

Административно-териториално устройство: окрупняването на общините - за или против. Оптимални ли са по територия и население съществуващите 264 общини в сравнение с общините в страните от ЕС и как гледате на идеята за намаляването им? Кой общини бихте предложили за закриване, ако смятате, че общините са твърде малки?

Въведение

Развитието на местно ниво в рамките на ЕС отдавна е утвърдена практика. Като основна база за местно развитие се определят различията, които пък от своя страна пораждаат проблеми. Общината или регионът се считат, за най- универсалното средство за решаване на тези проблеми чрез прилагане на принципа на субсидиарността.

От друга страна, всяка държава –членка има право сама да определя нивото на децентрализация, спазвайки разбира се, основните принципи, приети в Общността. Чрез прилагане на принципа на субсидиарността и увеличаване на правомощията на местното самоуправление у нас се цели:

- Развитие на локалните ресурси и предоставяне на благоприятен инвестиционен климат в рамките на общината;

- Изграждане на мрежи и регионални клъстери -предимствата от тяхното изграждане ги превръщат в специален обект на подкрепа от политиката за регионално развитие;

- Подобряване на достъпа и развитието на информационните и комуникационни технологии в областта на публичните услуги -изграждане на комуникационни мрежи в рамките на общината; подобряване достъпа до и развитието на он-лайн публични услуги; подпомагане на МСП за възприемане и ефективно използване на информационните и комуникационни технологии; развиване на умения, свързани с информационните и комуникационни технологии от местното население.

В публичното пространство отдавна бе поставен въпросът за нивото на местното самоуправление и неговата независимост от държавата. От друга страна, не е дискутиран широко въпросът по отношение на териториалните особености на общините, техните граници, размерът на управленската единица. Ето защо, настоящия проект ще направи опит да разгледа оптималността на общинската територия, в сравнение с опита на европейските страни.

1. Местно самоуправление и общини в Европа

В повечето от държавите – членки на ЕС има двустепенна система на териториално разделение: общината е основна териториална единица, а регионът е териториална единица, създадена на равнище непосредствено под това на държавата. Държавите, възприели двустепенната система, са Белгия, Чехия, Унгария, Словакия, Дания, Великобритания. В страните, където е установена тази форма на самоуправление, се наблюдава тенденция към установяване на регионални структури със собствени нормотворчески правомощия, широка компетентност, собствени финанси, които се ръководят от избран от населението орган.

В национален мащаб регионалните структури се разполагат между централното ниво на държавно управление и общините. Регионалното ниво на самоуправление е форма на организация и сътрудничество за постигане на общи цели в икономическото, културно, политическо и административно развитие на общностите, обитаващи дадената територия.

В името на икономическата интеграция и хармонизация на условията на живот ЕС фаворизира регионализацията докато Съвета на Европа има по-реалистична позиция и поставя ударението върху този факт. Европа на местните власти няма официално признаване на ниво ЕС за разлика от Европа на регионите като в това отношение разликата между ЕС и СЕ е голяма. По отношение на местното самоуправление водеща роля играе СЕ.

В страните от Европа е възприет принципа на индивидуално определяне на границите и територията на всеки регион /община/, на базата на националното законодателство и интересите на тези региони. Разделението на територията зависи и от типа на

централно управление. Така например, в Швеция функционира скандинавската система за централно и публично управление, която се характеризира със силни общини, предоставящи множество услуги на гражданите. За разлика от федералната (Германия, Белгия, Австрия) и централизираната системи (Франция, Люксембург, Испания, Португалия, Гърция, Италия), скандинавската е насочена към създаване на независими общини, които са насочени изцяло към потребностите на своите граждани.

В структурата на администрацията на скандинавските страни съществуват пет нива на управление:

□ европейско;

□ национално;

□ регионално;

□ общинско;

□ подобщинско.

Централната власт в Скандинавия дава голяма независимост на общините да адаптират и прилагат законите с оглед на местните условия. В същото време този подход крие риск от това, че може да доведе до значително разминаване между целите, които си поставя централната власт и резултатите, постигнати на общинско ниво.

В законите за местното самоуправление и местните власти в страните от ЦИЕ - например Унгария - е заложен принципът "всяко селище със собствено самоуправление". Тази уредба дава възможност на всяко селище, в което има начално училище и доктор да бъде обособена местна управленческа структура. В Унгария различните асоциации на местните и регионалните власти са обединени в съвет,

председателстван от премиера.

Според унгарското законодателство две или повече местни власти могат да се обединяват и да установяват различни типове асоциации. От 1989 г. са създадени голям брой асоциации на местната власт, работещи по проекти, свързани както с решаването на вътрешни за общините проблеми.

В някои държави (например Германия и Франция) сливане, разделяне на общини, отделяне на територия от една община и присъединяването ѝ към друга, се извършва в общия случай със съгласието на заинтересованите общности. В Германия референдум се провежда в провинциите, от чиято територия или части от територия ще бъдат образувани новите провинции. Промени в териториалното състояние на провинциите могат да бъдат последвани от обществени договори между засегнатите провинции или от федерален закон със съгласието на Бундестага, като се изслушат засегнатите общини и окръзи.

2. Окрупняване на общините в България

У нас, дълго се говори за подобряване на местния капацитет и възможностите за повишаване на нивото на местното самоуправление. В публичното и политическото пространство обаче не се възприема идеята за окрупняване на общините или възприемане на нови териториални граници. Нещо повече - в Стратегията за децентрализация, основната визия на българската община е насочена към:

- Предоставяне на по-ефективни и ефикасни обществени услуги, съответстващи на потребностите и възможностите на гражданите.

Според Стратегията за децентрализация, това може да се осъществи, ако са налице:

- разпределение на услугите между различните равнища на териториално управление, съобразено с принципа на субсидиарност;

- обвързване на отговорностите за предоставяне на услугите на всяко равнище на управление със съответни правомощия и ресурси;
- обвързване на размера на финансовите ресурси с качеството на услугите;
- условия за повишаване ефективността на функциониране на публичните институции;
- партньорство с гражданите и бизнеса при определяне на вида, обема, качеството и цените на обществените услуги и в процеса на тяхното реализиране;
- ефикасен граждански контрол върху институциите, предоставящи обществени услуги.

Както е видно, не съществува заложената идея за увеличаване на територията на общините или обща промяна на техните граници.

Подобна липса се открива и в стратегическите цели, като в Стратегията за децентрализация се формулират следните стратегически цели:

- Стратегическа цел 1. Ускорено прехвърляне на правомощия и ресурси от държавните органи към общините за укрепване на местното самоуправление.
- Стратегическа цел 2. Оптимизиране на функционалната компетентност на областния управител и териториалните звена на централната изпълнителна власт за координация на секторните политики на регионално равнище.

- Стратегическа цел 3. Развитие на местното самоуправление в рамките на общината чрез повишаване на управленската и финансовата самостоятелност на кметствата и заведенията за услуги.

Видно е, че предложените стратегически цели съответстват на основните проблеми в отношенията между публичните институции.

Стратегическа цел 1 е приоритетна от гл.т. на реформата към децентрализация не само като проблематика, но и като време за нейното осъществяване. Изпълнението ѝ, водещо до преразпределение на правомощия и ресурси между държавата и общините е условие и предпоставка за разширяване на обхвата на реформата към децентрализация.

Стратегическа цел 2 има определящо значение за повишаване на ефективността на функциониране на цялата публична власт. Основните задачи тук са свързани с преосмисляне на функциите, структурата и обхвата на териториалните звена на министерствата, подобряване на координацията на действията им на регионално равнище и оптимизиране на правомощията на областните управители.

Стратегическа цел 3 е следващата стъпка за реализация на реформата към децентрализация. Тя е насочена към доближаване на институциите, отговорни за производството и предоставянето на услугите, към техните потребители.

Може да се обобщи:

- в България е възприет принципа на местно самоуправление, като е формирана и стратегия за бъдещо развитие на местното самоуправление;

- в стратегията са заложили цели, насочени основно към подобряване на обслужването на гражданите, повишаване на качеството на оказваните местни услуги и пр;

- счита се, че чрез местното самоуправление могат да се решават по –ефективно задачите, свързани с повишаване на инвестиционния климат, подобряване на общата среда, използване на ресурсите и пр.

Никъде обаче не се откриват идеи или насоки, свързани с промяна на териториалните единици. В това има и логика:

- на първо място, към момента, в огромна част от българските общини има формиран капацитет, свързан с решаването на местните проблеми;

- на второ място, повечето от общините имат изградена управленска и комуникационна мрежа. Промяна на територията на общината би наложила нови разходи за построяване или реформиране на тези мрежи.

Като общ извод от изложеното досега може да се каже, че:

- не е необходимо преструктуриране на териториалните единици в страната;

- общините са призвани да решават проблеми от местно ниво. При промяна на техните територии, ще се наложат други проблеми, както и ще се стигне до разфокусиране от основните местни въпроси;

- вместо окрупняването на общините, по – добрият вариант е да се работи за подобряване на местния капацитет, повишаване на самостоятелността при вземане на решения, в това число и свързани с местните ресурси или инвестиционен климат, както и обучение на общинската администрация, свързано с усвояване на средства по европейските фондове и програми.

Заклучение

Местното самоуправление в Република България представлява самостоятелен вид децентрализирано публично управление. То се изразява в правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, които Законът за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/ е предоставил в тяхна компетентност.

Общината в България е призвана да решава въпроси от местно значение. В този смисъл, при ефективно управление, общинската власт има възможност:

- да подобри местния инвестиционен климат чрез по –качествени услуги на бизнеса и гражданите;
- да осъществява партньорство за привличане на инвестиции или решаване на въпроси от местно ниво;
- да локализира наличните проблеми и да потърси съдействие от различни организации или държавната власт за тяхното решаване.

Предвид факта, че практиката в ЕС е индивидуално определяне на територията на всеки регион или община, се счита, че не е необходимо окрупняване на общините у нас. Промяната на териториалните граници ще доведе до:

- разходи с неясни или трудно изчислими ползи;
- промяна в управленските и комуникационни структури;

- необходимост от повече административен персонал и пр.

Вместо окрупняване на общините е необходимо да се работи по отношение на подобряване на местния управленски капацитет. Наличието на административен и програмен капацитет за стратегическо планиране, разработване на проекти и партньорство на местно и регионално ниво има ключово значение за провеждане на успешна регионална политика, за балансираното развитие на регионите и ефективното използване на средствата от структурните и Кохезионния фонд на Европейския съюз. Изграждането на този капацитет е приоритетна задача както на държавните институции, така и на местните и регионални власти.