

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
СМЕТНА ПАЛАТА

**ДОКЛАД ЗА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ОСЪЩЕСТВЕНИЯ
ПОСЛЕДВАЩ КОНТРОЛ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА
ПРЕПОРЪКИТЕ**

от одитен доклад № 0300100617
за извършен одит „Условия за балансирано и устойчиво регионално развитие“
за периода от 01.01.2012 г. до 31.12.2016 г.

Настоящият доклад е приет с Решение № 337 от 14.09.2021 г. на Сметната палата (Протокол № 34)

ВЪВЕДЕНИЕ

На основание чл. 50, ал. 1 от Закона за Сметната палата (ЗСП), в изпълнение на Решение № 001 от 10.01.2019 г. на Сметната палата и издадена Заповед № ПК-03-01-007 от 12.07.2021 г. на заместник-председател на Сметната палата е извършена проверка за изпълнението на препоръките по одитен доклад № 0300100617 за извършен одит „Условия за балансирано и устойчиво регионално развитие“ за периода от 01.01.2012 г. до 31.12.2016 г.

На основание чл. 49, ал. 1 от ЗСП, окончателният одитен доклад е изпратен на министъра на регионалното развитие и благоустройството през месец януари 2019 г. като В резултат на извършения одит, на министъра на регионалното развитие и благоустройството са дадени 7 (седем) препоръки, две от които включват общо 6 (шест) подпрепоръки.¹ Сроктът за изпълнение на препоръките е до 31.12.2019 г.

В определения срок, от министъра на регионалното развитие и благоустройство не е постъпило уведомление до председателя на Сметната палата за предприетите мерки и действия за изпълнението на дадените препоръки, с което не са изпълнени изискванията за писмено уведомяване в рамките на срока за изпълнение по чл. 50, ал. 2 от Закона за Сметната палата.

В рамките на осъществения контрол за изпълнение на препоръките, с писмо вх. № 04-11-3 от 22.07.2021 г., от Министерството на регионалното развитие и благоустройството е предоставена информация относно изпълнението на дадените от Сметната палата препоръки.

Проверката има за цел да установи съответствието между дадените препоръки в доклада по чл. 48, ал. 1 от Закона за Сметната палата, получената информация от определените длъжностни лица в министерството на регионалното развитие и благоустройството за целите на осъществения контрол и действително предприетите мерки по изпълнението на дадените препоръки.

РЕЗУЛТАТИ

При осъществения последващ контрол за изпълнението на препоръките към министъра на регионалното развитие и благоустройството е установено:

По препоръка 1: *Да се инициират промени в Правилника за прилагане на Закона за регионалното развитие (ППЗРР) относно регламентиране на:*

1.1. реда за осигуряване на публичност и прозрачност на дейността на регионалните съвети за развитие и областните съвети за развитие;

Препоръката съдържа 3 (три) подпрепоръки, степента на изпълнение на които е обект на отделен анализ и оценка.

Препоръката и подпрепоръка 1.1. са във връзка констатациите по част „Констатации и оценки“, раздел I, т. 1.2 от одитния доклад, относно задължението на председателя на Регионалния съвет за развитие (РСР) да осигурява публичност и прозрачност на дейността на съвета, в съответствие с чл. 50, т. 10 от ППЗРЗ, във връзка с чл. 2, ал. 3, т. 6 от Закона за регионалното развитие (ЗРР). Констатирано е, че няма регламентиран ред как да се изпълни нормативното изискване, тъй като не са приети правила за организацията на работа на

¹ <https://www.bulnao.government.bg/bg/articles/dokladi-128>

регионалните съвети за развитие, с които да се осигурят правилното и своевременно изпълнение на принципите за публичност и прозрачност. Прилаганата различна политика от областните администрации относно оповестяване на материалите от заседанията на регионалния съвет за развитие не осигурява спазване на принципите за публичност и прозрачност на работа на регионалните съвети за развитие и съществува риск проследимостта на дейността им. Прилаганата практика от МРРБ за публикуване на протоколите на регионалните съвети за развитие и материалите към тях не е изпълнявана последователно и не допринася в достатъчна степен за спазване на принципите за публичност и прозрачност.

Във връзка с изпълнението на препоръката, от МРРБ се посочва², че с измененията и допълненията на Закона за регионалното развитие³ (ЗРР) от м. март 2020 г. и правилника за неговото прилагане⁴ (ППЗРР) от м. август 2020 г., са разширени състава и функциите на регионалните съвети за развитие (РСР) и е осигурена в по-голяма степен публичност и прозрачност на тяхната дейност. Посочва се, че всеки отделен регионален съвет за развитие е разработил и вътрешни правила за организиране на дейността си, в които се регламентира осигуряването на публичност и прозрачност. В допълнение, са посочени и изискванията на чл. 54 от същия закон, относно заседанията на областните съвети за развитие (ОСР), които са открити, както и че приетите материали от заседанията на съвета са публични, тъй като следва да се оповестяват по „подходящ начин“.

Независимо от посоченото, анализът на направените изменения и допълнения в ЗРР и приетия нов ППЗРР показва, че отново не са въведени ясни и конкретни изисквания за сроковете и начина, по който да се осигурява публичност и прозрачност на дейността на регионалните и областните съвети за развитие, което се отразява и на изпълнението на това изискване.

На електронната страница на МРРБ има информация за протоколи от заседания на регионалните съвети за развитие, но няма информация за вътрешните правила за организиране на дейността на регионалните съвети за развитие⁵.

Съгласно чл. 51, т.3 от ППЗРР, председателят на областния съвет за развитие осигурява публичност и прозрачност на дейността на областния съвет за развитие. Проверката на електронните страници на областните администрации показва, че:

- на електронната страница на областни администрации Монтана⁶ и Враца⁷ са публикувани всички протоколи от заседания на регионалния съвет за развитие, а на страниците на областни администрации Перник⁸, Кюстендил⁹, Благоевград¹⁰, Ловеч¹¹,

² Одитно доказателство № 1

³ изм. и доп., бр. 21 от 13.03.2020 г.

⁴ обн., ДВ, бр. 70 от 7.08.2020 г.

⁵ <https://www.mrrb.bg/bg/regionalno-razvitie/za-grupirane/regionalni-suveti-za-razvitie/>

⁶ <http://oblastmontana.org/index.php?do=static&page=RSR>

⁷ <https://vratsa.bg/bg/pages/regionalen-savet-za-razvitie-protokoli-ot-zasedaniya.html>

⁸ <https://pk.government.bg/section-86-content.html>

⁹ <https://www.kn.government.bg/index.php/%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%BD%D0%B8-%D1%81%D1%8A%D0%B2%D0%B5%D1%82%D0%B8/%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%BD-%D1%81%D1%8A%D0%B2%D0%B5%D1%82-%D0%B7%D0%B0-%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%B5-%D0%B8-%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%BD-%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D1%8E%D0%B3%D0%BE%D0%B7%D0%B0%D0%BF%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%8F-%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%BE%D0%BD>

¹⁰ <http://www.blagoevgrad.government.bg/bg/%D1%80%D1%81%D1%80-%D0%BD%D0%B0-%D1%8E%D0%B7%D1%80.html>

¹¹ <http://www.lovech.government.bg/section-306-content.html>

Видин¹² са публикувани само част от протоколите от заседанията на регионалните съвети за развитие;

- на страниците на областните администрации Плевен и София няма изобщо оповестени протоколи от заседания на регионалните съвети за развитие;

- вътрешни правила за организиране на дейността на регионалните съвети за развитие има на електронната страница само на областни администрации Перник¹³, Благоевград¹⁴, Враца¹⁵.

В резултат подходът за спазване на принципа за публичност и прозрачност в работата на Регионалните съвети за развитие, в различните областни администрации е различен, поради което предприетите действия от министъра на регионалното развитие и благоустройство действия за изменение и допълнение на Закона за регионалното развитие и правилника за неговото прилагане през 2020 г. не могат да се оценят като ефективни, тъй като с тяхното изпълнение не се постига спазване на принципа на публичност и прозрачност относно на дейността на всички Регионални съвети за развитие.

Подпрепоръка 1.1. не е изпълнена.

По подпрепоръка 1.2. минимални изисквания за квалификация на експертите, участващи в разработването на стратегически документи за регионално развитие, при възлагане на външен изпълнител;

Подпрепоръката е дадена във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, раздел I, т. 3.1.2. от одитния доклад, за липсата на нормативни изисквания за квалификация на експертите, участващи в разработването на стратегическите документи за регионално развитие, по аналогия на нормативно определените изисквания за изпълнителите на междинните и последващите оценки на стратегическите документи. При одита е установено, че при провеждане на обществени поръчки с цел възлагане разработването на регионалните планове за развитие е поставено изискването за образователно – квалификационна степен „бакалавър“ за ключовите експерти, което не създава условия за достатъчна компетентност за качествено изготвяне на стратегическите документи. Препоръката е дадена с цел да се повишат изискванията към квалификация на експертите, участващи в разработването на документи за стратегическо планиране на регионалното и пространственото развитие, при възлагане на външен изпълнител по аналогия на нормативно определените изисквания за изпълнителите на междинни и последващи оценки на стратегическите документи.

В новия Правилник за прилагане на ЗРР¹⁶ не са включени изисквания за квалификация на експертите, участващи в разработването на документи за стратегическо планиране на регионалното и пространственото развитие, включително при възлагане на външен изпълнител. Възлагането на външен изпълнител се извършва по реда, разписан в Закона за обществени поръчки, съответно изискванията, свързани с квалификацията на експертите, ангажирани с изпълнението на възложените дейности следва да е част от тяхната документация. Предвид липсата на изрично нормативно изискване, няма увереност, че при възлагане разработването на регионалните планове за управление чрез възлагане на

¹² <https://www.vidin.government.bg/regionalen-savet-za-razvitie>

¹³ <https://pk.government.bg/section-86-content.html>

¹⁴ <http://www.blagoevgrad.government.bg/bg/%D1%80%D1%81%D1%80-%D0%BD%D0%B0-%D1%8E%D0%B7%D1%80.html>

¹⁵ <https://vratsa.bg/bg/pages/regionalen-savet-za-razvitie.html>

¹⁶ обн., ДВ, бр. 70 от 7.08.2020 г.

обществена поръчка, министърът на регионалното развитие и благоустройството в качеството си на възложител, ще осигури достатъчна експертиза при разработване на тези стратегически документи.^{17 18}

Подпрепоръка 1.2. не е изпълнена.

По подпрепоръка 1.3. към процедурата за провеждане на обществените консултации с гражданите и юридическите лица да се добавят изисквания за срокове, аналогично на предвидените изисквания в Закона за нормативните актове.

Подпрепоръката е дадена във връзка констатациите по част „Констатации и оценки“, раздел I, т. 3.1.3., че в ППЗРР (отм.)¹⁹ е включено изискване за провеждане на процедурата за обществено обсъждане, регламентирана през юли 2016 г. с чл. 5, ал. 5 от ППЗРР без да е определен минимален срок за публикуване на документите преди тяхното приемане. Не е определено и изискване за публикуване на справка за постъпилите предложения, заедно с обосновка за неприетите такива. Регламентирането на изисквания, осигуряващи достатъчно време за изразяване на становища, както и публичност и прозрачност на мотивите в случай, че предложенията не се приемат, гарантира ефективно провеждане на общественото обсъждане.

В приетия нов Правилник за прилагане на Закона за регионалното развитие²⁰ не са определени сроковете за публикуване на материали и документи при провеждане на обществени консултации.

Според МРРБ, не е необходимо изричното определяне на срокове за оповестяване на материали и документи за провеждане на обществени консултации в ППЗРР, тъй като проектите на документите на регионално и национално ниво, за чието разработване е отговорен министърът на регионалното развитие и благоустройството се приемат с решение на Министерски съвет (МС) и съответно те не могат да бъдат приети без да е спазена процедурата и сроковете за провеждане на обществени консултации, определена в Закона за нормативните актове. Становището на МРРБ не може да се приеме за релевантно, тъй като, ако във връзка с разработването и приемането на предвидените в ЗРР и правилника за неговото прилагане планови документи, бе достатъчен общия ред, определен в Закона за нормативните актове, съобразно вида на акта, с който изискуемите по ЗРР документи се приемат, то тогава законодателят не би предвидил специфични изисквания за организиране на тяхното публично обсъждане от органите, отговорни за тяхното разработване.

Съгласно чл. 5, ал. 6 и чл. 13, ал. 4 на ППЗРР, проектът на Национална концепция за регионално и пространствено развитие (НКРПР) и проектът на интегрираната териториална стратегия за развитие на регионите за планиране от ниво 2 трябва да се публикува на страницата на Министерството на регионалното развитие и благоустройството в интернет и на портала за обществени консултации на Министерския съвет преди приемането му от Министерския съвет, без да е определен срок.

Доколкото в ЗРР се вменява задължение за организиране на процеса на обществени консултации на представителите на местната власт - кмета и общинския съвет, разбирането на МРРБ е, че отговорността за разработването на плановете за интегрирано развитие на общината (ПИРО) е на кмета на съответната община. Правилникът за прилагане на ЗРР

¹⁷ Одитно доказателство № 1

¹⁸ Чл. 83 от ППЗРР, отм., ДВ, бр. 70 от 7.08.2020 г.

¹⁹ обн., ДВ, бр. 70 от 7.08.2020 г.

²⁰ ДВ, бр. 70 от 7.08.2020 г.

обаче не съдържа изисквания относно реда за организиране на обществени консултации от страна на органите на местно управление.

В резултат не може да се приеме, че с предприетите действия за изменение на Закона за регионално развитие и правилника за неговото прилагане през 2020 г. е постигната еднозначност и яснота по отношение на правилата и процедурата за провеждане на обществени консултации с гражданите и юридическите лица във връзка с всички проекти на документи, разработвани по закона на национално, регионално и общинско ниво, които да осигуряват достатъчно време за изразяване на становища, както и публичност и прозрачност на мотивите за отказ на направените при обсъжданията предложения.

Подпрепоръка 1.3. не е изпълнена.

По препоръка 2: *Да се организира изработването на липсващите документи от системата за пространствено развитие - регионалните схеми за пространствено развитие на районите от ниво 2 и от ниво 3, включително и общите устройствени планове на общините.*

Препоръката е дадена във връзка с констатациите по част „Констатации и оценки“, раздел I, т. 2.1.1 и т. 3.1.5. от одитния доклад, че не са изпълнени законовите изисквания за разработване на регионалните схеми за пространствено развитие на районите от ниво 2 като част от йерархичната система от документи за планиране на пространствено развитие, поради неосигурени средства за изработване на регионалните схеми за пространствено развитие. Наредбата за условията, редът и сроковете за изготвяне, съгласуване, приемане, актуализиране и изпълнение на Националната концепция за пространствено развитие, регионалните схеми за пространствено развитие на районите от ниво 2 и регионалните схеми за пространствено развитие на районите от ниво 3 (области) е изготвена с голямо закъснение – 4 години, спрямо законовата разпоредба от 2012 г., с което е възпрепятстван процеса по разработване на регионалните схеми за пространствено развитие. Към 31.12.2017 г. министърът на регионалното развитие и благоустройството не е предприел действия за организиране изработването на регионалните схеми за пространствено развитие на районите от ниво 2. Разработването на регионалните планове за развитие преди регионалните схеми за пространствено развитие води до риск да не е отчетен правилно териториалния потенциал на районите и да не съществува обвързаност с концепцията за интегрирано пространствено развитие. Липсата на финансови ресурси за изпълнение на дейностите по разработване, актуализация, наблюдение и оценка на областната стратегия за развитие и на регионалната схема за пространствено развитие поражда риска за ефективността на провежданата държавна политика за създаване на условия за балансирано и устойчиво интегрирано развитие на районите и общините.

С промените в ЗРР²¹ и ППЗРР от 2020 г. се въвежда нова система от документи за стратегическо планиране на регионалното и пространственото развитие.²²

Документите са в йерархична съподчиненост, както следва:

Национално ниво: Национална концепция за регионално и пространствено развитие – разработена актуализация през м. март 2020 г.

Регионално ниво: Интегрирани териториални стратегии за развитие на регионите за планиране (ИТСРРП) от ниво 2.

²¹ изм. и доп., бр. 21 от 13.03.2020 г.

²² Одитно доказателство № 1.

ИТСРРП от ниво 2 координират предвижданията и определят основните насоки на секторните стратегии и документи на регионално равнище в областта на икономическото развитие, здравеопазването, образованието, науката, социалните услуги, транспорта, водния сектор, енергетиката, широколентовите комуникации, туризма и околната среда. През март 2020 г. министърът на регионалното развитие и благоустройство е утвърдил Методически указания за изготвяне на ИТСРРП от ниво 2 за периода 2021-2027 г.²³ Проектите на ИТСРРП от ниво 2 са изготвени от Националния център за териториално развитие.²⁴ От МРРБ е пояснено, че е сключен договор с изпълнител за извършване на екологична оценка и оценка за съвместимостта с предмета и целите на опазване на защитените зони на Интегрираните стратегии за развитие (ИТСР). След финализиране на екологичната оценка, ИТСР ще бъдат внесени за разглеждане и одобряване от Регионалните съвети за развитие и от Министерския съвет.

Общинско ниво: План за интегрирано развитие на община (ПИРО). Съгласно чл. 13, ал. 1 от ЗРР, ПИРО определя средносрочните цели и приоритети за устойчиво развитие на общината и връзките ѝ с други общини в съответствие с интегрираната териториална стратегия за развитие на региона за планиране от ниво 2 и общия устройствен план на общината.

Съгласно чл. 19, ал. 1 на ППЗРР, кметът на общината организира изработването, съгласуването и актуализирането на плановете за интегрирано развитие на общината (ПИРО). ПИРО осигуряват пространствена, времева и фактическа координация и интеграция на различни политики и планови ресурси за постигане на дефинираните цели за трайно подобряване на икономическото, социалното и екологичното състояние на всяка една общинска територия. По своя смисъл, съдържание и цели, стратегическите документи на общинско ниво обединяват съществуващите преди това общински плановете за развитие и интегрирани плановете за градско възстановяване и развитие в един документ. Предвижда се в ПИРО да бъдат интегрирани и плановете за устойчива градска мобилност на общините.

През март 2020 г. министърът на регионалното развитие и благоустройство утвърждава Методически указания за разработване и прилагане на ПИРО за периода 2021-2027 г.²⁵ По информация от министерството²⁶, съгласно подадената от общините информация, документите са в различен процес на подготовка към есента на 2020 г., като е предвидено общественото им обсъждане да се извърши до края на м. март. 2021 г. От МРРБ не е предоставена допълнителна информация относно финализиране на действията, свързани с разработването и приемането на плановете за интегрирано развитие на общините.

Препоръка 2 е в процес на изпълнение.

По препоръка 3: *Да се извърши анализ и оценка на организационната структура на Главна дирекция „СППРР“ и необходимия административен капацитет за осигуряване на правилно своевременно изпълняване на всички отговорности, свързани с осъществяване на регламентирани функции със ЗРР и ППЗРР и спазване на добрите управленски практики.*

²³ <https://www.mrrb.bg/bg/utvurdeni-metodicheski-ukazaniya-za-izgotvyane-na-integrirani-teritorialni-strategii-za-razvitie-na-regionite-za-planirane-ot-nivo-2-za-perioda-2021-2027-g/>

²⁴ Одитно доказателство № 1

²⁵ <https://www.mrrb.bg/bg/utvurdeni-metodicheski-ukazaniya-za-razrabotvane-i-prilagane-na-planove-za-integrirano-razvitie-na-obstina-piro-za-perioda-2021-2027-g/>

²⁶ Одитно доказателство № 1

Препоръката е дадена във връзка с констатациите и оценките по част „Констатации и оценки“, раздел I, т. 2.2.1 от одитния доклад, че при извършената структурна и организационна промяна механично са обединени задълженията на две главни дирекции. В резултат, обхватът на задълженията на новосъздадената Главна дирекция „СППРР“ е твърде обширен и включва като цяла несъвместими или трудно съвместими задължения, което поставя в риск своевременното, правилното и ефективно изпълнение на възложените дейности. При действащата организационна структура, обхватът на управленска отговорност и ръководство на териториалните звена е поставен по-високо от обхвата на управленската отговорност на звеното, отговорно за формиране и провеждане на държавната регионална политика на национално ниво, без да е осигурена необходимата йерархична и функционална взаимозависимост между тях. Формираната организационна структура поставя функциите за формиране и провеждане на държавната политика в областта на регионалното развитие в зависимост от един от инструментите за нейното финансиране. Не е осигурена релевантност на функциите и правилно и ефективно организационно структуриране. При липсата на самостоятелна структура, която да е ангажирана основно с формирането, наблюдението и изпълнението на регионалната политика не може да се осигури териториална измеримост и синергичен ефект на усилията на държавата в различните сектори на ниво региони, както и ефективно използване и насочване на различни финансови източници за създаване на условия за балансирано и устойчиво развитие.

След приемането на окончателния одитен доклад са извършени изменения и допълнения в Устройствения правилник на Министерството на регионалното развитие и благоустройството²⁷, в т.ч., като се разширяват функциите на ГД „СППРР“ с отговорности свързани с морското пространствено планиране. С последното изменение и допълнение на Устройствения правилник на МРРБ²⁸, към чл. 28, ал. 1 се допълва нова точка 1, като към функциите на дирекцията са включени дейности за организиране, координиране и подготовка на Програма „Развитие на регионите“ 2021-2027 г. и всички произтичащи от това задължения и отговорности, съгласно регламентите на Европейския съюз и Структурните и инвестиционните фондове.

През м. януари 2021 г. е изготвена и утвърдена от министъра на регионалното развитие и благоустройството нова Функционална характеристика на Главна дирекция²⁹,

Измененията във функциите на Главна дирекция „СППРР“ са направени отново без извършен анализ и оценка на функционалната и организационна структура на дирекцията, както и на необходимия административен капацитет за осигуряване на правилно своевременно изпълняване на всички отговорности, свързани с осъществяване на регламентираните функции със ЗРР и ППЗРР и спазване на добрите управленски практики.

Препоръка 3 не е изпълнена.

По препоръка 4: *При разработване на стратегическите документи от системата за стратегическо планиране на регионалното развитие ясно да се оповестяват секторните стратегически документи, взети предвид при разработването им, за да се осигури проследимост и своевременно да се установи възникване на необходимост за корекции в документите.*

²⁷ Обн. ДВ. бр.31 от 12 април 2019 г.

²⁸ Обн. ДВ. бр.57 от 26 юни 2020 г.

²⁹ Одитно доказателство № 1 Писмо с вх. №04-11-3 от 22.07.2021 г.

Препоръката е дадена във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, раздел I, т. 3.1.5. от одитния доклад, за липсата на доказателства за съгласуваност между Националната стратегия за регионално развитие (НСРР) 2012-2022 г. и Регионалните планове за развитие на районите от ниво 2 за периода 2014-2020 г. В приетата НСРР 2012-2022 не са посочени конкретните секторни стратегически документи, които са взети предвид при разработването ѝ. Липсва механизъм за териториална координация на секторните политики и на регионалната политика за развитие в процеса на планиране и реализация на регионалните планове за развитие, в резултат на което не се постига синергия, взаимодействие, концентрация на ресурси и по-добри резултати за районите.

Министърът на регионалното развитие и благоустройството има задължението да осигурява съгласуваност на политиката за регионално развитие с другите структуроопределящи политики в координация със съответните компетентни органи. Министрите и ръководителите на ведомства отчитат предвижданията на НКРР и целите и приоритетите на НСРР при провеждане на секторните политики в рамките на своите компетенции. НСРР се разработва в съответствие с националните секторни приоритети, определени със стратегически и планови документи на национално ниво за периода на действието ѝ, с цел постигане на устойчиво интегрирано регионално и местно развитие, като се отчита целите и приоритетите на кохезионната политика и перспективите за пространствено развитие на Европейския съюз.

Липсата на ясна обвързаност на НСРР със секторните стратегически документи създава риск за интегрирания подход в областта на регионалното развитие. В приетите Регионални планове за развитие за периода 2014-2020 г. не са посочени стратегическите документи, обосноваващи секторните политики, в съответствие с които са разработени регионалните планове.

С промените в ЗРР и ППЗРР от 2020 г. се въвежда нова система от документи за стратегическо планиране на регионалното и пространственото развитие, като според МРРБ³⁰, с част от промените законодателят създава и достатъчно условия за осигуряване на съгласуваност и координация между тях, включително за тяхното оповестяване с цел осигуряване на проследимост и своевременно идентифициране на необходимостта от промени в тях.

В § 1 от Допълнителните разпоредби на ЗРР³¹ е направено допълнение, като в т. 15 е дадено определение за "Секторни политики", определени като съвкупност от принципи и действия, които засягат определени сектори на държавното управление, като транспорт, околна среда, енергетика, икономика, здравеопазване, образование, социални услуги, култура, туризъм, жилищна политика и други.

В чл. 11, ал. 3 на ЗРР е разписано, че Интегрираната териториална стратегия за развитие на региона за планиране от ниво 2 координира предвижданията на секторните стратегии и документи на регионално равнище в областта на икономическото развитие, здравеопазването, образованието, науката, социалните услуги, транспорта, водния сектор, енергетиката, широколентовите комуникации, туризма и околната среда и отчита регионалните им специфики и териториалните им измерения.

В чл. 13, ал. 2 е разписано, че планът за интегрирано развитие на община осигурява пространствена, времева и фактическа координация и интеграция на различни политики и

³⁰ Одитно доказателство № 1.

³¹ нова - ДВ, бр. 21 от 2020 г., в сила от 13.03.2020 г.

планирани ресурси за постигане на дефинираните цели за трайно подобряване на икономическото, социалното и екологичното състояние на общинската територия.

С изменението на чл. 2, ал. 3, т. 5 от ЗРР изрично е посочено, че държавната политика за регионално развитие се основава на принципа на съгласуваност с другите секторни и хоризонтални политики, инструменти и действия на международно, национално, регионално и местно равнище.³² Член 3 от ЗРР изисква държавната политика за регионално развитие да се провежда в координация и съгласуваност със секторните и хоризонтални политики и отчита техните териториални измерения.³³

Съгласно чл. 17, т. 2 от ЗРР³⁴ министърът на регионалното развитие и благоустройството има задължението да осигури съгласуваност на политиката за регионално развитие с другите секторни и хоризонтални политики в координация със съответните компетентни органи,

Съгласно разпоредбата на чл. 11, ал. 3 на ЗРР, интегрираната териториална стратегия за развитие на региона за планиране от ниво 2 координира предвижданията на секторните стратегии и документи на регионално равнище в областта на икономическото развитие, здравеопазването, образованието, науката, социалните услуги, транспорта, водния сектор, енергетиката, широколентовите комуникации, туризма и околната среда и отчита регионалните им специфики и териториалните им измерения. на;

Планът за интегрирано развитие на община осигурява пространствена, времева и фактическа координация и интеграция на различни политики и планирани ресурси за постигане на дефинираните цели за трайно подобряване на икономическото, социалното и екологичното състояние на общинската територия, съгласно чл. 13, ал. 2 от ЗРР.³⁵

Действително, промените в ЗРР създават достатъчно предпоставки за съгласуваното разработване на стратегическите и регионални документи за развитие, но предвид предстоящото създаване на новата система от документи за стратегическо планиране на регионалното и пространственото развитие към датата на приключване на настоящия контрол за изпълнение на препоръките – 06.08.2021 г., не може да се направи обосновано заключение по отношение на изпълнението на законовите разпоредби, респективно – постигането на крайния ефект от изпълнението на препоръката.

Препоръка 4 е в процес на изпълнение.

По препоръка 5: *Да се предприемат действия за отмяна на правилниците, приети на основание отменения през 2008 г. Закон за регионалното развитие и съответното оповестяване на интернет страницата на МРРБ.*

Препоръката е дадена във връзка с констатацията по в част „Констатации и оценки“, раздел I, т. 1.2 и т. 1.3. от одитния доклад, че във връзка с работата на Регионалните съвети за развитие, за която е създаден Правилник за организацията и дейността на регионалните съвети за развитие, издаден на основание чл. 22, ал. 2 от отменения през 2008 г. Закон за регионалното развитие. Нормите от този правилник, които са приложими и към действащия от юни 2008 г. ЗРР (обн., ДВ, бр. 50 от 30.05.2008 г.), впоследствие са уредени с Правилника за прилагане на ЗРР, приет с ПМС № 216 от 02.09.2008 г. (в сила от 31.08.2008 г.), като в новия правилник няма изрична разпоредба за отмяна на правилника, уреждащ прилагането

³² ДВ, бр. 21 от 2020 г., в сила от 13.03.2020 г.

³³ ДВ, бр. 21 от 2020 г., в сила от 13.03.2020 г.

³⁴ ДВ, бр. 21 от 2020 г., в сила от 13.03.2020 г.

³⁵ ДВ, бр. 21 от 2020 г., в сила от 13.03.2020 г.

на отменения закон. Независимо от отпадналото основание за неговото издаване, са установени случаи на прилагане на Правилника за организацията и дейността на регионалните съвети за развитие.

Съгласно предоставената информация от МРРБ³⁶, през 2018 г. е приет Правилник за отменяне на правилника за организацията и дейността на регионалните съвети за развитие (обн., ДВ, бр.79 от 2004 г., изм. ДВ, бр.16 от 2005 г.), Правилника за устройството и дейността на дирекциите за техническо съдействие, координация и управление на регионални програми и планове (обн., ДВ, бр.29 от 2005 г.) и Правилника за организацията и дейността на областните съвети за развитие (обн., ДВ, бр.95 от 2004 г.), Обн. ДВ. бр.102 от 11 декември 2018 г.³⁷

На интернет страницата на МРРБ са публикувани ЗРР и новия Правилник за неговото прилагане.^{38 39}

Установено е, че с приемането на Правилника за прилагане на ЗРР са отменени на Правилника за организацията и дейността на регионалните съвети за развитие⁴⁰, Правилника за устройството и дейността на дирекциите за техническо съдействие, координация и управление на регионални програми и планове⁴¹ и Правилник за организацията и дейността на областните съвети за развитие⁴².

С тази промяна е преодоляна липсата на изрична разпоредба за отмяна на правилника, уреждащ прилагането на отменения закон.

Препоръка 5 е изпълнена.

По препоръка 6: *С цел ефективно и ефикасно постигане на целите за балансирано и устойчиво регионално развитие да се предприемат действия за създаване на надеждна управленска система, която да осигурява информация за наблюдението и оценката на стратегическите документи, обхващаща както информация за изпълнението на проекти, така и информацията, необходима за планирането и изпълнението на стратегическите документи от всички йерархични нива на системата. Системата е необходимо да осигурява информацията както за планирането и отчитането на изпълнението на конкретните мерки и действия, така и за постигнатите резултати и въздействия.*

Препоръката е дадена във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, раздел II, т. 1 от одитния доклад, за липсата на основният елемент⁴³ на системата за ефективно наблюдение на изпълнението на провежданата държавна политика за регионално развитие - единна информационна система за управление на регионалното развитие и пространствено планиране, чрез която да се осигури ефективно и ефикасно управление, публичност и прозрачност на всички нива при осъществяване на планирането, финансирането, наблюдението и оценката на регионалното развитие. Това пречатства осигуряването на своєвременна и надеждна информация за целите на управлението и публичността на резултатите. В резултат, основният източник на информация е Националният статистически институт, който предвид спецификата на събиране и

³⁶ Одитно доказателство № 1

³⁷ <https://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=13267>

³⁸ <https://www.mrrb.bg/bg/zakon-za-regionalnoto-razvitie/>

³⁹ <https://www.mrrb.bg/bg/pravilnik-za-prilagane-na-zakona-za-regionalnoto-razvitie-84167/>

⁴⁰ обн., ДВ, бр.79 от 2004 г., изм. ДВ, бр.16 от 2005 г.

⁴¹ обн., ДВ, бр.29 от 2005 г.

⁴² обн., ДВ, бр.95 от 2004 г.

⁴³ Единна информационна система за управление на регионалното развитие и пространствено планиране

обработване на данните ги публикува със закъснение и същите не са подходящи за целите на годишното наблюдение и оперативното управление. Административните звена и/или консултантските екипи не разполагат с навременна и подходяща информация, за да могат своевременно и надеждно да оценят конкретните ползи (резултати) от изпълнението на планираните дейности и мерки и тяхната ефективност. Създаден е риск от пропуски и несъответствия в резултат на използваните източници на данни и информация, което оказва влияние върху пълнотата и надеждността на извършваното наблюдение и актуалността на отчетеното изпълнение.

⁴⁴Проверката по изпълнението на препоръките показва, че с приетите изменения и допълнения в ЗРР, както и в новия ППЗРР, в чл. 30, е включена нова ал. 3⁴⁵, в сила от 13.03.2020 г., според която, за наблюдението и оценката на регионалното развитие се използват географски информационни системи, официални статистически данни от Националния статистически институт и от Евростат и други източници на официална информация. С изменението и допълнението на чл. 37 се създава изискване стратегическите документи за регионално и пространствено развитие, както и документите, свързани с действията на съответните органи по тяхното изработване, одобряване, приемане, изпълнение, наблюдение и оценка да са официална обществена информация и да се съхраняват в единна информационна платформа за целите на политиката за регионално развитие.

Не са предприети действия за създаване на надеждна управленска система, която да осигурява информация за наблюдението и оценката на стратегическите документи, обхващаща както информация за изпълнението на проекти, така и информацията, необходима за планирането и изпълнението на стратегическите документи от всички йерархични нива на системата. Приетите разпоредби със ЗРР и ППЗРР, свързани с определянето на възможните източници за набиране на данни и информация за осигуряване на наблюдението и оценката на регионалното развитие не могат да се оценят като информационна управленска система за наблюдение и оценка на стратегическите документи и проектите за тяхното изпълнение.

Препоръка 6 не е изпълнена.

По препоръка 7: *Да се направят пред министъра на финансите постъпки с обосноваване по години за необходимите средства за:*

а) за разработването на стратегическите документи за регионално и пространствено развитие на нива 1 и 2;

Препоръката включва 3 (три) подпрепоръки, които подлежат на отделен анализ и оценка на степента на тяхното изпълнение.

Подпрепоръката по буква а) е дадена във връзка с констатациите по част „Констатации и оценки“, раздел I, т. 2.1.1. и 2.1.3., че във връзка с неосигурени средства за изработване на регионалните схеми за пространствено развитие на районите от ниво 2, нормативно регламентираната система от документи за пространствено развитие на територията не е изградена. В резултат, не са създадени необходимите условия за ефективно стратегическо планиране на регионалното развитие.

⁴⁴ Одитно доказателство № 1

⁴⁵ ДВ, бр. 21 от 2020 г.

От МРРБ не са представени доказателства, за предприети действия за обосноваване пред Министерството на финансите на необходимите средства, по години, за разработването на стратегическите документи за регионално и пространствено развитие.

Подпрепоръката по буква а) не е изпълнена.

По подпрепоръка б) *Изпълнение на дейността на регионалните съвети за развитие;*

Подпрепоръката е дадена във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, раздел I, т. 2.1.2. от одитния доклад, за неосигурени средства по бюджетите на областните администрации, чиито областни управители председателстват регионалните съвети за развитие, необходими за дейността на регионалните съвети за развитие, което ограничава ефективното изпълнение на техните функции и влияе върху качеството на обсъжданите и одобрявани от съветите документи за регионалното развитие – регионални планове за развитие, годишни доклади за наблюдение на изпълнението на регионалните планове за развитие, оценка (междинна и последваща) на изпълнението на регионалните планове за развитие.

От МРРБ не са представени доказателства за предприети действия за обосноваване пред Министерството на финансите на необходимите средства, по години, за ефективно изпълнение на дейността на регионалните съвети за развитие.

Подпрепоръката по буква б) не е изпълнена.

По подпрепоръка в) *Изпълняване на задълженията на областните управители по Закона за регионалното развитие.*

Подпрепоръката е дадена във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, раздел I, т. 2.1.3. от одитния доклад, за липсата на утвърдени средства по бюджета на одитираните областни администрации, което възпрепятства своевременното протичане на процеса по изработване, актуализиране и отчитане изпълнението на областните стратегии за развитие, действащи през одитирания период. Финансовите ресурси за разработване, актуализиране и отчитане изпълнението на областната стратегия за развитие се осигуряват в рамките на бюджета на съответната областна администрация.

Системата за финансиране на дейностите по изработване, актуализиране и отчитане на изпълнението на областната стратегия за развитие и на регионалната схема за пространствено развитие на район от ниво 3 не осигурява необходимите финансови средства в срокове, които да гарантират разработване на документите и наблюдение и оценка на изпълнението в законово предвидената последователност.

Липсата на финансови ресурси за изпълнение на дейностите по разработване, актуализация, наблюдение и оценка на областната стратегия за развитие и на регионалната схема за пространствено развитие поражда риск за ефективността на провежданата държавната политика за създаване на условия за балансирано и устойчиво интегрирано развитие на районите и общините.

С промените в ЗРР и ППЗРР от 2020 г. се въвежда новата система от документи за стратегическо планиране на регионалното и пространственото развитие, като отпада изискването за разработване и изпълнение на областни стратегии за развитие.

Подпрепоръката по буква в) не подлежи на изпълнение.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На министъра на регионалното развитие и благоустройството са дадени 7 (седем) препоръки, от които 2 (две) са с по 3 (три) подпрепоръки. Проверката за изпълнението им показва, че 1 (една) препоръка е изпълнена, 2 (две) препоръки са в процес на изпълнение, 2 (две) препоръки и 5 (пет) подпрепоръки не са изпълнени, а 1 (една) подпрепоръка не подлежи на изпълнение.

В хода на проверката са събрани 2 (две) одитни доказателства.

Докладът за резултатите от проверката за изпълнението на препоръките е изготвен при спазване на Рамката за професионални становища, издадена от Комитета за професионални стандарти на Международната организация на върховните одитни институции – ИНТОСАЙ и Наръчника за прилагане на международно признатите одитни стандарти и одитната дейност на Сметната палата.

ОПИС НА ПРИДРУЖАВАЩИТЕ ДОКЛАДА ДОКУМЕНТИ

№ по ред	Вид на документа	Брой листове
1	2	3
1.	Доклад до началника на Кабинет на председателя на Сметната палата, вх. № 08-13-12 от 05.02.2020 г.	5
2.	Заповед № ПК-03-01-007 от 12.07.2021 г. на заместник-председател на Сметна палата за извършване на контрол за изпълнение на препоръките по одитен доклад № 0300100617	1
3.	Заповед № ПКР-03-01-007 от 12.07.2021 г. на заместник-председател на Сметна палата за определяне срока за представяне на доклад за резултатите от осъществения последващ контрол	1
4.	Разписка за връчване на заповед за проверката на министъра на регионалното развитие и благоустройството	1
5.	Декларации по параграф 3 от МСВОИ 1220 за изисквания към независимостта на лицата, ангажирани в одита, които не са членове на одитния екип	2
6.	Декларации по чл. 42, ал. 2 от Закона за Сметната палата одитори, членове на одитния екип	2
7.	РД-ПК-01-Работен документ- писмо за искане на информация от министерството на регионалното развитие и благоустройството, във връзка с изпълнение на препоръките от одитен доклад № 0300100617 „Условия за балансирано и устойчиво регионално развитие“	2
8.	РД-ПК-02-Работен документ – паметна записка от проведено обсъждане за разпределение на задачите при проверка на изпълнение на препоръките дадени от одитен доклад № 0300100617 „Условия за балансирано и устойчиво регионално развитие“.	1
9.	РД-ПК-03 - Работен документ за проверка на изпълнение на препоръки от одитен доклад № 0300100617 „Условия за балансирано и устойчиво регионално развитие“	35
10.	РД-ПК-04 - Работен документ за резултатите от проверката на електронните страници на областните администрации от Северозападен и Югозападен район за наличие на вътрешни правила на Регионалните съвети за развитие	1
11.	РД-ПК-05 – Работен документ за документиране на резултатите от проведено обсъждане на проекта на одитен доклад от одитния екип	1
12.	РД-ПК-06 – Работен документ за запознаване на ръководството на министерството на регионалното развитие и благоустройството с проект на одитен доклад за резултатите от осъществения последващ контрол за изпълнение на препоръките	2
13.	РД-ПК-07- Работен документ- писмо до заместник-председател на СП за представяне на проект на доклад за осъществен последващ контрол за изпълнение на препоръките	2
14.	Електронно досие на преписка от извършена проверка за изпълнение на препоръките по одитен доклад № 0300100617 „Условия за балансирано и устойчиво регионално развитие“	1 диск

ОПИС НА ДОКАЗАТЕЛСТВАТА

№	Доказателства	Брой листа
1.	Писмо – отговор с вх. № 04-11-3 от 22.07.2021 г. от директор на дирекция „Вътрешен одит“ в министерство и регионалното развитие и благоустройството относно предприетите мерки и действия за изпълнение на дадените препоръки, съгласно чл. 50 , ал. 2 от Закон за Сметната палата.	11
2.	Функционална характеристика на Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми на регионалното развитие“	10