

# ГОДИШЕН ДОКЛАД

---

## ГРАЖДАНСКИ МОНИТОРИНГ ВЪРХУ ДЕЙНОСТТА НА СТОЛИЧНИЯ ОБЩИНСКИ СЪВЕТ 2004 – 2005

---



## **СЪДЪРЖАНИЕ**

---

<b>Въведение .....</b>	<b>3 стр.</b>
<b>Част първа „Обща оценка на организацията и дейността на Столичния общински съвет“ .....</b>	<b>6 стр.</b>
1. <b>Способност на Столичния общински съвет да определя политиката на общината .....</b>	<b>6 стр.</b>
2. <b>Способност на Столичния общински съвет да регламентира обществените отношения .....</b>	<b>8 стр.</b>
3. <b>Способност на Столичния общински съвет да контролира дейността на кмета и общинската администрация .....</b>	<b>9 стр.</b>
4. <b>Капацитет на Столичния общински съвет да планира и организира собствената си дейност .....</b>	<b>12 стр.</b>
5. <b>Механизми за контрол в дейността на Столичния общински съвет и неговите комисии .....</b>	<b>16 стр.</b>
6. <b>Публичност на дейността на Столичния общински съвет ..</b>	<b>18 стр.</b>
7. <b>Гаранции за гражданско участие и контрол в дейността на Столичния общински съвет .....</b>	<b>22 стр.</b>
<b>Част втора “Управление на общинската собственост и общинската икономика” .....</b>	<b>24 стр.</b>
1. <b>Разпореджане и управление на общинската собственост ..</b>	<b>24 стр.</b>
2. <b>Управление на общинските търговски дружества .....</b>	<b>29 стр.</b>
3. <b>Общински концесии .....</b>	<b>32 стр.</b>
<b>Част трета “Общински бюджет” .....</b>	<b>36 стр.</b>
1. <b>Приоритети на управлението и общинския бюджет .....</b>	<b>36 стр.</b>
2. <b>Изпълнение на Бюджет 2004 .....</b>	<b>37 стр.</b>
3. <b>Бюджет 2005 .....</b>	<b>46 стр.</b>
4. <b>Актуализация на бюджета към 30 юни 2005 г. ....</b>	<b>51 стр.</b>
5. <b>Изпълнение на бюджета към 30 юни 2005 г. ....</b>	<b>53 стр.</b>
6. <b>Публичност на общинския бюджет .....</b>	<b>55 стр.</b>
<b>Част четвърта “Опазване на околната среда” .....</b>	<b>57 стр.</b>
<b>Част пета “Политики на градското планиране, архитектура и строителство” .....</b>	<b>65 стр.</b>
<b>Заклучение “За открито управление на София” .....</b>	<b>70 стр.</b>

## **ВЪВЕДЕНИЕ**

Обективното разбиране и оценката на дейността на настоящия общински съвет са невъзможни без ясна представа за изходната позиция, от която стартира неговата дейност. В периода преди и по време на кампанията за местните избори (2003 г.) в публичното пространство се наложи разбирането, че Столичният общински съвет (СОС) е бил непрозрачен и силно капсулиран, работил е при неясни за обществото процедурни правила и многократно е вземал решения в разрез с обществения интерес, действал е в условия на недостатъчно гражданско участие и контрол в процеса на разработване и реализация на общинските политики.

Споделяйки оценката, наложила се в публичното пространство, за облика на предишния общински съвет, коалиция от граждански организации, инициирана от Институт "Отворено общество" - София, предостави на новия общински съвет пакет от предложения за изработване на нов правилник за дейността на СОС. В инициирания дебат за нови правила и промяна в стила на работа на общинския съвет активно се включиха новоизбраните общински съветници. В резултат на проведените консултации между неправителствените организации и местните политически представители значителна част от предложенията на гражданските организации залегнаха в Правилника за организацията и дейността на СОС. Така нормативно бяха установени гаранции за планиране, отчетност и контрол в столичното управление както и за гражданско участие в процеса на вземане на решения.

В периода 2004-2005 г. усилията на гражданските организации се насочиха към провеждане на мониторинг върху изпълнението на приетите с консенсус приоритети и реализацията на ключови общински политики.

Настоящият докладът представя резултатите от проведения едногодишен мониторинг върху дейността на СОС за периода 01.10.2004 –30.09. 2005 г. Мониторингът се осъществи в рамките на проект на Институт "Отворено общество" – София и бе реализиран от коалиция, включваща следните организации:

- Институт за развитие на публичната среда;
- Фондация "Аксес", в координация с Клуб "Икономика 2000", Център за изследване на демокрацията и Национална асоциация "Правна инициатива за местно самоуправление";
- БлуЛинк Информационна мрежа, в координация с Екологично сдружение "Деметра", Информационен и учебен център по екология и "Център за местно развитие" - Бухово;
- Гражданско сдружение срещу корупцията и незаконното строителство, в координация с Граждански инициативен комитет "За защита здравето и живота на хората и опазване на околната среда", Гражданско сдружение "Белите брези", Гражданско сдружение "Младост- София", Гражданско сдружение "Дружба – София", Сдружение за защита на район "Лозенец".

Констатациите и изводите в настоящия доклад са направени на базата на пряко наблюдение на заседанията на СОС и неговите комисии, анализ на приети решения, наредби и правилници на СОС; общински програми и отчети и съпътстващите ги документи – доклади, протоколи от заседания, становища, както и на публикации в медиите.

Коалицията извърши наблюдение върху:

- Организацията и дейността на Столичния общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с администрацията на Столична община;
- Управлението на общинската собственост и общинската икономика;
- Управлението на общинския бюджет;
- Политиките по опазване на околната среда;
- Градското планиране, архитектура и строителство.

Мониторингът на провежданите общински политики се осъществи по предварително изработени и приети от гражданските организации индикатори за измерване на дейността и критерии за оценка. Водещи в наблюдението и оценката са принципите за: законност; надеждност и предсказуемост на дейността; откритост; отчетност и контрол; ефективност и ефикасност; партньорство със заинтересованите страни и синхрон и съвместимост между отделните политики. Критериите за оценка отразяват степента, в която водещите принципи са въведени в дейността на СОС.

Анализът на провежданите общински политики се основава на следния алгоритъм: 1. Описание на правомощията на СОС като орган на местното самоуправление и изследване на установените от него регламенти на местно ниво; 2. Проследяване спазването на правомощията и регламентите и оценка на ефективността от прилагането им; 3. Анализ на съответствието между заявените приоритети и провежданите политики; 4. Идентифициране на съществуващите слабости в управлението и оценка на постигнатия напредък в наблюдаваните области.

## **Обща оценка на организацията и дейността на Столичния общински съвет**

### **1. Способност на Столичния общински съвет да определя политиката на общината**

Съгласно Закона за местното самоуправление и местната администрация общинският съвет определя политиката за изграждане и развитие на общината. В изпълнение на тези свои функции органът на местно самоуправление разработва, обсъжда със заинтересованите страни и приема стратегии, прогнози, програми и планове.

Основните слабости по отношение на дългосрочното планиране и развитие на столицата са свързани с липсата на следните ключови документи:

- Стратегия за развитие на Столична община (2005-2013);
- Общински план за развитие (2007-2013);
- Нов общ устройствен план.

През предишния управленски мандат (1999–2003) с подкрепата на Световната банка е изготвен проект на Стратегия за развитие на Столична община. Документът не е разглеждан от общинския съвет и не е одобрен от него.

През периода на мониторинга не са предприети действия по създаването на дългосрочна стратегия за развитие на София. Срокът за приемането ѝ (края на 2004 г.), фиксиран в програмата за управление и правилника за дейността на СОС, отдавна е изтекъл, без да е започнала работа по изготвянето на Стратегия.

През май 2004 г., половин година след провеждането на редовните местни избори, бе оповестена "Програма за управление на Столична община през мандат 2003–2007". Програмата е подписана от кмета на Столична община, председателя на СОС и председател на групата на СДС, председателя на групата на ССД и председателя на групата съветници на коалиция "Гергьовден", БЗНС-НС, ДП". Програмата не е предлагана за обсъждане и приемане от СОС.

Изработването и приемането от общинския съвет на Общински план за развитие е задължение, произтичащо от Закона за регионалното развитие. Регламентираният срок за приемането на плана - 30.04.2005 г. – не е спазен. Общинският план за развитие следва да обхваща периода 2007 –2013 г. Липсата на този стратегически документ може да доведе до невъзможност Столична община да усвоява средства за регионално развитие от структурните фондове на ЕС.

Общият устройствен план (ОУП) на София се приема със закон от Народното събрание. Законопроектът за приемане на ОУП не бе приет от 39-то НС, защото съдържахме разпоредби, които предизвикаха нееднозначни оценки в професионалната общност (архитекти, проектанти, урбанисти) и структури на гражданското общество. Следва да се отбележи, че въпреки ключовото му значение по отношение на градското планиране и развитие за десетилетия напред, с изключение на графичната част на проекта за ОУП, законопроектът не е представян пред общинските съветници и не е подлаган на обществено обсъждане.

Съгласно разпоредбите на Наредбата за съставянето, изпълнението и отчитането на бюджета на Столична община СОС следваше да приеме тригодишна инвестиционна програма, съдържаща описание на всеки капиталов проект, неговата стойност, начините на финансиране, както и оценка на бъдещите текущи разходи след въвеждането на проекта или актива в експлоатация. За периода на мониторинга СОС не е разглеждал и приемал тригодишна инвестиционна програма.

В програмата за управление на София е записано, че "Управлението на София се определя от Стратегия за развитието на столицата и програми за развитие на всички сфери на публичната политика."

От началото на мандата СОС прие следните документи с програмен характер:

- Програма за опазване на околната среда;
- Програма за управление на дейностите по отпадъците;
- Програма за намаляване нивата на замърсителите на атмосферния въздух;

- Програми за дейността на общинските фондове и годишен план за приватизация.

*От наблюдението в периода на мониторинга се налага изводът, че СОС не е развил в достатъчна степен способност да определя дългосрочно политиката за изграждане и развитие на общината чрез разработването, обсъждането със заинтересованите страни и приемането на стратегии, прогнози, програми и планове. СОС разчита предимно на проектите на документи, които подготвя и предлага общинската администрация, която, от своя страна, не разполага с необходимия капацитет за разработване на подобни стратегически инструменти.*

*Необходимо Столична община, в консултации с местната общност, да предприеме действия по изработването и приемането на Стратегия за развитие, която да се превърне в основа за планирането и реализацията на конкретни общински политики, програми и проекти. Стратегията трябва да има ясни приоритети, цели и индикатори за наблюдение.*

## **2. Способност на Столичния общински съвет да регламентира обществените отношения**

Една от най-важните функции на общинския съвет е свързана с приемането на наредби, правилници и инструкции, чрез които се уреждат права и задължения, произтичащи от законодателството. Общинският съвет регламентира различни аспекти на взаимоотношенията в местната общност и определя изискванията за дейността на физическите и юридическите лица на територията на общината, които произтичат от екологичните, историческите, социалните и други особености, както и от инженерната и социална инфраструктура. Общинският съвет решава и всички въпроси от местно значение, които не са от компетентността на други органи.

Статистиката показва, че от началото на мандата на общинския съвет до 30.09.2005 г. СОС е приел следните нови нормативни актове:

- Етичен кодекс;
- Четири правилника: Правилник за организацията и дейността на СОС, неговите комисии и взаимодействието му с администрацията на Столична



- община; Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на Столична община; Правилник за организацията и дейността на Общински гаранционен фонд за малки и средни предприятия на Столична община и Правилник за организацията и дейността на Столичния инспекторат към Столична община;
- Седем наредби: Наредба за съставянето, изпълнението и отчитането на бюджета на Столична община; Наредба за извършването на търговска дейност на територията на Столична община; Наредба за организацията на движението на територията на Столична община; Наредба за преместваемите обекти; Наредба за реда и условията за управление на общински жилища; Наредба за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество и Наредба за концесиите.

Изменения и допълнения са направени в:

- 9 от общо 25-те общински наредби, и
- 3 от общо 11-те правилника на Столична община.

*Като цяло Столична община изостава в актуализацията на нормативната уредба спрямо сроковете в действащото законодателство и заявените в програмата за управление на Столична община ангажименти за преглед и обновяване на цялата нормативна база и създаване на "единен административен кодекс, който ще обединява всички норми и правила, управляващи дейността на гражданите и бизнеса".*

*Същевременно следва да се отбележи, че през втората половина на мониторинга (април - септември) се очертава тенденция за преодоляване на констатираното силно изоставане в изпълнението на Оперативната работна програма на СОС за периода януари - юни, предвиждаща приемане на нови и актуализиране на действащи нормативни актове.*

### **3. Способност на Столичния общински съвет да контролира дейността на кмета и общинската администрация**

Общинският съвет следва да осъществява контрол върху дейността на общинската администрация за изпълнението на неговите решения. Общинският

съвет упражнява контрол върху дейността на кмета, като може, при наличието на определени предпоставки, да отменя негови актове. Кметът, от своя страна, може да оспори решенията на общинския съвет, ако прецени, че те противоречат на интересите на общината или са незаконосъобразни.

За периода на мониторинга СОС не е разглеждал предложения за отмяна на актове на кмета. Правото си да оспорва решения на СОС пред самия съвет и пред съда кметът упражни във връзка с приетите от СОС Правила за управление на Програма "Зелена София", Програма "Култура", нормативни актове и други решения на СОС.

За осъществяване на ефективен контрол върху дейността на администрацията Правилникът на СОС предвижда кметът да изпраща до председателя на СОС списък с издадените от него актове. Постоянните комисии на СОС трябва да извършват ежемесечен преглед на издадените от кмета на общината актове. Постоянните комисии не извършват тази контролна дейност. На всеки шест месеца СОС и постоянните комисии са задължени от правилника да правят публични отчети за резултатите от контрола по изпълнение на решенията на общинския съвет. През периода на мониторинг такива отчети не са правени.

От своя страна, кметът е длъжен да се отчита пред СОС за изпълнение на неговите решения на всеки три месеца. С Решение № 151 от 24.06.2004 г. СОС конкретизира това задължение, като възлага на кмета на Столична община писмено да се отчита за изпълнението на приетите от СОС решения на всяко първо заседание от месеците – януари, април, юни и октомври. Наблюдението установи, че кметът на Столична община не изпълнява възложеното му с правилника и решението на СОС задължение да се отчита за изпълнението на решенията на общинския съвет.

Следва да се отбележи, че след избухването на кризата с отпадъците, по настояване на СОС, кметът на общината бе задължен да представя в началото на всяко заседание информация за действията, които се предприемат по изпълнение на взетите от СОС решения за преодоляване на проблема с отпадъците на столицата.

В програмата за управление е записано: "Ще засилим отговорността на управлението, като въведем практика за редовни 6-месечни доклади на кмета и общинските съветници пред гражданите.". Този ангажимент не се изпълнява. Изпълнението му би осигурило повече прозрачност и отчетност в дейността на администрацията и общинския съвет.

Мониторингът установи, че кметът на Столична община не внася за разглеждане в общинския съвет годишен доклад за състоянието на общинския дълг, който представлява неразделна част от отчета за изпълнението на бюджета. Кметът не внесе в СОС и доклад за текущото изпълнение на бюджета за първото шестмесечие на 2005 г. Тези задължения на кмета произтичат от законодателството и от нормативната уредба на Столична община и тяхното изпълнение следва да се контролира от общинския съвет.

За периода на мониторинга съветниците са отправили 34 актуални питання до кмета на общината. С други думи 3,5 % от точките в дневния ред на заседанията на СОС са свързани с реализиране правото на контрол на общинския съвет върху дейността на кмета и администрацията. Прави впечатление, че отговорите на питання на общински съветници се бавят, отговаря се формално и рядко се предоставят отговори в писмен вид, дори когато това е поискано изрично.

Екипът по мониторинга не установи наличието на структура, която да следи за изпълнението на решенията, приети от СОС. Дори такива задължения да са вменени на отделни административни звена или служители, това не може да се установи поради липсата на публично оповестен Устройствен правилник на общинската администрация, където тези служебни отговорности следва да бъдат разписани.

По силата на своите правомощия СОС утвърждава структурата на общинската администрация. Според правилника на СОС, когато кметът внася за утвърждаване проект на структура на администрацията, към проекта трябва да бъде приложен Устройствен правилник на администрацията. Устройствените правилници на администрацията имат публичен характер, гарантиращ възможността за граждански контрол и откритост на управлението. Поради това е установена практиката различните органи на централната и местната власт –

министерства, агенции, областни администрации и общини – да обявяват устройствените си правилници на своите електронни страници. Такъв правилник не бе внесен в СОС при утвърждаване на структурата на общинската администрация. Правилникът не е достъпен за гражданите чрез сайта на общината. Поради недостъпността на този документ разпределението на функциите, правомощията и механизмите за координация и контрол между различните административни звена в администрацията на Столична община оставят неясни за външния наблюдател, а и за самите общински съветници.

*Налага се изводът, че общинският съвет не упражнява в необходимата степен контрол върху общинската администрация за изпълнението на неговите решения, включително спазване на посочените в тях срокове и отчитане на резултатите от тяхното изпълнение.*

*СОС може да натовари длъжностни лица от Дирекция "Секретариат на Столичния общински съвет" със задължението да следят за изпълнението на решенията на общинския съвет от общинската администрация. Те могат периодично да подготвят информация за общинските съветници за изпълнението на решенията, с данни за спазването на сроковете и предприетите мерки от страна на администрацията по изпълнението на решенията на СОС.*

#### **4. Капацитет на Столичния общински съвет да планира и организира собствената си дейност**

Според правилника на СОС и указанията за неговото прилагане общинският съвет осъществява дейността си въз основа на шестмесечни оперативни работни програми. Оперативната работна програма се подготвя от председателя на СОС по предложение на общинските съветници, кмета на Столична община, кметовете на райони и кметства.

Първата оперативна работна програма следваше да се приеме за периода 01.06.2004 г. – 31.12.2004 г., но фактически СОС започна да изпълнява задължението си по изготвяне и приемане на такава програма от началото на следващата година. От началото на своя мандат СОС е приел една оперативна работна програма за периода 01.01.2005 г. – 30.05.2005 г. Оперативната

програмата предвиждаше приемането на 13 нормативни акта, правилници и наредби с важно значение за функционирането на Столична община. Поради закъснение в подготовката и приемането на предвидените нормативни актове СОС не прие нова шестмесечна оперативна програма за втората половина на 2005 г.

Според правилника за дейността на СОС постоянните комисии също следва да планират дейността си чрез шестмесечни работни програми, които са публични и трябва да се обявяват в електронната страница на СОС. Екипът по мониторинга не установи наличието на такива работни програми.

Според правилника на СОС проектите за решения трябва да са придружени от обосновка, съдържаща и оценка за необходимите финансови и други ресурси за изпълнение на решенията, както и оценка на въздействието от прилагането им. Мониторингът отбелязва, че има случаи, в които се допуска разглеждането на проекти за решения, които не са оформени по предвидения в правилника начин, като най-често липсва информация за мотивите и характера на предлаганите проекти и оценка на тяхното въздействие.

Според правилника за дейността на СОС проектът за дневен ред се определя от председателя на СОС по предложения на общинските съветници, кмета на столична община, кметовете на райони и кметства. Проектът за дневен ред се съобщава на съветниците не по-късно от 5 работни дни преди датата на съответното заседание. Според правилника на СОС само кметът може да внесе в общинския съвет предложения за включване на извънредни точки в дневния ред на заседанията, в случаите когато извънредни обстоятелства налагат това.

За периода на мониторинга като извънредни точки в дневния ред са включени общо 59 предложения за решения. От тях 8 са внесени от кмета на Столична община, като нито едно не е свързано с настъпили извънредни обстоятелства. Останалите предложения също не са свързани с появата на извънредни обстоятелства, а освен това са внесени от лица, които по смисъла на правилника нямат право на подобна инициатива. Сред проектите за решения, включени като извънредните точки, са: удостояване с почетно гражданство; поставяне на паметна плоча; промени в общински наредби – решения за кредитиране от

Специализирания общински приватизационен фонд; промяна в бордовете на директорите на общински фирми; упълномощаване на представители на Столична община за гласуване в общите събрания на смесените дружества - "Компания за луксозни хотели" АД, "Общинска застрахователна компания" АД, "Централни хали" АД и други дружества; разпореждане и управление на общински имоти и др.

Съветниците получават материалите по извънредните точки в началото на самото заседание, поради което те се запознават с текста на важни проекти за решения непосредствено преди гласуването им. Част от тези предложения не са обсъждани в постоянните комисии на СОС, поради което липсват становища на постоянните комисии. Екипът по мониторинга не разполага с информация дали нарушаването на правилника за дейността на СОС, в тези случаи, е предизвикано единствено от недостатъци в планирането на дневния ред.

През периода на мониторинга Столичният общински съвет е провел 32 заседания, на които е разгледал 946 проекта за решения. Средният брой проекти за решения, разглеждани на заседание, е 30. За периода на мониторинга извънредните точки в заседанията на СОС са 6,2 % от дневния ред. Може да се направи изводът, че дневният ред на настоящия общински съвет гарантира по-оптимални условия за работа на общинските съветници в сравнение с дневния ред на заседанията на предишния общински съвет, когато бяха обичайни дневни редове от по 100 и повече точки, като допълнителните точки достигаха до 30%. Сегашният общински съвет има по две редовни заседания в месеца, а предишният заседаваше веднъж месечно.

Най-висок относителен дял 71,8 % имат проекти за решения, внесени от администрацията, които се отнасят най-вече до оперативната ѝ дейност. Вносителите са секретарят на общината – по въпроси на управлението и разпореждане с общинска собственост и градоустройствени процедури, зам.-кметовете на Столична община – по проблеми, свързани със съответните им ресори, главният архитект на София и в редки случаи кметът на общината и кметовете на райони.

Администрацията и съветниците съвместно са внесли 49 решения, или 5,2% от общия брой на проектите за решения. Самостоятелно съветниците са внесли 214 проекта за решения, или 22,6 % от общия брой.

В дневния ред само 2 пъти е включвана точка, внесена по предложение на граждани.

Всички решения, освен тези за удостояване с почетно гражданство и избор на нови районни кметове, са приети с явно гласуване. Няма случаи на поименно гласуване. Три пъти резултатът от гласуването в залата е отчетен и по политически групи.

При обсъждането и приемането на решения няма случай съветниците да са декларирали наличието на имуществени интереси по смисъла на чл. 37 от Закона за местното самоуправление и местната администрация.

През периода на провеждане на мониторинга са разгледани следните проекти на решения:

<b>Проекти на решения, свързани с:</b>	<b>Брой</b>	<b>Дял</b>
Управление и разпореждане с общинска собственост/общински дружества	393	41,54%
Градоустройствени процедури по ЗУТ	211	22,30%
Управление на общински финанси	84	8,88%
Приемане на нови или промяна в съществуващи нормативни актове	24	2,54%
Общински програми и планове	9	0,95%
Поправки на грешки и коригиране на решения	67	7,08%
Именуване на улици, поставяне на паметни плочи и паметници, удостояване с почетно гражданство и награждаване с почетни знаци	56	5,92%
Други	<b>102</b>	10,78%
Общо	<b>946</b>	100,0%

*От изложената статистика може да се направи извод, че СОС се занимава преимуществено с управление и разпореждането с общинска собственост, с въпроси, свързани с управлението на общинските търговски дружества и с градоустройствени процедури. Нисък е дялът на решенията, свързани с*

*приемането на нормативни актове, програми, отчети и други документи за регулиране, планиране и отчитане на общинската дейност.*

## **5. Механизми за контрол в дейността на Столичния общински съвет и неговите комисии**

Според Правилника за организацията и дейността на СОС постоянните комисии следва да изработят вътрешни правила за своята работа и да ги публикуват в електронната страница на СОС. Правила за дейността на комисиите не са публикувани и няма яснота дали комисиите са разработили и въвели такива.

Необходимо е правилата за дейността на комисиите ясно да указват реда за провеждане на заседанията и процедурите за разглеждане и приемане на предложения за решения, препоръки, становища до общинския съвет и разглеждане на питания, предложения и молби от граждани. Отново според правилника председателят на СОС е задължен да внесе проект на решение за приемане на функциите на постоянните комисии и вътрешните правила за работата им, които да станат неразделна част от правилника за дейността на СОС. Тази разпоредба на правилника не е изпълнена.

Постоянните комисии не отчитат своята дейност пред СОС. Предвидените в Правилника на СОС обсъждания на шестмесечните отчети за дейността им през октомври 2004 г. и април и октомври 2005 г. не се състояха. Докладите (отчетите) за дейността на комисиите, ако такива са изготвени, не са публикувани в електронната страница на СОС.

Правилникът предвижда във всяко решение на СОС задължително да се посочва и постоянната комисия, отговорна за контрола по неговото изпълнение. Мониторингът констатира, че в решенията рядко се възлагат отговорности на комисиите по контрола за изпълнение на приетите решения.

По отношение на организацията и дейността на комисиите могат да се направят следните допълнителни констатации и препоръки:



- Мониторингът отбелязва като проблем в дейността на Комисията по архитектура и градоустройство случаи на непълно окомплектоване на предложенията за решения. Липсата на достатъчно информация, ясен и подробен графичен материал, предоставен от администрацията на Дирекция "Архитектура и градоустройство" и Дирекция "Общинска собственост", налага допълнителното изискване на документи и материали и води до отлагането на точки от дневния ред за следващи заседания.
- Експертите от мониторинга остават с впечатление, че съветниците не разполагат с достатъчно време, за да се запознаят в детайли с внесените за разглеждане материали, да се консултират с експерти по въпроси със сложна фактическа и правна страна, да направят допълнителни справки и ако е необходимо, да извършат огледи на място.
- Налице е недостатъчна експертна обезпеченост в дейността на комисиите и силна зависимост от експертизата на общинската администрация при вземане на решения. Необходимо е работата на външните експерти, привлечени в комисиите, да бъде документирана в писмени доклади, становища и анализи, което ще позволи да се оцени как тяхната дейност се отразява върху качеството на проектите за решения. Необходими са ясни критерии за подбор на външни експерти.
- Контролът на постоянните комисии върху дейността на администрацията е слаб - както по отношение на работата ѝ с гражданите, така и по отношение на изпълнението на решенията на общинския съвет. Проверките на комисиите по молби и жалби на граждани най-често се ограничават до препращането им към администрацията, връщането на становища от нея и изпращането им на гражданите. В общия случай жалбите не се решават по същество, нито се анализират и обобщават с цел предприемане на действия за отстраняване на причините и условията, които пораждаат проблеми.

*Комисиите се нуждаят от ясно очертани собствени приоритети за постигане на цели от дългосрочен порядък.*

## **6. Публичност на дейността на Столичния общински съвет**

По закон общинският съвет е длъжен да довежда до знанието на гражданите всички свои актове чрез средствата за масово осведомяване и/или чрез Интернет. В изпълнение на това изискване Столичният общински съвет поддържа електронна страница с адрес: [www.sofiacouncil.bg](http://www.sofiacouncil.bg). Според указанията за прилагане на Правилника за организацията и дейността на СОС, утвърдени от председателя на СОС, на електронната страница трябва да се публикуват:

- списък на внесените материали и тяхното разпределение за разглеждане от комисиите;
- дневен ред на заседанията на СОС и информация за мотивите и характера на предлаганите решения;
- решенията на СОС;
- други материали, свързани с дейността на СОС.

Мониторингът установи следните факти:

- Списък на внесените материали и тяхното разпределение за разглеждане от комисиите се публикува на сайта от началото на 2005 г.
- Дневният ред на заседанията СОС се обявява предварително и е достъпен чрез страницата.
- Дневният ред на заседанията на постоянните комисии се публикува на електронната страница, но не се поддържа архив на дневните редове. Поддържането на архив на дневните редове би осигурило възможност за проследяване на темите, с които са ангажирани постоянните комисии, както и за извършване на оценка на времето и ресурсите, вложени в разрешаването на определени проблеми и при подготовката на проекти за решения.
- На електронната страницата не се публикува информация за мотивите и характера на предлаганите проекти за решения. Изпълнението на това изискване на Правилника би разширило възможностите за граждански контрол и участие в процеса на вземане на решения.
- На електронната страница не се публикуват приложенията към решенията на СОС. Тези приложения са неразделна част от решения на СОС и задължително следва да се публикуват в електронната страница, за да се

оповестят пред гражданите – каквото е изискването на закона. Определени като "приложения", публични по своя характер документи - програми, отчети и доклади стават недостъпни за гражданите по електронен път. Например, такива "приложения" са:

- докладът за проведените преговори с фирмите концесионери по договорите за концесията по чистотата;
- докладите относно постигнатите резултати от преговорния процес между Столична община и "Софийска вода" АД по предоговаряне на клаузи от концесионния договор за дейността по водоснабдяване и канализация на Столична община;
- годишната задача за дейността по чистотата на София за 2005 г.;
- концепцията за управлението на битови отпадъци;
- общинската програмата за опазване на околната среда;
- програмата за намаляване нивата на замърсителите на атмосферния въздух;
- програмите и годишните отчети на общински фондове (Специализирания общински приватизационен фонд, Общински фонд за гарантиране на малки и средни предприятия) и Столичната агенцията за приватизация;
- годишни отчети за дейността на общинските търговски дружества и
- множество други документи по въпроси от обществен интерес.

Следва да се отбележи, че по настояване на структурите на гражданското общество Програмата за управление на дейностите по управление на отпадъците бе публикувана на сайта на Столична община. Това е единственият документ с програмен характер, който е достъпен по електронен път.

Към настоящия момент единствената възможност за запознаване със съдържанието на програмите, отчетите и докладите е посещение в архива на общината. След направена заявка материалите могат да се разгледат на хартиен носител. Копирането е възможно, само ако служителите в архива, по своя преценка, дадат позволение за това. Таксата варира в размер от 0,62 лв. до 0,92 лв. на страница без ДДС, в зависимост от бързината на услугата. "По-евтиният", но свързан с по-тромава процедура вариант е подаването на заявление за достъп до обществена информация за тази по

съществува си публична информация. В този случай стойността на копието е 0,09 лв. на страница. Гражданите не би следвало да бъдат принуждавани да изискват публичните актове на СОС и техните приложения по реда на Закона за достъп до обществена информация.

- В изпълнение на чл. 2а от Закона за нормативните актове проектите на нови нормативни актове се публикуват на електронната страница на СОС.
- Проектите за изменение на действащи нормативни актове не се публикуват на електронната страница. Според Правилника за организацията и дейността на СОС предложенията за промени в нормативни актове могат да се публикуват предварително на страницата на СОС, ако водещата комисия вземе подобно решение. Мониторингът установи, че тази възможност за предоставяне на информация за предвиждани промени в нормативни актове на Столична община не се използва от комисиите.
- В електронната страница не са публикувани приетият от общинския съвет Етичен кодекс, новият Правилник за организацията и дейността на Общинския гаранционен фонд за малки и средни предприятия, както и Наредбата за определяне и администриране на местните такси и цени на услуги, предоставяни от Столична община. Задължението за оповестяване на нормативните актове е регламентирано императивно в Конституцията и Закона за нормативните актове.
- Към 30.09. 2005 г. на електронната страница на СОС все още не са отразени:
  - измененията и допълненията в Наредбата за съставянето, изпълнението и отчитането на бюджета на Столична община, приети с Решение 475 от 25.11.2004 г.;
  - измененията и допълненията в Наредба №1 за обществения ред и опазването на общинските имоти на територията на Столична община, приети с Решение №507 от 25.11.2004 г.;
  - измененията и допълненията към Правилник за организацията и дейността на Съвета по достъпност и интеграция към СОС, приети с Решение № 555 от 09.12.2004 г.;
  - измененията и допълненията в Наредбата за поддържане и опазване на чистотата на територията на Столична община, приети с Решение №68 от 10.02.2005 г.

Неотразяването на измененията и допълненията поставя под въпрос автентичността на нормативните актове, публикувани на страницата на СОС.

- Електронната страница не предоставя информация за състава на всички временни комисии, сформирани с решение на СОС. В раздела "Временни комисии" липсват докладите за извършената от тях работа, направените констатации и препоръки.

*Сайтът би могъл да се доразвие, като в раздел "Контакти" или в друго приложение се обобщават и представят отговорите на запитвания, направени чрез e-mail адреса на страницата. За гражданите на столицата би било много полезно в сайта на СОС да се публикуват питанията на общинските съветници и отговорите на кмета на общината по тях, както и представената от кмета пред СОС информация по различни въпроси, например, предприетите действия за разрешаване на кризата с отпадъците.*

Съществена стъпка в осигуряване на публичност в дейността на СОС е създаденият по инициатива на обществения посредник на Столична община сайт, чрез който могат да се наблюдават заседанията на СОС онлайн. Сайтът поддържа и архив с видео записи на заданията на общинския съвет. Този проект, осъществен с подкрепата на СОС, установява висок стандарт за откритост и достъпност на общинския съвет.

Положителна практика в дейността на общинския съвет са организирани брифинги от председателя на СОС след края на всяко заседание. Това е добра възможност за медиите да зададат своите въпроси и да отразят изчерпателно дейността на общинския съвет.

*Изводът, който може да се направи, е, че настоящият общински съвет е много по-открит за гражданите и по-достъпен за наблюдение в сравнение с предишния. Постигнат е значителен напредък в изграждането и развитието на информационната инфраструктура на СОС.*

*Необходимо е да се направят допълнителни усилия за отстраняването на констатираните пропуски и недостатъци, свързани с оповестяването на актовете на СОС и достъпността на материалите от дейността му.*

## **7. Гаранции за гражданско участие и контрол в дейността на Столичния общински съвет**

Програмата за управление предвижда: "Провеждане на публични дискусии с представители на гражданското общество и неправителствения сектор по приоритетни за развитието на общината въпроси. От 2004 г. такива дискусии ще се провеждат задължително преди приемането на дългосрочни програми за развитието на сферите на публичната политика и приемането на общинския бюджет."

Проведе се обществено обсъждане на проекта за общински бюджет за 2005 г. Дискусии върху провежданите или планираните от общината публични политики все още не са организирани.

Правилникът е предвидил възможността при разглеждане на обществено значими въпроси или проблеми на отделен район или населено място заседанието на СОС да бъде проведено на територията на съответния район или населено място или на друго място, определено от председателския съвет. Тази възможност до момента не е използвана.

Правилникът предвижда и възможността председателят на СОС, след предварително съгласуване с политическите групи, да организира обществени обсъждания или дискусии по проекти на решения. Организира се обществено обсъждане на заданието за регулационен план за парк "Борисова градина".

Правилникът е предвидил процедура, по която гражданите да правят предложения за включване на точки в дневния ред на СОС, както и да представят становища по проекти за решения на СОС. В рамките на периода на мониторинга общинският съвет 2 пъти е разглеждал в свои заседания граждански предложения.

*Възможността за гражданско участие в дейността на СОС е недостатъчно популяризирана. Предвидената процедура в правилника се прилага в ограничени случаи. Това може да се преодолее чрез съвместни усилия и взаимодействие между Постоянната комисия по европейска интеграция и връзки с гражданско общество към СОС и заинтересованите граждански организации.*

## **Управление на общинската собственост и общинската икономика**

### **1. Разпореждане и управление на общинската собственост**

По закон общинският съвет приема решения за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество и определя конкретните правомощия на кмета на общината и кметовете на райони и кметства; взема решения за създаване, преобразуване и прекратяване на търговски дружества с общинско имущество и определя представителите на общината в тях и взема решения за предоставяне на концесии върху публична общинска собственост.

След приетите от 16.11.2004 г. промени в Закона за общинската собственост. Общинските съвети трябваше в тримесечен срок да приемат изменения и допълнение към наредбите по прилагането на закона.

СОС прие с 5 месеца закъснение три нови нормативни акта – Наредба за реда и условията за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество; Наредба за реда и условията за управление и разпореждане с общински жилища на територията на Столична община и Наредба за концесиите.

Като проблем при разпореждането с общинска собственост в Столична община от години се визират сделките по замяна на общинска собственост. В периода на мониторинга, при разпореждането с общинска собственост най-много са проектите на решения за замени на общинска собственост – 62 броя. От тях СОС е приел 44 и е отхвърлил 18. Според експертите от мониторинга при приемането на 21 решения за замяна общинският съвет е имал основание. Тези решения се отнасят до процедури за прекратяване на съсобственост, провеждане на отчуждаване или други обективни обстоятелства, които налагат общинският имот да се прехвърли на точно определено физическо или юридическо лице. За 23 от решенията за замяна няма такива основания. Не е ясно защо се е тръгнало към замени, вместо да се проведат тръжни или конкурсни процедури, с цел постигането на максимална пазарна цена и прозрачност – така както общинският съвет е постъпил в други 23 случая, обявявайки търгове и конкурси за разпореждане с общински имоти по реда на Закона за общинската собственост.



Изложената статистика недвусмислено доказва, че настоящият общински съвет сериозно е ограничил броя на сделките по замяна. За сравнение предишният общински съвет само в рамките на едно заседание, проведено на 06 и 07 август 2003 г., е разгледал 177 докладни за замени и е приел 140 решения за извършване на замяна.

Положителна тенденция в дейността на настоящия общински съвет е въвеждането на критерии за това при какви обстоятелства общинският съвет по изключение ще приема решения за замени. В новата наредба за реда и условията за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество са регламентирани условията, които "преимуществено" трябва да са налице, за да се допусне извършването на замяна с общинска собственост.

В същото време, трябва да се отбележи, че през втората половина на мониторинга СОС на два пъти прие решения за замяна, които не са в обществен интерес. След като веднъж бе отхвърлил направените предложения, на свое заседание от 14.04.2005 г., СОС без мотиви отмени собствените си решения и даде съгласие да се заменят общински терени в кварталите Лозенец и Ситняково срещу жилища, предоставени от частни фирми. По време на дебатите в заседанието на СОС част от общинските съветници представиха аргументи, че пазарната оценка на заменените общински терени е била силно занижена.

Новата наредба за реда и условията за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество въведе правната възможност по изключение обекти, които не са включени в годишната инвестиционна програма на Столична община или на експлоатационните дружества, например "Софийска вода", да се изграждат от физически и юридически лица за тяхна сметка. Изградената инфраструктура се предава на Столична община и става нейна собственост. Такива обекти могат да бъдат улици, улично осветление, водопроводи и канализация. По закон тяхното изграждане е задължение на Столична общината, която обаче няма достатъчен финансов ресурс. Проблем пред прилагането на тази възможност е обстоятелството, че инвестиционните намерения на общината и експлоатационните дружества не са публично достояние и не се обсъждат със заинтересованите страни.

Столична община няма дългосрочна и устойчива визия за изграждането на публичната инфраструктура. Общината няма обсъдена и приета от СОС тригодишна инвестиционна програма с конкретни обекти, времеви график и източници на финансиране. Инвестиционните програми на експлоатационните дружества също не са достъпни и не е ясно къде и кога те ще изградят необходимата инфраструктура. При тези условия частният бизнес трудно може да изчисли инвестиционния риск, предприемайки строителство в територии, които нямат изградена публична инфраструктура.

Наредбата върна старото положение районните кметове да имат правото да приемат дарения на стойност до 3000 лева. Тази практика бе отменена от миналия общински съвет и това правомощие бе дадено само на кмета на общината, поради множеството оплаквания от страна на бизнеса, че сключването на наемни договори или получаването на определени публични услуги негласно се обвързва с ангажименти за предоставяне на дарения в полза на районната администрация. След последните промени в Закона за общинската собственост, право да приема дарения има единствено кметът на общината, независимо от тяхната форма и без оглед на тяхната стойност.

Наредбата не определя ясен ред за отдаване под наем на помещения на политическите партии. В нея се предвижда издаването на указания от кмета на общината към районните кметове относно реда, критериите и процедурите за предоставяне на помещения на политическите партии и прекратяване на наемните договори в случай на нарушения. По този начин преразпределението на отдадената под наем общинска собственост на политическите партии може да се извърши по силата договорености, които няма да имат публичен характер.

Последните промени в Закона за общинската собственост предвиждат кметът на общината да съставя и предоставя на общинския съвет отчети за състоянието на общинската собственост и резултатите от нейното управление по видове и категории обекти, по ред определен от общинския съвет. Новата наредба успешно е регламентирала процедурата, съгласно която отчетът за състоянието на общинската собственост и резултатите от нейното управление се внася едновременно с отчета за изпълнение на бюджета. Чрез осигуряването на такива данни ще бъде възможно да се оцени как се изпълняват поетите в програмата за

управление ангажменти за "оптимизация на управлението на общинската собственост и разходването на финансови средства".

Следва да се отбележи, че в периода на мониторинга няма индикации за изпълнение на поетия ангажмент в програмата за управление за привличане на неправителствени организации като "гарант за прозрачността на сделките" по разпореждане и управление на общинската собственост, предоставянето на услуги и извършването на доставки.

Друг основен проблем, свързан с управление на общинската собственост, е политиката по отношение на общинския жилищен фонд. Настоящият общински съвет наследи от предишния следната порочна схема: Общински терени се заменят срещу апартаменти по пазарни цени; Получените по пазарна цена жилищни имоти се продават по базисни цени на настанени в тях общински наематели. Резултатът е финансова загуба за Столична община.

Настоящият общински съвет промени Наредбата за базисните пазарни цени на територията на Столична община, като обвързва цената с местоположението на имота, типа строителство, възрастта на сградата и т.н. Този нов принцип увеличи средно с около 30% цените на общинските жилища, които не бяха актуализирани от 1998 г.

Във връзка с измененията на Закона за общинската собственост СОС прие през юли 2005 г. нова Наредба за реда и условията за управление и разпореждане с общински жилища на територията на Столична община. С нея се въвеждат завишени критерии за настаняване в общински жилища и тяхната продажба – 10 годишна адресна регистрация в София за настаняване в общинско жилище (по предишния ред се изискваха 5 години) и 10 години статут на наемател, за да се придобие правото за закупуване (по предишния ред се изискваше минимум една година). Данъчните оценки стават база за формиране на продажната цена на жилищата. Жилищата, придобити след влизането на наредбата в сила, могат да се продават на наемателите на цени не по-ниски от придобивната им стойност.

Новата наредба на СОС създаде реални условия за преодоляване на унаследената порочна практика и за по-добра защита на интереса на общината.

Същевременно Наредбата предвиди висящите процедури да се довършат по сегашния ред и по цени, не по-ниски от данъчните им оценки. При тези условия, през септември 2005 г. СОС взе решение да продаде на наемателите им над 1000 жилища. Резонен е въпросът могат ли да бъдат в категорията "крайно нуждаещи се" и "социално слаби" граждани, които имат финансовата възможност да заплатят жилищата по не ниските данъчни оценки. Налага се изводът, че в общински жилища са били настанявани лица, които не отговарят на силно рестриктивните условия, свързани с финансовия и социалния статус на общинския наемател.

Следва да се отбележи, че подобряването на нормативната уредба за управление на жилищния фонд на общината не е съпроводено с изработването, обсъждането и прилагането на цялостна жилищна стратегия, която да оцени необходимостта от нови общински жилища, от резервен фонд за настаняване при бедствия и аварии, от изграждането на социални общежития за решаване на проблема с ромските гета и да определи източници на финансиране.

Нерешен от години е и проблемът с жилищата, включени в капитала на общинските търговски дружества. Въпреки изискванията и сроковете, дадени в общинските наредби и решенията на СОС, жилищните имоти не са извадени от капитала на търговските дружества, за да бъдат предоставени за настаняване на картотекираните крайно нуждаещи се граждани.

В периода на мониторинга съществена част от проектите за решения за разпореждане с общинска собственост представляват предложения за приватизация на общинска собственост – 46 на брой. Следва да се отбележи, че областният управител е спрял като незаконосъобразни 16 решения за приватизация. Основният му мотив е, че общината се разпорежда неправомерно, без да е установила категорично правото си на собственост. По данни от отчета на Столичната общинска агенция за приватизация през 2004 г. областният управител на област София е спрял като незаконосъобразни 26 решения на СОС за откриване на процедури за приватизация. За три обекта областният управител е отменил и съставените актове за общинска собственост.

Във връзка с процеса на приватизация и управляваните средства от приватизация са разгледани и одобрени от СОС:

- Отчет за извършената работа в Столичната агенция за приватизация по изпълнението на Годишния общински план по приватизация за 2004 г. и годишен общински план за работа по приватизация през 2005 г.;
- Отчет за дейността на Общинския гаранционен фонд за малки и средни предприятия през 2004 г. и Програма за дейността на фонда през 2005 г.;
- Отчет за дейността на Специализирания общински приватизационен фонд през 2004 г. и годишна програма за дейността на фонда през 2005 г.

Тези документи, въпреки че са обсъждани от СОС и одобрени с решение, не са достъпни по електронен път. Според константната практика на архива на Столична община същите, за да бъдат четени и копирани, трябва да се изискват със заявление за достъп до обществена информация.

В мониторинговия доклад за първите шест месеца от периода на наблюдението, бе направена препоръка "Критериите за подбор и оценка на проекти и искания за финансиране", приети от Съвета за управление на Специализирания общински гаранционен фонд, да бъдат одобрени с решение от СОС, за да се осигури публичност на критериите и възможност за граждански контрол при осъществяването на проекти със средства от фонда. Тази препоръка бе възприета и при приемането на годишната програма за дейността на фонда за 2005 г. СОС утвърди критериите, задължи получателите на средства от фонда да осигуряват възможност за извършване на текущ и последващ мониторинг на финансираните проекти, както и да поставят на финансираните от фонда обекти надписи за източника на финансиране.

*Необходимо е критериите и списъкът с финансираните проекти да станат достъпни чрез електронната страница на СОС.*

## **2. Управление на общинските търговски дружества**

Управлението на общинските търговски дружества продължава да се осъществява въз основа на неадекватна спрямо състоянието на общинската икономика нормативна уредба - Наредба за управлението на едноличните търговски дружества с общинско имущество, приета през 1993 г.

Повече от година не се разглежда внесения в СОС проект за Наредба за условията и реда, при които Столична община упражнява правата си на собственик върху общинската част от капитала на търговските дружества.

В Програмата за управление е поет ангажимент за "основно преразглеждане на правилата за взаимоотношенията между общината и общинските фирми и редуциране на фактическия състав на съветите на директорите на търговските дружества до минималния (3-ма души), съгласно Търговския закон". През периода на мониторинга този ангажимент не се изпълни.

Управлението на икономиката на Столична община не се реструктурира – някои от бордовете на общински фирми са в състав от 7 души, а няколко дружествата имат и по двама изпълнителни директори. Възнагражденията на членовете на съветите на директорите не са обвързани с резултатите на управляваните от тях търговски дружества, нито с размера на управляваните от тях активи. Не се прилага конкурсно начало при определяне на състава на съветите на директорите и отсъства експертния мениджърски подход при управлението на общинската икономика. Изборът на ръководства на общинските търговски дружества продължава да става на квотен политически принцип, практика наследена от предишния общински съвет и продължена от настоящия.

Контролът на общинският съвет върху дейността на общинските търговски дружества е слаб, а по отношение на създадените от общинските фирми смесени дружества, например "София сити къмпани" - отсъства. В нормативната уредба, отнасяща се до управлението на общинската икономика, не са разписани задълженията на представителите на Столична община в търговските дружества, в които общината е съдружник или акционер, липсват критерии и публични процедури за избор на съакционери и съдружници в смесените търговски дружества.

Загубата на решаващ глас в Общото събрание на Общинска банка е пример за това до какво води липсата на контрол от страна на общинския съвет върху политиките на търговските дружества. В случая с Общинска банка, според анализатори, прехвърлянето на акции в края на миналата година е опит за скрита приватизация на кредитната институция от свързани помежду си фирми.

Документите показват, че фактическата смяна на собствеността е станала през декември 2004 г. Тогава в книгата на акционерите на банката са били отразени около десетина прехвърления на отделни пакети от акции, което е довело до загуба на контролния пакет от страна на общината и нейните еднолични търговски дружества.

Фирма "Софстрой" е била използвана като разпределителна кутия, като е изкупувала акции от двете общински фирми съакционери в банката – ВиК и "Пътища и съоръжения" и след това ги е препродавала на други фирми. По този начин се избягва законовото задължение да се иска специално разрешение от БНБ за притежанието на повече от 10% от акциите на Общинска банка. Раздробените пакети от акции са били пренасочени към "БКС Средец", "СМФ Монтажи на инсталации и уредби" и "Софийски аптеки" АД.

Всички прехвърления на пакети акции между общинските и частните фирми са извършвани по номинал. Няма законова забрана за подобна продажба, но пазарната цена, според експерти, е поне 3 пъти по-висока (номиналната стойност на акциите на Общинска банка е 10 лева за акция). Ако имаше контрол от страна на общинския съвет върху общинските фирми "Пътища и съоръжения" ЕАД и "Водоснабдяване и канализация" ЕАД, те нямаше да продадат акциите си на трети лица, без преди това да ги предложат на принципала (Столична община), с оглед защитата на неговите интереси. При евентуална бъдеща продажба на банката цената на тези пакети би била още по-висока, ако се продават заедно с мажоритарния дял.

Дори акциите да не бяха предложени първо на Столична община, ако имаше прието от общинския съвет изискване за провеждане на търг или друг вид състезателна процедура при разпореждане с активи на общинските търговски дружества, щеше да се постигне по-висока цена, дори при самостоятелната продажба на тези пакети акции.

Замесените в скандала с Общинска банка фирми са силно обвързани по политическа и роднинска линия. Ако органите на управление на общинските дружества се определяха на експертен принцип, а не на основата на политически зависимости, може би загрижеността на бордовете за ефективното

управление на поверените им дружества и за интересите на принципала щеше да е по-голяма.

Въпреки предприетите от СОС действия за промяна на устава на Общинска банка, Столична община не можа да си възвърне контрола върху кредитната институция.

### **3. Общински концесии**

В началото на мандата общинският съвет сформира Временни комисии за проверка и анализ на изпълнението на договорите за концесиониране на чистотата и на водоснабдителната и канализационна система на София. Решенията за тези концесии са взети в предишните мандати на СОС. Временните комисии представиха своите констатации пред СОС и излязоха със становища за предоговаряне на съществуващите концесионни договори с цел постигане на по-благоприятни финансови условия и подобряване изпълнението на договорите в интерес на гражданите на София.

Във връзка с концесията за чистотата СОС прие решение, според което, след приключване на преговорите с концесионерите, кметът трябва да внесе в общинския съвет за одобрение проектодоговорите и нова по-ефективна методика за осъществяване на контрол върху дейността по чистотата. През ноември 2004 г. СОС прие изменения в договорите за концесията и методика за контрол върху дейността по чистота и ценовите предложения на фирмите концесионери.

Анексите към договорите, методиката и годишната задача не са публично достояние – те попадат в категорията “приложения” към решенията на СОС, които не се публикуват на официалната интернет страница на общинския съвет.

През декември 2004 г. СОС прие годишната задача за дейността лятно и зимно почистване, в която за концесионерите са предвидени общо 57 374 046, 37 лв. (за сравнение по отчет за 2004 г. концесионерите са получили 54 709 451 лв.). Твърдеше се, че в резултат на предоговарянето концесионерите ще чистят повече - ще извършат повече дейности в сравнение с миналата 2004 г.



С приемането на общинския бюджет за 2005 г. за дейност "Чистота" за концесионерите са предвидени 48 500 000 лв., с 8 874 046 лв. по-малко спрямо сумата, предвидена в годишната задача. СОС отказа да промени размера на годишната задача с оглед намаленото финансиране от общинския бюджет.

От официална справка на Столична община е видно, че към 20.10.2005 г. концесионерите по чистотата в София са фактурирали от началото на годината за работа по лятно и зимно почистване 46 609 240 лв. Общината е изплатила 39 483 492 лв. Към 20.10.2005, от гласувания бюджет (48 500 000 лв.) за дейност "Чистота" за концесионерите до края на годината остават 1 890 760 лв.

Очевидно е, че Столична община не може да приключи финансовата година без сериозна актуализация на бюджета в тази му част и в крайна сметка концесионерите ще получат за 2005 г. сума, не по-малка от предвидена в годишната задача.

*Оценка на ефективността на предложените мерки за оптимизиране на дейността по чистотата, както и на изпълнението на поетите ангажименти от страна на концесионерите за по-голям обем работа, може да се направи, ако комисия от общински съветници, общински служители и представители на неправителствените организации, ангажирани с проблема, извършат проверка на дейността по чистотата за 2004 г. и 2005 г.*

Предоговарянето на концесионния договор със "Софийска вода" продължава вече 15 месеца. През септември 2004 г. и април 2005 г. общинският съвет е приел отчети на комисията за водене на преговори и е одобри с решения предприетите от нея действия. През декември 2004 г. СОС одобри споразумителен протокол между Столична община и "Софийска вода" във връзка с предоговаряне на концесионния договор. Преговорите със "Софийска вода" се водят основно около съгласуването на понятието "инвестиция" и включването му в концесионния договор, приемане на нова по-ефективна процедура за решаване на споровете между страните и приемане на прогнозен инвестиционен план на концесионера за срока на концесията.

Според периодичните и годишни доклади на дружеството, осъществяващо мониторинг върху дейността на ВиК на територията на Столична община - "ОМОНИТ" ООД (публикувани в електронната страница на дружеството - [www.omonit.net](http://www.omonit.net)), концесионерът не изпълнява задълженията си за намаляване на загубите на вода. Вместо договорения праг от 32% загуби през 2006 г. , той предлага занижаване на целите, като определя 38% загуби през 2011 г., без промяна до края на концесията, независимо че първоначално са договорени 18% загуби. Спорно е и изпълнението на инвестиционната програма - Столична община не признава инвестиции и разходи за близо 47 млн. лева. Спорът трябва да се реши от арбитражен съд във Виена.

Наред с това "Софийска вода" АД отказва да изпълни задълженията си по предоставяне на договорените услуги за населението на територията на цялата концесионна област, като ограничава дейността си върху териториите с идентифицирани и "предадени" към момента на подписване на договора активи.

В одиторски доклад върху финансовите отчети на концесионера за 2003 г. външният консултант KPMG предлага "прекратяване на дружеството "Софийска вода". Като основание за това се изтъква "спадане на чистата сума на имуществото на дружеството под сумата на вписания капитал".

На заседание, проведено през април 2005 г., СОС разгледа като извънредна точка в дневния ред и одобри предложението ревизиран инвестиционен план на "Софийска вода" за срока на концесията. Със същото решение цената на водата за битови нужди бе повишена до 1,20 лв. за куб.м. В тези части решението на СОС е спряно от областния управител и отнесено за разглеждане по законосъобразност в Софийски градски съд.

През юли 2007 г. е подписан втори споразумителен протокол от преговорите, който, за да влезе в сила, трябва да бъде разгледан и одобрен от СОС.

Съгласно изискването на чл. 45 от Наредбата за концесии на СОС, приета през 1999 г. и в сила до септември 2005 г., кметът на общината осъществява контрол върху концесионната дейност и внася ежегодно доклад в общинския съвет.

Екипът по мониторинга установи, че в предишния мандат кметът не е изготвял и не е внасял в СОС годишни доклади и по двете концесии, което е нарушение на Наредбата за концесиите и доказателство, че миналият общински съвет не е упражнявал ефективен контрол върху изпълнението концесиите.

Докладите на фирма "Омонит" са предоставяни за сведение на кмета, без същите да се обсъждат и разглеждат от постоянните комисии или в заседание на СОС. Новата наредба за концесиите не предвижда внасянето на доклад за изпълнението на концесиите. Тази информация следва да бъде включена в годишния доклад на кмета за управлението на общинската собственост, който се предоставя на СОС заедно с отчета за изпълнение на бюджета.

Изводът, който се налага е, че настоящият общински съвет близо половин мандат, активно, но не съвсем успешно, се опитва да коригира неблагоприятните последици, произтекли от действията на столичната общинска администрация, която не е била контролирана ефективно от предишния общински съвет.

*За да се осигури публичност на условията в концесионните договори, е необходимо кметът на Столична община да създаде и да поддържа публичен концесионен регистър и достъпен концесионен архив. СОС следва да контролира как кметът изпълнява това свое задължение.*

## **Общински бюджет**

### **1. Приоритети на управлението и общинския бюджет**

Според Закона за местното самоуправление и местната администрация общинският съвет приема и изменя годишния бюджет на общината, осъществява контрол и приема и изменя отчета по изпълнението на бюджета. Според Закона за общинските бюджети бюджетът на общината се управлява от органите на местното самоуправление и местната администрация. Общинският бюджет е основен инструмент за провеждане на политика на общинско ниво. С изпълнението му се реализират стратегическите цели на управлението.

Настоящият анализ представя приоритетите на общинската бюджетна политика, сравнявайки данните за изпълнението на бюджета за 2004 г., приетия бюджет за 2005 г. и неговото изпълнение за първото шестмесечие на 2005 г., с ангажиментите в Програмата за управление.

Съгласно Програмата за управление на Столична община през мандата 2003 г. – 2007 г. заявените основни приоритети на местната власт в София са, както следва:

1. Участие на гражданите в управлението на общината;
2. Здравеопазване и социална дейност;
3. Образование и култура;
4. Сигурност и обществен ред;
5. Икономика и приватизация;
6. Инвестиции за благоустрояването на града:
  - 6.1. Топлофикация;
  - 6.2. Водоснабдяване;
  - 6.3. Управление на битовите отпадъци и чистота;
  - 6.4. Развитие на Софийския метрополитен;

- 6.5. Жилищно строителство и жилищна политика;
- 6.6. Транспорт;
- 7. Административно обслужване на населението;
- 8. Оптимизация на управлението на общинската собственост и разходването на финансовите ресурси.

Тези заявени приоритети разкриват една твърде амбициозна програма, която практически покрива абсолютно всички разходни функции в общинския бюджет. Такъв подход е нереалистичен, защото приоритетността предполага посочването на няколко, а не на всички сфери на общинската дейност, към които в даден период приоритетно ще се насочват средства.

Реалните приоритети в разходната политика на Столична община се разкриват най-добре от относителния дял на разходите по функции в общата сума на общинския бюджет, както и от сумата на 1 жител за даден вид разходи.

## 2. Изпълнение на Бюджет 2004

Според данните от отчета на бюджета за 2004 г. реалните приоритети в разходите на Столична община са три (Виж Таблица 1.1 и 1.2.):

- Образование;
- Благоустройство и комунално стопанство (БКС);
- Икономически дейности.

**Таблица 1.1. Структура на разходите по функции към 31.12.2004 г. в (%)**

Функция	Столична община	Средно-България	Областни центрове (средно)	Пловдив	Варна	Бургас
Общи държавни служби	5.41	12.11	9.03	6.19	10.70	10.26
Отбрана и сигурност	2.26	1.24	1.42	1.71	1.91	1.01
Образование	32.77	40.36	39.91	39.91	43.44	46.85
Здравеопазване	6.32	4.68	6.83	8.52	7.47	6.02

Социални грижи	2.29	8.16	4.63	2.95	3.78	1.35
БКС	32.20	20.36	22.45	26.87	16.76	21.89
Култура	2.53	4.43	4.80	4.27	5.27	4.65
Икономически дейности	15.91	8.47	10.64	9.57	10.26	7.83
Други	0.32	0.18	0.29	0.00	0.41	0.15
<b>Всичко</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

**Таблица 1.2. Разходи по функции на 1 жител към 31.12.2004 г. в (лв.)**

Функция	Столична община	Средно-България	Областни центрове (средно)	Пловдив	Варна	Бургас
Общи държавни служби	18.39	36.22	27.25	19.64	28.92	32.63
Отбрана и сигурност	7.68	3.70	4.28	5.43	5.16	3.22
Образование	111.47	120.70	120.44	126.56	117.35	149.03
Здравеопазване	21.50	14.00	20.62	27.03	20.17	19.14
Социални грижи	7.80	24.39	13.96	9.36	10.20	4.29
БКС	109.55	60.90	67.75	85.22	45.29	69.65
Култура	8.59	13.26	14.48	13.54	14.24	14.78
Икономически дейности	54.11	25.33	32.11	30.33	27.72	24.91
Други	1.10	0.54	0.88	0.00	1.10	0.49
<b>Всичко</b>	<b>340.20</b>	<b>299.03</b>	<b>301.78</b>	<b>317.12</b>	<b>270.16</b>	<b>318.13</b>

През 2004 г. образованието има най-голям относителен дял в бюджетните разходи на Столична община. По това Столична община не се различава от другите общини в България.

При БКС, която е втора по приоритет разходна функция на Столична община и включва само дейности от местна отговорност, наблюдаваните различия в относителния дял на дейностите и разходите на 1 жител са много по-големи (вж. таблици 2.1. и 2.2.).

**Таблица 2.1. Структура на разходите за БКС към 31.12.2004 г. в (%)**

Дейност	Столична община	Средно-България	Областни центрове (средно)	Пловдив	Варна	Бургас
Управление, контрол и регулиране на дейностите по жил. строителство и рег. развитие	0.20	1.40	0.42	0.00	0.65	0.00
Водоснабдяване и канализация	0.54	7.56	1.43	0.00	0.00	4.48
Осветление на улици и площади	6.71	9.99	9.27	10.10	8.03	12.71
Бани и перални	0.01	0.07	0.06	0.00	0.00	0.00
Др. дейности по жил. строителство и рег. развитие	0.41	10.30	6.37	4.55	0.00	0.16
Управление, контрол и регулиране на дейностите по опазване на околната среда	0.09	1.56	0.39	0.00	0.90	0.29
Озеленяване	2.63	4.64	5.69	5.11	11.44	23.84
Чистота	44.39	39.68	49.78	79.48	53.78	58.52
Други дейности по благоустройство и опазване на околната среда	45.00	24.78	26.55	0.76	25.21	0.00
<b>Всичко – БКС</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

**Таблица 2.2. Разходи по дейности, свързани с БКС на 1 жител към 31.12.2004 г. в (лв.)**

Дейност	Столична община	Средно-България	Областни центрове (средно)	Пловдив	Варна	Бургас
Управление, контрол и регулиране на дейностите по жил. строителство и рег. развитие	0.22	0.85	0.29	0.00	0.29	0.00
Водоснабдяване и канализация	0.59	4.60	0.97	0.00	0.00	3.12
Осветление на улици и площади	7.35	6.08	6.28	8.61	3.64	8.85
Бани и перални	0.01	0.05	0.04	0.00	0.00	0.00
Др. дейности по жил. строителство и рег. развитие	0.45	6.27	4.32	3.88	0.00	0.11

Управление, контрол и регулиране на дейностите по опазване на околната среда	0.09	0.95	0.26	0.00	0.41	0.20
Озеленяване	2.89	2.83	3.85	4.35	5.18	16.60
Чистота	48.63	24.17	33.73	67.73	24.36	40.76
Други дейности по благоустройство и опазване на околната среда	49.30	15.09	17.99	0.65	11.42	0.00
<b>Всичко – БКС</b>	<b>109.55</b>	<b>60.90</b>	<b>67.75</b>	<b>85.22</b>	<b>45.29</b>	<b>69.65</b>

БКС е изцяло местна отговорност и Столична община има пълни правомощия самостоятелно да определя своите политики. Анализът на разходите по функция БКС показва, че с най-голям приоритет е дейността "Чистота". Относителният дял е по-висок от средния за страната, но е съизмерим със средния за общините, в които се намират областни центрове и дела на дейността в Пловдив и Бургас. Ако погледнем, обаче разходите за чистота за 1 жител на Столична община през 2004 г., ще видим, че те са 2 пъти по-високи от средните разходи за чистота на 1 жител за страната, общините, в които се намират областни центрове и общините Варна и Бургас. Само община Пловдив изпреварва Столична община по този показател.

Следващи по приоритет за Столична община са "Други дейности по благоустройство и опазване на околната среда". Столицата е със значително по-високи стойности в сравнение с другите общини, защото в тази дейност се отчитат разходите, останали след закриването на извънбюджетния фонд "Екология" и разходите по проекти, финансирани от Предприятието за управление на дейностите по околната среда (ПУДСОС) към МОСВ.

Трети по приоритет разход във функция БКС за 2004 г. е осветлението на улици и площади. Относителният дял на разходите за тази дейност е по-нисък от средния за българските общини, но по показател разходи на 1 жител само Пловдив и Бургас са с по-високи разходи.

Едва на четвърто място по значение в рамките на функция БКС през 2004 г. са разходите за озеленяване. Този разход по никакъв начин не може да се



разглежда като "приоритетен" за Столична община, защото делът му е два пъти по-малък от средния за българските общини, пет пъти по-малък от дела на Варна и десет пъти по-малък от дела на Бургас. Същото показват и стойностите на един жител в сравнение със средното за страната и в сравнение с общините, в които се намират областни центрове и трите големи общини Пловдив, Варна и Бургас.

Третата по приоритет разходна функция в бюджета на Столична община са икономическите дейности. Те са "чисто" местна дейност. Разходите на един жител за икономически дейности на София са почти два пъти по-високи от средните за страната (Виж таблица 3.1 и 3.2.).

**Таблица 3.1. Структура на разходите за икономически дейности към 31.12.2004 г. в (%)**

Дейност	Столична община	Средно-България	Областни центрове (средно)	Пловдив	Варна	Бургас
Други дейности по селско стопанство, лов и риболов	0.19	1.91	0.23	0.00	0.00	0.00
Управление, контрол и регулиране на дейностите по транспорта и пътищата	0.00	2.01	2.24	0.00	5.39	0.00
Служби и дейности по поддържане, ремонт и изграждане на пътищата	18.98	43.36	34.20	29.48	31.09	66.50
Други дейности по транспорта, пътищата, пощите и далекосъобщенията	74.14	28.34	40.02	14.42	22.10	6.58
Общински пазари и тържища	0.00	2.35	1.42	2.13	0.00	0.00
Други дейности по икономиката	6.69	22.01	21.89	53.75	41.42	26.91
<b>Всичко – икономически дейности</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

**Таблица 3.2. Разходи по икономически дейности на 1 жител към 31.12.2004 г. в (лв.)**

<b>Дейност</b>	<b>Столична община</b>	<b>Средно-България</b>	<b>Областни центрове (средно)</b>	<b>Пловдив</b>	<b>Варна</b>	<b>Бургас</b>
Други дейности по селско стопанство, лов и риболов	0.10	0.48	0.07	0.00	0.00	0.00
Управление, контрол и регулиране на дейностите по транспорта и пътищата	0.00	0.51	0.72	0.00	1.50	0.00
Служби и дейности по поддържане, ремонт и изграждане на пътищата	10.27	10.98	10.98	8.94	8.62	16.56
Други дейности по транспорта, пътищата, пощите и далекосъобщенията	40.12	7.18	12.85	4.38	6.13	1.64
Общински пазари и тържища	0.00	0.59	0.45	0.65	0.00	0.00
Други дейности по икономиката	3.62	5.57	7.03	16.30	11.48	6.70
<b>Всичко – икономически дейности</b>	<b>54.11</b>	<b>25.33</b>	<b>32.11</b>	<b>30.33</b>	<b>27.72</b>	<b>24.91</b>

Тези разходи в София са преобладаващо концентрирани в дейностите, свързани с транспорта и пътищата, а високият им дял се дължи на значителните средства, които София дава за преференциални карти за пътуване в масовия градски транспорт.

Анализът на отчета на бюджета за 2004 г., в частта му приходи, илюстрира начина, по който Столична община обезпечаваше изпълнението на своите приоритети. Като всяка българска община, столицата обезпечаваше финансово дейността си посредством три основни групи приходи: държавни трансфери, собствени приходи и заеми. Държавните трансфери се формират от преотстъпен ДДФЛ (Данък върху доходите на физическите лица), субсидии и приходи по трансферни сметки (Виж таблица 4.1 и 4.2.).

**Таблица 4.1. Структура на общинските бюджетни приходи към 31.12.2004 г. в (%)**

Групи приходи	Столична община	Средно-България	Областни центрове (средно)	Пловдив	Варна	Бургас
Държавни трансфери	41,58	63,29	56,11	52,62	58,22	62,46
Собствени приходи	54,10	35,78	42,22	47,35	43,97	39,46
Заеми	4,32	0,93	1,67	0,02	-2,19	-1,92
<b>Всичко</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

**Таблица 4.2. Общински бюджетни приходи на 1 жител към 31.12.2004 г. в (лв.)**

Групи приходи	Столична община	Средно-България	Областни центрове (средно)	Пловдив	Варна	Бургас
Държавни трансфери	148,27	203,76	180,51	183,82	162,10	206,37
Собствени приходи	192,93	115,18	135,84	165,39	122,44	130,39
Заеми	15,42	3,00	5,37	0,09	-6,10	-6,35
<b>Всичко</b>	<b>356,62</b>	<b>321,95</b>	<b>321,71</b>	<b>349,29</b>	<b>278,44</b>	<b>330,40</b>

Трансферите служат за финансиране на делегираните от държавата, въз основа на държавни стандарти, дейности. Те са определени изцяло от държавата и общините не могат да следват самостоятелна политика спрямо тях, следователно различията между общините в дела на държавните трансфери и в държавни трансфери на един жител се определят в зависимост от делегираните от държавата дейности на тяхната територия.

Собствените приходи на общините се формират от местни данъци, местни такси и други неданъчни приходи. Общините нямат правомощия да определят нито ставките, нито данъчната основа на местните данъци, поради което те реално не могат да въздействат върху приходите от местни данъци. Общините имат пълни правомощия, по определяне размера на местните такси и постъпленията от другите неданъчни приходи. При тези два елемента на бюджетните приходи общината може свободно да следва своя собствена политика и за това анализът на тези приходи в отчета за изпълнението за 2004 г. е от значение.

Видно е, че такса смет е формирала над  $\frac{3}{4}$  от приходите от такси на Столична община за 2004 г., като относителният ѝ дял е най-висок в сравнение с дела на този приход в другите български общини. Освен това приходите от такса смет на един жител в столицата са два пъти по-високи от средните за страната.

Приходите от следващите по значение такси – за административни и технически услуги – са съизмерими с останалите анализирани териториални единици. Няма съизмеримост при приходите от таксата за ползване на пазари и улични платна. Делът на приходите от тази такса в Столична община е 4,5 пъти по-нисък от средния за страната и 3,5 пъти по-нисък от средния за областните градове. Приходите от тази такса за един жител в столицата са 2,5 пъти по-ниски от средните за страната и 2 пъти по-ниски от средните за общините, в които се намират областни центрове (Виж таблица 5.1. и 5.2.).

**Таблица 5.1. Структура на общинските бюджетни приходи от такси към 31.12.2004 г.**

Такси	Столична община	Средно-България	Областни центрове (средно)	Пловдив	Варна	Бургас
Такса за ползване на детски градини	8,00	9,07	8,08	4,51	10,32	8,67
Такса за ползване на пазари и улични платна	1,27	5,45	4,14	8,26	4,26	9,07
Такса смет	79,29	63,84	71,35	73,93	61,67	65,54
Такса за технически услуги	4,33	4,79	4,20	4,18	1,40	4,72
Такса за административни услуги	2,54	6,06	4,74	5,45	6,95	6,13
Други такси	4,57	10,79	7,49	3,67	15,40	5,88
<b>Всичко такси</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

**Таблица 5.2. Общински бюджетни приходи от такси на 1 жител към 31.12.2004 г.**

Такси	Столична община	Средно-България	Областни центрове (средно)	Пловдив	Варна	Бургас
Такса за ползване на детски градини	5,79	3,72	4,21	3,13	4,87	4,71
Такса за ползване на пазари и улични платна	0,92	2,24	2,16	5,73	2,01	4,93

Такса смет	57,42	26,20	37,20	51,32	29,10	35,61
Такса за технически услуги	3,13	1,96	2,19	2,90	0,66	2,57
Такса за административни услуги	1,84	2,49	2,47	3,78	3,28	3,33
Други такси	3,31	4,43	3,90	2,55	7,27	3,19
<b>Всичко такси</b>	<b>72,42</b>	<b>41,05</b>	<b>52,14</b>	<b>69,42</b>	<b>47,19</b>	<b>54,33</b>

Другите неданъчни приходи на общините се формират от приходи от собственост, приходи от продажба на общинско имущество, приходи от концесии, глоби, лихви и т.н. Най-големи постъпления се генерират от собственост (наеми) и от продажба на имущество. По отношение на приходите от собственост на 1 жител Столична община изпреварва средните за страната, общините, в които се намират областни центрове и следващите три по големина общини. При приходите от продажба на имущество на 1 жител общината е около средното за страната, но е изпреварена от Пловдив през 2003 г., а през 2004 г. е над средните стойности за сравняваните териториални единици (Виж таблици 6.1. и 6.2.).

**Таблица 6.1. Структура на другите неданъчни приходи в общинските бюджети към 31.12.2004 г. в (%)**

Други неданъчни приходи	Столична община	Средно-България	Областни центрове (средно)	Пловдив	Варна	Бургас
Приходи и доходи от собственост	25,82	22,46	26,94	24,04	73,43	39,50
Приходи от продажба на общинско имущество	30,24	31,42	31,26	32,30	8,02	26,46
Други	43,94	46,12	41,80	43,66	18,55	34,04
<b>Всичко други неданъчни приходи</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

**Таблица 6.2. Други неданъчни приходи на 1 жител в общинските бюджети към 31.12.2004 г. в (лв.)**

Други неданъчни приходи	Столична община	Средно-България	Областни центрове (средно)	Пловдив	Варна	Бургас
Приходи и доходи от собственост	15,58	10,18	11,92	13,35	14,74	12,63

Приходи от продажба на общинско имущество	18,25	14,24	13,83	17,93	1,61	8,46
Други	26,52	20,90	18,49	24,24	3,72	10,88
<b>Всичко други неданъчни приходи</b>	<b>60,35</b>	<b>45,32</b>	<b>44,24</b>	<b>55,52</b>	<b>20,07</b>	<b>31,96</b>

### 3. Бюджет 2005

Проектобюджетът на общината се съставя на основата на приети от общинския съвет Стратегия; Прогнози за развитие на общината; Общински план за развитие и още:

- тригодишната бюджетна прогноза за общинските приходи;
- предложенията на местната общност чрез консултации, срещи и публични обсъждания;
- задълженията по финансиране на общинския дълг и
- други документи и стандарти.

Според Наредбата за съставянето, изпълнението и отчитането на бюджета, приета от СОС, общинската инвестиционната политика, като неразделна част от финансовата политика на общината, се осъществява съгласно приета от СОС Стратегия и тригодишна инвестиционна програма.

Проектобюджетът на София за 2005 г. бе съставен, обсъден и приет от СОС, без да има приети от общинския съвет Стратегия; Прогнози за развитие на общината и Общински план за развитие, без да бъде приета тригодишна прогноза за общинските приходи и без да е одобрена тригодишна инвестиционна програма.

За първи път столичната администрация проведе публично обсъждане на проекта на общински бюджет за 2005 г. Това стана възможно, след като СОС прие през ноември 2004 г. Общи правила за провеждане на публично обсъждане на проекта на общински бюджет и годишния отчет за изпълнението и приключването на общинския бюджет.

Правилата не са публикувани на страницата на СОС, въпреки че са неразделна част от Наредбата за съставянето, изпълнението и отчитането на бюджета.

Гражданите участваха активно в общественото обсъждане, но администрацията, в нарушение на закона, не състави протокол за техните мнения и предложения, който да се внесе в общинския съвет заедно с проекта за бюджет.

Данните за бюджета на Столична община за 2005 г. по единна бюджетна класификация, както и актуализирания бюджет към 30.06.2005 г. и отчета за изпълнението на бюджета към същата дата са с източник Министерство на финансите и Националното сдружение на общините в Република България (поради отказа на Столична община да ги предостави за целите на проекта). Тези данни позволяват извършването на анализ и съпоставка с бюджетите на останалите местни власти в страната.

Първоначално планираните капиталови разходи на София в размер на 114 878 803 лв. са разпределени в съотношение 98,8% за функция "БКС" и 1,2% за функция "Образование". Разпределянето на капиталовите разходи по функции прави възможна съпоставката на бюджета на Столична община със средните стойности за страната, общините, в които се намират областни центрове и следващите три по големина общини в България (Вж. Таблици 7.1. и 7.2.).

**Таблица 7.1. Структура на разходите по функции – Първоначален план на бюджета за 2005 г. (%)**

Функции	Столична община	Средно-България	Областни центрове (средно)	Пловдив	Варна	Бургас
Общи държавни служби	4.97	13.36	10.72	7.78	9.06	12.37
Отбрана и сигурност	1.78	1.17	0.90	1.24	1.64	1.28
Образование	25.31	37.73	40.47	38.04	35.12	43.12
Здравеопазване	4.78	5.00	8.05	9.02	6.55	7.13
Социални грижи	1.93	4.29	3.99	2.87	2.97	1.10
БКС	44.51	23.90	18.76	25.37	15.84	23.14
Култура	2.25	4.69	6.33	5.66	4.34	4.83
Икономически дейности	13.08	8.74	9.75	10.01	23.46	6.60
Други	1.39	1.13	1.03	0.00	1.01	0.43
<b>Всичко</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

**Таблица 7.2. Разходи по функции – Първоначален план на бюджета за 2005 г. (в лв./1 жител)**

Функции	Столична община	Средно-България	Областни центрове (средно)	Пловдив	Варна	Бургас
Общи държавни служби	19.45	40.14	31.21	25.56	30.03	40.84
Отбрана и сигурност	6.99	3.53	2.61	4.09	5.44	4.22
Образование	99.16	113.38	117.80	125.00	116.39	142.35
Здравеопазване	18.74	15.01	23.43	29.64	21.71	23.52
Социални грижи	7.58	12.88	11.62	9.42	9.86	3.64
БКС	174.36	71.81	54.60	83.37	52.52	76.37
Култура	8.80	14.11	18.43	18.61	14.38	15.93
Икономически дейности	51.24	26.26	28.38	32.88	77.77	21.79
Други	5.43	3.38	3.01	0.00	3.35	1.43
<b>Всичко</b>	<b>391.74</b>	<b>300.51</b>	<b>291.09</b>	<b>328.57</b>	<b>331.45</b>	<b>330.10</b>

Анализът на разходите по функции на София в сравнителен план потвърждава една от основните критики към проекта на бюджета, която бе отправена по време на обсъждането му в комисиите на СОС и от обществеността, а именно “бюджет, орязващ важни социални дейности”.

Както е видно от Таблица 7.1., делът на разходите за образование, здравеопазване и социални грижи на София е значително по-нисък от средните за страната, общините, в които се намират областни центрове и следващите три по големина общини, а делът на разходите за култура е почти два пъти по-нисък.

Съпоставката на разходите на 1 жител при съответните функции още веднъж потвърждава това заключение. Съкращаването на социалните разходи е за сметка на нарастването на разходите за БКС с 57% в сравнение с 2004 г.

Както и в предходните години, така и през 2005 г. БКС и икономическите дейности са структуроопределящи за бюджета на Столична община. В рамките на функция БКС отново определящи са разходите за чистота – 53,78 лв. на 1 жител, които са два пъти по-високи в сравнение със средните за страната (25,76 лв.) и общините, в които се намират областни центрове (26,75 лв.) и около 1,5 пъти по-високи от тези във Варна (29,27 лв.) и Бургас (35.80 лв.).



Основният фактор за по-високите разходи на 1 жител за икономически дейности при Столична община са разходите за преференциални карти за градския транспорт, които се отчитат в тази функция.

“Изкривената” структура на бюджета на Столична община се проявява и при съпоставката на разходните групи по икономически елементи – значителен дял на капиталовите разходи и по-високи разходи за издръжка за сметка на трудовите разходи. (Вж. Таблица 8).

**Таблица 8. Разходи по икономически елементи –  
Първоначален план на бюджета за 2005 г.**

	Столична община	Средно-България	Областни центрове (средно)	Пловдив	Варна	Бургас
<i>Структура (%)</i>						
Трудови разходи (заплати+осигуровки)	25.06	40.79	41.39	35.35	33.25	36.83
Издръжка	50.38	42.51	46.02	50.14	49.34	54.47
Капиталови разходи	24.56	16.70	12.59	14.50	17.41	8.69
Всичко	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
<i>лв./1 ж.</i>						
Трудови разходи (заплати+осигуровки)	98.18	122.58	120.49	116.15	110.20	121.59
Издръжка	197.36	127.75	133.95	164.76	163.55	179.82
Капиталови разходи	96.20	50.18	36.65	47.66	57.70	28.69
Всичко	391.74	300.51	291.09	328.57	331.45	330.10

Приходната база на Столична община се формира от приходи за делегирани от държавата дейности и приходи за местни дейности, които са представени в сравнителен план в Таблицы 9 и 10. По-ниските приходи на 1 жител за делегирани държавни дейности на София в сравнение с останалите териториални единици се обуславят от по-ниския относителен дял в бюджета на функциите, включващи делегирани държавни дейности – образование, здравеопазване, социални грижи и култура.

**Таблица 9 Приходи за делегирани държавни дейности - Първоначален план на бюджета за 2005 г. (лв./1 жител)**

Приходи за делегирани държавни дейности	Столична община	Средно-България	Областни центрове (средно)	Пловдив	Варна	Бургас
<b>Взаимоотношения с централния бюджет</b>	<b>113.82</b>	<b>140.61</b>	<b>147.89</b>	<b>145.49</b>	<b>136.31</b>	<b>156.04</b>
Държавен трансфер на преотстъпени данъци (ЗОДФЛ)	112.68	97.24	127.29	142.75	133.94	156.04
Обща допълваща субсидия	0.00	41.08	18.78	0.00	0.00	0.00
Целеви трансфери (субсидии) за капиталови разходи	1.14	2.29	1.83	2.74	2.50	0.00
Възстановени субсидии за РБ (-)	0.00	-0.01	-0.01	0.00	-0.13	0.00
<b>Трансфери</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>
<b>Временни безлихвени заеми</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>
<b>Финансиране на дефицита</b>	<b>0.09</b>	<b>3.43</b>	<b>4.26</b>	<b>7.59</b>	<b>0.13</b>	<b>11.53</b>
<b>Всичко</b>	<b>113.91</b>	<b>144.04</b>	<b>152.15</b>	<b>153.07</b>	<b>136.43</b>	<b>167.57</b>

По-високите приходи за местни дейности на 1 жител на Столична община в сравнение с останалите анализирани териториални единици се обуславят от капацитета на общината да генерира такива приходи и от потребността ѝ да финансира големи по размер типично местни дейности. (Вж. Таблица 10).

**Таблица 10. Приходи за местни дейности - Първоначален план на бюджета за 2005 г. (лв./1 жител)**

Приходи за местни дейности	Столична община	Средно-България	Областни центрове (средно)	Пловдив	Варна	Бургас
Имуществени данъци	55.39	24.80	26.55	34.73	50.00	41.26
Общински такси	75.86	41.25	41.09	60.16	48.88	54.49
Приходи и доходи от собственост	20.68	11.70	11.35	12.96	16.13	16.36
Други неимуществени приходи	40.22	25.14	22.99	25.78	24.45	26.64
Взаимоотношения с републиканския бюджет	9.77	22.76	14.78	17.30	6.99	10.16
В т.ч.:	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
• обща изравнителна субсидия	7.71	14.26	9.24	6.90	6.62	6.92
• целева субсидия за	2.06	8.50	5.55	10.40	0.43	3.24

капитални вложения						
Трансфери	-0.01	0.21	-0.26	0.00	0.00	-1.31
Финансиране на дефицита	75.91	30.60	22.44	24.57	48.55	14.94
В т.ч.:	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
• заеми от чужбина (нето)	29.49	4.53	0.00	0.00	0.00	0.00
• заеми от банки в страната (нето)	31.97	6.35	3.37	0.00	0.00	14.32
Всичко приходи за местни дейности	277.83	156.47	138.94	175.50	195.01	162.54

#### 4. Актуализация на бюджета към 30 юни 2005 г.

Актуализацията на бюджета на Столична община към края на първото полугодие е представена само за разходната част, тъй като екипът по мониторинга не разполага с данни за приходната част. (Вж. Таблицы 11 и 12).

**Таблица 12. Актуализация на разходите по функции в общинските бюджети към 30 юни 2005 г. (%)**

Функции	Столична община	Средно-България	Областни центрове (средно)	Пловдив	Варна	Бургас
Общи държавни служби	5.19	6.29	5.20	3.10	2.06	3.39
Отбрана и сигурност	44.10	26.37	15.73	2.44	13.68	3.67
Образование	8.33	7.30	5.36	4.44	1.72	6.71
Здравеопазване	0.45	3.08	3.36	1.05	1.37	0.50
Социални грижи	5.13	37.60	18.89	3.18	0.96	0.79
БКС	5.11	11.21	6.72	6.16	0.00	0.00
Култура	6.51	10.56	4.27	4.24	0.44	0.79
Икономически дейности	0.86	7.84	3.19	0.77	0.02	0.40
Други	-14.82	-18.13	-22.65	0.00	0.00	0.00
<b>Всичко</b>	5.60	9.32	5.50	4.03	1.16	3.47

**Таблица 13. Актуализация на разходите по икономически елементи в общинските бюджети към 30 юни 2005 г. (%)**

	Текущи разходи	Капиталови разходи
Столична община	3.76	11.25
Средно-България	7.52	18.32
Областни центрове (средно)	-12.16	11.71

Пловдив	2.69	11.88
Варна	1.40	0.01
Бургас	3.79	0.07

Размерът на актуализацията на бюджетните разходи на Столична община е по-нисък от средния за страната, приблизително равен на средния за общините, в които се намират областни центрове и по-висок от този за Пловдив, Варна и Бургас. Във функционално отношение най-голяма актуализация се наблюдава при разходите за отбрана и сигурност и при тези за образование, а най-малка при разходите за здравеопазване.

От гледна точка на икономическата природа на разходите по-голяма е актуализацията при капиталовите разходи в сравнение с текущите разходи, което се наблюдава и при средните за страната и общините, в които се намират областни центрове. В сравнение с първоначалния бюджетен план, когато капиталовите разходи бяха разпределени главно във функция "БКС" (за дейността "Чистота"), актуализираният бюджетен план към 30.06.2005 г. предвижда капиталови разходи и за всички останали функции, като сумата за БКС е отново най-голяма. (Вж. Таблица 13).

**Таблица 13. Актуализация на капиталовите разходи по функции за Столична община към 30 юни 2005 г. (лв.)**

Функции	Първоначален план (лв.)	Актуализиран план (лв.)	Актуализация (лв.)
Общи държавни служби	0	116,102	116,102
Отбрана и сигурност	0	17964	17,964
Образование	1,362,700	1,415,281	52,581
Здравеопазване	0	230	230
Социални грижи	0	15000	15,000
БКС	113,516,103	125,811,422	12,295,319
Култура	0	414,440	414,440
Икономически дейности	0	15,958	15,958
Други	0	0	-
<b>Всичко</b>	<b>114,878,803</b>	<b>127,806,397</b>	<b>12,927,594</b>

## 5. Изпълнение на бюджета към 30 юни 2005 г.

Изпълнението на приходната и разходната част на бюджета към края на първото полугодие на 2005 г. е представено в таблици 14-17.

**Таблица 14. Изпълнение на разходите по функции в общинските бюджети към 30 юни 2005 г. спрямо актуализирания план на бюджета (%)**

Функции	Столична община	Средно-България	Областни центрове (средно)	Пловдив	Варна	Бургас
Общи държавни служби	49.06	45.19	45.69	38.72	40.99	38.12
Отбрана и сигурност	40.42	44.95	48.58	51.26	43.03	40.26
Образование	49.15	46.88	47.65	48.16	43.28	41.72
Здравеопазване	46.31	46.70	48.35	48.96	45.79	50.43
Социални грижи	47.57	57.56	53.92	45.79	50.62	44.84
БКС	38.25	41.99	42.23	41.42	28.54	34.00
Култура	46.65	45.77	45.19	37.02	45.95	47.95
Икономически дейности	53.54	44.11	37.10	36.50	18.04	52.87
Други	14.08	10.01	15.22	0.00	8.18	0.00
<b>Всичко</b>	<b>44.04</b>	<b>45.41</b>	<b>45.35</b>	<b>43.96</b>	<b>35.05</b>	<b>41.00</b>

**Таблица 15. Изпълнение на разходите по икономически елементи в общинските бюджети към 30 юни 2005 г. спрямо актуализирания план на бюджета (%)**

	Текущи разходи	Капиталови разходи
Столична община	47.83	33.20
Средно-България	47.56	35.66
Областни центрове (средно)	56.97	14.31
Пловдив	47.00	27.52
Варна	41.97	1.79
Бургас	43.75	10.97

Бюджетът на Столична община се изпълнява с темпове близки до средните за страната, общините, в които се намират областни центрове и най-големите общини в България. Във функционално отношение най-голямо е изоставането при БКС, което се обуславя от факта, че при тази функция преобладават инвестиционните разходи, което предполага процедури по възлагане на поръчки, избор на фирми-изпълнителки и др., т.е. необходим е по-дълъг период от време за усвояване на средствата. По-бавното усвояване на капиталовите

разходи в сравнение с текущите е видно и от Таблица 15 и е характерно и за останалите териториални единици.

Приходите за делегирани от държавата дейности се усвояват ритмично. Известно забавяне се наблюдава при изпълнението на приходите за местни дейности. Това се дължи на:

- Изоставане в изпълнението на приходите от собственост и другите неимуществени приходи, въпреки че в началото на годината бе планирано значително увеличение на тази група приходи в сравнение с 2004 г.;
- Изоставане в усвояването на планираните заеми. От Таблица 16 е видно, че са усвоени само 10,474,246 лв. от първоначално планираните 73,393,869 лв. заеми, с които да се изпълнява инвестиционната програма.

Големият относителен дял на тези две групи приходи в първоначалния бюджет на Столична община (сумарно около 50%) и забавянето на тяхното изпълнение, потвърждават направените предположения в началото на годината за нереалистично планиране на приходната част на бюджета с цел да се осигурят средства за финансирането на разходите.

**Таблица 16. Изпълнение на приходите за делегирани от държавата дейности на Столична община към 30 юни 2005 г. спрямо първоначалния бюджетен план**

Приходи за делегирани държавни дейности	Първоначален бюджетен план (лв.)	Отчет към 30.06.2005 г. (лв.)	% на изпълнение
Взаимоотношения с централния бюджет	135,921,619	83,169,566	61.19
Държавен трансфер на преотстъпени данъци (ЗОДФЛ)	134,558,919	73,987,240	54.99
Обща допълваща субсидия	0	9,196,212	
Целеви трансфери (субсидии) за капиталови разходи	1,362,700	70,464	5.17
Възстановени субсидии за РБ (-)	0	-84,350	-
Трансфери	0	1,905,487	-
Временни безлихвени заеми	0	0	-
Финансиране на дефицита	105,595	12,048,617	-
<b>Всичко</b>	<b>136,027,214</b>	<b>73,026,436</b>	<b>53.69</b>

**Таблица 17. Изпълнение на приходите за местни дейности на Столична община към 30 юни 2005 г. спрямо първоначалния бюджетен план**

Приходи за местни дейности	Първоначален бюджетен план (лв.)	Отчет към 30.06.2005 г. (лв.)	% на изпълнение
Имуществени данъци	66,150,000	46,198,663	69.84
Общински такси	90,591,988	57,405,528	63.37
Приходи и доходи от собственост	24,700,000	7,877,898	31.89
Други неимуществени приходи	48,029,179	10,838,065	22.57

Общинският бюджет за 2005 г. предвиждаше изпълнението на 5 програми – “Зелена София”, “Култура”, “Социални услуги”, “Спортни, младежки и културни дейности 2004-2007”, “Превенция срещу престъпността” - петте на обща стойност 2 900 000 лв.

Идеята за програмно бюджетиране не се реализира.

На местно ниво възможност да се подпомага развитието на определени сфери следва да се търси във възможностите, които дава действащото законодателство. Например Законът за закрила и развитие на културата дава възможност общинският съвет да създаде Общински фонд “Култура” и да приеме правилник за неговата работа.

## **6. Публичност на общинския бюджет**

По закон общинският бюджет е публичен и се контролира от местната общност по ред, определен от общинския съвет. Бюджетът е недостъпен за гражданите и техните организации. Опитите на експертите по мониторинга да се сдобият с общинския бюджет за 2005 г. от самата общината се оказаха неуспешни.

Не се изпълнява изискването на Наредбата за съставянето, изпълнението и отчитането на бюджета, приета от СОС, според която кметът на Столична община внася в общинския съвет информация за текущото изпълнение на бюджета за първото шестмесечие на годината. За изпълнението на бюджет 2005 няма публична информация. Изискването на наредбата е такава информация да се предоставя на местните медии и да се публикува в интернет страницата на общината поне два пъти годишно – за полугодieto и след приключване на бюджетната година.

Няма публична информация за състоянието и управлението на общинския дълг. Според Закона за общинския дълг влязъл в сила 01.06.2005 г. кметът на общината трябва да изготвя годишен отчет за състоянието на общинския дълг и да го внася като неразделна част от отчета за изпълнението на общинския бюджет. Общинският съвет приема с решение доклада.

И в момента има такава норма в общинската наредба за съставянето, изпълнението и отчитането на бюджета, но тя не се изпълнява. Спазването на тази законова разпоредба ще даде възможност гражданите да се запознаят с размера на кредитите, които е взела общината и с условията и сроковете на тяхното погасяване.



**Опазване на околната среда**

Според Закона за местното самоуправление общинският съвет има право да решава всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил в негова компетентност в сферата на опазване на околната среда и рационалното използване на природните ресурси. В изпълнение на това правомощие СОС приема наредби и програми.

В началото на периода на мониторинга СОС започна разработването на нова Наредба за изграждане, стопанисване и опазване на зелената система на Столична община. До момента тя не е внесена за разглеждане на заседание на СОС.

През месец декември 2004 г. представители на Общността на софийски граждански сдружения, ангажирани с опазването на зелената система, подписаха с председателя на общинския съвет и председателя на постоянната комисия по опазване на околната среда Програма за изпълнение на консенсусните предложения, приети на кръгла маса "Опазване на парковете и зелените зони на София – 05.10.2004 г.". Тази програма предвижда редица конкретни мерки, които биха подобрили състоянието на зелената система и до които се достигна след неколкомесечен труден диалог между администрацията, гражданите и представителите на СОС. Програмата не е внасяна за разглеждане и приемане на заседание на СОС. Създадена е работна група за нейното изпълнение, в която СОС е определил 5 свои представители.

Изпълнението на конкретните мерки по програмата става бавно и трудно. Решението на СОС за изваждане на терени, предназначени за озеленяване и терени, представляващи зелени площи, от капитала на общинските търговски дружества все още не е изпълнено. Търговките дружества не предоставят справка за имотите, които следва да бъдат извадени от капиталите им.

През септември 2005 г. СОС прие решение за предприемане на действия по създаване на нов парк "Възраждане" в Зона Б 5-4, на площ от 102 декара. На

същото заседание, след шестмесечни обсъждания, СОС задължи кмета на Столична община да внесе в едномесечен срок предложения за изваждане от капитала на общинските търговски дружества на всички недвижими имоти, намиращи се в парк "Борисова градина", с оглед обявяването им от частна общинска собственост в публична общинска собственост и запазване на обществения им характер.

В изпълнение на Закона за опазване на околната среда през януари 2005 г. СОС прие Програма за опазване на околната среда на Столична община. Столичната администрация закъсня с повече от година с разработването на проект на такава програма. Предложеният текст представлява преработка на част от документ, озаглавен "Екологична програма на Столична община 2000 г.", който не е бил приеман от общинския съвет. Приетата от общинския съвет програма не е съобразена с изискванията на Закона за опазване на околната среда, указанията на Министерството на околната среда и водите за "Структурата и съдържанието на общинските програми за опазване на околната среда" и Националната стратегия за опазване на околната среда (2000-2006). Мерките от програмата не са съобразени с националните програми и стратегии. Не са идентифицирани източници за финансиране на екологични проекти, действащи към 2004 г. Не е предвидена система за наблюдение, отчитане и оценка на плана за действие. Самият план за действие е твърде общ и финансово необезпечен. Междувременно МОСВ прие нова Национална стратегия по околна среда 2005-2014, спрямо която програмата става неактуална.

Програмата предвижда създаването на органи за управление - Програмен съвет и Група за управление. По създаването на такива органи общинският съвет не е дебатирал.

През месец май 2005 г. СОС прие програма за намаляване нивата за замърсителите на атмосферния въздух като неразделна част от програмата за опазване на околната среда. Същата е съобразена с изискванията на МОСВ за разработка на програмите за намаляване на вредните емисии в районите за оценка и управление на качеството на атмосферния въздух.

Основен проблем в областта на опазването на околната среда е проблемът с управлението на отпадъците.

През януари 2005 г. СОС прие концепция за управление на твърдите битови отпадъци на град София в средносрочен и дългосрочен план. Приемането ѝ бе реакция на общинския съвет по повод кризата в Суходол. Независимо от високото качество на предоставената информация в концепцията и важноста на засегнатите в нея проблеми тя не можа да замести общинската програма за управление на дейностите по отпадъците, която трябваше да се изработи в съответствие с изискванията от Закона за управление на отпадъците.

През септември 2005 г. СОС прие Програма за управление на дейностите по отпадъците. Според закона задължението за разработване на програмата е на кмета на общината. Кметът на Столична община не изпълни в срок законовото си задължение да разработи проект на програма. Това наложи МОСВ да изпрати две предупредителни писма до Столична община, с които заплаши общината, че ако тя не разработи и не приеме такава програма, София не може да се надява на държавна помощ за разрешаване на кризата с отпадъците. Програмата бе приета от СОС с една година закъснение по отношение на сроковете, регламентирани в Закона за управление на отпадъците.

От програмата за управление на отпадъците става ясно, че общината години наред е пренебрегвала свои основни законови задължения.

Администрацията не е изградила единна система за отчитане на дейностите по отпадъците, която да подпомага взимането на решения за подобряване на тяхното управление. Информацията за отпадъците, които се генерират на територията на Столична община, не постъпва в Дирекция "Екология и чистота". Връзката между дирекцията, районните еколози и Столичният инспекторат е нарушена. Столична община не е изградила система за провеждане на периодични изследвания в областта на събирането на отпадъците. Последното проучване на проблемите, свързани с отпадъците на столицата, е проведено през 2000 г.

От финансовите данни, представени в програмата става ясно, че дейностите по съхраняване, преработка, обезвреждане и изграждане на ново депо за отпадъците са трайно пренебрегвани, за сметка на финансиране на дейностите по сметопочистване и сметоизвозване.

Програмата за управление на дейностите по отпадъците представлява неразделна част от Общинската програма за опазване на околната среда. Контролът по изпълнението на програмата за опазване на околната среда по закон е вменен на общинския съвет. Кметът на общината ежегодно трябва да внася отчет за изпълнението на програмата за околна среда, а при необходимост и предложения за нейното допълване и актуализиране.

*Необходимо е Столична община да разработи и приеме нова общинска програма за опазване на околната среда, съобразена с нормативните изисквания и актуалните национални програми и стратегии по околна среда.*

*Общинска програма за опазване на околната среда трябва да бъде в съгласие с националната политика, за да може да получи подкрепа, включително и финансова, от съответните институции.*

Изводът, който може да се направи, е, че ненавременното изработване, приемане и прилагане на стратегически документи възпрепятства ефективното провеждане на екологичната политика на общината. Нито една от изброените по-горе програми не е приета в законоустановените срокове, поради това общината не може да разчита нейните проекти да получават необходимото финансиране от национални и международни програми. Например приетата програма за управление на дейностите по отпадъците не би могла да получи финансиране през следващата година по линия на Националната програма за управление на отпадъците и държавния бюджет, защото е приета твърде късно.

Ниското качество на екологичната политиката на общината се определя и от липсата на превантивни мерки и програми – администрацията разработва, а СОС приема документи за планиране и управление, с които се опитва да преодолява вече възникнали кризи, вместо да управлява процесите и да предотвратява условията за създаване на кризи в управлението на околната среда.

Тези характеристики на общинското управление предпоставят ниското ниво на откритост в процеса на вземане на решения, свързани с политиките за опазване на околната среда.

В състояние на официално обявена криза изборът на площадки за балиране и съхранение на отпадъците се прави без задължителната публичност и без участието на заинтересованите страни, под претекст да не се провокират граждански вълнения.

Подготовката на проекти за екологични програми се възлага спешно на консултантски фирми и неправителствени организации, при неясни условия и процедури и при липсата на публични задания. Изготвените проекти не се обявяват в електронната страница на СОС и не се обсъждат със заинтересованите страни, каквото е изискването на Закона за опазване на околната среда. Аргументите за това отново са, че трябва да се действа бързо и въвличането на гражданите в този процес ще забави и може да осуети реализацията на кризисните мерки. След изричното настояване на гражданските организации на сайта на СОС се появи проектът на Програма за управление на отпадъците.

Приетите от СОС програми, свързани с опазването на околната среда, с изключение на програма за управление на дейностите по отпадъците, не са достъпни на страницата на СОС. Липсата на публичност относно тези документи и отказът да се предоставя активно информация за предприеманите действия и последиците от тях правят поведението на общината непредвидимо и неясно за гражданите. Създава се обстановка на мнителност и недоверие между гражданите, администрацията и общинския съвет и всяко предложено от общината решение предизвиква гражданско недоволство, а неговата законност и целесъобразност се подлагат на съмнение.

В обстановка на криза изключително значение придобиват контролните функции на общинския съвет върху действията на администрацията и ясното разпределение на отговорностите и ангажиментите.

Проблемът, предизвикал най-голямо напрежение между гражданите и местната власт при кризата с отпадъците, бе решението за балиране на боклука върху неузаконени временни площадки.

Прегледът на решенията на СОС показва, че общинският съвет изобщо не е приемал решение за балиране на отпадъците.

С Решение № 1 от 13. 01.2005 г. по т. 9 СОС се самозадължава "В срок до 30 дни да определи технологичните решения, които ще бъдат прилагани за съхранение и третиране на отпадъците". Съответно - кметът на Столична община, "незабавно след избора на технологии", трябва да предприеме действия за обявяване на процедури за обществени поръчки за изграждане на необходимите съоръжения.

През март 2005 г. кметът на Столична община, позовавайки се на това решение на СОС и на "сложната и комплицирана ситуация, създадена след протеста на жителите на квартал Суходол и подписаната от тях декларация, от която следва да се осигури работеща инсталация за временно пакетиране на ТБО" (цитат от основанието за избор на ускорена процедура за обществена поръчка - ДВ, бр. 26 от 25.03.2005 г.), обявява и провежда ускорена процедура за избор на оператор за раздробяване, балиране и опаковане на твърди битови отпадъци и транспортиране на опакованите бали до площадките за временното им съхранение.

Обявени и проведени са още две обществени поръчки за "приемане, складиране и временно съхранение на опакованите бали" и за "доставка чрез лизинг на инсталация за раздробяване, балиране и опаковане на твърди битови отпадъци".

На 31.03.2005 г. по доклад на председателя на Постоянната комисия по инженерна инфраструктура СОС приема решение, с което изменя т. 9 от Решение № 1 от 13. 01.2005 г., в резултат на което точката придобива следната редакция: "Възлага на кмета на Столична община да внесе за обсъждане в СОС предложения за технологични решения за третиране на отпадъците". По този начин СОС, заличавайки думата "съхранение", се отказва от решението си да одобрява технологията за съхранение на отпадъците. Така обявените

междувременно обществени поръчки за балиране на отпадъците вече не противоречат на решението на СОС от 13.01.2005 г.

На 30.06.2005 г. с последния си доклад като кмет на Столична община Стефан Софийски информира СОС за проведените обществени поръчки и избраните оператори, като предлага на СОС да вземе решение за приемане на направения доклад. СОС, от своя страна, прима доклада само "за сведение".

Два месеца по късно, с Решение № 588 от 12.09. 2005 г., в състояние на обявена криза по Закона за управление на кризи, СОС по настояване на и.д. кмета на общината дава съгласие операторите да извършват дейността по балиране и временно съхранение на твърди битови отпадъци (ТБО) на площадки, които нямат необходимите документи по Закона за управление на отпадъците и подзаконовите нормативни актове по приложението му.

Описаните стъпки илюстрират преплитането и прехвърлянето на отговорности между администрацията и СОС по управлението на кризата с отпадъците. В тази ситуация не е ясно кой носи отговорността за взетите управленски решения и за последствията от тях. Не е обоснована публично икономическата им ефективност и начинът, по който тези решения ще се отразят върху на размера на такса смет. Не е ясно докога площадките ще работят без изискваните от закона документи.

Неясна е визията за дълготрайното решаване на проблема – каква ще бъде собствеността върху бъдещия завод за преработка, по каква технология ще се преработват и оползотворяват отпадъците, как бъдещият завод ще се интегрира в цялостната система за сметосъбиране, сметоизвозване, балиране, транспортиране и съхранение на балите.

Тази ситуация на неустановеност и непредсказуемост провокира липсата на обществена подкрепа и дори гражданско противопоставяне срещу решенията на общината за овладяване на кризата с отпадъците. Поради това гражданските сдружения от коалицията за мониторинг върху дейността на СОС поискаха от общинския съвет при предприемането на действия за дълготрайно решаване на проблема с отпадъците да се започне първо с избор на технология за преработка

и оползотворяване на отпадъците, която да бъде широко обсъдена с гражданите, съгласувана с мерките от Националната програма за управление на дейностите по отпадъците и приета с решение на СОС. След това да се търси подходящ терен за изграждане на съоръжение, да се изготви проект за финансиране и да се пристъпи към избор на изпълнител на общинския проект. СОС вместо това предложение прие решение със следното съдържание: "Всички фази от решаването на проблема с трайното третиране на ТБО да стават с активното участие на граждански сдружения, заявили желание за това".



## ЧАСТ ПЕТА

### **Политики на градското планиране, архитектура и строителство**

За периода на мониторинга 211 проекта за решения са свързани с различни градоустройствени процедури по Закона за устройство на територията, което прави 22,3% от дневния ред на СОС.

Най-голям дял имат решенията, свързани с доброволно прилагане на регулационни планове – 131 бр., тези процедури са повече от половината от всички решения, свързани с прилагането на Закона за устройство на територията (ЗУТ). Проектите за уреждане на градоустройствен статут за бензиностанции, газостанции и автомивки са 20 на брой (17 приети и 3 отхвърлени), или 9,5 % от всички решения на тема градоустройство.

Следва да се отбележи, че след първоначалния бум за изграждане на бензиностанции и газостанции се наблюдава трайна тенденция за намаляване на исканията, отправяни към Столична община, за одобряване на градоустройствен процедури, уреждащи статута на такива обекти.

Най-важният инструмент в градското планиране е общият устройствен план на София. През миналия мандат на СОС бе разработен нов общ устройствен план на София, който е одобрен от общинските съветници на 13.10.2003 г., броени дни преди края на мандата им. Планът следваше да се внесе от Министерския съвет в Народното събрание, за да бъде приет със закон, което не се случи през цялата 2004 г., въпреки сериозните обществени напрежения, свързани с опазването на зелените площи, незаконното строителство, сметището в Суходол, пътя през Княжево, автомагистрала "Люлин", метрото и летището.

Проектът на закон за одобряване и прилагане на общия устройствен план на Столична община е внесен в Народното събрание на 29.03.2005 г., в края на неговия мандат. На 20.04.2005 г., с мнозинство от 12 народни представители "за" и трима "въздържали се", Комисията по местно самоуправление, регионална политика и благоустройство реши законопроектът да бъде представен за

разглеждане на първо четене от Народното събрание. Това не се случи поради сериозните възражения на специалисти и представители на гражданските организации по някои от текстовете на законопроекта.

В Закона за одобрение на Общия устройствен план съществуват разпоредби, според които се обособява нова устройствена зона – нов делови център. В тази централна столична зона - около бул. "Тодор Александров" - застрояването не се ограничава във височина, етажност и плътност. Това означава, че в централната градска част могат да се строят небостъргачи, разположени върху 100% от съответния парцел.

Създава се и възможността столичните паркове и градини да се застрояват, освен с предвидените от Закона за устройство на територията спортни съоръжения и детски площадки и с обекти за обслужване на туристи, както и с обекти за спортно-атракционни и лечебно-оздравителни дейности.

Допуска се възможността при изграждане на етажни паркинг-гаражи отстоянията спрямо съседни сгради да се намаляват при условия и по ред определени с наредба на общинския съвет, без да са налице никакви ограничения за минимални отстояния.

Въпросът със застрояването на новия делови център, около бул. "Тодор Александров", нееднократно бе поставян на вниманието на общинските съветници. Въпреки че предложението на главния архитект за застрояване в отклонение от строителните норми бе отхвърлено в Комисията по архитектура и градоустройство, след ожесточен дебат предложението бе прието от СОС. Предложението да се издигат сгради в отклонение от строителните норми, съгласно законовата процедура, бе одобрено и от Министъра на регионалното развитие и благоустройството. В комисиите на общинския съвет започна дебат за етажността на бъдещото застрояване. Комисията по архитектура и градоустройство прие решение височината на строителството да не надхвърля 15 етажа.

Успоредно с това тече и публичен дебат - да има или да няма небостъргачи в София и къде да бъдат ситуирани те.

През юли 2005 г. СОС прие Наредба за преместваемите съоръжения. Приемането на такава наредба е изискване на Закона за устройство на територията. Наредбата е приета с тригодишно закъснение спрямо законоустановените срокове. Обсъждането на проекта продължи близо година. Основен предмет на дискусията бе редът за разполагане на преместваеми съоръжения за външна реклама. Наредбата даде шестмесечен срок за изработване и одобряване на схеми за разполагане на преместваеми съоръжения.

Докато течеше дебатът по приемането на наредбата и вследствие на занижения контрол на администрацията на Столична община, София бе залята от незаконни билбордове. Според изявления на представители на администрацията над 1000 билборда са монтирани без разрешение. Фрапирац е примерът с общинска фирма "Озеленяване", която без разрешение е поставила 14 билборда, включително и в зелените площи, за които би трябвало да се грижи.

Друга основна тема, обсъждана през периода на мониторинга, бе състоянието и бъдещото развитие на Борисовата градина. Главният архитект на София предложи регулационен план на Борисовата градина, предвиждащ строителството на три подземни паркинга и спортна зала с капацитет 10 000 души. Комисията по архитектура и градоустройство отхвърли предлагания план. През март 2005 г. СОС задължи кмета в двумесечен срок да бъде изготвено задание за подробен устройствен план на парка, което да отреди терените за озеленяване, да гарантира публичния характер на парка и така да се избегне възможността за строителство.

През месец юли 2005 г. Комисията по архитектура и градоустройство организира публично обсъждане за изготвяне на задание за Подробен устройствен план (ПУП) на парк "Борисова градина". На публичното обсъждане стана ясно, че все още няма готовност за възлагане на ПУП, предвид недостатъчно изяснения статут на терена и необходимостта от въвличането в процеса на редица държавни органи, тъй като парк "Борисова градина" е обявен за паметник на градинско-парковото изкуство. Това налага извършването на задълбочен правен анализ на статута и правото на собственост в парка.

В резултат на натиск от страна на гражданското общество общинският съвет прие следните решения, свързани с градоустройството:

- за провеждане на обществено обсъждане преди приемане на промяна в подробния устройствен план за трасето на трамвая в жк "Овча купел" и
- за спешно решаване на проблемите в кв. Княжево и с. Владая, свързани с натоварения автомобилен трафик чрез извършване на предварителни проучвания за алтернативни трасета и провеждане на съгласувателни процедури и обсъждания с местното население.

Предстои тези инициативи да се реализират и да се превърнат в практика при вземането на решения, засягащи местната общност.

През периода на мониторинга СОС прие решение за участие на Столична община с 2 000 000 лева в пилотен проект на Програмата за развитие на ООН (ПРООН) за рехабилитация на жилищни сгради. Проектът предвижда, посредством публично-частно партньорство между община, собственици и частен бизнес, да бъде saniран един общински блок, 300 частни апартамента, избрани на конкурсен принцип, както и да се благоустрои едно междублоково пространство,. Целта на проекта е да се тества цялостен модел за обновяване на жилищни блокове в София.

*Изводът, който може да се направи, е, че Столична община няма цялостна и дългосрочна визия за градоустройственото развитие. Администрацията внася в общинския съвет за разглеждане десетки рутинни по своя характер проекти за решения, свързани с урегулирането на частни имоти. Малко са нейните предложения за цялостни решения по важни за местната общност проблеми, например: изработване на Подробни устройствени планове за урегулиране на съществуващи озеленени площи в междублоковите пространства, на терени за детски площадки и спортни съоръжения. Взаимодействието между общинския съвет и администрацията по политиките на градоустройството е трудно и неефективно. Общинският съвет се опитва да поеме инициативата в свои ръце, но няма необходимата експертна осигуреност. Пример за това са усилията, направени за съхранението на Борисовата градина.*

*Необходимо е да се създаде и приложи нов модел на координация и ясно разграничение на отговорностите между главния архитект на София, общинските*

*служби и Столичния общински съвет. Изборът на нов главен архитект на София е добра предпоставка за развитие в тази насока.*

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

### **За открито управление на София**

Опитът от осъществяването на настоящия мониторинг, извършените анализи на формирането и изпълнението на ключови общински политики, както и направените изводи, препоръки и предложения станаха основа за изработването на Меморандум за открито управление на София.

Документът, подписан в навечерието на частичните местни избори 2005 г. о основните кандидати за кмет на Столична община, разписва законовите задължения на кметската институция и добрите практики за постигане на открито управление с участието на гражданите.

Меморандумът за открито управление на София обвързва кмета на Столична община с изпълнението на конкретни ангажименти за постигане на по-висок стандарт на прозрачност в дейността на местната изпълнителна власт и взаимодействието ѝ с общинския съвет и гражданското общество. Меморандумът, подписан и от настоящия кмет на Столична община, предвижда оповестяване на ясна управленска програма, въвеждането на публични регистри, подобряване на достъпа до обществена информация, внасяне на публични доклади пред СОС за изпълнението на общинските програми и проекти и установяване на практика за консултиране на важни управленски решения със заинтересованите страни.

Изпълнението на тези конкретни ангажименти от кмета и администрацията ще осигури по-добра възможност на СОС да упражнява контролните си правомощия, а гражданите на София ще разполагат с реални инструменти за граждански контрол върху провежданите общински политики.