсолютна лъжа. Казвам го с големите букви и думи лъжа, абсолютно 100% няма нищо децентрализирано. В момента, в който се децентрализира местната власт, училища-та дори ако щете пожарната, полицията, военните. Всичко това трябва да бъде децен-трализирано. В момента сме се превърнали в просяци. Не го казвам с, за да се оплаквам. Казвам го със съжаление за това, че има изклю-чително много колеги не само от местната власт, но и такива, които управляват структу-ри на военни, на полицията, на медицина, които имат качествата, но нямат инструментите. А когато има една реална конкурентна среда, тогава много лесно хората ще могат да избират кое става и кое не става." (Кмет на средно голяма община)

Какви подобрения могат да се направят в посока на финансова децентрализация?

„Децентрализация, финансова децентрализация. Промяна в съотношението на бюджетите – по- голямата част да може да бъде ползвана свободно от органите на местното самоупра-вление, от общинските съвети, а по-малката част да бъде целево насочена." (Кмет на малка община)

„Нямаме никаква свобода. Как да обясня на хора-та в дадено населено място, например дадено, малко или голямо село, когато искат да имат канализация, водопровод, асфалт, улично осветление, озеленяване и въобще цялата инфраструктура, когато от същите хора, кои-то са си платили данъците, в 95% от населени-те места, данъците, данък сграда в конкретния случай, не стига за електроенергията на улично-то им осветление. А уличното осветление не е само електроенергия, а е и изграждане и поддръж-ка. Тоест като подменим само лампите с такива с енергийна ефективност, до там приключваме. Парите, които събират от данък сгради, не стигат за цената на електроенергията, която се харчи." (Кмет на средно голяма община)

„Проблемът е примерно, че данъчната оценка на един имот в момента е десетки пъти по-ниска от реалната стойност т.е. данъчните оценки не са преформатирани може би от 15 години и тук е моментът да коментираме, че заедно с Министерството на финансите ние трябва да направим може би вече от следващата година промени в закона за местните данъци и такси, за да могат тия данъчни оценки да придобият вид по близък до пазарите за оценки. Една къща, примерно в едно населено място, която струва 50,000 лв. в момента данъчната оценка е 500 лв. А ние формираме местните данъци и такси на базата на данъчната оценка включително такса битови отпадъци данък недвижим имот и така нататък." (Кмет на средно голяма община)

„Земеделските земи също са освободени, за тях не се плаща. Едно минимално въвеждане, макар и минимално на някакъв данък недвижим земедел-ски имот първо ще направи така, че в общините да се акумулират повече средства и второ тези, земи, които са не необработваеми, които са неизползваеми ще накара собствениците или да ги обработват или ли да ги отдават под аренда. Нали да не пустеят тези земи." (Кмет на селска община)

„Правил съм сметка за такива общини, които нямат индустрия. Обаче те пък и го погледна ме и преценим и ще видиш, че точно тия общини има огромен поземлен имот. Нали и горе долу данъчния потенциала с една нормална ставка на земята като основен капитал и като облагаема собственост. Ще покрие нали той е дисбалан-сът, където има огромна индустрия ли преброи и остава нали и може да се измисли баланс, нали?" (Кмет на голяма община)

„Данъкът на земеделската земя много се страхуват да го изговорят, защото ще кажат ето той иска да вдига или да прави данъци. Не става въпрос за голям данък, той може да бъде символичен, да кажем 1 лев." (Кмет на малка селска община)

Как могат да се оценят отношенията между местните власти и централната институция?

„На практика, в момента държавата се олице-творява от общините и от президентската институция. Парламент нямаше дълго време, а в краткия период, за който имаше – не беше ефективен, не се занимаваше с това, което гражданите очакват. Няма изпълнителна власт, която да има стабилен мандат, да е политиче-ски овластена чрез избирателите и която да провежда определени политики. Елементар-ни примери, когато се налага взаимодействие с централната власт – за разрешение или за съгласуване или консултация по определен казус свързан с някакъв проблем – елементарен отго-вор, понякога в писмо от три реда отнема 6, 8 или 12 месеца!" (Кмет на голяма община)

„Аз не знам някой да е питал Националното сдружение, какво мисли за увеличаване на минималната работна заплата или подобни въпроси, които водят след себе си верига от реакции по линия на местното самоуправление. За няколко години неколкократно се увеличи минималната работна заплата, което, обаче, товари местните финанси по линия на това, че няма държавно променени данъци, от тези които държавата определя, нито променени местни данъци заради аргумента, че непрекъс-нато има местни избори и няма политическа партия в централната власт, когато има Парламент или партия в общинския съвет или коалиция, която да си позволи реалистично да гледа въпроса – всичко се повишава, а местните приходи, които гарантират сравнително базо-ва стабилност на местното управление и реша-ване на потребностите на местната общност са на нивото отпреди повече от 10 години. В съвременната динамика на политическите, икономическите и финансови процеси, това е катастрофално за общините - по кой начин те да отговорят на очакванията на гражданите! Ножицата между парите, които получаваш сред преразпределението от държавата за държавно

делегираните дейности и местните приходите – номинално, годишно бюджетът на общината расте, но ножицата между процентите местни приходи и държавно делегирани дейности и тяхното финансиране се разтваря все повече, като делът на държавните субсидии е все по голям, като не казвам че е достатъчен, защото има недофинансиране на редица неща."
(Кмет на средно голяма община)

„Изключително загубен диалог в последните години липсва диалог. А и ти свидетел нали много силно колко силно беше сдружението като елемент на диалога при изработването на бюджетите? Сега не крия че се позагуби."
(Кмет на малка община)

Има ли нужда от някаква реформа на местното управление, която да подобри работата му?

„Местно самоуправление, автономно управление има там, където местната власт може да решава значителна част от местните си проблеми с местни усилия и местно финансиране.

За какво местно самоуправление говорим, ако ти не можеш да решиш елементарни проблеми на твоите съграждани и си принуден да търсиш благословията на поредните управляващи. Има Съвет за децентрализация на държавното управление на паритетен принцип, т.е. равен брой представители на държавните институции – министерствата и на Националното сдружение по линия на кметове и председатели на общински съвети – приз последните години, мисля че се е събирал само веднъж, което показва, че това е „мъртъв" орган."
(Кмет на средно голяма община)

„Общинска полиция в момента има, да кажем в общини, които могат да си я позволят, защото това са редови полицаи, които, един вид са наети от МВР да работят за общината – ние им осигуряваме заплати, облекло и т.н. и са много по-скъпи. Реално, обаче, дейностите, които може да извършва Общинска полиция са много по-малко от тези, които биха били в полза на съответната община."
(Кмет на средно голяма община)

ПРЕПОРЪКИ

Настоящите препоръки са в две насоки – мерки за отразяване на нуждите от обучение на българските общини и основни насоки на реформата на системата на местното самоуправление, които биха дали възможност за подобряване на капацитета на местната администрация. Тези препоръки се основават на констатациите от този анализ и са подкрепени от данните (количествени и качествени), обсъдени в този документ.

По отношение на нуждите от обучение

Преди всичко – необходимо е изготвянето на Национална стратегия за обучение, която на основата на ясна и споделена визия определи приоритетните области и целите в средносрочен и дългосрочен план. На основата на тази стратегия следва да се приемат годишни планове, чрез които да се прилага стратегията. Тези планове следва да се изработват чрез подхода „*отдолу-нагоре*", което поставя на дневен ред изискването да е налице добре разработена методология за общински планове за обучение. Целите на Националната стратегия е да се следват добри стандарти за обучение, но най-важната цел е да се осигурят средства за тези обучения.

Както вече беше отбелязано по-горе, необходимо е да се създаде национална агенция, която да отговаря за всички елементи на държавната служба. Специално внимание трябва да се обърне на обучението на държавните служители. Тази агенция трябва да бъде и органът, отговорен за изпълнението на Националната стратегия за обучение. Разбира се, тази стратегия трябва да вземе предвид ролята и да интегрира в процеса всички доставчици на услуги за обучение. НСОРБ има специална роля в обучителния процес на местно ниво. Тази роля има два важни компонента – предлагане на специфично обучение, което се занимава с въпроси, свързани с местните власти, като реагиране на променящите се външни условия, и покриване на разходите за обучение, когато е възможно.

Необходимо е да се прецизират двата основни типа обучение:

- свързаните с упражняването на държавната служба като такава; и
- специализираните, в зависимост от конкретните специалности и експертиза.

Прецизирането следва да се изрази в определянето на задължителните курсове за обучение за всеки вид, както и свързването на тези обучения с кариерното развитие и връзката с нивото на заплащане. Това в голяма степен ще реши въпросите с мотивацията и ще направи държавната служба на местно ниво привлекателна.

Необходимо е да се изгради система за сертифицирането на обученията, както и на преподавателите, които осъществяват тези обучения.

Органите на местната власт се нуждаят от методическа подкрепа, като споделяне на примери за добри практики или наръчници за съвместно изпълнение на отделните компетенции.

Необходимо е да се планират и прилагат форми на обучение като обменни посещения (обмяна на опит), което е приложимо, когато големи общини с по-висок капацитет (под формата на ресурсен център) споделят своя опит с по-малки общини, където професионалната специализация е на по-ниско ниво. Също така, е добре да се акцентира и върху менторството при обучение на работно място.

Специално внимание следва да се обърне на обучението на избираемите общински служители (общинските съветници). Това е особено важно в началния период след техния избор, когато трябва да се запознаят по-добре със законовите рамки, основата на местните финанси, общинската собственост и правилата на работа в местните власти.

Необходимо е да се подобри връзката с университетите, като се привлекат в обучението на общински служители, както чрез разработването на стандартни бакалавърски и магистърски програми, необходими на местното самоуправление, но и със сертифициране на специални курсове, мастер-класове и провеждане на различни проучвания.

Задължително е осигуряването на платформи за онлайн обучения и възможности за споделяне на добри практики. Тези електронни инструменти могат много добре да допълнят традиционните форми на обучение.

По отношение на системата на местно самоуправление

Необходимо е активно да продължим процеса на децентрализация на България. Основните теми на доклада са свързани с проблемите за повишаване на ефективността и ефикасността на местната администрация, за изграждане на нейния капацитет с акцент върху укрепване на уменията и знанията на служителите. Обхватът на този доклад е ограничен до тези проблемни области. Въпросите, свързани с глобалните проблеми на децентрализацията в България, обаче са поставени, тъй като всички интервюирани кметове посочват, че без необходимата реформа на системата на държавната администрация местните власти не могат да изпълняват функциите си, както поради лошата им дефинираност, така и поради припокриване им с тези на централната власт, както и поради липса на достатъчно финансови ресурси. Поставянето на тези важни за местното самоуправление въпроси е свързано и с необходимостта от постоянното им представяне в публичното пространство с цел лобиране и застъпничество. Необходимо е значително подобряване на законодателната и институционалната рамка на местното самоуправление чрез:

- Приемане на нов закон за местното самоуправление и местната администрация, който отговаря на настоящия етап на развитие и в частност оптимизира отношенията между органите на местното самоуправление;
- Опростяване на законодателството, свързано с устройството на територията с цел борба с презастрояването и за подобряване на условията за живот в големите градове;
- Промени в Закона за държавния служител, които да направят закона действен и подобрят възможности за ефективна местна администрация. Същевременно да се създаде агенция отговорна за държавната служба и функционирането на администрацията;
- В Закона за администрацията да се дефинират структурата и функциите на Съвета за децентрализация на държавното управление, като консултативен и координиращ орган. Това ще позволи продължаване на процеса на реформи и осигуряване на ефективна работа на администрацията и подобряване на възможностите за регионално и местно икономическо развитие;
- Да се увеличат възможностите за гражданско участие в местното самоуправление чрез прилагане на единни стандарти за информиране, консултиране и съвместно вземане на решения с гражданите, както и развитие на интернет базираните технологии за подобряване функционирането на местната демокрация.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

1. Technical report - Comprehensive analysis of the existing legal, administrative and operational framework for municipalities. Project 22BG07 "*Developing fiscal decentralisation and improving local financial management in Bulgaria*".
2. Доклад за състоянието на администрацията 2022.
3. Стратегия за децентрализация на държавното управление в България 2016-2025.
4. Национален статистически институт – Данни за населението, 2022.

BUL

Държавите членки на Европейския съюз, решиха да обединят своето ноу-хау, ресурси и съдби. Заедно те изградиха зона на стабилност, демокрация и устойчиво развитие, като същевременно запазиха културното многообразие, толерантността и личните свободи. Европейският съюз се ангажира да сподели своите постижения и ценности с държавите и народите отвъд своите граници

http://europa.eu

Съветът на Европа е водещата организация за защита на правата на човека на континента. Той има 46 държави-членки, сред които са и всички тези които членуват в Европейския съюз. Всички държави- членки на Съвета на Европа са подписали Европейската конвенция за правата на човека, договор, предназначен да защитава правата на човека, демокрацията и върховенството на закона. Европейският съд по правата на човека следи за изпълнението на Конвенцията в държавите-членки.

www.coe.int

Funded by the European Union

EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented by the Council of Europe