**ДИСТАНЦИОННИ ОБУЧЕНИЯ ОБУЧИТЕЛЕН МОДУЛ 1**

**«УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩИНСКИТЕ ФИНАНСИ»**

**ТЕМА 7. ПРОЗРАЧНО, ЕФЕКТИВНО И ЕФИКАСНО УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩИНСКИЯ БЮДЖЕТ И СРЕДСТВАТА ОТ ЕС**

**(МАТЕРИАЛИ ЗА САМОПОДГОТОВКА)**

**Цели на обучението:** Участниците в обучението да се запознаят и осмислят значението и начинът на прилагане на прозрачно, ефективно и ефикасно управление на общинските бюджети и средствата от ЕС.

Компетенции, които обучаемите ще придобият са как и по какъв начин следва да се прилага прозрачно, ефективно и ефикасно управление на общинските бюджети и средствата от ЕС.

**Очаквани резултати от обучението:** осмислена необходимост от прилагане на прозрачно, ефективно и ефикасно управление на общинските бюджети и средствата от ЕС.

**Дефиниции**

**Финансовата политика** е съвкупност от действия и мерки за постигане на определени цели и за изпълнение на конкретни задачи на общината, в съответните сектори, в икономиката и т.н. Тя се разработва, за да обвърже определените цели и задачи на развитие с ресурсите и очаквания ефект за населението.

**Финансов мениджмънт** (финансово управление) е ориентация към максимизиране на стойността.

**Публичен финансов мениджмънт** цели увеличаване на “печалбата” за обществото като цяло. “Печалбата” на обществото намира израз в: динамиката на увеличаването на БВП като цяло и БВП на глава от населението; намаляване издръжката на административни структури, на себестойността на публичните блага, включително оптимизиране съотношението между частни и публични блага, при възможно подобряване и на качеството им.

**Публичните финанси** са система за осигуряване и финансиране на публични блага и услуги, преразпределение и трансфериране на доходи и акумулиране на ресурси от бюджетните организации чрез приходи, помощи и дарения, реализация на финансови активи и поемане на дълг.

**Основни модели на управление в публичния сектор**

В държавното управление (public management) се разграничават следните три основни модела за управление, които съответстват на водещите теоретични и политически възгледи относно ролята на съвременната държава.

• **Традиционно бюрократично управление** - придържане към законовата регулация. Дейността на бюрократите/чиновниците се свежда до стриктно изпълнение и спазване на законовите норми и правила. Този модел на управление е доминиращ до началото на 80-те години на ХХ век. Бюрократичният модел е базиран на предположението, че законовата регулация сама по себе си е условие за ефективно управление: “първо закона, след това действието”. Самите управленски решения се вземат от бюрократи-мениджъри и изпълняват от бюрократи-чиновници в рамките на законовата регулация. Съвременните разбирания за управление на публичния сектор го характеризират като отчужден модел на управление, тъй като при него се пренебрегва обществото като участник във вземането на решения.

• **Новият публичен мениджмънт** - фокусът е поставен върху ефективността на публичните политики. При този модел се използва и конкурентният подход с цел постигане на по-висока ефективност в дейността на публичните структури. Ето защо, този модел за управление на публичния сектор е определян като пазарно ориентиран. Този модел на управление е с по-различен фокус от предходния: конкуренцията измества законовите и бюрократичните регулации. Въвеждането на конкурентния принцип е предпоставка за ефективност на провеждането на публичните политики.

Този управленски подход е базиран на управлението на зрелите корпорации и включва в себе си елементи от корпоративната рутина: стратегическо управление, постигане на ефективност, грижа за клиента, отчетност пред акционерите и др.

• **Моделът на доброто управление** - нова концепция и политика през последните 15–20 години. Доброто управление съдържа в себе си всички положителни елементи от другите два модела, но включва нови параметри, които са съобразени с принципите и ценностите на демократичното общество. Дефинирането на понятието обикновено се свежда до консенсуса, постигнат от властта, гражданите и частния сектор относно управлението на публичните дела. Доброто управление е базирано на демократични ценности и общи ценности и действия, поради което поражда висока обществена отговорност и ангажираност в управлението. От една страна, то изисква професионални действия на управляващите, независимо дали те са бюрократи, привързани към закона или привързани към действието на пазара. От друга страна, доброто управление включва формулиране на ясна визия, конкретни действия и измерими резултати. Основната цел на модела е да създаде доверие на обществото в управлението на общината, което липсва при първите два модела.

Замислете се към кой модел спада финансовото управление във вашата община?

**Общински регламенти**

При прегледа на общинските Наредби по ЗПФ се установява, че те конкретно регламентират:

* управлението на бюджетните средства, на сметките за средства от ЕС и общинския дълг при спазване принципите на законосъобразност, целесъобразност, всеобхватност, ефективност, отчетност и отговорност, ефикасност и публичност.
* създаването на устойчива финансова среда с цел да се гарантират функциите на общината свързани с предоставяне на публични услуги в интерес на местната общност.

**Цели на общинската финансова политика**

Целите на общинската финансова политики са заложени главно в местните наредби, където е определено какво следва да осигури финансовата политика на общината, която представлява система от цели, принципи на управление, приоритети и правила относно местните финанси, която осигурява:

* бюджетна рамка, гарантираща предоставяне на такова равнище на общинските услуги, което отговаря на потребностите и на възможностите на местната общност;
* способността на общината да отговаря на промените в потребностите на местната общност по отношение на предоставените услуги;
* поддържане на стабилно финансово състояние и спазване на принципите за управление на публичните средства и фискалните правила, определени със Закона за публичните финанси;
* поддържане на балансирано бюджетно салдо на всеки етап от бюджетния процес.

Нормативни актове, установяващи задължение за създаването на система от правила за финансово управление и контрол:

* ЗПФ - Кметовете на общини, както и ръководителите на бюджетни организации са отговорни за изграждането, функционирането и отчитането на системи за финансово управление и контрол в съответствие с действащото законодателство.
* ЗФУКПС – Кметовете на общини и ръководителите на бюджетните организации отговарят за осъществяване на финансовото управление и контрол във всички ръководени от тях структури, програми, дейности и процеси при спазване на принципите за законосъобразност, добро финансово управление и прозрачност.

Принципите на управление са съвкупност от правила, процедури, норми за поведение на участниците в бюджетния процес. Местната общност осъществява публичен контрол на разходваните средства и прави предложения по бюджета за годината

**Предпоставки за развитие на публични, ефективни и ефикасни финансови политики**

Системата за управление на публичните финанси има два основни аспекта:

- Организационен (институционален) – изследване на правомощията на органите на местна власт, на организацията на управление, администрацията и структурите, които ги подпомагат; и

- Функционален – изследване на съвкупността от дейности за осъществяване на публично, ефективно и ефикасно управление и регулирането на финансови отношения (разпоредители, звена, контрагенти, лица и т.н.).

**Ориентираност към резултатите**

След идентифицирането на конкретните специфики на организацията и изпълняваните функции, за да се постигне по-добро управление на публичните средства, може да бъде приложен и моделът за ориентиране на политиката към резултатите. Изкуството е оскъдните ресурси да се концентрират върху най-големите възможности и резултати. За да се постигне това, общините могат да прилагат три добре проверени и изпробвани подхода, валидни и за бизнеса.

***Първи подход*.** Това е моделът на “идеалното обслужване на местната общност“, който ще донесе максимум резултати за потребностите на гражданите или поне ще доведе до резултати, които в рамките на дълъг период вероятно ще бъдат най-благоприятни.

***Втори подход*.** Опит да се максимизират възможностите чрез съсредоточаване на ресурсите върху най-атрактивните услуги, за да се получат възможно най-добрите резултати. Кои са обаче атрактивните услуги за гражданите? Логично е да се смятат онези, които отговарят най-добре на основните потребности на гражданите в дадена общност. Практиката показва, че това са: чистотата, поддържането на пътищата и улиците, водоснабдяването, уличното осветление, развитие и поддържане на места за отдих, спорт и развлечение и достъпа до тях, бързо и качествено предоставяне на административни услуги.

***Трети подход*.** Състои се в установяване на приоритетите и съсредоточаване на ресурсите върху тях. Чрез него се постига ефект, при който енергията и усилията заработват за това, което дава най-добри резултати.

При всеки един от тези подхода се стига до разработване на програма за действие. Трудността за реализирането на подобни програми се състои в разпределението на ресурсите и най-вече в кадровите решения.

**Гаранции за правилното разходване на бюджета и средствата от ЕС**

Ключови елементи за гарантиране, че бюджетът и средствата от ЕС се изразходват правилно, са мониторингът и оценката.

**Мониторингът** представлява редовен преглед на разходите, постиженията и резултатите, който предоставя актуална информация относно това дали програмите/мерките/бюджета се изпълняват според предвиденото.

**Оценката** представлява периодично събиране и анализ на данни, в това число информацията, предоставена за мониторинга, с цел формиране на заключения относно ефективността и ефикасността на дадена програма или политика.

С помощта на информацията от мониторинга и оценката относно това кои разходи не са ефективни или ефикасни могат да бъдат направени промени в бюджета, съответно когато е приложимо и промени в реализираните проекти. Няма ограничения и текущо актуализиране на местната уредба, така че в средно и дългосрочен план тази тенденция да се преобърне. Подобна информация е необходима също така с цел отчетност: да се информират общинските съветници и местната общност, за това, което е било постигнато с бюджета, и да се демонстрира, че той е бил изразходван правилно. От съществено значение за това е съдържанието и качеството на получаваната от мониторинга и оценката информация.

**Публичността и прозрачността пред гражданите са основни изисквания за осигуряване на гражданското участие, разписани в международни и национални нормативни актове.**

Европейската харта за местното самоуправление определя местното самоуправление като основа на демократичното устройство на обществото, а правото на гражданите да участват в управлението на обществените дела като основен демократичен принцип.

В Конституцията на Република България е записано, че „Цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в Конституцията.” Основният закон регламентира правата на гражданите да избират свои представители и гарантира защитата на обществения интерес. Затова гражданите са в състояние да контролират дейността на избраниците си и да реагират при накърняване на техните права и интереси.

Съществен принос за дефиниране на доброто местно управление, за изработване на инструментариум относно неговото приложение, както и за създаването на институционални предпоставки и стимулиране на местните власти за прилагане на принципите на добро управление имат **Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво на Съвета на Европа** и мерките и инициативите по нейното изпълнение. Стратегията на съвета на Европа за иновации и добро управление на местно ниво определя 12 принципа за добро управление. Част от тях са свързани с публичността и прозрачността пред гражданите а именно:

1. Откритост и прозрачност - на гражданите трябва да се осигури обществен достъп до информация и да се улесни разбирането им за това, как се решават обществено значими въпроси;

2. Отзивчивост – да се осигури непрекъснато във времето посрещане на нуждите и законно обоснованите очаквания на гражданите от страна на местните власти;

3. Етично поведение – с действията си местното ръководство трябва да гарантира, че общественият интерес е поставен над личните интереси;

4. Иновации и отвореност за промени – общинското ръководство да гарантира, че се извлича практическа полза от въвеждането на нови решения и добри практики от страна на гражданите;

5. Човешки права, културно разнообразие и социално единство – да се гарантира, че са защитени всички граждани и е зачетено човешкото им достойнство, както и това, че никой от тях не е дискриминиран или изключен от обществения живот;

Доброто управление на местно ниво е управление, насочено към създаване и осъществяване на ефективни публични политики във всяка област на живота. Изисква административен капацитет – отговорна, ефективна и ефикасна публична администрация, пряко обвързана със структурите на гражданското общество. Провеждането на регионални политики в страните членки на Европейския съюз, изисква все повече ангажирането на местните власти използвайки принципите на добро управление и участието на гражданското общество. Те подпомагат демокрацията и върховенството на закона в държавите членки и се отнасят до всички нива на управлението – от глобалното, през европейското, до националното, регионалното и местното.

**Децентрализацията в управлението може да постигне своята цел само чрез прилагането на принципите на доброто управление.**

По своята същност доброто управление акцентира върху ценностите на демокрацията, формирането на доверие в публичните институции, партньорството със заинтересованите страни, поставянето на гражданите във фокуса на публичните политики и административните процеси.

Спецификата на доброто управление на местно ниво е породена от една страна от обстоятелството, че местните власти и местната администрация са най-близо до гражданите, от друга страна е пряко свързано със степента на политическа, нормативна, финансова и административна автономност на местните власти в съответствие с Европейската харта за местно самоуправление и националното законодателство.

Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво е приета през октомври 2007 г. на сесия на Конференцията на европейските министри, отговорни за местното и регионалното управление на Съвета на Европа. Целта на нейното създаване е да стимулира съвместни действия от страна на държавното и местното управление за подобряване качеството на управление на всички нива, започвайки от нивото, което е най-близо до гражданите и където стабилната и ефективно функционираща демокрация е от съществено значение. Включените мерки мобилизират и стимулират действията на национално и местно ниво така, че гражданите да се възползват от доброто демократично местно управление посредством постоянно подобряване на качеството на местните публични услуги, ангажиране на населението в обществения живот и провеждането на политики, съответстващи на законно обоснованите очаквания на хората. За целта се изисква:

• гражданите да бъдат поставени в центъра на всички демократични институции и процеси;

• общините постоянно да подобряват своето управление, в съответствие с Принципите на добро демократично управление на местно ниво;

• централните органи да създадат и да утвърждават институционални предпоставки за подобряване на управлението на общинско ниво, основавайки се на вече съществуващите ангажименти в съответствие с Европейската харта за местно самоуправление.

Основен елемент от Стратегията е присъждане на Етикет за иновации и добро управление на местно ниво. Главната цел на инициативата за присъждане на Етикета е да се насърчават усилията на все повече местни власти и конкуренцията между тях, което на свой ред да доведе до политики, насочени към силно местно самоуправление в България.

**Нормативно регламентираните форми за пряко участие на гражданите в управлението са:**

* **Референдумът** е форма на пряко гласуване на гражданите на дадена държава, при което цялото население одобрява или отхвърля дадено предложение. Самото предложение – предмет на гласуването – може също да се организира от граждани – инициативен комитет. Референдумът бива два вида – местен и национален. Право на гласуване на национален и местен референдум имат гражданите на Република България с избирателни права. Финансови средства за произвеждане на национален референдум се осигуряват от държавния бюджет, а за провеждане на местен – от съответния общински бюджет;
* **Гражданска инициатива** - по същността си националната гражданска инициатива представлява отправяне на предложение от страна на гражданите към Народното събрание или към органи на централната изпълнителна власт за решаване на въпроси от национално значение. 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** е гражданска инициатива на европейско ниво, чрез която гражданите на Европа приканват Комисията да представи подходящо предложение на даден проблем (посочен от гражданите). Необходимо е участието на 1 милион души от поне 7 държави-членки на ЕС. Организатори и поддръжници на инициативата трябва да са граждани на страна-членка на ЕС и да са на възраст, на която имат право да гласуват за избор на Европейски Парламент;
* **Общо събрание на населението** се провежда за решаване на въпроси от местно значение, компетентността за чието решаване по целесъобразност е предоставена на съответния общински съвет или кмет. То се провежда в общини, райони, кметства, населени места и квартали с население до 10 000 жители. Общо събрание може да се свика по инициатива на населението с избирателни права и с адрес (постоянен или настоящ) на територията на общината, района, кметството, населеното място или квартала към момента на формулиране на искането. Общинският съвет или кметът на общината са длъжни да издадат съответните актове за предприемане на необходимите действия в срок до един месец от приемането на решението на общото събрание, освен ако самото общо събрание не е определило по-дълъг срок.

В съответствие със Закона за местното самоуправление и местната администрация гражданите могат да присъстват на заседанията на общинския съвет и на неговите комисии, като заемат специално определените за тях места. Те могат да се изказват, да отправят питания, становища и предложения от компетентността на общинския съвет, кмета или общинската администрация, представляващи обществен интерес, и да получават отговори по ред, начин и в срок, определени в правилника за организацията и дейността на общинския съвет.

Гражданите и юридическите лица могат да внасят писмени предложения и становища в комисиите на общинския съвет.

По разглежданите въпроси комисиите приемат доклади, становища, предложения и препоръки, които се предават в общинския съвет и на съответните заинтересувани лица. Защитата на правата и законните интереси на гражданите може да се осъществява и чрез института на обществения посредник. Той съдейства за спазване правата и законните интереси на гражданите пред органите на местното самоуправление и местната администрация.

Видима е ползата от включването на по-широк кръг от хора в управлението – това дава възможност да се получи повече информация, различни гледни точки, а също и обществено одобрение и повишено доверие от страна на гражданите в общината. Гражданите са по-добре информирани, познават по-добре работата и намеренията на общината, могат да се включат в обсъждането на проблеми, значими за определена обществена група и в търсенето на решения, изразяват мнение и показват експертни познания, могат да участват в определянето на „дневния ред” на местното развитие.

Във връзка с правото и задължението на местната власт за провеждане на публични обсъждания, примерни форми за по-достъпна комуникация са:

* **Фокус-група** се използва ранен етап в процеса на консултиране с цел събиране на информация за мненията на гражданите по даден проблем/тема.
* **Кръглата маса** е открита официална дискусия по обществена тема, целяща вземане на решения по важен за обществеността въпрос. Очакваните резултати са изразени мнения и различни гледни точки с цел одобрение на обсъждания документ;
* **Общественият форум** е цикъл от структурирани обществени дискусии (форум-сесии) между равнопоставени участници, които са разпределени по работни маси според своята професионална или социална принадлежност - администрация, бизнес, култура, образование, млади хора, малки населени места, външни експерти и др.;
* **Други** – граждански консултативни съвети, срещи със заинтересовани страни, квартални съвети, срещи по населени места, пресконференции, анкетни проучвания.

**Нов публичен мениджмънт – адаптиране на правилата за работа**

Обществения сектор съществува благодарение на пазара, а данъкоплатците желаят да получат срещу внесените данъци еквивалент от определено количество и качество на блага и услуги, създавани в публичните организации и гарантирани от държавата.

Публичните организации предоставят разнообразие от блага (чисти публични, смесени, частни), с които се задоволяват лични, групови и обществени потребности и трябва да държат сметка за постигнатите ефекти, т.е. да имат обратна връзка от потребителите, така както това става чрез сделките на пазара.

Всяка публична организация е стопанска единица, която не работи за печалба, но трябва да изразходва икономично ресурсите за постигане на зададените цели в рамките на определения предмет на дейност. Тя използва капиталови активи (сгради, съоръжения, техника), за чиято поддръжка и развитие трябва да се правят разходи.

Много от формите на взаимоотношения между публичните и частните организации неминуемо придобиват пазарна форма (покупки на стоки и услуги). Отделно от това, не вяка дейност, която е свързана с доставката на публични блага трябва да се осъществява от организации в обществения сектор, защото това може да е по-скъпо и неефективно.

Концепцията за прилагане на адаптирани пазарни подходи и елементи на корпоративния мениджмънт в обществения сектор е една от характеристиките за реформиране.

**Новият мениджмънт налага редица промени и подходи в дейността на общините, като:**

Промени в структурата на общината, отделяне на политиката от администрирането, намаляване на йерархичните равнища.

Предоставяне на права на мениджърите.

Измерване на резултатите от дейността чрез система от показатели, отчитащи икономичност, ефективност и ефикасност.

Промяна културата на организацията и промяна на отношението към гражданите и потребителите на услуги, налагане на високи стандарти за качество.

Индивидуализиране на задачите и отговорностите и засилване на личната мотивация чрез система от стимули.

Изместване на центъра – от предлагането към търсенето, т.е. ясно отчитане на потребностите на потребителите, местната общност.

Заместване на традиционните отношения на бюджетна зависимост с договорна система, която точно определя: права и задължения на страните, цени, изисквания за качество и обем.

„Политическият проблем на човечеството е да съчетае три неща: *икономическа ефективност, социална справедливост* и *индивидуална свобода*.“, Дж. М. Кейнс“.