



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората



Община Своге

# Стратегия за изпълнение на препоръките и включване на предложенията в бюджетните прогнози на община Своге (2014-2017)

---

*Този документ е създаден по проект № 13-11-23/02.09.2013г. „Оптимизиране на структурата и подобряване на ефективността на администрацията на община Своге“. Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.*

[www.opac.government.bg](http://www.opac.government.bg)



Възложител: Община Своге  
Изпълнител: „Ла Фит“ ООД

**LAFIT**

## Съдържание:

I. ВЪВЕДЕНИЕ.....	3
II. АНАЛИЗ НА ОБЛАСТИТЕ НА ПОЛИТИКАТА, РЕСУРСНО ОСИГУРЕНИ С ОБЩИНСКИЯ БЮДЖЕТ И БЮДЖЕТНИТЕ ПРОГНОЗИ .....	3
III. ВИЗИЯ ЗА РАЗВИТИЕ НА ОБЩИНА СВОГЕ .....	4
IV. ВОДЕЩИ ПРИНЦИПИ ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СТРАТЕГИЯТА.....	5
V. СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ.....	6
VI. МЕРКИ И ДЕЙНОСТИ ЗА ПОСТИГАНЕ НА ЦЕЛИТЕ	7
8. ИЗПЪЛНЕНИЕ, НАБЛЮДЕНИЕ И МОНИТОРИНГ ....	12

## ***I. Въведение***

Тази Стратегия за изпълнение на препоръките и включване на предложенията в бюджетните прогнози на община Своге, наричана по-нататък Стратегията се базира на резултатите и препоръките, изведени във функционалния анализ и идентифицираните конкретни области за подобрене в организационната структура и работните процеси в община Своге (общината) по договор № 417/06.11.2013 г. с изпълнител консултантска компания „Ла Фит“ ООД. Договорът се осъществява по проект „**Оптимизиране на структурата и подобряване на ефективността на администрацията на община Своге**”. Проектът допринася за реализирането на целите на административната реформа и приоритетите в програмата на българското правителство, а очакваните резултатите от изпълнението му следва да допринесат за подобряване на организационната структура и връзките между структурните звена, така че стратегическите цели на общината да бъдат постигнати.

Един от основните цели на Стратегията е в средносрочен план да осигури изпреварващо актуализиране на структурата и формата на бюджетните прогнози, чрез поетапно въвеждане на програмно бюджетниране и текущо актуализиране на вътрешните правила и процедури свързани с бюджетния процес.

В този смисъл Стратегията следва да се приеме от община Своге като ръководно начало в дейността на нейната администрация и като интегриран инструмент за управление, насочен към постигането на стратегическите цели, изведени в ОПР 2014-2020, мандатната програма, други стратегически и програмни документи, приети от Общински съвет – Своге. В документа е направена и оценка на спецификите на управление и външната и вътрешната среда.

Изведените стратегически цели, направления и дейности, предлагат подходи, чрез които да се активизира развитието на управленска култура и практики в процеса на планирането, обсъждането, изпълнението, актуализирането и отчитането на общинския бюджет (бюджетните прогнози), като към края на нейното изпълнение, бюджетните прогнози и годишни планове трябва да бъдат изцяло ориентирани към резултатите и да са достатъчно прозрачни и разбираеми за местната общност в община Своге.

Като цяло Стратегията следва да допринесе и за подобряване на общинския капацитет, по-специално - за подобряването на условията за подбор на персонала, моделите за мотивация, избора на организационно структуриране и подобряване на системите за оценка на изпълнението и постигането на целите.

## ***II. Анализ на областите на политиката, ресурсно осигурени с общинския бюджет и бюджетните прогнози***

Традиционно в стратегическите документи, включването на анализите в отделен раздел има за цел да опише съществуващото състояние и да установи причините причините, които предизвикват проблеми в развитието. С оглед на това, че във Функционалния анализ се съдържат значителна част от факторите, които са от значение за развитието, описанието на политическите, икономическите, социалните и технологичните фактори

и друга релевантна информация, в този раздел е дадена кратка информация за това кое налага подготовката на тази стратегия.

Ясно е, че успешното развитие на всяка община, а и на обществото зависи от съчетаването на краткосрочните, средносрочните и дългосрочните приоритети и цели. Твърде често под натиска на местната общност и различни заинтересовани страни кметът и общинския съвет насочват усилията си за решаване на текущи проблеми, игнорирайки средносрочните приоритети. Необходимостта от синхронизиране и хармонизиране на бюджетния процес във връзка с общеевропейските изисквания, определи решаващата роля на средносрочното планиране, като в Закона за публичните финанси в сила от 1 януари 2014 г. нормативно се регламентираха основните правила и фискални ограничения при разработването и приемането от общинския съвет на бюджетната прогноза на общината.

Местната власт осъществява своята дейност в съответствие с европейското и национално законодателство, което оправомощава и в същото време ограничава общините в процеса на планиране и изпълнение на бюджетните дейности. В този смисъл е важно общинските служители, занимаващи се с разработване на бюджетната прогноза, да бъдат добре запознати със нормативните разпоредби, регламентиращи финансовите взаимоотношения и изискванията за тяхното прилагане. Законът не въвежда ограничение за общините да изграждат свои вътрешни системи за по-добро информиране на местната общност по бюджетната прогноза, за формата на отговорите и или за обема на предоставяните, съобразно нуждите на гражданите услуги.

Приетата от община Своге общинска наредба по реда на ЗПФ е основният документ, който определя общата рамка за управление на местните финанси и бюджет и за бюджетното прогнозиране. Въпреки това има няколко други нормативни акта, които са свързани пряко с процеса на прогнозиране:

- Закон за местното самоуправление и местната администрация;
- Закон за местните данъци и такси;
- Закон за общинската собственост;
- Закон за регионалното развитие;
- Закона за държавния бюджет на РБ за съответната година;
- Стратегия за финансова децентрализация;
- Наредбите на общинския съвет и правилата и процедурите в областта на финансовото управление;
- Решение на МС за бюджетната процедура за съответната година;

В стратегията (по-долу) са отразени и описани основните предизвикателства в бюджетния процес и при подготовката на бюджетните прогнози, пред които са изправени всички общини, вкл. и община Своге.

### ***III. Визия за развитие на община Своге***

Общинският съвет, кметът на общината, кметовете на кметства и кметските наместници и общинска администрация в община Своге заявяват, че ще разработват и прилагат по-най-добрия за местната общност начин ефективни политики за местно икономическо и социално развитие, в съответствие с нормативната уредба, предизвикателствата и очаквания реален ефект за обществото и икономиката. Това се потвърждава и от изведената в Общинския план за развитие 2007-2013 г. визия:

*Община Своге да привлича и задържа своето население с възможности за професионална реализация, достъп до качествени образователни, здравни и социални услуги, възможности за отдих и културен живот, в привлекателни селища и съхранена околна среда.*

С оглед на това, че по отношение на изпълнението на препоръките и включването на предложенията в бюджетните прогнози, визията от една страна следва да бъде съобразена с действащите норми (ЗПФ, РМС за бюджетната процедура, Наредба на общинския съвет по ЗПФ и др.), от друга – тя трябва да даде вдъхновяващата, фокусирана и ориентирана към бъдещето, а в същото време реалистична и устойчива насока за развитие на бюджетния процес в община Своге. С оглед на бюджетните норми, правила и процедури и големия обхват на областите на политики на местната власт, формулираната в настоящата стратегия визия е съобразена с принципите, залегнали в Закона и показва желаните промени след изтичането на Стратегията.

***Община Своге – модерна, гъвкава и адаптивна община, осигуряваща на местната общност адекватни на потребностите и възможностите услуги, чрез реализацията на прозрачни, предвидими и ресурсно осигурени политики за развитие, отразени в бюджетните прогнози и годишни планове.***

С оглед спецификата на правомощията и отговорностите на общинския съвет, кмета, администрацията и разпоредители с бюджет, в рамките на бюджетния процес и по време на подготовката и обсъждането на бюджетната прогноза, е подходящо всеки един от тези «институти» на местното самоуправление да изведе свои мисия и визия за постигането на настоящата стратегия, като определи:

1. Ролята и мястото си сред останалите институциите на публично управление на финансовите средства, включително и случаите, когато е самостоятелна система, координираща дейностите на подчинени структурните звена;
2. Собствените оперативни (на съответния орган или звено) цели; прилаганите политики и практики при планиране на дейността и тяхното отражение за постигането на общите цели и приоритети на общината.
3. Моделите за по-рационално разпределение и преразпределение на финансовите, материалните и човешките ресурси, дейностите и индикаторите, които са включени в отделните бюджетни програми ;
4. Подходите за координиране на дейностите на партньорите и на подчинените служители и звена и процедурите за тяхната адаптация, спрямо въвежданите/настъпващите промени;
5. Системите за наблюдение и контрол на изпълнението, както и набора от стимули за повишена резултатност и съответно – от санкции.

#### ***IV. Водещи принципи при изпълнение на стратегията***

Основен принцип при изпълнението на Стратегията е този за интегриране на резултатите от досегашните инициативи за подобряване на условията на живот на местната общност в ясна политическа и организационна рамка и за тяхното надграждане. Освен определените общи принципи за добро управление, регламентирани в чл. 20 от ЗПФ, за реализирането на настоящия документ са и изведени и следните ключови седем принципа:

1. Последователно въвеждане и прилагане на всички универсални принципи на доброто управление в работата на всички административни звена и разпоредители в община Своге в следните направления: демократичност (прозрачност, участие); върховенство на закона (законност, справедливост); съгласие (легитимност, баланс); капацитет (ефективност и ефикасност); устойчивост (предвидимост, надеждност) и визия за бъдещето;
2. Еднозначно и ясно определяне на ролята, отговорностите и отношенията между общината, разпоредителите, партньорите и контрагентите и установяване на устойчива и обективна система на управленските и финансови отговорности на ръководителите и на служителите;
3. Разделение на административните от политическите функции и опазване на политическия неутралитет в бюджетния процес;
4. Зачитане на индивидуалните права на гражданите на община Своге, но с отчитане и съобразяване с общностните интереси;
5. Постигане на по-голяма яснота, интегритет, синергия и систематичност във вътрешните нормативни актове, правила и процедури;
6. Фокусиране върху резултатите и върху потребителите на услуги предоставянето на административни и други публични услуги;
7. Активно и ефективно взаимодействие и партньорство с гражданите, техните организации и бизнеса.

## ***V. Стратегически цели***

Настоящата стратегия определя приоритетните цели измежду множеството цели на община Своге, в резултат на широкия спектър от области на политика на органите на местно самоуправление само от гледна точка на бюджетния процес и бюджетното прогнозиране. В този смисъл тя показва начините на планиране и управление на ресурсите, насоките за тяхното осигуряване, изразходване, разпределение и организация във времето като очакван краен ефект. Стратегическите цели са съобразени с резултатите и препоръките, направени във Функционалния анализ на община Своге и правилата за бюджетно прогнозиране и са следните:

**Стратегическа цел 1.** Развитие на вътрешна нормативна уредба, правила и процедури за бюджетния процес в община Своге, съответстващи на законодателството, вътрешните актове, договори и приложимите указания на Министъра на финансите.

**Стратегическа цел 2.** Бюджетно програмиране и прогнозиране, основано на допусканията за развитие на региона, приетите от общинския съвет стратегия, прогнози за развитие на общината и общинския план за развитие и предложенията на местната общност, звена и разпоредители с бюджет.

**Стратегическа цел 3.** Наблюдение, отчетност и контрол върху изпълнението и спазването на фискалните правила и ограничения, въз основа на надеждна и всеобхватна финансова и оперативна информация.

**Стратегическа цел 4.** Осигуряване на разумна увереност, че целите на община Своге са постигнати чрез икономична, ефективна и ефикасна организация на дейностите и работните процеси.

**Стратегическа цел 5.** Повишаване качеството и обхвата на предоставяните публични услуги и създаване на гаранции за опазването на активите и информацията.

**Стратегическа цел 6.** Балансирано повишаване конкурентноспособността на общинската икономика, развитие на инфраструктурата и подобряване качеството на живот, съобразно възможностите за финансиране и устойчивостта на резултатите.

**Стратегическа цел 7.** Развитие на контролната среда и процедури и системата за управление на риска.

В изброените стратегически цели са интегрирани конкретни мерки и дейности, групирани условно в следните приоритетни направления.

- Усъвършенстване модела на управление чрез постигане на максимално съответствие с нормативната уредба;
- Развитие на финансовия, организационен, технически и експертен капацитет;
- Програмно бюджетирание и ориентираност към резултатите;
- Интегрирано програмиране на местното и регионално развитие;
- Балансиране между потребностите на местната общност и финансовите възможности;
- Информационно осигуряване, публичност и прозрачност.

## **VI. Мерки и дейности за постигане на целите**

Изведените по-долу мерки и дейности посочват начинът, по който ще бъдат постигнати целите, като са определени и съответните измерители/индикатори, по които е възможно да се осъществява последващото периодично наблюдение на изпълнението и да се проследява и оценява напредъка.

**Стратегическа цел 1.** Развитие на вътрешна нормативна уредба, правила и процедури за бюджетния процес в община Своге, съответстващи на законодателството, вътрешните актове, договори и приложимите указания на Министъра на финансите.

<b>Мярка</b>	<b>Дейност</b>
1.1. Своевременно актуализиране на вътрешната нормативна уредба в съответствие с промените в законодателството	<p>а) Идентифициране на нормативните актове по сфери на политики и отговорни служители</p> <p>б) Актуализиране на устойственния правилник, длъжностните характеристики и работни планове</p> <p>в) Своевременна подготовка, обсъждане и приемане/утвърждаване на измененията и допълненията в нормативната уредба</p> <p>г) Последващо наблюдение и оценка на изпълнението</p>
1.2. Оценка на въздействието на местни нормативни актове, преди тяхното внасяне в Общински съвет	<p>а) Разработване на вътрешна процедура, определяща реда, условията и отговорностите при подготовката на проекти на нормативни актове и случаите, в които се изготвя оценка на въздействието</p> <p>б) Обучение „Подготовка, мотивиране, обсъждане на нормативни актове” на</p>

	<p>служителите от администрацията и на общински съветници</p> <p>в) Текущо наблюдение и последваща оценка от приложението на местните нормативни актове</p>
1.3. Ясно и точно разпределение на функциите и задачите в бюджетния процес	<p>а) Разработване, обсъждане и утвърждаване на Вътрешни правила за организация на бюджетния процес</p> <p>б) Ежегодно утвърждаване на бюджетен календар и бюджетен график</p> <p>б) Обучение на служителите за ролята и отговорностите им в процеса на подготовка и отчитане на бюджетните прогнози, разчетите за сметки от ЕС и общинския бюджет</p> <p>в) Последващо наблюдение и оценка на изпълнението на правилата и актуализация при необходимост</p>
1.4. Интегриране между специфичните правила и процедури за финансово управление и контрол и за бюджетния процес и останалите приложими в община Своге правила и процедури	<p>а) Идентифициране на програмите, правилата, процедурите и документите имащи отношение към бюджетния процес</p> <p>б) Своевременна подготовка, обсъждане и приемане/утвърждаване на измененията и допълненията във вътрешните правила и процедури</p>

**Стратегическа цел 2.** Бюджетно програмиране и прогнозиране, основано на допусканията за развитие на региона, приетите от общинския съвет стратегия, прогнози за развитие на общината и общинския план за развитие и предложенията на местната общност, звена и разпоредители с бюджет.

Мярка	Дейност
Изграждане на благоприятна вътрешна среда за стратегическо планиране и оценка на резултатите	<p>а) Създаване и поддържане на бази данни по утвърдените с общински стратегии, прогнози за развитие на общината и ОПР стратегически цели, оперативни цели, мерки, дейности и индикатори</p> <p>б) Разработване на вътрешна процедура, определяща реда, условията и отговорностите при програмирането и прогнозирането и периодичната оценка на резултатите</p> <p>в) Обучение по стратегическо планиране и интегрирано управление на изпълнението</p> <p>г) Текущо наблюдение, отчетност и контрол.</p>
Създаване на организация, включваща	а) Интегриране на целите по приети от



<p>представители на ръководството и дирекциите, отговорни за политиките за приоритизация на целите и ресурсите, както и за извършване на оценка на постигнатите резултати</p>	<p>ОбС стратегически и програмни документи при формулирането на целите на общината за текущата бюджетна година и за периода на средносрочната бюджетна прогноза, чрез предварителни оценки на варианти и допускания</p> <p>б) Утвърждаване на годишни цели на общината и на тази база разработване на целите на отделните административни звена</p> <p>в) Формулиране на измерими и съответстващи с тези на общината цели в работните планове на отделните служители.</p>
<p>Разработване и прилагане на системи, методи, инструменти и указания за управление на процесите, съобразно новия подход на бюджетиране</p>	<p>а) Пилотно тестване на възможностите за програмно бюджетиране в сферите, за които по закон е определено да бъдат приемани и изпълнявани годишни планове.</p> <p>б) Проучване на европейски и национални практики за програмно и ориентирано към резултатите планиране</p> <p>в) Подготовка на предложения за промени в Наредбата по ЗПФ за регламентиране на условията и реда за изпълнение на програмен бюджет</p>
<p>Координиране на действията и процедурите по финансово осигуряване, включително и чрез допълващо финансиране от сметки за средства от ЕС.</p>	<p>а) Разграничаване на финансирането на „текущите“ мерки и мерки за „развитие“ и на тази база приоритизиране на дейностите</p> <p>б) Координиране на процедурите по финансово осигуряване, включително допълващото финансиране и разработване на бюджетни прогнози и за средствата от ЕС с оценка на ефекта върху общинския бюджет</p> <p>в) Планиране и прогнозиране на дълговото финансиране</p>
<p>Активна и двупосочна комуникация със звената и с местната общност</p>	<p>а) провеждане на публични обсъждания, срещи и фокус –групи с представители на общинските звена и/или на местната общност</p> <p>б) Отразяване на препоръките на представителите на местната общност в документи на общината</p>

**Стратегическа цел 3.** Наблюдение, отчетност и контрол върху изпълнението и спазването на фискалните правила и ограничения, въз основа на надеждна и всеобхватна финансова и оперативна информация.

Мярка	Дейност
Поддържане на надеждна и всеобхватна финансова и оперативна информация	а) Актуализиране на правилата за документооборота и тези за опазване на информацията
Спазване на фискалните правила и ограничения	а) Въвеждане на система за наблюдение, оценка и контрол на показателите по чл. 94, ал. 3, т. 1 и 2 и ал. 5 от Закона за публичните финанси
Развитие на СФУК	а) Периодично актуализиране на СФУК б) Въвеждане на система за постоянно наблюдение и оценка на показателите по бюджета, с цел предотвратяване, отстраняване, минимизиране на рискове, както и разкриване на резерви и допълнителни финансови средства по общинския бюджет в) текущо обучение на служителите по СФУК

**Стратегическа цел 4.** Осигуряване на разумна увереност, че целите на община Своге са постигнати чрез икономична, ефективна и ефикасна организация на дейностите и работните процеси.

Мярка	Дейност
Организиране на дейностите и работните процеси по най-икономичния, ефективен и ефикасен начин, осигуряващ постигането на целите на общината	а) Разработване на система от стимули и санкции, обвързани с постигнатите финансови и бюджетни резултати и показатели б) Приложение на системата от стимули и санкции, включително и чрез периодичните оценки на изпълнението в) Въвеждане на система за измерване на потребностите от разкриване на нови работни места и/или чрез извършване на вътрешно реструктуриране

**Стратегическа цел 5.** Повишаване качеството и обхвата на предоставяните публични услуги и създаване на гаранции за опазването на активите и информацията.

Мярка	Дейност
Разработване, изпълнение и отчитане на ориентирани към потребителите на услуги бюджетни прогнози	а) Въвеждане на система за средносрочно планиране на разходите по предоставяне на публични услуги и на приходите на общината, оценяваща тенденциите в натуралните показатели и

	<p>очакванията на потребителите</p> <p>б) Разработване на бюджети (бюджетни прогнози) на услугите</p> <p>в) Въвеждане на система за измерване на реалистичността на бюджетното прогнозиране и планиране.</p>
--	--

**Стратегическа цел 6.** Балансирано повишаване конкурентноспособността на общинската икономика, развитие на инфраструктурата и подобряване качеството на живот, съобразно възможностите за финансиране и устойчивостта на резултатите.

Мярка	Дейност
Осигуряване на условия за отразяване в бюджетната прогноза на община Своге на показатели, свързани с развитието на местната икономика, инфраструктура, качество на живот и обвързката им с показатели за ресурсна и финансова осигуреност и устойчивост	<p>а) Включване в докладите към и в бюджетната прогноза за местните дейности и на прогнози за:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. общинските сметки за средствата от Европейския съюз - по основни показатели;</li> <li>2. динамиката и състоянието на общинския дълг и на дълга, гарантиран от общината;</li> <li>3. приходите, разходите и останалите показатели по чл. 14 за контролираните от общината лица, които попадат в подсектор "Местно управление" и чиито операции и средства не са включени в общинския бюджет;</li> <li>4. финансите на контролираните от общината дружества и други лица, включително информация за прогнозните приходи, разходи и инвестиции, очакваната динамика и състоянието на техния дълг, финансови резултати, очакван размер на дивидента за общината, прогнозни стойности за субсидии, капиталови трансфери и други предоставяни от общината средства, изпълнение на проекти по програми на Европейския съюз;</li> <li>5. очаквания ефект върху показателите на общинските финанси, включително за лицата по т. 3 и 4 от публично-частни партньорства и концесии за срока на прогнозата и до края на действието на съответните договори, както и от други съществени, извършени или планирани сделки и операции на общината и нейните подведомствени разпоредители, които нямат пряк касов ефект върху</li> </ol>

	бюджета на общината за периода на прогнозата.
Текущо наблюдение на изпълнението на програмите за изпълнение на ОПР и други стратегически документи	а) Въвеждане на ред и условия и отговорности за прилагане разпоредбите на ЗРР и др. нормативни актове, въвеждащи изисквания за периодично вътрешно оценяване на напредъка и постигнатите резултати.
Текущо информиране на местната общност за напредъка	Въвеждане на ред и условия за текущо информиране и/или обсъждане с местната общност на напредъка по реализацията на ОПР

**Стратегическа цел 7.** Развитие на контролната среда и процедури и системата за управление на риска.

Мярка	Дейност
Развитие на съвременна контролна среда в община Своге, която осигурява разумна увереност, че целите на организацията ще бъдат постигнати	а) Актуализиране на СФУК и вътрешната нормативна уредба б) Актуализиране на статута на звеното за вътрешен одит, в) При необходимост разширяване на звеното за вътрешен одит и/или създаване на общински инспекторат
Управление на риска, осигуряващо адекватна оценка и навременна реакция за минимизиране на рисковете, на които е подложена община Своге	а) Актуализация на Стратегията за управление на риска и делегиране на повече отговорности на директорите на дирекции б) Обучение на служителите по управление на риска в) Актуализиране на риск регистъра

*С оглед на сходните дейности, които ще бъдат изпълняване за реализиране на настоящата стратегия, измерители/индикатори за наблюдение са представени общо и са както следва: брой нововъведени процедури, брой актуализирани документи, брой заповеди, брой обучени служители, брой работни планове, бр.служители със стимули/санкции.*

## **8. Изпълнение, наблюдение и мониторинг**

Изпълнението на стратегията се осъществява от конкретно определени със Заповед на Кмета служители. Наблюдението и мониторинга се осъществяват чрез създаване на **постоянен екип за управление на изпълнението на стратегията**, съставен от не по-малко от 4 експерта и един ръководител, определени съгласно Заповед на Кмета на общината.

Отчитането на изпълнението на стратегията ще става чрез подготовката на едногодишни доклади за изпълнението, изготвени и приети от постоянния екип за управление на изпълнението. За по-голяма част от мерките община Своге ще търси

външно финансиране, включително и от оперативните програми, по – точно по ПОДУ 2014-2020 г., а останалата част от мерките - ще бъдат реализирани чрез собствени ресурси.

**Настоящата стратегия е разработена по проект: „Оптимизиране на структурата и подобряване на ефективността на администрацията на община Своге“, с регистрационен № 13-11-23 от 02.09.2013 г. и е приета с Решение №113 по Протокол №10 от заседание на Общински съвет проведено на 18.07.2014г.**