



Териториални промени в България – минало, настояще и бъдеще

Десислава Калчева*

1. Въведение

Въпросите, свързани с административно-териториалните реформи се поставят периодично в дневния ред на публичните обсъждания. През последните години се наблюдават административно-териториални промени в държави като Гърция, Дания, Германия, Румъния, Словения, Чехия, Северна Македония. Ако ограничим вниманието си до общинското (най-ниското) ниво и до първите десетилетия на 21-ви век, можем да идентифицираме повече от дузина европейски държави, които променят административните граници чрез сливане (Swianiewicz et al., 2017). Предварителните данни от последното преброяване в България, обезлюдяващите се общини, силната зависимост на общините от държавните трансфери и успоредно с това желанието на някои населени места да обособят отделна община, засилват актуалността на темата.

Административно-териториалните реформи могат да бъдат инициирани отгоре надолу (top down manner) – стимулирани и подкрепяни от централната власт (най-често реформи, свързани със сливане на общини) или да бъдат инициирани отдолу нагоре - развиват се по-скоро спонтанно и се свързват със създаването на общини чрез отделяне. Общинските разделения обикновено не са резултат от съзнателна политика на централното правителство, а по-скоро възникват в резултат на натиск отдолу нагоре от местните политически елити и местните общности (Swianiewicz et al., 2018).

Целта на настоящата разработка е да изследва опитът по отношение на

териториалните реформи на ниво община в България за периода 1990-2020 г., да се представи настоящата ситуация и да се оцени необходимостта от бъдещи териториални реформи по отношение на сливане или разделяне на общини. Изследвано е миналото на административно-териториалните промени на ниво общини и са търсени основните причини довели до общинските разводи. Представена е класификация на факторите довели до създаване на нови общини. Направен е кратък финансов анализ на приходите и разходите на новосъздадените общини. На база изследвания опит и анализ на актуалните нагласи за сливане/разделяне на общини са представени препоръки и възможности за промени.

В разработката като синоними се използват „общини създадени чрез отделяне“, „общински разводи“ и „общински деления“. Използваните методи са исторически анализ, дискриптивен анализ и кабинетно проучване.

2. Административно-териториални реформи (ниво община) за периода 1990-2020г.

Демократичните промени настъпват в България заедно с приемането на нова Конституция, провеждането на изборите за 36-то Обикновено народно събрание и изборите за кмет и общински съвет през октомври 1991 г. Съгласно новата Конституция на Република България, административно-териториалното деление на страната се дели на области и общини. Общината е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление. През 1991 г. България е разделена на 9 области и 273 общини. Към днешна дата областите са 28, а общините 265.

С проведената в края на 1998 г. реформа в административно-териториалното деление на страната съществуващите тогава 9 области се трансформират в 28 области. По същество новите области възпроизвеждат съществуващите до 1987 г. окръжни структури.

Първите териториални промени на общинско ниво са направени през 1991 г., когато с указ на президента на Република България се създават нови шест малки общини (с население между 1852 и 9849 жители) – Антон, Златица, Мирково, Пирдоп, Чавдар и Челопеч. И шестте

* д-р Десислава Калчева
Софийски университет Св. Климент Охридски
хон. асистент в катедра Софтуерни технологии
e-mail: d.kalcheva@gmail.com



общини са съставна част от Софийска област. През 1995 г. 24 общини се превръщат в райони на Столична община.

През 1997 г. се създават две нови общини чрез деление, а именно община Долна баня се отделя от община Самоков и община Гурково се отделя от община Мъглиж. През 1997 г. се създава и една нова община – Приморско. През 1998 г. се наблюдават четири нови общини, създадени чрез деление – община Николаево се отделя от Мъглиж, общините Кричим, Перушица и Стамболийски се отделят от община Родопи. През 2001 г. от община Родопи се отделя още една община - Куклен. През 2003 г. се формира община Сопот, която се отделя от община Карлово. Последната нова община формирана чрез деление в България е община Сърница, която се отделя от община Велинград през 2015 г.

През периода се наблюдават и промени свързани с преминаването на дадено населено място (град или село) от територията на една община към друга. Тези промени са свързани главно с финансово-икономически фактори. Въпреки, че наблюдаваме разнообразни промени, интерес за настоящото изследване представляват само общините, които са създадени чрез отделяне.

Актуалните правни изисквания за създаване на нова или за отделяне на община са: население от над 6000 души в населените места, които ще бъдат включени в общината; наличие на селище - традиционен обединяващ център със социална и техническа инфраструктура, предоставящ услугите на населението; включване на всички съседни населени места, за които няма условия за създаване на отделна община или които не могат да се присъединят към друга съседна община; максимално пътно-транспортно разстояние на населените места от центъра на общината не повече от 40 км; възможност за финансиране на разходите на новосъздадената община с приходи не по-малко от половината от средното им ниво за страната по данни от последния годишен отчет за изпълнението на общинските бюджети.

Когато географските, икономическите, комуникационните, историческите и други причини правят невъзможно изпълнението на някои от условията, Министерският съвет може въпреки това да реши да създаде нова община

Редът за създаване на община е: искане за създаване на община от едно или няколко населени места, изразено с подписка на най-малко 25 на сто от избирателите на тези населени места на съответния общински съвет. Искането е придружено от мнения на кметовете на населените места относно наличието на условията; общинският съвет в срок от един месец установява наличието на условията и се произнася с мотивирано решение, което се изпраща на областния управител; в едномесечен срок областният управител проверява законосъобразността на искането и ако са изпълнени изискванията на закона, предлага на общинския съвет да вземе решение за провеждане на общ референдум в населените места, които да формират новата община в съответствие с изискванията на закона; при положителен вот на избирателите, областният управител представя доклад в Министерския съвет; Министерският съвет приема решение след писмено становище на министъра на регионалното развитие и благоустройството; решението на Министерския съвет за създаване на нова община се изпраща на президента за одобрение. Инициатива за създаване на нова община има съответният общински съвет, областния управител или Министерския съвет.

Основните промени, свързани с критериите за създаване на нова община през изследвания период, са брой на населението и максимална отдалеченост на населените места от центъра на общината. Действащите условия за периода 1990-1998 г. са: минимален брой на население от над 4000 души в населените места, които ще бъдат включени в общината; максимално пътно-транспортно разстояние на населените места от центъра на общината не повече от 20 км. След промяната, минималния брой население за нова община е 6000 души и максималната отдалеченост на населените места от центъра – 40 км.

През периода 1997-2020 г. наблюдаваме създаването на девет нови общини чрез отделянето им от по-голяма община (община-майка). Според националният регистър за населени места на НСИ има създадена и една нова община – Приморско. Общината е създадена от териториите на две общини Царево и Созопол. Община Приморско не е в обхвата на анализа, тъй като не се определя като община



създадена чрез отделяне.

В таблица 1. са представени общините създадени чрез отделяне през периода 1990-2020 г. Представено е изменението на населението на общините-майки и новите общини преди и след промените.

Таблица 1. Общини създадени чрез отделяне(1990-2020)

Година	Община	Население преди разделянето	Население след разделянето	Нова община	Население първа година след разделянето
1997	Самоков	48787	41967	Долна баня	4787
1997	Мъглиж	24971	13496	Гурково	5943
1998	Мъглиж	18720	13556	Николаево	5090
1998	Родопи	78418	40880	Кричим	8796
				Перущица	5445
				Стамболийски	23069
2001	Родопи	40783	33933	Куклен	6579
2003	Карлово	69415	57326	Сопот	10668
2014	Велинград	40148	34511	Сърница	4820

Източник: НСИ, собствени изчисления

От данните в таблицата се констатира, че по-голямата част от новосъздадените общини са с население под 6000 души. Това се обяснява с факта, че до 1998 г. едно от законовите условия за създаване на нова община чрез деление е състава на новата община да е минимум 4 хил. души. Създадената през 2003 г. община Сопот отговаря на новото изискване за население от минимум 6 хил. души. Последната новосъздадена община Сърница обаче е с население от 4820 души.

В научната литература съществуват класификации на общинските деления. Една такава класификация представя проф. Pawel Swianiewicz. Според него видовете общински деления могат да бъдат:

- Even-stevens – общините, които се отделят са сравнително сходни по население. Наблюдават се два обособени центъра с прилежащи села, а отделните центрове са сходни като финансова самостоятелност, големина и други основни финансови показатели.

- Nestling flying the nest – много малка нова община се отделя от голяма донорска община, донорската община е поне 5 пъти по-голяма по население от отделящата се община.

- Young grown-ups leaving the nest – по-малка новосформирана община се отделя от по-голяма донорска община, но донорската община

е между 2 и 5 пъти по-голяма от новосформираната община.

На база данните за населението в общините-майки и новосъздадените общини, представени в таблица 1. може да обобщим, че в България не се наблюдават общински деления, попадащи в група „Even-stevens“. В групата “Nestling flying the nest” попадат три случая - отделянето на община Долна баня от община Самоков, отделянето на община Перущица от община Родопи и отделянето на община Сърница от община Велинград. В група „Young grown-ups leaving the nest” се класифицират останалите деления, а разликата между населението на донорската и новосформираната община варира между два и пет пъти.

За да се отговори на въпроса какви са причините довели до общинските деления е проведено кабинетно проучване. Изпратена е анкетна карта до всички общини, които са създадени чрез деление със следните въпроси:

Въпрос 1. Какви са основните мотиви за отделянето на община X от община Y през уууу? Считате ли, че след промяната гражданите се включват по-активно в местната политика?

Въпрос 2. Как определяте финансовото състояние на общината през последните години? Отчита ли се повишаване на



финансовата автономност и на местните приходи?

Въпрос 3. Общината успява ли да изпълни капиталовата си програма през последните години. Наблюдават ли се структурни проблеми и осъществяват ли се основните инфраструктурни общински обекти.

Въпрос 4. Предвид отрицателните демографски процеси в страната, как бихте оценили възможността за сливане с по-голяма и финансова независима община. Какви основни негативни и положителни страни виждате в това.

Отговори постъпиха от пет общини (55% от запитаните). Информация за мотивите за общинските разделения на неотговорилите общини е набрана от публично-достъпни източници, публикации в регионалните медии и прессъобщения.

2.1. Основни мотиви за общинските разводи

За да идентифицираме и групираме факторите, които стоят зад инициативата за общинските разводи използваме модел, разработен от Pawel Swianiewicz. Авторът обособява няколко групи фактори, сред които:

❖ Институционална обстановка (национално ниво) – правна рамка и политики

на централното правителство;

❖ Реализация на инициативата за отцепване;

❖ Местни политически фактори – силна опозиция заинтересована от отделяне, граждански натиск, наличие на политик на централно ниво – покровител на отцепването

❖ Икономически фактори (фактор на околната среда) – отделяне на “богатите“; усещане за експлоатация, желание за провеждане на собствени политики и управление на собствен бюджет;

❖ Културен/идентичен натиск (фактор на околната среда) – спомен за минало собствено местно самоуправление; наличие на два силни общински центъра; голямо разстояние до кметството/достъп до услуги

Pawel Swianiewicz разработва своя модел въз основа на модела на Erlingsson. Erlingsson (2005) посочва три възможни движещи сили на инициативи за отцепване в своя модел: икономически, културни (които в нашата формулировка може до голяма степен да бъдат идентифицирани с местната идентичност) и политически тласък.

Мотивите за общинските деления според представената по-горе класификация и на база постъпилите отговори от общините са представени в Таблица 2.

Таблица 2. Мотиви за общински разводи, посочени в анкетните карти на общините

Община	Институционална обстановка (национално ниво)	Фактори на околната среда		Културна идентичност
		Местни политически фактори	Икономически фактори	
Долна баня	-	-	X	-
Гурково	-	-	X	-
Николаево	-	-	X	X
Кричим	-	-	X	X
Перущица	-	-	X	X
Стамболийски	-	-	X	-
Куклен	-	X	X	X
Соноп	-	-	X	X
Сърница	-	X	X	X

Източник: информация от анкетни карти и информация от публично достъпни източници.



На база отговорите на анкетните карти и събраната публично-достъпна информация от местна и регионална преса се констатира, че основният мотив който стои зад общинските деления е икономическият или т.н. развод по сметка.

Общинските разводи, инициирани през 1997-2001 г. се свързват с финансови причини и възможността в общинските бюджети да постъпват споделени приходи от данък общ доход. До 2003 г. местните власти получават споделени приходи от данък върху доходите на физическите лица. На територията на общините, които инициират отделянето се намират успешно работещи предприятия в които са заети голяма част от местното население. Това се отнася до голяма степен за Перушица, Кричим, Стамболийски и Куклен.

В анкетните карти общините са посочили като основен фактор, водещ до общинския развод, възможност за управление на самостоятелен бюджет и за реализиране на повече местни инвестиции. Единодушно е мнението, че на територията на новосформираната община не са били извършвани необходимите инфраструктурни подобрения, а средствата от местните приходи са били насочвани към инвестиции в останалата част от общината-майка. Общините, които са се отделили след 2003 г. посочват като мотив за раздялата и достъпът до европейско финансиране.

Като следващ фактор за раздялата общините посочват мотивите, свързани с културната идентичност и отдалечеността от административния център на общината. Най-често срещаният отговор е, че чрез отделянето на общината местните жители могат да се включват по-активно в обсъждания на въпроси с местно значение и осъществяват по-близък контакт с кмет и общински съвет. Две общини (Кричим и Сърница) посочват в своите отговори, че причина за разделянето е отдалечеността от административния център и затруднения достъп до общински услуги.

Във връзка с културната идентичност като фактор определящ общинските разделения трябва да отбележим, че в миналото на територията на България се извършват реформи, свързани с окрупняване на общините. Първата вълна на сливане на общини е

извършена през 1979 г. Реформата се определя като най-мощна и радикална на територията на страната. Общините в България се намаляват от 1389 до 291. По-късно броят им се увеличава до 300. Втората вълна на окрупняване на общините е през 1987 г. В рамките на тази реформа се намаляват окръзите в страната от 28 на 9, а броят на общините се съкращава от 300 на 249. (Калинков, 2016).

Проучване в националния регистър на населените места в България показва, че всичките девет общини, които инициират процедура по отделяне са съществували като самостоятелни общини в миналото. Шест общини са били закрити чрез сливане при реформата от 1979 г., а три общини са били закрити чрез сливане при реформата от 1978 г. Само община Куклен, обаче, акцентира в анкетната си карта върху тези минали събития като посочва, че това е една от причините за искането за отделяне.

Във връзка с факторите от група Институционална обстановка (национално ниво) следва да посочим, че всички промени се извършват по идентична процедура определена в ЗАТДРБ. Промяна, която се отчита в периода, е изменението на условията за създаване на нови общини, като минималния брой жители е увеличен на 6 хил., а отдалечеността от административния център се увеличава от 20 на 40 км. Промяната е направена през 1998 г.

При създаването на две общини (Куклен и Сърница), влияние оказват фактори, попадащи в група местни политически фактори. Община Куклен провежда неуспешен първи местен референдум заради недостатъчно събрани подписи от гражданите.

Процедурата по отделяне на община Сърница отнема 17 години, а новосформираната община не отговаря на условието за минимален брой жители от 6000 души. За създаването на община Сърница се наблюдава подкрепа от централното правителство, а одобряването на искането за отделяне е съобразно с предвидените изключения в закона. Повече информация, относно общинските разводи в България, е представена в глава Territorial Reforms in Bulgaria: the cases of municipal divorces част от книгата Local Government in Europe New Perspectives and Democratic Challenges.



2.2. Финансово състояние на новосъздадените общини

На база представените отговори и анализа за проведените общински териториални промени може да обобщим, че основният мотив за инициране на процедура по отделяне е финансовият. Новите общини са малки по брой население, разчитат много на приходите от държавните трансфери, които традиционно съставляват над 50% от общинските постъпления в страната. В анкетните карти, общините са помолени да направят самооценка на финансовото си състояние през последните години. Отговорите, които общини дават са следните:

✓Община Николаево определя финансовото си състояние като стабилно. Финансовата автономност не се повишава, тъй като в местните дейности се повишават разходите за минимална работна заплата, поддръжка и други.

✓Община Кричим посочва, че финансовото състояние се подобрява през годините, но провеждането на самостоятелна финансова политика, както в Кричим така и в другите общини е затруднено заради липсата на достатъчно собствени приходи в структурата на общите общински постъпления.

✓Община Перушица посочва, че общината отчита неразплатени разходи в края на бюджетните години и не се наблюдава повишване на финансовата автономност.

✓Община Куклен определя финансовото си състояние като стабилно, благодарение на добре развита промишлено-търговска зона и значителните постъпления от местни данъци и такси от бизнеса. Финансовата автономност се повишава само във връзка с вменияване на нови отговорности, за които обаче не са осигурени достатъчно приходиизточници.

✓Община Сърница определя финансовото си състояние като добро, счита, че се наблюдава балансирано разпределение на средствата, осъществяват се инвестиции в села в които години наред не са правени капиталови подобрения.

Следва да отчетем, че отговорите на анкетните карти са постъпили преди разразяването на кризата, причинена от пандемиятаCOVID-19. За да се потвърдят отговорите от анкетните карти е направен допълнителен финансов анализ на местните приходи и разходи. Обработените данни са от отчетите за касово изпълнение на анализиранияте общини. Включени са и общините, които не са подали отговори на анкетните карти.

Таблица 3. Финансови показатели на общините, създадени чрез деление

	2006	2010	2014	2018	2020
Долна баня	Население	Население	Население	Население	Население
	4699	4665	4510	4441	4427
собствени местни приходи на жител	132.59	166.21	319.33	286.24	317.42
разходи за местни дейности на жител	127.31	173.22	257.68	263.31	330.70
оперативен остатък на жител	5.29	-7.01	61.65	22.93	-13.28
Гурково	Население	Население	Население	Население	Население
	5346	5234	5008	4987	5093
собствени местни приходи на жител	90.9	150.84	201.14	242.49	278.17
разходи за местни дейности на жител	96.01	136.8	159.86	182.76	240.60
оперативен остатък на жител	-5.1	14.04	41.28	59.73	37.58
Николаево	Население	Население	Население	Население	Население
	4885	4822	4449	4471	4540
собствени местни приходи на жител	62.47	106.82	147.67	190.53	238.77
разходи за местни дейности на жител	77.48	95.85	143.63	189.15	319.68
оперативен остатък на жител	-15.02	10.97	4.05	1.38	-80.91



Кричим	8717	8463	8190	7906	7752
собствени местни приходи на жител	81.32	144.59	186.32	250.85	279.31
разходи за местни дейности на жител	75.33	136.91	167.64	214.49	241.17
оперативен остатък на жител	5.98	7.68	18.68	36.36	38.1339
Перушица	Население 5335	Население 5149	Население 4931	Население 4766	Население 4785
собствени местни приходи на жител	77.33	119.08	184.02	249.3	275.03
разходи за местни дейности на жител	88.59	111.43	159.9	249.18	247.51
оперативен остатък на жител	-11.26	7.65	24.12	0.12	27.51
Стамболийски	Население 21378	Население 20643	Население 20232	Население 19739	Население 19785
собствени местни приходи на жител	84.81	132.23	180.06	229.84	272.26
разходи за местни дейности на жител	113.99	126.45	142.2	153.56	210.88
оперативен остатък на жител	-29.18	5.78	37.86	76.28	61.37
Куклен	Население 6588	Население 6472	Население 6337	Население 6428	Население 6869
собствени местни приходи на жител	116.16	264.46	331.19	386.03	416.53
разходи за местни дейности на жител	122.5	240.5	307.84	410.02	358.94
оперативен остатък на жител	-6.34	23.96	23.35	-23.99	57.59
Сопот	Население 10547	Население 10127	Население 9511	Население 9201	Население 9098
собствени местни приходи на жител	92.87	136.59	146.78	239.87	284.61
разходи за местни дейности на жител	120.5	132.84	138.58	237.04	302.68
оперативен остатък на жител	-27.63	3.74	8.2	2.83	-18.07
Сърница*	-	-	Население 4820	Население 4712	Население 4662
собствени местни приходи на жител	-	-	199	207	257.33
разходи за местни дейности на жител	-	-	278	224	183.67
оперативен остатък на жител	-	-	-79	-18	73.67

Източник на информация: НСОРБ, сайтовете на общините. Изчисления на автора

В таблица 3. е представена информация за собствените местни приходи, разходите за местни дейности и нетния оперативен остатък. Поради динамичния брой на населението в общините, показателите са представени на жител. Поради липса на информация преди 2006 г., анализът в таблицата е за периода 2006-2020 г. В собствените приходи освен приходите от местни данъци и такси се добавят и приходите от обща изравнителна субсидия. Текущите местни разходи изключват капиталовите разходи и разходите за покупка на ДМА и земя.

На база направения анализ се отчита тенденция на ръст на собствените приходи за

периода. Положителният нетен оперативен остатък, който се приема като показател за успешното финансово управление на общината също се отчита при повечето общини. При община Кричим дори се отчита постепенно увеличаване на показателя. Отрицателен оперативен остатък се наблюдава при три общини през 2020 г. Тази година обаче е по-особена, поради COVID-19 пандемията и допълнителните разходи, които общини трябва да направят. Следва да отбележим, че само в една община приходите от обща изравнителна субсидия надвишават собствените общински приходи. Не се отчитат общини в трайно влошено финансово състояние, а местните



власти успяват успешно да покрият текущите си разходи. Отрицателните оперативни остатъци, които се отчитат през периода са по-скоро изключение и се свързват с повишения обем на еднократни допълнителни разходи, които местните власти правят.

Общините единодушно отговарят в анкетните си карти, че успяват да изпълняват приоритетните проекти в капиталовите си програми и полагат усилия за постоянно привличане на нови финансови ресурси. Всички общини, отговорили на въпросите в анкетата са бенефициенти по европейски програми. Три от отговорилите общини не ползват дългово финансиране към момента на попълване на анкетните карти.

На база анализът и отговорите на анкетните карти, може да обобщим, че общините създадени чрез деление са жизнеспособни, отчитат ръст в собствените си приходи, генерират положителни оперативни остатъци и изпълняват успешно капиталовите си програми. В резултат на отделянето си от общините-майки, те успяват да реализират съществени инфраструктурни проекти, да кандидатстват по европейски програми и да имат достъп до дългово финансиране при необходимост.

3. Настояще и бъдеще на административно-териториалните реформи в страната

Независимо от намаляващото население в градовете и селата, в държавата се идентифицират нови инициативи за създаване на общини чрез отделяне. Последният пример се свързва с набиране на подписка за отделянето на гр. Обзор и околните му села от община Несебър. Като основен мотив за искането се посочва отдалечеността на населените места от административния център на общината (над 40 км.) и липсата на достатъчно инвестиции на територията на гр. Обзор. В същото време на територията на гр. Обзор се развива успешно туризъм и приходите, генерирани на територията на града се повишават ежегодно. Искането за отделяне обаче не отговаря на изискването за население на новата община (минимално 6000 души). На територията на населените места живеят около 3000 души. В същото време обаче създаването на последната

община чрез деление Сърница също е с население под 6000 души, но с по-ограничени възможности за генериране на собствени приходи.

Местен референдум с въпрос за създаване на нова община Обзор се проведе на 28 февруари 2021 г. Гласоподавателите на референдума са над 75% от имащите право на глас. Над 73% от избирателите подкрепят отделянето на град Обзор и съседните села от община Несебър. На 24 март 2021 г. Министерският съвет приема решение за създаване на община Обзор. Към момента обаче, все още няма издаден президентски указ.

Хипотечно, при отказ на искане за отделяне на нови общини може да се използва ограничителното законово условие за минимален брой на населението 6000 души. Следва да имаме предвид обаче, че близо 28% от общините в България са с население под 6000 души. Предвид възможностите, които дава българското законодателство и Европейската харта за местно самоуправление, отказите за създаване на нови общини могат да се възприемат като нарушаване на принципа на право на избор на хората на самоуправление.

Анкетираните общини също не подкрепят инициативи по сливане на общини. Според постъпилите отговори, сливането с по-голяма община би довело до затрудняване на участието на гражданите в местното управление, до ограничено финансиране на капиталовите инвестиции, до закриване на училища и болници, до влошаване на качеството на местните услуги и до финансова зависимост от центъра на общината. Следва да отчетем, че в Европа, съществуват много общини с население до 6 000 жители. Примери за това са общините във Франция, Чехия и Словакия.

Въз основа на текущата ситуация в страната и нагласите на местното население и местните власти, реформа по сливане на общини може да бъде допусната единствено ако бъде иницирана на централно ниво.

Следва да отбележим, че принципно не липсват аргументи в полза на намаляване броя на общините. Част от тях са реализирани на икономии от мащаба и синергия; въздействие върху неблагоприятните демографски тенденции; необходимостта от адаптиране на



административното деление към развитието на населените места и транспортната мрежа; икономии от обхвата. Основните рискове, които предполагат такъв тип реформа са дисикономии от мащаба; намаляване на достъпността на услугите; намаляване на политическото участие; отслабване на връзките между гражданите, техните представители и местната администрация (Swianiewicz et all (2017) p. 20-23). Преди одобряване на началото на реформа по сливане на общини, посочените аргументи се подлагат на публичен и политически дебат, като се търси балансирано политическо решение.

Пример за държава провела реформа по сливане на общини е Дания. През 2007 г. започва процес по сливане при който общините намаляват от 271 до 98. Първоначалната фаза по сливане е доброволна. Отговорностите за образованието, здравеопазването, транспорта и културата се прехвърлят на 98 нови обединени общини, пет региона на мястото на 13 бивши окръга и пет органа на регионална администрация, които заменят бившите управители на окръзи. (Vrangbæk K.27). Приема се, че реформата в Дания води до създаването на по-големи и по-стабилни местни териториални единици с ясни отговорности и възможност за предоставяне на по-висококачествени публични блага.

Друг пример за проведена реформа по сливане на общини е Гърция. Основен критерий при сливане на общини в Гърция е брой жители - 10 000. Съблюдава се и комбинация от функционални и географски критерии, които допускат определени изключения при някои категории общини. Преди реформата се наблюдава изключителна разпокъсаност (повече от 80 процента от 5774 селски общини имат по-малко от 1000 жители). Тези общини не успяват да изпълнят съществена част от обществените отговорности. Освен това демографските промени, географската мобилност и градското привличане води до продължаващо обезлюдяване на селските райони и общности. Необходимостта от ефективност е основният аргумент за плана по сливане "Каподистрия". Планът предвижда сливания, които имат за цел реструктуриране на първото ниво и създаване на нови, по-силни общини, които да могат да се справят с нови задачи, да насърчават местното развитие и да

предлагат „модерни социални услуги“ на своите граждани, особено в селските райони (Нерас, p.70). В резултат на реформата общините в Гърция намаляват от над 1000 до 325.

Друг пример с реформа за сливане на общини е Република Северна Македония. Северна Македония намалява броя на общините от 124 на 85 през 2005 г. и от 85 на 81 през 2013 г. Целта на промените е повишаване на фискална децентрализация, предоставяне на по-ефективни и ефикасни публични услуги на местните граждани и повишаване финансовата самостоятелност на общините. Промяната е направена чрез изменение на Закона за териториалната организация. През 2007 г. общините, които са разплатили просрочените си задължения и отговарят на критериите за добро финансово управление, получават разрешение да встъпят в т.нар. втора фаза на фискална децентрализация. Те получават отговорност за осъществяване на дейности по началното и средното образование и някои културни и социални дейности, като получават за това специални блок-субсидии. През 2019 г. само една община не е влязла във втора фаза на процеса.(Калчева, 2019)

Изследваната практика показва, че сливането на общини е подкрепено с предоставянето на нови функции и допълнителен финансов ресурс за местните власти. Това представлява предпоставка за повишаване на тяхната финансова самостоятелност.

Изследваните проучвания показват и редица примери за създаване на нови общини чрез деление. Такива промени се наблюдават в Хърватска, Чехия, Латвия, Черна гора, Румъния, Словакия, Словения, Испания и Швеция. Предложенията за териториалните промени са в резултат на инициатива, идваща от местната общност или местните политици.

Интересно е да отбележим, че сред създадените нови общини има такива с население под 1000 жители. В Чехия например над три четвърти от новите общини са изключително малки, с население под 1000 души. Словакия и Унгария следват подобен модел, въпреки че в последния случай размерът на новите териториални единици е по-диверсифициран. В същото време новите единици на местното самоуправление,



създадени в Литва (и в по-малка степен в България), са сравнително големи, обитавани от по няколко хиляди население всяка. Най-разнообразен е размерът на новите общини в Словения и Полша. (Swianiewicz P., 2020, 30).

Представените примери сочат, че през последните години в Европа наблюдаваме териториални промени както по сливане на общини, така и по отделяне. Предвид нагласите на местното население и на представителите на общините в България реформа за сливане на общините не се подкрепя особено. Като алтернатива на сливането на общини може да разгледаме кооперирането/сдружаването на общини. Този подход води

до подобряване на разходната ефективност на общините, до икономии от мащаба и до по-ефективно разходване на бюджетните средства.

Конституцията на Република България и Законът за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) регламентират възможностите за сдружаване на местни власти. Съгласно ЗМСМА общинското сътрудничество има за цел: подобряване на качеството на предоставяните услуги от взаимен интерес; постигане на по-ефективно разходване на финансовите и административни ресурси на общината; оптимизиране на разходите на общината и подобряване на финансовото състояние на общината; стандартизиране и оптимизиране на работните процеси чрез реализиране на икономически ползи, произлизащи от икономии от мащаба и/или разделението на труда; подобряване на финансовия контрол и прозрачността; реализиране на проекти, допринасящи за преодоляване на съществени проблеми на регионално и местно равнище. Основните принципи за осъществяване на общинското сътрудничество са: доброволност; взаимен интерес; активен избор; гъвкавост и динамичност; прозрачност и отговорност.

Проучените научни изследвания също така посочват, че основните цели на общинските сдружения са подобряване на качеството на предоставяните услуги от взаимен интерес; постигане на по-ефективно изразходване на финансовите и административните ресурси на общината; оптимизиране на разходите на общината и

подобряване на финансовото състояние на общината; стандартизиране и оптимизиране на работните процеси чрез реализиране на икономически ползи, произтичащи от икономии от мащаба и/или разделение на труда; подобряване на финансовия контрол и прозрачността; изпълнение на проекти, които допринасят за преодоляване на значими проблеми на регионално и местно ниво. Разбира се, при кооперирането се срещат и трудности като липса на достатъчно доверие между общините, компромиси с интересите на отделните общности, трудно договаряне на условията по сътрудничество. Въпреки това се наблюдават добри примери за коопериране на общини във Франция и Финландия (Swianiewicz, 2010).

4. Заключение

Административно-териториалните промени на ниво общини в България се свързват основно със създаването на нови общини чрез отделяне. За периода 1990-2020 г. се наблюдават девет нови общини. Осъществено кабинетно проучване показва, че основният мотив за общинските разводи е финансовият. Финансовият анализ сочи, че новосъздадените общини са жизнеспособни, отчитат повишаване на собствените приходи и положителни оперативни остатъци. В резултат на отделянето, новите общини имат достъп до дългово и европейско финансиране, осъществяват повече инфраструктурни проекти на своята територия и реализират успешно местни политики.

В изследваната актуална европейска практика относно териториални реформи на ниво община се откриват както промени свързани със сливания за общини, така и за отделяния. Към днешна дата, общините и местното население в България не подкрепят силно идеята за сливане на общини. Като алтернатива на сливането на общини може да бъде разгледано общинското сдружаване/коопериране.

Използвана литература

1. Erlingsson G (2005) 'Modelling secessions from municipalities', *Scandinavian Political Studies*, 28(2): 141-159.
2. Hlepas N., (2010) *Incomplete Greek Territorial Consolidation: Two Waves of Reforms*



in: Swianiewicz P. et all. Territorial Consolidation reforms in Europe. Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute–Budapest

3. Informatsionen sayt na NSI dostapno na: https://infostat.nsi.bg/infostat/pages/module.jsf?x_2=3 posledno poseteno na 10 fevruari 2022

4. Internet sayt na na obshtina Dolna banya (2022) dostapeno na <http://dolna-banya.net/> posledno poseteno na 30 yanuari 2022

5. Internet sayt na na obshtina Gurkovo (2022) dostapeno na <https://gurkovo.bg/> posledno poseteno na 30 yanuari 2022]

6. Internet sayt na na obshtina Kuklen (2022) dostapeno na <https://kuklen.org/> posledno poseteno na 30 yanuari 2022

7. Internet sayt na na obshtina Nikolaevo (2022), dostapeno na <http://www.nikolaevo.net/> posledno poseteno na 30 yanuari 2022

8. Internet sayt na na obshtina Perushitsa (2022) dostapeno na <https://www.perushitsa.bg/> последно посетено на 30 януари 2022

9. Internet sayt na na obshtina Sarnitsa (2022) dostapeno na <https://www.sarnitsa.bg/> posledno poseteno na 30 yanuari 2022

10. Internet sayt na na obshtina Sopot (2022) dostapeno na <http://www.sopot-municipality.com/joomla/index.php> posledno poseteno na 30 yanuari 2022

11. Internet sayt na na obshtina Stamboliyski (2022) dostapeno na <https://www.stamb.info/> posledno poseteno na 30 yanuari 2022

12. Kalcheva D. Territorial Reforms in Bulgaria: The Cases of Municipal Divorces in Local Government in Europe New Perspectives and Democratic Challenges edd. by Lackowska M., Szmigel K., Teles F., Bristol University Press, 2021

13. Kalcheva, D. (2019) Sravnitelnen analiz na obshtinskite finansi v Balgariya i v Severna Makedoniya. Izvestiya. Spisanie na Ikonomicheski universitet – Varna. 63 (3). s. 234 - 251

14. Kalinkov K. (2018) Nova reforma v administrativno-teritorialnoto ustroysstvo na Republika Balgariya – osnova za prilagane na evropeyskite printsipli na regionalizma. Godishnik na Ikonomicheski universitet Varna. str. 59-128

15. Natsionalen registar za naselenite mesta (2022), dostapno na - <https://www.nsi.bg/nrm/index.php?f=2&ezik=bul>, posledno poseteno na 08 fevruari 2022

16. NSORB, platforma za mestni finansi, dostapno na <http://www.namrb.obuchise.org/norway/bg-bg/%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B0%D0%BB%D0%BE.aspx>, posledno poseteno na 11 fevruari 2022

17. Sayt na obshtina Krichim (2022), dostapeno na <https://www.krichim.bg/>, posledno poseteno na 30 yanuari 2022

18. Swianiewicz P. (2021) From post-communist democratic laissez-faire to prevention of territorial fragmentation: tightening the rules of municipal splits in Central and Eastern Europe after 1990, *Miscellanea Geographica – Regional studies on development*;

19. Swianiewicz P. et all. (2010). TERRITORIAL CONSOLIDATION REFORMS IN EUROPE. Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute–Budapest

20. Swianiewicz, P. (2020) Municipal divorces – the under researched topic of territorial reforms in Europe, *Acta Geobalcanica* 6-1: pp 27-33

21. Swianiewicz, P. et al (2017) Territorial Reforms In Europe: Does Size Matter? Territorial Amalgamation Toolkit. 1st ed. Strasburg: Centre of Expertise for Local Government Reform, Council of Europe.

22. Swianiewicz, P. et al (2018) The impact of municipal territorial reforms on economic performance of local governments. Systematic review of quasi-experimental studies. In: ECPR General Conference. Hamburg.

23. Swianiewicz, P. et al, (2018) The impact of municipal territorial reforms on economic performance of local governments. Systematic review of quasi-experimental studies. In: *ECPR General Conference*. Hamburg.

24. Swianiewicz, P. Teles, F. (2018) Inter-municipal cooperation in Europe. Introduction to the Symposium (guest editors), *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 84 (4):613-618

25. Swianiewicz, P., Municipal divorces – the under researched topic of territorial reforms in Europe, 2020

26. Vrangbæk K. (2010) Structural Reform in Denmark: Central Reform Processes in a Decentralized Environment in 2007 in: Swianiewicz P. et all. Territorial Consolidation reforms in Europe. Local Government and Public



Service Reform Initiative Open Society
Institute–Budapest: pp 27-45

27. Zakon za mestnoto samoupravljenie i
mestnata administratsiya