

ВЪВЕЖДАНЕ НА ВТОРО НИВО НА МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ - ОСНОВНА АНТИКРИЗИСНА МЯРКА

д-р Мария Нейкова
Бургаски свободен университет

INTRODUCTION OF SECOND LEVEL OF LOCAL SELFGOVERNMENT AS A PRIMARY ANTI - CRISIS MEASURE

Maria Neikova
Bourgas Free University

Abstract: *The research examines the necessity of introducing new administrative and territorial organization. The research also examines the issues and tasks which the second level of local self-government would be involved with.*

Key words: *decentralization, local self-government, reform, second level of government.*

Държавното управление на всяка една цивилизована държава е сложен комплекс от взаимосвързани закономерности и тяхното практическо приложение в обществените отношения. Те зависят от редица фактори, най-важните сред които са нивото на развитието на политическата система и състоянието на икономиката. Важна роля в държавното управление играят определянето на структурата и компетентността на всички органи, а също и разпределянето на всички властнически правомощия между тях. Доброто управление е упражняване на политическа, икономическа и административна власт при ръководството на всички нива.

Децентрализацията е процес на прехвърляне на правомощия и ресурси за тяхното упражняване от държавните органи към общината за укрепване на местното самоуправление. Централната власт прехвърля права на общините да предоставят специфични местни услуги, отговорността да определят тяхното количество и качество, както и всички останали въпроси, свързани с тяхното управление и финансиране. Децентрализацията има няколко аспекта – политически, административен, финансов, териториален и т.н. Тя дава възможност на населението да взема по-активно участие в решаването на определен кръг въпроси от местен интерес. Налице е необходимост от делегиране на повече правомощия на общините и постигане на повече финансова самостоятелност, което би било предпочитан подход и предпоставка за по-добро управление на населените места.

От началото на прехода през 1990 г. досега Република България определя реформата в местното самоуправление като основна част от демократичната реформа. Сега, когато страната е пълноправна членка на Европейския съюз, неин приоритет е да намери точния баланс между централистичното и децентралистичното начало в държавното управление. Десетилетия наред, реформирайки административната си система, държавите от Европейския съюз поставят ударението върху развитието и укрепването на местното самоуправление.

В рамките на политиката на широкомащабна децентрализация се установяват физическите и институционалните граници на местното развитие, а местните власти

получават законово установени правомощия изцяло да изпълняват отговорностите, смятани за специфично техни. Един от водещите принципи на децентрализацията е принципа на субсидиарността. За пръв път този принцип е регламентиран в Европейската харта за местно самоуправление на Съвета на Европа през 1985г., а през 1992 г. този принцип бе включен като основен в Договора от Маастрихт за Европейския съюз. Той гласи "В областите, които не са от изключителна компетентност на Общността, тя ще предприема действия – в съответствие с принципа на субсидиарността, само тогава и когато целите на предложените действия не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от страните членки, поради което в резултат на мащаба или на ефектите от предложените действия, тези цели биха били постигнати по-добре от Общността". Договорът определя ЕС като структура, в която решенията се вземат колкото е възможно по-близо до гражданите. Този принцип отново се въвежда и в Конституцията на Европа. Както се вижда от представеното разбиране на Европейския съюз за принципа на субсидиарността, той съдържа презумпцията за децентрализация, доколкото допуска упражняването на управленски правомощия на общо европейско равнище само в случаите, когато има добри основания за това. Главният аргумент за децентрализация на функциите на различните равнища на изпълнителната власт се състои в това, че тя осигурява вземането на решения, които отговарят в повишена степен на различията в предпочитанията и в интересите на различните общности.

Още през 1996г. по повод отбелязването на десетата годишнина от подписването на европейската харта за местно самоуправление бяха направени констатации, че „в основни линии в Европа, в това число и Източна, процесът на установяване на местно самоуправление е приключил". Новото административно-териториално деление беше установено у нас в началото на 1999 г., тогава правителството декларира, че реформата е приключила. Историческият преглед показва, че промените на териториално деление на областно ниво в България все още не е приключил. Много скоро след като приключиха административните си реформи страните от Източна и Централна Европа трябваше отново да поставят на дневен ред въпроса за териториалното си устройство.

Последните няколко години в България все по-често се говори за ново административно-териториално устройство, съответстващо на общата тенденция в Европа към създаване на по-големи административно-териториални единици и на по-добри условия за активно участие на регионите в планирането и усвояването на структурните фондове. Политиката на Европейския съюз показва желание второто ниво да бъде изведено като фактор за растеж заедно с държавата.

Тенденция в осъществяване на децентрализацията в Европа е да се измества вниманието от развитието на местното самоуправление на общинско ниво и да се постави акцент върху регионализацията. Чрез интегрирането на няколко сегашни административни района, биха се акумулирали повече ресурси и би се осъществило по-балансирано представителство на политическите сили. В чл. 135, ал. 2 от Конституцията е предвидена възможността със закон да бъдат създавани и други административно-териториални единици, ведно с органи на самоуправление в тях, различни от общините и областите. Това означава, че със закон могат да бъдат създавани различни нива на самоуправление, но тези нива трябва да бъдат на ниво различно от областното.

В съседна Гърция през 1994 г. се създадоха 13 големи региона, а съществуващите дотогава 51 окръзи се запазиха като се превърнаха в нива на самоуправление. През 2001 г. Конституцията на Гърция претърпява промяна, в която се определя, че

първото и второто ниво на местно самоуправление могат да изпълняват функции на централната власт. Прехвърлянето на правомощия и регламентирането на отговорностите на различните нива на местна власт и регионалните администрации е важен критерий за определянето на отношенията между централната власт и местните власти.

В Чехия през 2000 г. се въведе ново административно-териториално деление, като съществуващите окръзи бяха групирани в 14 големи региона, като окръзите продължиха да съществуват.

В Дания от 1 януари 2007 г. има също ново административно-териториално деление като се създадоха 5 големи региона вместо дотогавашните 16 окръга.

И трите страни са унитарни, със сравнително близки до българските територия и население, имат по две нива на самоуправление, извършвали са реформи в местното самоуправление и принадлежат към региони с различни модели на управление. Опитът и изводите от хода на реформите в тези страни могат да бъдат изключително полезни за България. Тя е държава с висока степен на централизация на властта и слабо местно самоуправление. Съществува изцяло погрешен модел, драстично съкращаващ компетенциите на местното самоуправление и съответно на гражданите в решаването на местните проблеми и използването на местните ресурси. В резултат на това се създаде свръхцентрализирана държава, където общините все по-трудно посрещат своите разходи, а гражданите не получават на място необходимия брой услуги и нямат възможност да оказват ефективен контрол.

Проблеми, за които второто ниво на местното самоуправление би донесло по-удачни решения са и проблемите от административно-оперативен характер: въпроси на инфраструктурата, управлението на общинската собственост, обслужване на гражданите, липсата на достатъчно подготвен административен капацитет за усвояване на финансови средства. Няколко фактора затрудняват работата на местното самоуправление: финансовия недостиг на общините, липсата на подготвени кадри, корупцията на местно ниво, недостатъчната активност на гражданското общество, липсата на прозрачност и публичност в работата на местната администрация.

Доброто управление трябва да се търси в жизнената връзка със структурите на гражданското общество. Засега обаче гражданското общество не е сериозен участник в това управление. Поради тази причина приоритети трябва да бъдат реформата в местното самоуправление, децентрализацията, чрез въвеждането на второ изборно ниво на самоуправление, както и начина за избиране на органите на местната власт. Днес все повече се говори за изборност на областните управители и централните на бъдещите региони за планиране, но второто ниво на самоуправление не е свързано само с това. Възможно е и да има изборност, аз лично приветствам тази идея, но преди това трябва много внимателно да се огледат положителните и отрицателните страни на изборността на тези органи. Европейска практика е във всяка страна да има орган, който следи за законосъобразност на актовете на местната власт, независимо как се казва той.

Второто ниво на управление има за цел решаване на проблеми от различно естество, които съществуват над ниво община. Те предполагат обединяване на усилията за по-голяма териториална общност, но не на нивото на държавата. Така както има общински съвети, може да се създадат и областни съвети със съответните правомощия и след приемането на тази промяна може да се говори за намаляване на общия брой на общинските съветници например. Тази промяна е лесно да се регламентира, защото не изисква промяна в Конституцията, нито свикване на ВНС преди това.

По показателите финансова самостоятелност и капиталови разходи българските общини са на едно от последните места в Европа. Вследствие на това е наличието на огромно преразпределяне на средства през бюджета и съответно централно приемани неефективни решения за развитието на общините. Още повече местните икономики са обект на регулация от центъра, които не са съобразени със спецификата на региона. Държавата упражнява монопол върху много местни и регионални ресурси. Тук трябва да посочим и една много важна полза от децентрализацията – тя следва да се разглежда не само като важна реформа, но и като основна антикризисна мярка. Държавата би следвало да делегира определени функции към това второ ниво на самоуправление, като например регионалното планиране и териториалното устройство, регионалната инфраструктура и функции по отношение на опазването на околната среда. Ясно изразена насока е предоставянето на социални дейности като решаването на въпроси от местно значение, образование, здравеопазване и вътрешен ред. Необходимо е също да се обмислят и начини за финансовата обезпеченост на това второ ниво (чрез преотстъпване на данъци, чрез генериране на приходи от собственост).

Като начало следва да бъдат предприети мерки за създаване на второ изборно ниво на местно самоуправление и да се предвиди част от данъка от доходите на физическите лица да остават в общините, а не да се чака централно преразпределение. Трябва да се насърчи конкуренцията между общините и тази, която е по-добра да събира повече приходи от данък общ доход. Самата децентрализация представлява прехвърляне на повече права, повече пари и съответно повече задължения на местните власти в страната.

Целта на децентрализацията не е само нуждата средствата да бъдат насочвани справедливо и пропорционално към районите според приноса им към държавния бюджет. Целта на децентрализацията е да увеличи общественото благополучие. Общините трябва да разполагат с достатъчна свобода да решават за съществуването на определени данъци и да определят размера им. Именно по този начин ще се създадат условия за конкурентна среда между регионите и като цяло ще се подобрят условията за развитие на икономиката на страната. Всеки регион ще може да работи сам за създаването на по-добра бизнес среда и да събира по-големи приходи от данъци. Децентрализацията неминуемо ще стимулира по-малките и бедни общини чрез адекватни действия да имат възможност за създаване на по-добри условия за развитие на местната икономика и за привличане на повече инвестиции.

Има въпроси и дейности, които държавата трябва да делегира на регионалните власти. Второ ниво на самоуправление в България ще има. В някои държави има и трето ниво. Въпросът е кога ще бъдат предприети адекватни мерки и действия за това?

Литература:

1. Европейска харта за местно самоуправление на Съвета на Европа
2. Нейкова, М. Процесът на децентрализация на Република България, Годишник БСУ, 2011.
3. Договор от Маастрихт за ЕС
4. Рамкова конвенция за трансгранично сътрудничество
5. „Децентрализация и интеграция: регионално и местно управление”- София 2004
6. Доклад НЦТР – ЕАД – Стратегия за децентрализация в България
7. Стефанова, М. „Местната власт в България”, изд. „Хейзъл”, 1997 г.
8. Джилджов, А., „Регионализъм и местно самоуправление: проблемът за разпределение на политическата власт в Европа между центъра и периферията” (в сп. „Парламентарна демокрация” бр.8/1998 г.)