

МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ В ГЪРЦИЯ И ТУРЦИЯ - СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА РАЗВИТИЕТО И ПРИЛАГАНЕТО НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

д-р инж. Хасан Азис
Бургаски свободен университет

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN GREECE AND TURKEY - A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF DECENTRALIZATION

Hasan Azis, PhD
Burgas Free University

Abstract: *The article is dedicated to the local self-government in Greece and Turkey, with a brief comparative analysis made of the situation to date. The process of decentralization in both countries and the degree of implementation were followed-up, and whether the principle of subsidiarity is observed. In the modern state, strong and functional local self-government, with its inherent characteristics, reveals the democratic face of the political system and the constitutional structure and is an indicator of modern development and a strong civil society. Among the aspects considered are: analysis of local self-government reforms in Greece and Turkey; assessment of decentralization using a comparative analysis of the process in both countries from the perspective of the local self-government; democracy. The conclusions outline the positive aspects of the changes taking place over the last 20 years and the difficulties in implementing decentralization.*

Keywords: *local self-government, decentralization, central government, regional government, citizens, administrative services, competencies, municipalities, Greece, Turkey.*

Увод

Обществото се нуждае от качествени публичните услуги, от действителни гаранции за широко участие на неговите граждани във формирането на такава политика, чрез която да се осигури равен достъп до тях. В условията на европейско членство децентрализацията на управлението се поставя пред държавните и общински органи като неотложна задача. Ограниченият брой разработки и публикувани материали в специализираната литература, които разглеждат процеса на децентрализация, на подобряване на публичните услуги и конкретизиране на правомощията при политическа, фискална, функционална, териториална и финансова децентрализация, както и технологиите за избор на стратегия за управление на промяната, затруднява от години местното самоуправление като цяло.

Проблемите, свързани с децентрализацията, с разделението на правомощията между централната и местната власт и необходимостта от тяхното детайлно анализирание, изследване и създаване на работещи модели за решаването им в практиката, са основание за по-задаълбочен анализ. Способността успешно да се дефинират харак-

теристиките и постиженията на децентрализация в два различни типа страни – кандидат-член на Европейския съюз – Турция и дългогодишен член на Европейския съюз – Гърция, се превръща както в ключова необходимост за различните видове структури и участници в този процес, така и за постигане на стратегическата цел на членството в ЕС – кохезията.

Като кандидат за член на ЕС Турция постига определени резултати чрез реформи в законодателната и административна сфера за децентрализация на регионално и местно ниво. Това предполага *необходимост* за продължаването на процеса с цел покриване на основни показатели за приемлива степен на децентрализация, съизмерима със страните-членки.

Като дългогодишен член на ЕС Гърция има добри *постижения* за реализиране на процеса на децентрализация на местно и регионално ниво на самоуправление. Независимо от това и тук се налага да се предприемат действия за усъвършенстване на показателите за прилагане на принципите на децентрализация на различните нива на управление.

В студията фокусираме вниманието върху реформите в публичното управление на тези две държави, които имат за цел да организират по нов начин субнационални административни и изпълнителни процеси, включително управление на човешките ресурси, финансово управление, електронно управление и др.

Измерването на децентрализацията е предизвикателство за всички администрации с оглед нейната многоизмерност и хетерогенност. Фискалните индикатори са полезни за осигуряване на макроикономическа представа за децентрализацията, но остават частични. Ако акцентът бъде поставен само върху фискалните аспекти, това може да доведе до изкривено тълкуване на реалността, ако не бъде допълнен от анализ, който да надхвърли тези показатели. Колкото и да са от решаващо значение, те не са недостатъчни, за да се установят реалностите на децентрализацията. Те трябва да бъдат придружени от допълващи се подходи, включително количествени и качествени показатели, за да се определи реалният размер на децентрализацията, да се разберат правилно тенденциите и да се оцени точното им въздействие и резултатите от децентрализацията.

Гръцкият модел на децентрализация

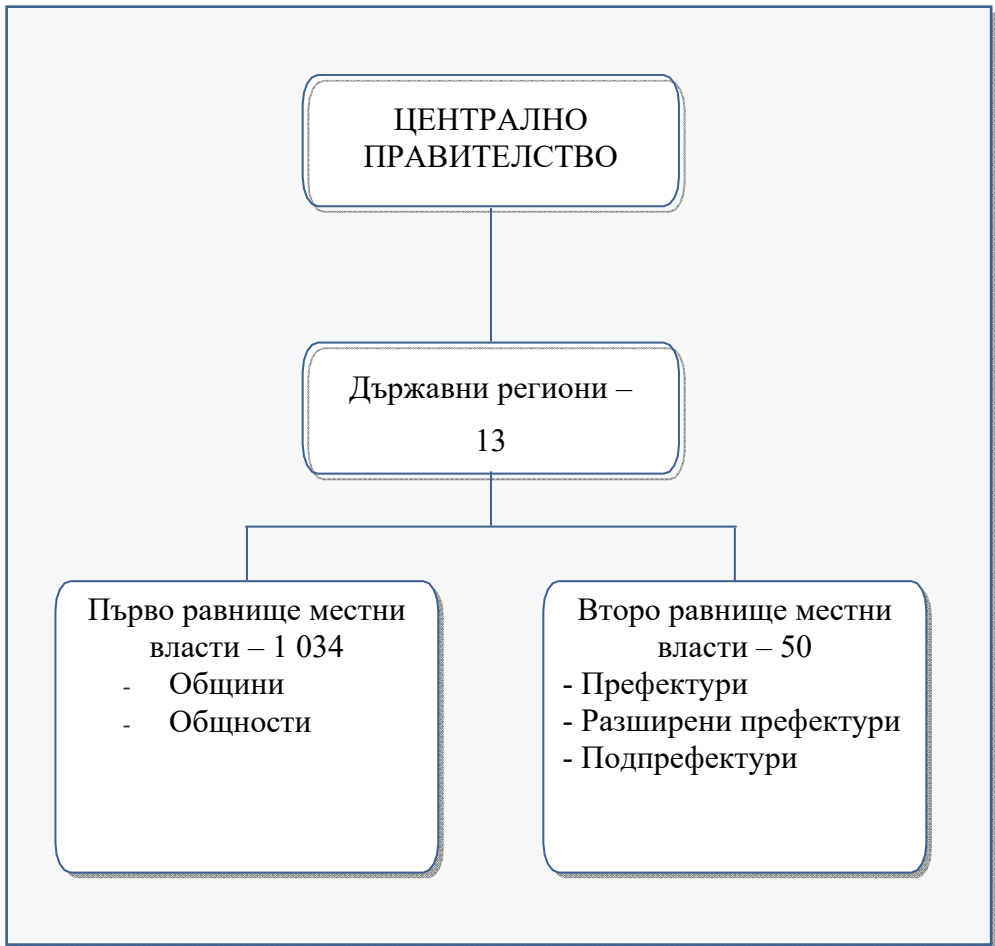
Гръцката административна система понастоящем носи много характеристики на децентрализация. Регионите функционират като местни административни единици на държавната власт. Префектурите започват да действат като второ ниво на местно самоуправление през 1995 г., а през октомври 1998 г. се провеждат изборите за втори мандат на техните представители – за периода 1999 – 2002 г.

Две от административните реформи, проведени в Гърция, променят в основи структурата и взаимодействието на елементите на държавното управление, а именно – Реформата „Йоанис Каподистриас“ и Реформата „Каликратис“.

Реформите „Йоанис Каподистриас“ (Закон 2539/1997) превръщат местните институции в общински власти на местно ниво и развиват децентрализираната администрация на регионално равнище. В резултат на тази програма се обединяват 5775 общини и селски общности в 900 по-големи общини и 134 разширени общности. В рамките на „Каподистриас“ местната власт се състои от две напълно независими нива на власт. Първото ниво съдържа 900 общини и 134 общности, които имат пълна административна автономия. Тези общини са управлявани от кмет, зам.-кметове, общински съвет и кметска комисия, избирани за четири години на всеобщи избори. Във второто ниво са включени 52 саморегулиращи се префектури с ниско ниво на компетенции.

Те се явяват деконцентрирани структури, ръководени от избран префект и префектурен съвет, обединени в 13 региона.

Фиг. 1. Организационна структура – Програма „Йоанис Каподистриас“



Визията на новата програма за реформа на административната система на Гърция, наречена „Каликратис“, е създаване на реални децентрализирани органи с реални правомощия.

Планът е гласуван на 4 юни 2010 г. и публикуван в „Държавен вестник“ А, бр. 87 от 7 юни 2010 г. като „Закон 3852“ с наименованието „Нова архитектура на самоуправлението и на децентрализираната администрация – Програма „Каликратис“ и носи името на един от архитектите на Партенона на Акропола в Атина – Каликратис. Законът влиза в сила от 1 януари 2011 г.

Поставените цели на новата административна реформа са за постигане на¹:

Намаляване на бюрокрацията;

Децентрализация на местното самоуправление;

Регионална децентрализация чрез въвеждане на пряко избрани регионални власти;

Участие на гражданите в процеса на управление и утвърждаване на демокрацията.

Програмата „Каликратис“ се възприема като по-интегриран процес на децентрализация на двете нива на управление, опитвайки се да създаде условия за повишаване на ролята на местните власти, модернизирани на административното управление и укрепване на демокрацията.

Табл. 1. Преход от Програмата „Йоан Каподистриас“ към „Каликратис“²

Бивша Структура		Настояща структура	
1034 (900 общини и 134 общности)	Общини – Общности → Първо ниво местни власти	325	Общини Първо ниво местни власти
54	Администрации на регионите Второ ниво местни власти	13	Региони Второ ниво местни власти
47	Обикновени областни самоуправления		
3(7РА)	Разширени областни самоуправления		
19	Епархии		
13	Региони →	7	Децентрализирани административни власти

Новата архитектура за самоуправление и децентрализация – Програма „Каликратис“ е насочена основно и към преминаване от административен централизъм към по-голяма независимост на регионите и общините чрез прехвърляне на отговорности от центъра към регионите и местните органи на управление.

Един от най-важните резултати от реализирането на новата програма е създаването на регионите като „междинно“ ниво на управление между общините и държавата. Новосъздадените региони са самоуправляващи се териториални единици и формират горната част на местната власт. Във всеки регион са създадени регионални власти (Perifereiakis Enotites) в границите на предишните префектури и бившите провинции (епархии). Едновременно с това са въведени и два метрополисни региона (в Атина и Солун) за насърчаване на дейностите по градоустройство и териториалното устройство, подобряване на качеството на живот и опазването на околната среда.

¹ www.kallikratis.ypes.gr

² Council of Europe, Structure and Operation of Local and Regional Democracy-Greece, 2012.

Фиг. 2. Организационна структура – Програма „Каликратис“



Реформата „Каликратис“ осигурява възможност на гражданите да участват в процеса на местното самоуправление като създава и нови институции в териториалното управление – Консултативен комитет, институцията омбудсман, Съвет за интеграция на имигрантите, издаване на „Харта на правата и задълженията на гражданите“ за всяка община.

Разпределението на децентрализираните администрации, региони и общини след Реформата „Каликратис“ е както следва:

Табл. 2. Децентрализиран администрации след Реформата „Каликратис“

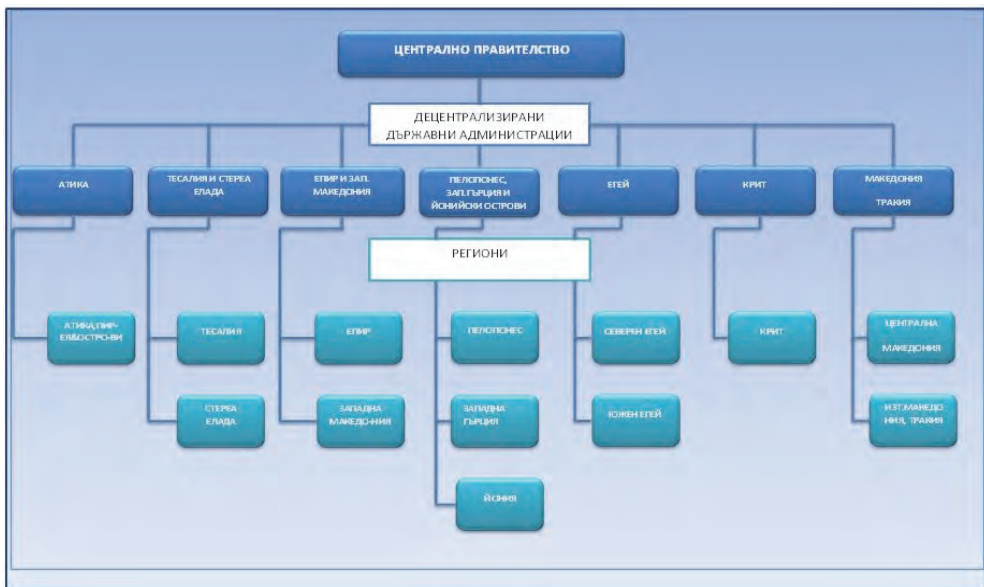
№ по ред	Деконцентрирани администрации	Региони	Общини
1.	МАКЕДОНИЯ – ТРАКИЯ	Източна Македония – Тракия	22
		Централна Македония	38
2.	ЗАПАДНА МАКЕДОНИЯ – ЕПИР	Западна Македония	12
		Епир	19
3.	ТЕСАЛИЯ – ЦЕНТРАЛНА ГЪРЦИЯ	Тесалия	25
		Централна Гърция	25
4.	ПЕЛОПОНЕС – ЗАПАДНА ГЪРЦИЯ – ЙОНИЙСКИ ОСТРОВИ	Пелопонес	26
		Западна Гърция	19
		Йонийски острови	7

5.	АТИКА	Атика	66
6.	ЕГЕЙ	Северен Егей	8
		Южен Егей	34
7.	КРИТ	Крит	24
	ОБЩ БРОЙ	13	325

Източник: Министерство на вътрешните работи, Гърция, 2011 г.

Структурата на децентрализираната администрация и второто ниво на самоуправление в Гърция след проведената Реформа „Каликратис“ е изобразена на следната фигура:

Фиг. 3. Структура на децентрализираната администрация и второ ниво на самоуправление в Гърция след Реформата „Каликратис“



Най-значимите реформи в историята на административната уредба на Гърция през последните две десетилетия допринасят основно за модернизирването на държавата чрез повишаване на ролята и ефективността на местните и регионалните власти. Проведените промени с Плана „Йоанис Каподистриас“ имат за резултат основно пространственото реструктуриране на страната чрез окрупняване на силно раздробените местни общности (кметства) в по-големи общини.

Административната система на управление, съгласно Закон 3852/2010, известна като Програма „Каликратис“, въвежда следните схеми на управление на първо и второ ниво на самоуправление:

Фиг. 4. Организационна структура на управлението след Реформата „Каликратис“



Същевременно модернизирването на регионалните отдели и на първото ниво местни власти се осъществява посредством специална програма за административна реформа, наречена „Kleisthenis“, чрез която се цели въвеждането и приложението на информационните технологии в цялата административна система на държавата.

Основната задача на местните власти в Гърция е да се грижат за социалните, икономическите, културните и интелектуалните интереси на своите граждани в съответствие с конституционните разпоредби. Общините и общностите имат неограничени правомощия относно местните дела като основните им отговорности касаят предоставянето на комунални услуги, поддръжката на пътища и градоустройство, осигуряването на детски ясли и градини, социални дейности, опазване на околната среда, предоставяне на лицензи и др. Префектурите отговарят за икономическото, социалното и културното развитие като не се месят в задълженията на общините.

Според новите законодателни разпоредби (Закон 2503/97), уреждащи децентрализираното управление в Гърция и адаптирането на гръцката държавна администрация към новото устройство, регионите са децентрализирани административни единици със собствена организация. Регионите имат много съществена роля в новата схема на управление. Те имат собствен бюджет, държавни служители и съвременни механизми за управление на кредити за регионални проекти. Тези кредити се отпускат или от национални фондове, или от фондове, осигурени от програми на ЕС. Според чл. 24 на Правилника за общините и общностите всички местни дела са отговорност на общините и общностите, чието основно задължение е да се грижат за социалните,

икономическите, културните и интелектуалните интереси на своите граждани в съответствие с конституционните разпоредби.

Що се отнася до общините и общностите, местните дела касаят всички въпроси, чийто обхват не прехвърля териториалните им граници. Префектурните власти са местни органи с общи прерогативи да упражняват обществена власт, и всички техни отговорности са изключително в рамките на териториалните им граници. Критерият за разграничаване на отговорностите на второ ниво – местни власти (префектурите) и първо ниво – местни власти (общините и общностите) по различни местни проекти, е територията, отнасяща се към всяка местна управа.

Второто ниво местни власти упражнява власт само ако даденият въпрос надминава обхвата на общината или общността (напр. местни пътища, междуобщински проекти) или ако прерогативите принадлежат на първото ниво местни власти, но не могат да бъдат приложени на това равнище, тъй като необходимата инфраструктура и ресурси са на разположение само на второто ниво местни власти.

Задачите на централната власт (с изключение на отдел „Гражданска авиация“), които съответстват на отговорностите на префектурите, могат да бъдат делегирани чрез президентски указ като същевременно им се осигурят ресурсите, необходими за осъществяването им.

Префектурните власти са приели всички отговорности на старите префектури и държавни префектурни служби, които са съществували преди те да бъдат установени през 1994 г., с изключение на въпроси, свързани с общинската собственост и (1) националната отбрана, министерствата на външните работи, икономиката и правосъдието; (2) надзора над първото ниво местни власти; (3) гръцката национална статистическа служба към Министерството на икономиката; (4) пограничните станции за наблюдение на здравето на животните и други регионални служби на Министерство-то на земеделието.

Префектурните власти отговарят за икономическото, социалното и културното развитие на техните региони. Те не наблюдават първото ниво местни власти и не се месят в техните задължения. Не съществува йерархична зависимост между различните нива на местно самоуправление.

Всяка регионална власт представлява обособена децентрализирана административна единица. Нейните задължения включват услугите, които предоставя на цялата си територия, включително и услугите в префектурата и отговорностите на генералния секретар на региона, който е представител на държавната администрация на регионално равнище. Регионалните органи имат пълната и решаваща власт да упражняват правата на държавната администрация на регионално ниво. Регионалните власти са отговорни за наблюдението на първо и второ ниво местни власти и за предприемането на необходимите мерки за тяхното нормално функциониране и за приложението на системата на административна децентрализация.

В основни линии регионите прилагат националната политика и политиката на ЕС, свързана с икономическото, социалното и културното развитие на тяхната територия. Подпомагат дирекциите на централната власт и правителството в очертаването на политиката за регионално развитие. Прилагат държавната политика на регионално ниво, като играят изпълнителна роля за координирането и наблюдението на определени правителствени политики и служат за връзка между централната власт и гражданите и техните проблеми. С решение на своите общински съвети две или повече общини могат да си сътрудничат в изпълнението на проекти, в осигуряване на оборудване и материали за предоставянето на услуги, както и при планиране на програми за развитие на територията им.

Междубщинските споразумения за сътрудничество подпомагат сътрудничеството между съседни общини и общности. Те са свързани с въпроси, касаещи техните отговорности и прилагането на мерки с по-широк обхват за дадената географска област.

По тези споразумения могат да участват само първо ниво местни власти. Те дават възможност на местните власти да делегират отговорности на други местни власти, както и да осигуряват помощ при изпълнението на дадена задача. Ако общината или общността не може да се справи сама с дадени технически или икономически проблеми, възникнали от една или повече задачи, такова споразумение ѝ позволява да получи помощ при осъществяване на своите задължения.

Турският модел на децентрализация

Република Турция е разделена на 81 вилаета, управлявани от назначен валия. Всеки от вилаетите се състои от няколко околии. Административният център на вилаета формира централна околия, която се ръководи от заместник-валията на вилаета. Всички останали околии във вилаета имат каймаками (околийски управители), назначавани от президента по предложение на Министерството на вътрешните работи.

Обикновено всяка околия се състои от една община, чийто кмет се избира в преки избори от населението. Когато една околия е прекалено голяма по територия и население, се обособява повече от една община. Географските региони са 7 на брой.³

Административната реформа на местното самоуправление в Турция има значителен напредък, основаващ се на вече приетите конституционни текстове, а след 2005 г. и като нормативни изменения на:

Закона за общините – №5393/2005;

Закона за голямата градска община – №5216/2004;

Закона за специализираната областна администрация – 5302/2005;

Закона за селото – 442/1924.

Това дава възможност постепенно да се създадат условия за еднакво развитие на общините в Република Турция. Конституцията отдава специално значение на местните власти и в няколко разпоредби определя принципите, по които ще функционират и ще изграждат административното управление. Основният принцип на структурата на управление на Турция е определен в чл. 123 на Конституцията от 1982 г.:

„Управлението представлява едно цяло със своите структури и задължения и се регламентира със закон. Създаването и задълженията на управлението се основават на принципите на централизираната и децентрализираната власт. Публичното юридическо лице на управлението се създава със закон или президентски указ.“⁴

Принципите, произтичащи от основополагащия чл. 127 от Конституцията на Турция за местното управление са:

Местните администрации (местните власти) са публични юридически лица, създадени, за да покрият общите нужди на населението в областта, общината и селото.

Създаването, задълженията и правомощията им се регламентират със закон в съответствие с принципа за децентрализация.

Органите за вземане на решения се определят с избори.

³ Dulupçu, M. A. (2005). Regionalization for Turkey an illusion or a cure?, *European Urban and Regional Studies*, 12 (2), pp. 99 – 115.

⁴ Държавен вестник на Турция, №17863/18.10.1982 г., Закон №2709 – Конституция на Република Турция, публикуван на 09.11.1982 г.

Министърът на вътрешните работи разполага с правото да отстрани от длъжност до окончателно съдебно решение местни административни органи или членове на тези органи при предприето следствено или съдебно производство с обвинение за престъпление по служба.

Изборите за местна администрация се провеждат веднъж на пет години.

Централната власт има настоящически правомощия над местните администрации. Целта на административното настояничество е осигуряване на единството на публичните функции, спазване на принципа за целостта на администрацията и защитата на обществения интерес.

Взаимоотношенията между институциите се регламентират със закон.

Местните власти могат да създават обединения с разрешение на Министерския съвет.

Със закон може да се въвеждат специални форми на управление

На местните администрации се осигуряват източници на приходи, пропорционални на техните задължения.

Табл. 3. Конституционни промени на административната реформа в Турция

№ по ред	КОНСТИТУЦИЯ ЗАКОН	ОБЩИНА	ОБЛАСТ	ЗАБЕЛЕЖКИ
1.	1921 г. Закон за основната организация (<i>Teşkilat-ı Esasiye Kanunu</i>)	Частична автономност на подобщина. Не се признава автономност на общините Управлението на подобщината е с три органа: Общо събрание на подобщина Управителен съвет Управител на подобщина (<i>nahiye, bucak</i>) Кметът на Истанбул се назначава от централната власт Членовете на Общото събрание на Истанбул се назначават от Падишаха Кметовете на другите общини от провинцията се назначават от избраното Общо събрание	Автономност на област Управлението на областта е с три органа: Общо събрание на областта – с пряк избор, двугодишен мандат Управителен съвет Председател на областта – избира се измежду членовете на Общото събрание	

2.	1924 г.	<p>Въвежда се „принципа на децентрализация“ за местните власти, но без правомощия за тях</p> <p>Приет е специален Закон за Община Анкара – кметът на Анкара се назначава от централното правителство</p> <p>Структуриране на органите на общината:</p> <p>Кмет на община</p> <p>Съвет на общината</p> <p>Общо събрание на общината</p>	<p>- Приема юридическите лица на областите</p>	<p>- Приема се Закон 1580 от 1930 г. – Закон за общините, отнасящ се до всички общини</p> <p>- В Истанбул областта и общината са обединени – областният управител е и кмет на града, а кметът на Анкара се избира от министъра на вътрешните работи</p> <p>- Общините се възприемат като провинциални структури на централната власт – „модел на централизирана бюрокрация“</p>
	1961 год.	<p>Чл. 112 от Конституцията обосновава управлението на принципите на централизация и децентрализация</p> <p>Чл. 116 от Конституцията определя местните власти като юридически лица, покриващи нуждите на областта, малкия град и селото</p> <p>Въвежда се разпоредбата „осигуряване на източници на приходи, пропорционални на задълженията“</p>	<p>- Със Закон 307 от 1963 г. се изменя Закон 1580 от 1930 г. и се премахва утвърждаването на избраните кметове от областния управител или от Президента</p>	<p>- Приети са най-всеобхватните разпоредби, касаещи местното управление</p> <p>- Приета е разпоредба за избор от народа на „главните органи за взимане на решения“ на местните власти, а загубата на ква-</p>

		Със Закон 307 от 1963 г. кмета на общината се избира „от страна на народа, с едностепенен избор по мажоритарния принцип“		<p>лификация на орган се извършва по съдебен ред</p> <ul style="list-style-type: none"> - Избора на Общите събрания на общините е по метода на „пропорционално представителство“ - За балансиране на властта на кмета на общината Общото събрание е с правомощия за „отправяне на питания“
4.	1982 год.	- Органите за взимане на решение – Общото събрание на общината и Общото събрание на старейшините на селото встъпват в длъжност чрез избори	- Конструирането на Общото събрание на областта е чрез избори	<ul style="list-style-type: none"> - Най-подробно регламентирани от Конституцията и структурата на местните власти - Централната власт има правомощия на административно настояничество над местните власти - Разширява административното настояничество над местните власти - Изборите за местна власт се провеждат на пет години

Източник: Авторова разработка.

В Турция функционират два вида общини – община и голяма градска община, които се степенуват като областни общини, общински общини и малки градски общини. Големите градски общини също имат двустепенна система, състояща се от голяма градска община на район и голяма градска община.

В новия Закон за общините – Закон 5393/2005⁵, чл. 3, а) и б), са дадени както определенията, така и органите на общината:

а) „Община: Публично юридическо лице, притежаващо административна и финансова автономност, създадено с цел да покрива местните съвместни нужди на жителите на малкия град, чиито органи за вземане на решения се формират чрез избор от страна на избирателите;

б) Органите на общината са: Общо събрание на общината, Общински съвет и кмет на общината.“

Общото събрание на общината е органът за вземане на решения на общинската администрация и се избира пряко от народа за срок от пет години.

Табл. 4. Брой на членовете на Общото събрание на общините в Турция

№ по ред	Население на общината	Брой на членовете на Общото събрание
1.	До 10.000	9
2.	10.001 – 20.000	11
3.	20.001 – 50.000	15
4.	50.001 – 100.000	25
5.	100.001 – 250.000	31
6.	250.001 – 500.000	37
7.	500.001 – 1.000.000	45
8.	Над 1.000.000	55

За конструирането на Общото събрание на голямата община не се провеждат отделни избори, а една пета от членовете, получили най-много гласове на Общите събрания на районните общини в рамките на голямата община са същевременно и членове на Общото събрание на голямата градска община. Кметът на голямата градска община е и председател, а кметове на районните общини са членове по право на Общото събрание на голямата градска община⁶. Основните функции на Общото събрание са обсъждане и приемане на стратегическия план и инвестиционните и работни програми, приемане на бюджета и окончателната сметка, както и годишния доклад за дейността, обсъждане и утвърждаване на устройствените планове, приемане на плана за околната среда на областта в големите градски общини и областни общини.

В голяма степен обаче процесът на централизация в Република Турция създава условия за относителна децентрализация на управлението, макар че са налице силни ангажименти на местната власт по отношение на локалното управление. На практика с конституционните промени от 1982 и 2017 година се утвърждават „правомоцията на административно настояничество“ на централната власт над местното управление в сравнение с промените в основния закон от 1961 г.

⁵ ДВ на Турция, бр.25874/13.07.2005 г., Закон 5393 – Закон за общините.

⁶ ДВ на Турция, бр.25531/23.07.2004 г., Закон 5216 – Закон за голямата градска община, чл. 12.

Табл. 5. Управителни органи на звената на местното управление в Турция⁷

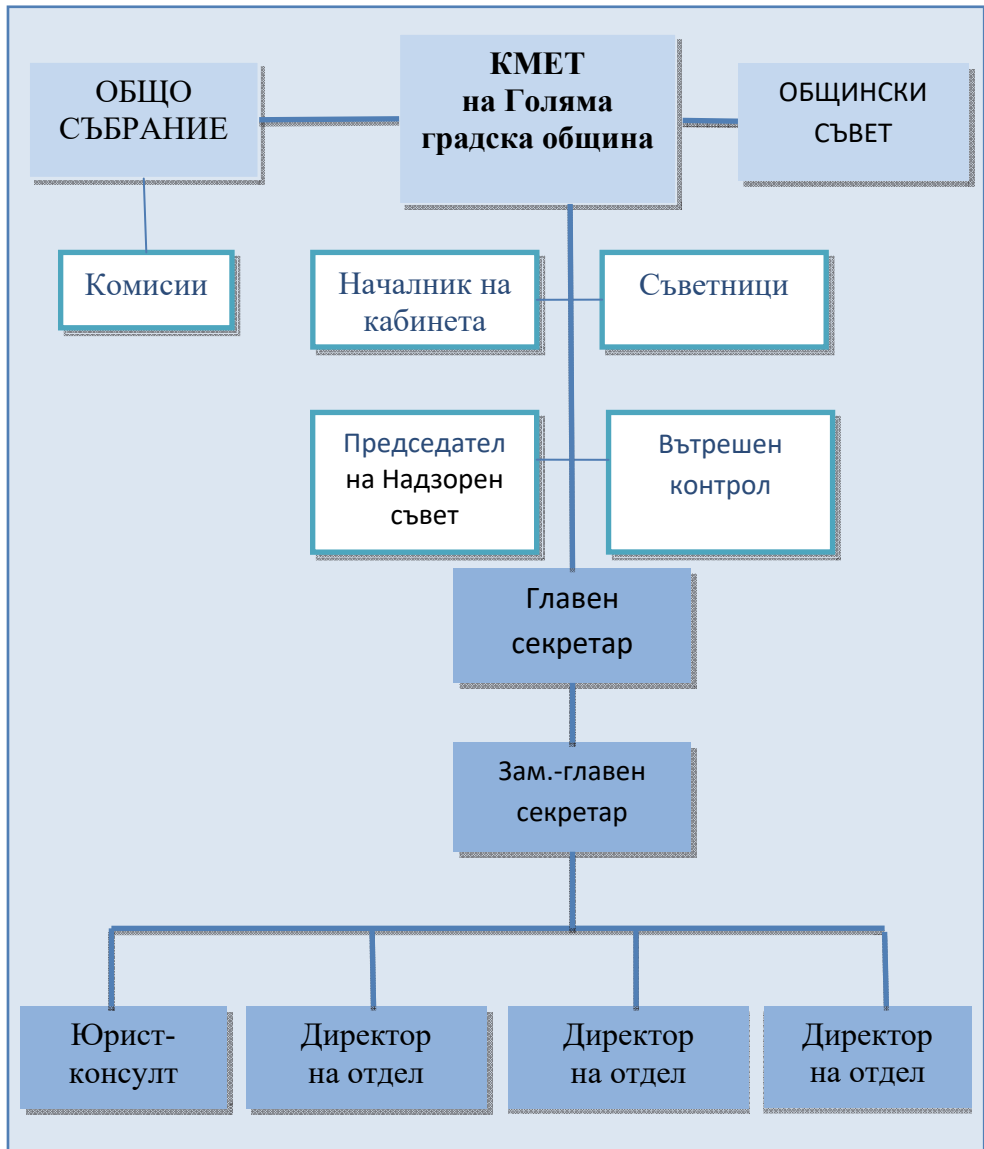
Звена	Органи	Основни характеристики
Областна специализирана администрация (ОСА)	Областно общо събрание (ООС)	Орган за взимане на решения. Избира се пряко от народа. Общото събрание избира председателя си измежду членовете си.
	Областен съвет	Консултативен орган, частично орган за взимане на решения и изпълнителен орган. Състои се от избрани и назначени членове. Половината от членовете (5) се избират измежду ООС; останалата половина (5) се избират от областния управител измежду ръководителите на звена. Областният управител председателства Областния съвет.
	Областен управител	Глава, изпълнителен орган и представител на ОСА. Назначаване се от централната власт. Председателства Областния съвет.
Община	Общо събрание на общината (ОСО)	Орган за взимане на решения. Избира се пряко от народа. Кметът на общината председателства Общото събрание.
	Съвет на общината	Консултативен орган, частично орган за взимане на решения и изпълнителен орган. Състои се от избрани и назначени членове. Половината от членовете (3 – 5) се избират измежду ОСО; останалата половина (3 – 5) се избират от Кмета на общината измежду ръководителите на звена. Кметът председателства Съвета на общината.
	Кмет на общината (КО)	Глава, изпълнителен орган и представител на общинската администрация. Избира се пряко от народа. Председателства Общото събрание на общината и Съвета на общината.
Голяма градска община (ГГО)	Общо събрание на ГГО	Орган за взимане на решения. Състои се от членове, избрани по косвен път (кметове на районни общини и общини от първа степен, и част от членовете на Общото събрание). Общото събрание се председателства от Кмета на ГГО.
	Съвет на ГГО	Консултативен орган, частично орган за взимане на решения и изпълнителен орган. Състои се от избрани и назначени членове. Половината от членовете (5) се избират измежду Общото събрание ГГО; останалата половина (5) се избират от Кмета на ГГО измежду ръководителите на звена. - Кметът на ГГО председателства Съвета на ГГО.

⁷ Arıkoğlu, E. (2008), Yerel Yönetimler ve Organları: Organlar Arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi (164-165), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

	Кмет на ГГО	Глава, изпълнителен орган и представител на администрация на ГГО. Избира се пряко от народа. Председателства Общото събрание на ГГО и Съвета на ГГО.
Село	Сдружение на селото	Орган за взимане на решения. Състои се от всички избиратели, живущи в границите на селото.
	Кмет на селото	Глава и изпълнителен орган на селото. Избира се пряко от Сдружението на селото. Глава на Общото събрание на старейшините.
	Общо събрание на старейшините	Орган за взимане на решения. Състои се от избрани членове (членове, избрани пряко от Сдружението на селото) и членове по право (имамът и учителят на селото). Общото събрание на старейшините се председателства от кмета на селото.

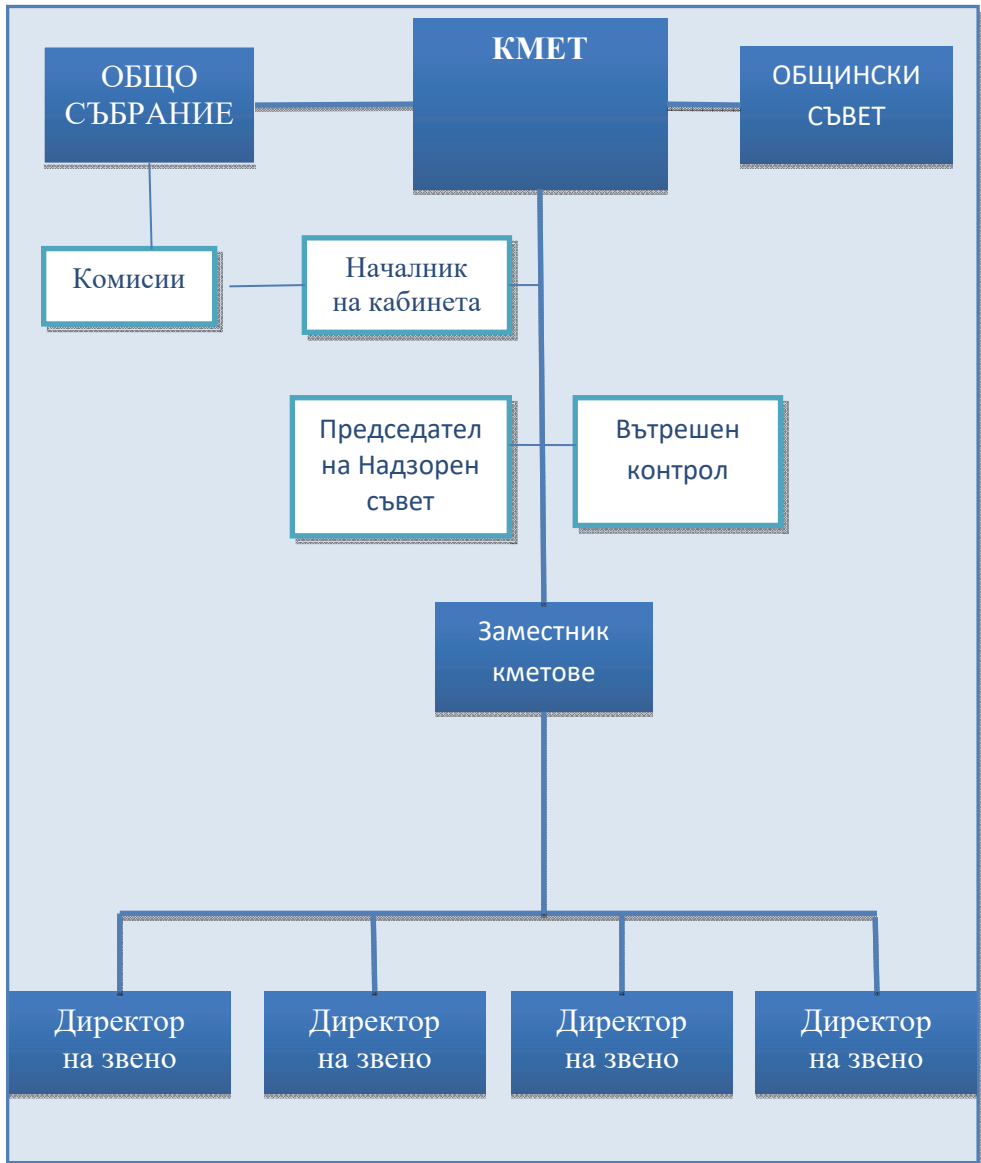
От 1963 г. кметът на общината се избира пряко от народа. Кметът и Общото събрание на общината се избират едновременно за срок от пет години. Кметът на общината има правото да назначава целия персонал и всички ръководители на администрацията. Генералният секретар на общината и генералните директори на свързаните дружества, които са в структурата на големите градове, се назначават от министъра на вътрешните работи по предложение на кмета на общината. Кметът предоставя информация на Общинския съвет, който е без правомощия за назначаването на общинските служители и ръководството на общината. Съгласно чл. 37 от Закон 5393 – Закона за общините, „кметът е глава на общинската администрация и представител на юридическото лице на общината“, което се изразява едновременно в управление на общината и председателстване на Общото събрание и на Общинския съвет.

Поради това че е и председател на Общото събрание на общината, и на Общинския съвет, кметът на общината е с правата да определя и управлява целия дневен ред и решенията на общината.

Фиг. 5. Организационна структура на Голяма градска община⁸

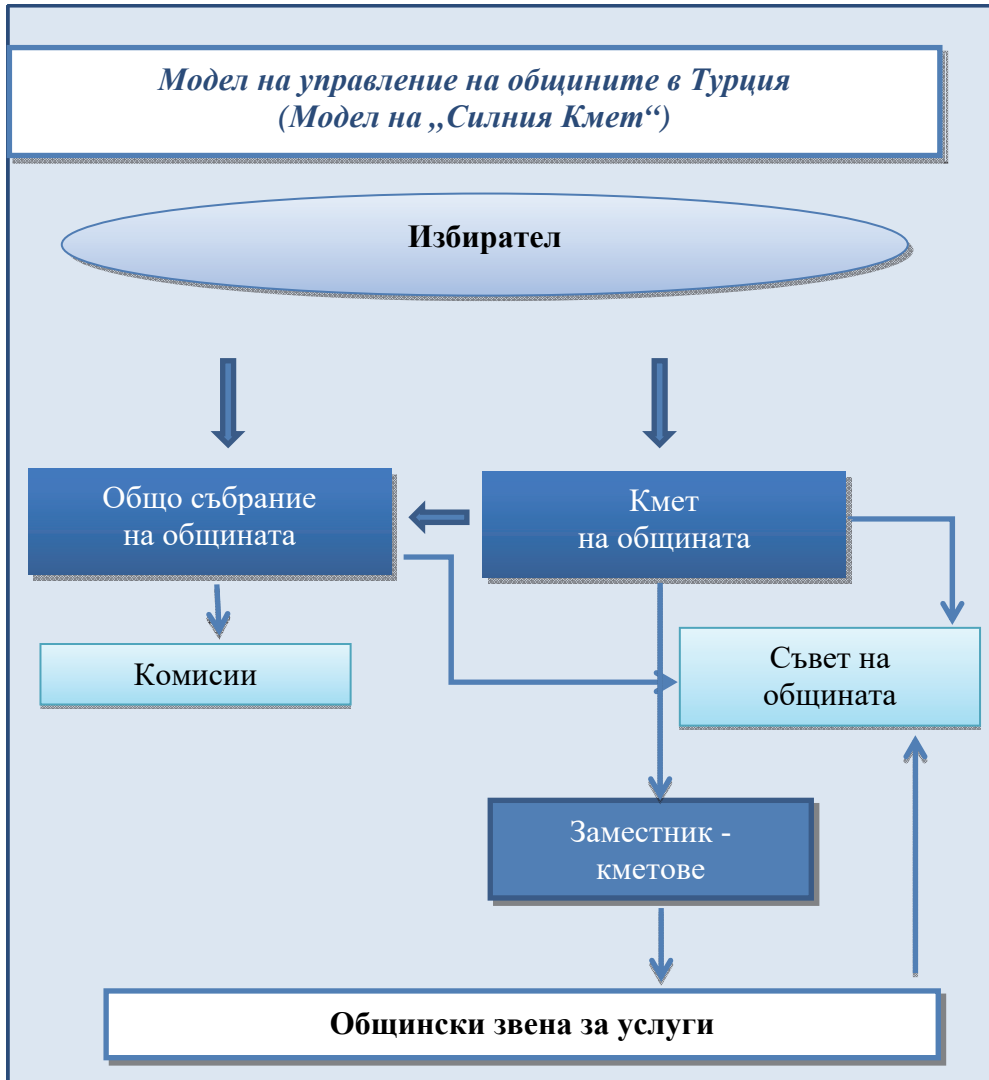
Организационната структура на общината е определена в Закона за общината включва изборните (кмет на община и членовете на Общото събрание на общината) и професионалните (шатни) служители. Законът за общините въвежда ограничение за разходите за персонала – те не могат да надвишават 30% от бюджета на общината.

⁸ Съюз на общините в Турция, Анкара, май 2015 г., Местно самоуправление в Турция.

Фиг. 6. Организационна структура на другите общини⁹

Местните власти в Турция имат ясно изразен модел на разделение на органа за взимане на решения и изпълнителния орган. Възможността за намеса на Общото събрание в изпълнителните функции е ограничена и се налага моделът на „силен кмет“ в местното самоуправление.

⁹ Пак там.

Фиг. 7. Модел на управление на общините в Турция¹⁰

Като органи за вземане на решения Общите събрания се възприемат като най-представителни за действията и законността на местните власти.

Съветът на общината в системата на местната администрация е натоварен с функциите както на изпълнителен, така и на консултативен орган. Споровете между кмета и Съвета се решават от Общото събрание на общината.¹¹

¹⁰ Yalçındağ, S.(1992), F.Almanya`da ve Türkiye`de Yerel Yönetimler., Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.

¹¹ Dulupçu, M. A. (2005). Regionalization for Turkey an illusion or a cure?, *European Urban and Regional Studies*, 12 (2), pp. 99 – 115.

Задълженията и правомощията на Областния управител са:¹²

- Да насочва и ръководи структурите на специалната областна администрация, като най-висш орган на тези структури;
- Да управлява в съответствие със стратегическия план, да формира институционалните стратегии и да представя доклад за изпълнението им пред Общото областно събрание;
- Да председателства Областния съвет и да изпълнява решенията на Общото областно събрание и на Областния съвет;
- Да контролира специализираната областна администрация, нейните институции и предприятия;

Главният секретар изготвя и предоставя услугите на специализираната областна администрация от името на областния управител и носи отговорност пред него за тяхното изпълнение. Общинският управител – каймакам, е по-ниската степен на управление на областното управление в общината. Общинският управител е представител само на правителството и е под йерархическото управление и контрол на областния управител. Президентът назначава общинския управител по предложение на министъра на вътрешните работи. Под ръководството на общинския управител в общината функционира административен съвет.

Основните характеристики на местното самоуправление и взаимодействието им с централната власт са:

Управлението на местните въпроси се упражнява от местните власти на първо и второ ниво. За управлението на местните въпроси съществува презумпция за компетентност в полза на местните власти. Обхватът и категориите на местните въпроси, както и тяхното разпределение към всяко ниво, се определят със закон. Законът може да възложи на местните власти упражняването на правомощия, представляващи мисия на държавата.

Местните власти се ползват с административна и финансова независимост. Техните представители се избират чрез всеобщо и тайно гласуване, както е предвидено по закон.

Законът може да предвижда задължителни или доброволни сдружения на местните власти да изпълняват дейности, да предоставят услуги или да упражняват компетенции, принадлежащи на местните власти.

Държавата упражнява надзор над местните власти, който се състои преди всичко в контрол за законосъобразността, но не може да се възпрепятства тяхната инициатива и свобода на действие. Контролът за законосъобразност се упражнява така, както е предвидено в закона. С изключение на случаите, свързани с прекратяване на служебно правоотношение или суспензия, дисциплинарните санкции на избраните администрации на местните власти се налагат само с едновременно становище на съвет, съставен от мнозинството от съдиите, както е предвидено по закон.

Държавата приема законодателни, регулаторни и фискални мерки, необходими за осигуряването на финансовата независимост и средствата за изпълнението на мисията и упражняване на правомощията на местните органи като същевременно гарантира прозрачността при управлението на тези средства. Въпросите, свързани с разпределението на данъците или таксите между местните власти, предоставени в тяхна полза и събирани от държавата, се определят със закон. Всяко прехвърляне на правомощия от централната или регионалните администрации на държавата към местното управление също води до прехвърляне на съответните средства. Въпросите, свързани

¹² ДВ на Турция, бр.25745/04.03.2005 г., Закон за специализираното областно управление, чл. 30.

с определянето и събирането на местните приходи директно от местните власти, се определят със закон¹³.

Можем да заключим, че същността на общинското самоуправление и неговата демократична легитимация в Турция се базира на факта, че пред ставителното изборно тяло за вземане на решения на общината ръководи цялостната ѝ дейност, но в този процес е важна и ролята на държавата. Почти навсякъде, независимо от известни модификации, този орган е общинският съвет, който се формира въз основа на общо, пряко, свободно, равно избиращо право с тайно гласуване. При избора на общинското представителство съществуват различия по отношение на системата на избиране и разпределяне на мандатите.

Такива са налице и при начина на формиране на избиращите райони, законово-регламентиране на броя на общинските представители (съветници), продължителността на мандата им и по отношение на избора на ръководството на общината. Държавната администрация се организира съгласно принципа на децентрализация и ефективност на управлението в Турция. Административното деление на страната се основава на геоикономически, социални и транспортни условия за ефективно управление на турските общини.

Заключение

Развитието на процеса на децентрализация е съществен фактор за ефективно местно самоуправление, релевантно на постановките в Европейската харта за местното самоуправление, чиято степен на ефективност се отличава на национално и на общинско ниво, установимо чрез анализ в две селектирани държави, намиращи се в два различни периода на процеса на членство в ЕС – Гърция и Турция и имащи национално специфични отговорности по нива на управление и съответни възможности за усъвършенстване.

В много страни общинското ниво има тенденция да управлява услуги в общността. Общинските отговорности не винаги са точно определени. Регламентите често се позовават на общата клауза за компетентност или „принцип на субсидиарност“. Този принцип дава на местните власти изричната свобода да действат в най-добрия интерес на местно ниво.

Необходимо е да се прави разлика между компетенции и функции. За всяка област на отговорност могат да бъдат разграничени различни ключови функции: регулиране, функциониране, финансиране и докладване. Често субнационалните правителства действат като „разплащателни агенти“, изпълнявайки тези делегирани функции с малко или никакво правомощие за вземане на решения или пространство за маневриране и тези отговорности за харчене могат да представляват голяма тежест за бюджета им.

Вместо ясно разделение на отговорностите, повечето отговорности се споделят между нивата на управление и тенденцията към споделяне на отговорностите се е увеличила през последните десетилетия. Тъй като субнационалните правителства са вградени в националните законодателни рамки, наистина изключителни компетенции рядко съществуват.

Необходимостта от споделяне на отговорности може да възникне по функционални причини – както е обичайно между общинските и регионалните нива около въпроси на транспорта и инфраструктурата, околната среда и водите, културата и туризма, комуникацията или икономическото развитие. То може да възникне и по причини за финансиране, като например за социални услуги. Тази взаимна зависимост изисква

¹³ Bayırbağ, M. K. (2013). Continuity and change in public policy: Redistribution, exclusion and state rescaling in Turkey. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37 (4), pp. 1123 – 1146.

ясно разпределение на функциите, ясно разбиране кой какво прави от всички страни и добре развити механизми за координация.

Независимо от избрания път децентрализацията е безкраен процес: модифицирането на системата за управление предполага непрекъснато адаптиране към новата система. Във вече децентрализирана система децентрализацията е по-скоро процес на преконфигуриране на многостепенната система. Тя може да се осъществи без големи прехвърляния на отговорности, но повече корекции на сегашната система с някои преназначавания на функции или фискални ресурси.

Децентрализацията също е динамичен процес. По този начин двигателите за реформи могат да варират във времето в зависимост от политическия, икономическия, социалния и бюджетния контекст.

Литература:

1. Георгиев, Л., Децентрализацията – разбирана и правена в сп. Публична Администрация, книжка 2, София, 2008.
2. Канев, Д., Мениджмънт и комуникации в политиката, Фондация „Фридрих Елберт“, София, 2006.
3. Arıkoğuş, E. (2008), Yerel Yönetimler ve Organları: Organlar Arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi (164-165), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
4. Bankova, I. Administrative Conflicts in Bulgarian Regional Development Policy – Current Situation, Trends, Possible Solutions. Regionalisation and Regional Policy in Central and Eastern Europe. Book Selected Revised Papers from the 21st NISPAcee Annual Conference ‘Public Administration Of The Future’, 16-18 May 2013. Belgrade, Serbia. 2014. ISBN 978-80-89013-73-9. p.305-317.
5. Bayırbağ, M. K. (2013). Continuity and change in public policy: Redistribution, exclusion and state rescaling in Turkey. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37 (4), pp. 1123 – 1146.
6. Dulupçı, M. A. (2005). Regionalization for Turkey an illusion or a cure?, *European Urban and Regional Studies*, 12 (2), pp. 99 – 115.
7. Petrova Teodora, Petrov Zhivo, (2020). Alternative Approaches for Long-Term Defence Planning, Proceedings of SOCIOINT 2020-7th International Conference on Advances in Education and Social Sciences, 20-22 January, 2020-Dubai, U.A.E., pp. 818-825, ISBN 978-605-82433-8-5.
8. Mensah, Adelina Maria and Luciana Camargo Castro, Sustainable resource use and sustainable development: a contradiction?! Zentrum for Entwicklungsforschung (ZEF), Center for Development Research. University of Bonn. November. 2014. – p.4-8.
9. National Academy of Science. Simon S. Kuznets 1901-1985: A Biographical Memoir by Robert W. Fogel. Biographical Memoirs. Volume 79. Published 2001 by The National Academy Press. Washington D.C. p. 209 - 210.
10. Yalçındağ, S. (1992), F.Almanya`da ve Türkiye`de Yerel Yönetimler., Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
11. Osman, Ferdous Arfina. Public policy making: theories and their implications in developing countries. *Asian affairs* Vol: 24 Iss:3. 2002. pp. 37-52.
12. ДВ на Турция, бр.25745/04.03.2005 г., Закон за специализираното областно управление чл. 30.
13. Държавен вестник на Турция, №17863/18.10.1982 г., Закон №2709 – Конституция на Република Турция, публикуван на 09.11.1982 г.
14. www.kallikratis.yypes.gr.
15. Council of Europe, Structure and Operation of Local and Regional Democracy-Greece, 2012.
16. Съюз на общините в Турция, Анкара, май 2015 г., Местно самоуправление в Турция.