

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА ОТ ОБЩИНАТА КЪМ КМЕТСТВОТА – СКЪСЯВАНЕ НА ДИСТАНЦИЯТА МЕЖДУ ГРАЖДАНИТЕ И ВЛАСТТА

*гл. ас. д-р Мария Нейкова**

1. УВОД

Днес, когато България е пълноправен член на Европейския съюз, сме длъжни да продължим с ускорени темпове реформите в местното и регионалното управление. В момента България е една от малкото страни-членки, в които решенията за политиката на регионално ниво се взимат от централната власт, макар че две трети от европейските директиви по принцип се изпълняват на местно и на регионално равнище. Ефикасната регионална политика, основаваща се на принципите на добро управление, насочена към социално-икономическото, културно-историческото, демографското и образователно развитие е от съществено значение за преодоляване на дисбаланса в икономическото състояние на населените места в България. Това, че регионалната политика се формулира на централно ниво и процесът върви отгоре надолу, противоречи на принципа на субсидиарността.

Резултатът е по същество прекратена местна реформа и загубени милиарди от прекратените субсидии от Европейския съюз. Вследствие на концентрирането на ресурси в централната власт голямата част от общините са финансово слаби, без достатъчен административен капацитет, което прави невъзможно реалното им участие при формирането на политиките за териториално развитие в рамките на регионите. Слабите местни власти са изцяло зависими от волята на централната власт, те са по-скоро послушни, отколкото инициативни. Неясните и непрозрачни механизми за определяне на размера на държавната субсидия, неефективните процедури за договаряне на бюджетните взаимоотношения между общините и правителството, едностранното определяне от страна на централната власт на цените на делегираните от държавата дейности,

* *Мария Нейкова, доктор по национална сигурност, завършила право в БСУ, специализирала е в сферата на международното публично право, държавното управление и администрация във Франция, Италия. Осем години и е била областен управител на област Стара Загора. Член на съюза на учените в България и АЗКОН-Рим.*

както и големият обем от средства, които се преразпределят от министерствата към общините абсолютно непрозрачно, имат само негативни резултати – пилеене на публични средства, възможност за толериране и политическо покровителство на определени общини, неконтролирани възможности за корупция и др.

В доклада „Местната и регионална демокрация в България”, изготвен от мониторингова делегация на Конгреса на местните и регионални власти на Съвета на Европа на 18.10.2011 г. се изтъква, че „централната власт е стартирала цялостна стратегия за постигане на нова демократична система на управление, основана на принципите на децентрализация. Но въпреки това България си остава силно централизирана държава”¹.

Тази стратегия обаче остава само на книга. Днес в България има крещяща нужда от законодателни промени, които да дефинират ясно и точно разпределението на функциите и отговорностите на централната и местни власти. От закон, който да отразява пряко принципите на доброто управление и да гарантира прозрачност, справедливост и защита на правото на подкрепа на финансово по-слабите местни власти. Укрепването на местното самоуправление означава и законодателни промени, свързани с увеличаване на дела от приходите от данъци, които се определят и администратират на местно ниво. Не може да има децентрализация в политически, финансов и административен аспект без активното участие на гражданското общество.

Децентрализацията се основава на убеждението, че проблемите, потребностите и предпочитанията на гражданите не могат да се отчетат в достатъчна степен, когато решенията относно вида и обема на услугите се взимат на централно ниво. Ето защо е необходимо решенията да се взимат по-близо до гражданите, а на централно равнище да се определят общите приоритети и да се изпълняват координиращи функции.

Официалното признаване на демократичните ценности и принципи² трябва да бъде подкрепено от практическото им прилагане и от ефективни действия на административно ниво. Вместо това в България все още е налице забележителна тенденция към централизация на властта.

¹ Доклад “Местната и регионална демокрация в България” изготвен от мониторингова делегация на Конгреса на местните и регионални власти на Съвета на Европа на 18.10.2011 г. стр.8

² Мониторингов доклад „Местна и регионална демокрация в България”, 2011 г.

2. Децентрализация от общините към кметствата

Мерките за реформи в общината следва да включват прехвърляне на финансов и управленски ресурс от общината към кметствата и засилване на политическите форми на децентрализация чрез участието на населението при вземане на местни решения и контрол върху дейността на кметството.

Децентрализацията предполага предоставянето на правомощия на кметствата, което е стъпка напред в демократизацията на страната. Именно чрез децентрализацията ще се постигне промяна в отношенията между гражданското общество и държавата в т.ч. и модернизация и реформа на публичната власт и отваряне на общественния сектор чрез различни форми на даване на пълномощия.

Децентрализацията не трябва да спира до общините, които се превръщат в единствен център на местно ниво, който регулира и разпределя публични услуги и ресурси. Очевидна е необходимостта от децентрализация на самата общинска власт в посока към кметствата чрез повече финансова самостоятелност на кметовете на кметства и ясно разписани правомощия.

Децентрализацията е средство за осигуряване на ефективни и ефикасни публични услуги на гражданите. Увеличаването на управленската и финансовата самостоятелност на общините са важна предпоставка за децентрализацията и доставянето на качествените услуги на гражданите, като отговорността би трябвало да се носи от структурите на публичната власт, която е най-близо до хората и до техните нужди и проблеми. Това може да се постигне, ако съществува баланс в разпределението на услугите, правата, отговорностите и ресурсите за тяхното предоставяне между общината и кметствата.

Органите на местното самоуправление разполагат в рамките на закона с пълна свобода да поемат инициатива по всеки въпрос, който не е изключен от тяхната компетентност или предоставен на друга власт.

Според принципа на субсидиарността³ публичните функции трябва винаги да се осъществяват от възможно най-ниското ниво на управ-

³ Основен европейски инструмент за регионализация и децентрализация е прилагането на принципа на субсидиарността, който бе определен за първи път в международен документ в чл.4, параграф 3 на Европейската харта за местно самоуправление на Съвета на Европа през 1985 г. През 1992 г. този принцип беше включен като основен принцип в договора от Маастрихт. Този принцип отново се въвежда и в проекта на Договор за установяване на Европейска Конституция. Субсидиарността може да се разглежда не само като метод за дефиниране на правомощия, но и като инструмент за тяхното изпълнение, в основата на който стои постановката, че „всичко, което може да се прави на по-долното ниво, не трябва да се прехвърля на по-горното“. Разпределението на правомощията между централно, регионално и местно ниво поражда определено предизвикателство, свързано с промяна стила на държавната намеса и начина, по който се подкрепят инициативите.

ление, освен случаите, в които е доказано, че те могат да бъдат изпълнявани по-ефективно от по-високите нива на управление.

Възлагането на задължения на друга власт трябва да бъде съобразено с мащаба и естеството на задачата и изискванията за ефективност и икономия. Правомощията, поверени на органите на местно самоуправление, поначало трябва да бъдат пълни и неограничени. В рамките на закона те могат да бъдат оспорвани или ограничавани от друга власт, централна или регионална. В случай на делегиране на правомощия от централен или регионален орган на власт органите на местно самоуправление трябва да разполагат, доколкото е възможно, със свобода да приспособят упражняването им към местните условия. В процеса на планиране и на взимане на решения, в рамките на възможното и допустимото, своевременно и по подходящ начин трябва да се иска становището на органите на местно самоуправление по всички въпроси, които ги засягат пряко.

През 1995 г. Народното събрание ратифицира Европейската харта за местно самоуправление, с което тя стана част от вътрешното законодателство.

Реформата в публичния сектор стартира с цел намиране на решение на множеството нерешени проблеми и натрупания структурен дефицит в местните финанси, породен от ограничените общински правомощия и системното предоставяне на недостатъчно средства за финансиране на възложените от държавата отговорности, поради което неразплатените задължения на общините нараснаха значително. Общините получаваха приходи от споделени данъци на произходна основа. Приходите от държавните субсидии се определяха на пръв поглед по формула. На практика общият им размер се определяше *ad hoc*, а формулата за разпределението им по общини бе сложна, непрозрачна и непредвидима. Механизмът на разпределение на субсидиране не поставяше в равностойно положение отделните общини. Финансовото състояние на общините в периода 1998-2000 г. силно се влоши и местните финанси се характеризираха с:

- несъответствие между разходни потребности и правомощия върху местните приходи;
- неясно възлагане на разходните отговорности на общините;
- нарастващ структурен дефицит;
- спад в приходите от споделени данъци;
- ниски ставки и недостатъчни приходи от местни данъци и такси;
- ограничени правомощия върху собствените приходи;
- силно ограничени капитални разходи.

Усилията бяха насочени главно към търсенето на реалната рамка за финансовата самостоятелност на местните власти. Този проблем пряко се обвързваше с постановката, че децентрализацията на компетенции следва да бъде адекватно обвързана с децентрализацията на ресурси. Това означаваше реализацията на собствената сфера на дейност на териториалните общности да бъде гарантирана със съпоставими по размер и обхват собствени приходи, които да са съставна, определяща част на собствените бюджети.

Това означава, че органите на местната администрация имат право в рамките на националната икономическа политика на достатъчно собствени средства, с които да могат да се разпореждат свободно при упражняване на правомощията си.

Защитата на финансово по-слабите местни общности налага установяването на финансови процедури за равномерно разпределяне на средствата или на равностойни мерки, насочени към коригиране на последиците от неравномерното разпределение на потенциалните източници за финансиране, както и на разноските, които те трябва да понесат. Тези процедури или мерки не трябва да ограничават свободата на избор на органите на местно самоуправление в тяхната собствена сфера на отговорност.

В съответствие с вижданията за разширяване самостоятелността на местните власти се наложи да се прецизират обемът и обхватът на конкретните правомощия на тези органи. Формулирането и регламентирането на компетенциите на местните власти се извърши на основата на дефинирани водещи принципи. Основно това бяха принципът на общата компетентност, принципът на универсалността и принципът на субсидиарността. В съответствие с европейските критерии са формирани две основни сфери на дейност – собствена и делегирана сфера на дейност. При конкретното прецизиране на собствената сфера на дейност се приложи „блоковото обособяване на компетенциите”, като се търсеше и постигането на баланс между права и отговорности.

Очертан бе и обхватът на компетенциите на кмета на общината в неговия двойствен статут. Приета бе постановката за обвързване развитието на процесите на самоуправление и управление в основните териториални нива и въвеждане на целева и специфична уредба на процесите на самоуправление в тях.

През 2003 година започна реформата в публичния сектор за децентрализацията на услуги, дейности, правомощия и ресурси и бе насочена към прехвърляне на правомощия и ресурси от централната власт към общините. В изпълнение на Концепцията и Програмата за финансово децентрализация (2003-2005) се реализираха съществени промени в

системата на държавните трансфери на общините и правомощия на местните власти по отношение на собствените приходи, общинска собственост, използването на инвестиционните ресурси и други. В резултат на тези промени системата на местни финанси се стабилизира, намаляха задълженията на общините, увеличи се делът на собствените приходи, държавните трансфери станаха по-прозрачни и по-справедливи.

3. Промени в посока финансова децентрализация

Реалните промени в посока финансова децентрализация стартираха в началото на 2003 г. Основните от тях са:

- създаване на по-прости и прозрачни правила за разпределение на субсидиите между общините;
- промяна в системата от споделени данъци, която създаде условия за сравнително опростяване на механизма на субсидиите. Разпределението на ДДФЛ има характеристики на държавни субсидии;
- създаване на ясни и разбираеми механизми за определяне на общата сума на субсидиите, с изключение на целевата субсидия за капитални разходи;
- отнемане на правомощията на общините да разпределят разходите за делегирани дейности според местните приоритети;
- държавните субсидии мотивират общините да увеличават собствените си приходи.

Някои от недостатъците на държавните трансфери бяха решени. Останаха нерешени още много проблеми, поради което през 2006 г. бяха разработени и приети. Стратегия за децентрализация на държавното управление и Програма за нейното изпълнение (2006-2009), бяха очертани мерките за преодоляване на нерешени проблеми между централната и местна власт за разширяване обхвата на децентрализацията (административна и политическа). Акцентът бе поставен върху задълбочаване на реформите, обхващащи не само централните и местни власти, но и регионалните структури на централната власт и отношенията в рамките на общината – между нея, кметствата и заведенията за услуги. За първи път бяха включени мерки, които засягат отношенията в рамките на общината и кметствата в нея. Още повече, че кметствата са структури на публичната власт, които са най-близо до хората по отношение на пряк демократичен избор и на предоставяне на услуги. За съжаление обаче техните правомощия са твърде ограничени. Необходимо е общината да прехвърли управленски и финансови правомощия към кметствата с цел засилване на политическите форми на децентрализация

чрез увеличаване участието на населението при вземане на решения от локален характер и контрол върху дейността на кметството.

Реформата в публичния сектор се реализира чрез преразпределение на услуги, правомощия и ресурси между различните нива на управление.

Признаването на правомощия трябва да се разглежда не чрез прехвърлянето на отговорност от центъра към териториалните единици, а да се гарантира, че всяка публична функция, от най-ниското ниво на управление (това, което е най-близо да гражданите) нагоре, е относително предоставена на съответното ниво.

В ЗМСМ кметството се третира като деконцентрирана структура на общината. Общинският съвет определя конкретните правомощия на кмета на кметство. Общинският съвет възлага свои функции на кмета на кметство, осъществява контрол върху действията му и има право да отменя негови актове. В рамките на деконцентрираната структура са и минимално определените правомощия на кмета на кметство. Той назначава и освобождава служителите на кметството и секретаря. Отговаря за стопанисването на определената от общинския съвет общинска собственост. Изпълнява бюджета на общината в частта му за кметството.

Изпълнението на тези правомощия предполага наличието на местни власти, притежаващи демократично конституирани решаващи органи, разполагащи с широка автономия по отношение на начините на нейното упражняване и средствата, необходими за осъществяване на функциите им.

Кметствата, като представители на общината, предоставят от нейно име и за нейна сметка важни за местното население услуги, управляват дейности и локални заведения за услуги. Общината им делегира правото да предоставят необходими за населението услуги и прехвърля напълно правото и отговорността за същите. Кметството, като представител на общината, може да издава или да посредничи на своите жители при издаване на официални документи, разрешителни, лицензии и т.н. Други дейности, които кметството извършва като представител на общината, са свързани със създаване на организация за провеждане на избори, превеждане на средства за транспорт, събиране на местни данъци и такси, както и контрол на място. Това създава удобство на жителите и икономия на време и средства. Най-общо може да се каже, че кметството предоставя деконцентрирани и делегирани услуги, като деконцентрираните дейности, които се осъществяват от кметството, са три вида:

- възложени от държавата на общината (избори, ЕСГРАОН, наборници);

- издаване на официални документи (актове за раждане, смърт, брак, наследници, разрешителни);
- контрол на строителство, околна среда.

По отношение на делегираните услуги кметството организира местни услуги, за които общината е отговорна и предоставянето им е задължително. Кметствата изпълняват и функции по планиране на дейностите оперативно управление и финансиране, спазвайки указанията на общината по отношение на видовете услуги, качеството, достъп и т.н

Справедливо е разходите за тези услуги да присъстват в кметския бюджет. По този начин кметствата ще имат стимул да повишават ефективността и качеството на услугите, като контролират изпълнението, защото икономите и преходният остатък остават за тях. Средствата от годишната икономия от всички дейности – преходният остатък, могат да бъдат планирани през следващата година за други дейности от локален интерес.

Към този момент се наблюдават силно централизирани управленски и финансови правомощия в централната власт. Очевидно кметствата имат съвсем ограничени правомощия в сферата на оперативното управление – най-вече чрез осъществяването от тях контролни функции върху дейности, които са организирани, управлявани и финансирани от общината.

Кметството е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити, когато има предоставени определени права и отговорности. Обхватът им зависи от кмета на общината. Практиката показва, че в някои общинни статут на второстепенен разпоредител имат всички кметства, в други само част от кметствата, а в трети – нито едно кметство.

Кметствата дават предложение за бюджет на кметството. Консултират го с общината, а общината от своя страна представя рамката на бюджета, преговаря с всички и с всеки кмет поотделно и определя бюджета на всяко кметство. Общинската администрация разпределя средствата по дейности и параграфи и се гласува от общинския съвет.

Наличието на бюджет означава, че кметът на кметство знае с какви средства разполага, как да ги планира, актуализира и изразходва. Практиката показва разлика и в това отношение. Една част от кметовете нямат бюджет и нямат отношение към бюджета, те не знаят какви средства са определени за дейностите, локализиращи в кметството. Има общини, чиито кметства нямат бюджет, но в общината има разрез на планираните за всяко кметство средства и аналитично се вади отчет за тяхното изразходване. В част от общините средствата се разпределят по

кметства – прави се служебен бюджет и им се връчва за сведение и изпълнение. В друга част общините определят общия размер, а кметствата сами определят сумите по услуги и параграфи. В трета част се използват формули за разпределяне на средствата между тях.

Утвърдените разходи се финансират чрез общинска субсидия. Кметството няма собствени приходи. Приходите от общинската собствено-веност, реализирани на негова територия, се централизират в общинския бюджет. Изключения се правят за даренията, които се използват по волята на дарителите. Тези суми се заприходяват към сметката на кметството.

Бюджетът на кметствата съдържа освен разходите за самото кметство – заплати, осигуровки, издръжка, и разходи за дейности като осветление, чистота, поддържане на пътища и други, които са важни за местната общност. Кметствата разполагат с ограничени средства за текущи ремонти.

Кметът на кметство има право да предлага промяна на бюджета, като мотивира и представи с докладна записка искането си. Със заповед на кмета на общината може да се прехвърлят средства от един параграф в друг или да се прехвърлят средства от една дейност към друга в рамките на една функция за общинските дейности. При възникване на непредвидени обстоятелства може да се увеличи кредитът и за сметка на резервирания кредит, при мотивирано искане от кмета на кметство.

Всичко това води до тромавост, мудност и неефективност на системата на финансиране.

Кметствата в общината извършват не само определени дейности и услуги, но и управляват заведения за услуги (например клуб на пенсионера и др.). Кметствата нямат собственост, но стопанисват определени от общинския съвет обекти общинска собственост. При направено предложение за по-добро им стопанисване кметствата получават част от допълнителните приходи.

Съгласно разпоредбите на ЗОП и ЗОС кметствата не могат да организират търгове за доставка, продажба и др. Те обаче участват в комисията, сформирана със Заповед на кмета на общината. Кметовете на кметства не могат да отдават дейности на външен изпълнител. Кметовете на кметства участват в сесиите на общинския съвет при обсъждане на въпроси, които ги засягат със съвещателен глас. Те могат да внасят в общинския съвет предложения за разглеждане чрез кмета на общината.

На общоселски събрания жителите на съответното кметство правят оценка за реализираните дейности и дават конкретни предложения за вида и количеството на услугите, които да бъдат включени в бюджета за следващата бюджетна година. Освен това на тези събрания се изби-

рат представители на населението, които формират така наречения кметски съвет, като се гласува поименният състав и числеността му. Кметският съвет подпомага дейността на кмета при планиране, организиране и управление на дейностите, включени в обхвата на неговите компетенции. Прави впечатление колко ограничени са правомощията на кметовете на кметства.

Силно централизираните управленски и финансови правомощия водят и до неудовлетвореност на гражданите. В резултат на реформата към финансова децентрализация общините успяха да постигнат определени правомощия в целия спектър от области и промени. Но реформата като че ли спря до тук. Очевидна е необходимостта от увеличаване правомощията на кметствата, които имат ограничени правомощия в сферата на оперативното управление – най-вече чрез осъществяването от тях контролни функции върху дейности, които са организирани, управлявани и финансирани от общината.

4. Основни насоки за промяна

Според анализ на Отворено общество⁴ относно намаляване дистанцията между органите на местното самоуправление и населението основните насоки за промени в тази посока са:

- намаляване на правомощията на държавата да определя правила за локализация на общински разходи;
- увеличаване на общинските управленски и финансови правомощия;
- прехвърляне на управленски и финансови правомощия от общината към кметствата и засилване на политическите форми на децентрализация – увеличаване участието на институции и на граждани при вземане на местни решения и контрол върху дейността на кметството;
- да повиши статута на кметствата до основни самоуправляващи се общности (създаване на кметска собственост, мажоритарен избор на кметски съвет, определен на териториален принцип);
- кметствата да станат юридическо лице.

Що се касае до степента на политическа децентрализация относно наличието на регламентиран диалог между кметовете на кметства от една страна и общинския кмет и съвет от друга, в голяма част от общи-

⁴ Институт Отворено общество, “Намаляване дистанцията между местното самоуправление и населението”, София, декември 2006 г.

ните няма правило за регулярни срещи. Независимо че ЗМСМА предоставя възможност за създаване на кметски съвет, който да подпомага кмета на кметство и да отразява мненията и потребностите на местната общност, практиката показва, че кметски съвети и подобни форми на участие на представители на населението в управлението на кметствата почти не съществуват. Обществените допитвания, при които кметовете на кметства търсят мнението на населението по важни за селището въпроси също са рядкост на този етап.

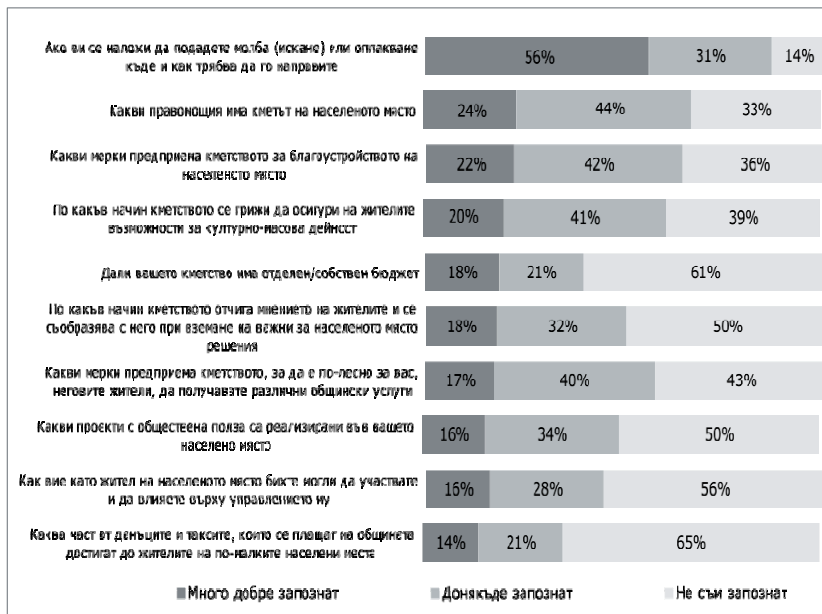
Както беше посочено по-горе, за да функционира ефективно, всяка публична институция трябва да има баланс между отговорности за предоставяне на определен набор от публични услуги, ресурси за тяхното финансиране и правомощия за вземане на управленски решения, свързани с предоставянето на тези услуги. Средство за постигане на този баланс между услуги, ресурси и правомощия са управленската и финансова децентрализация. Степента на децентрализация пряко зависи и от съществуването на баланс в развитието между различните форми на децентрализация (финансова и политическа). Липсата на елементи на една форма може да създаде условия за развитието на противоположни на очакваните ефекти.

За да бъде успешна една реформа, в т.ч. и реформата за децентрализация на местно ниво, от съществено значение е мнението на населението относно неговите предпочитания и оценка за услугите, които публичната власт предоставя. Дали и доколко жителите на кметствата са запознати с дейността на кметството, доколко са удовлетворени от вида, начина на предоставяне и качеството на общинските услуги, доколко са запознати с начините за участие в процеса на взимане на решения и доколко се възползват от това свое право, са въпроси, чиито отговори показват нагласите на жителите на кметствата към процеса на децентрализация.

Нагласата на населението по въпроси, свързани с децентрализацията към кметствата, е била предмет на проучване от страна на Фондация Партньори за ефективни решения в рамките на социологическо проучване на Алфа Рисърч ООД.

Проучването показва, че като цяло жителите на кметствата в България са слабо запознати с дейностите и функциите на органите на местното самоуправление. Единственият показател, по който хората се чувстват в достатъчна степен запознати къде и как трябва да се направи, е подаването на молби и жалби.

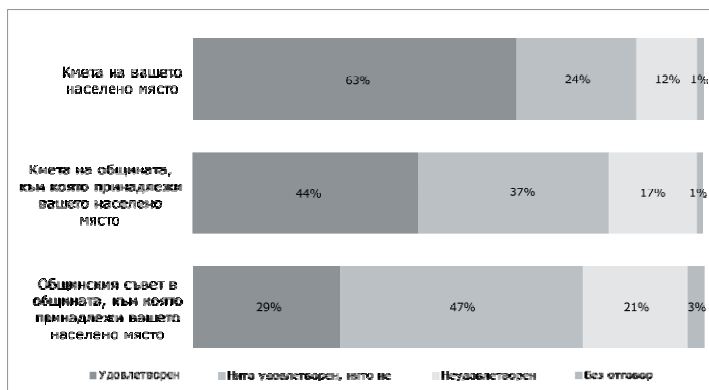
56% от интервюираните посочват, че са добре запознати с процедурата. По всички показатели, касаещи функциите и дейностите на кметствата, доминира незапознатостта.



Източник: Фондация „Партньори за ефективни решения”,
Децентрализация към кметствата в България, 2009

Относно удовлетвореността от предоставяните услуги и астоящото изследване потвърждава тенденцията, според която одобрението и удовлетвореността на хората от работата на местната власт до голяма степен зависи от големината на населените места и равнището на дистанция между гражданите и управляващите органи – кметовете на кметства се ползват с много по-висока степен на доверие в сравнение с кметовете на общините.

В потвърждение на тезата, че обществените нагласи към местното самоуправление до голяма степен се влияят от непосредствения опит на жителите, е и фактът, че 63% от интервюираните заявяват пълна удовлетвореност от кмета на кметството, в което живеят, докато за кметовете на общините този дял е значително по-нисък – 44%.

Обща удовлетвореност от дейността на местната власт

Източник: Фондация „Партньори за ефективни решения”,
Децентрализация към кметствата в България, 2009

Изследването регистрира по-висока степен на удовлетвореност от услугите, предоставяни на територията на населено място, т.е. от децентрализираните към кметствата услуги. Това са предимно административни услуги, сред които се открояват плащанията на данъци и такси (което е регулярно задължение на всеки), издаването и заверяването на различни видове удостоверения и пр.

Място на предоставяне на услугите

Удовлетвореност от предоставяните услуги



По отношение на удовлетвореността от начина, по който се осъществяват общинските дейности, най-разпространените и самостоятелно осъществявани дейности, получаващи съответно и най-висока степен на одобрение, са:

- Озеленяване на населените места
- Поддържане и подпомагане на гражданските сдружения по интереси (клуб на пенсионера, клуб на инвалида и пр.)
- Поддържане на обществения ред и сигурност
- Водоснабдяване и канализация, поддръжка на чешми и други естествени водоизточници
- Чистота, сметосъбиране, сметоизвозване

**Кой основно отговаря за всяка от следните дейности
във вашето населено място**



**Удовлетвореност от начина, по който се осъществява
всяка от следните дейности**



Най-широка е подкрепата за децентрализация на местно равнище в изброените по-горе дейности и в развитието и стимулирането на спорта и културната дейност. Това са направления, за които, според преобладаващата част от жителите, следва да отговаря кметът на населеното място.

Предпочитан източник за предоставяне на услуги

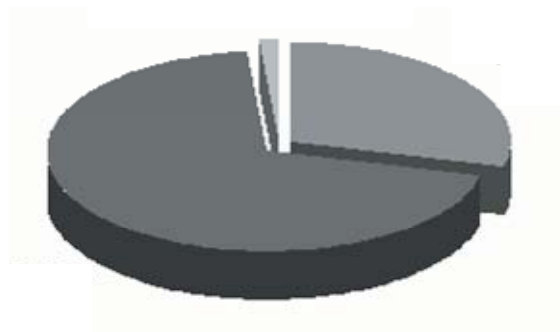


Предпочитания кой да отговаря за всяка от следните видове дейности



Мнозинството от жителите на кметствата са категорични, че таксите, които заплащат за различните услуги, независимо от това дали те се предоставят в общинския център или в кметството, са прекалено високи и социално непосилни за населението.

Отношение към размера на таксите за услугите



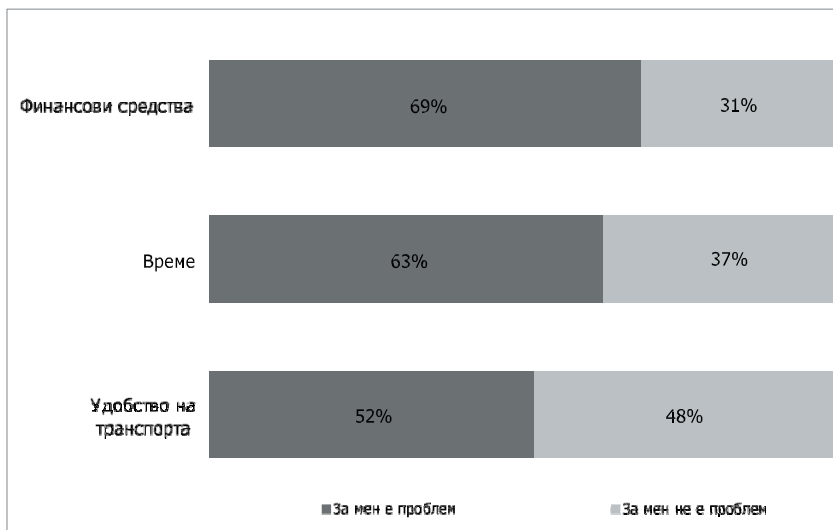
Таксите са социално поносими и не затрудняват хората – 28,9 %

Без отговор 1,4 %

Таксите са много високи, непосилни са за хората – 69,7 %

Подобно е отношението на жителите и към разхода на ресурси за получаване на общински услуги, които се предоставят само в общинския център. Над две-трети от анкетираният смятат, че това им създава финансови проблеми и разход на време, а половината посочват като проблем и липсата на удобен транспорт. Сравнението между населените места по степен на децентрализация и оценките на жителите за разхода на време показва, че колкото по-децентрализирани са общините, толкова по-положително настроени са хората в тях. И обратното, колкото по-ниска е степента на децентрализация, толкова по-негативно настроени са жителите по отношение на разхода на време.

Отношение към разхода на ресурси за получаване на общински услуги, които се предоставят само в общинския център



Направленията, за които общественото мнение е убедено, че предоставянето на пълна самостоятелност на кметствата, от една страна, ще подобри качеството на предоставяните услуги, а от друга – цялостно ще улесни начина на живот на жителите в тези населени места, са следните:

- Плащане на данъци и такси
- Издаване и заверяване на различни видове удостоверения
- Поддръжка на общественя транспорт и пътната инфраструктура
- Озеленяване
- Поддръжка на гражданските сдружения и организации по интереси (клуб на пенсионера, клуб на инвалида и пр.)
- Поддръжка на общественя ред и сигурност
- Водоснабдяване и канализация, поддръжка на чешми и други естествени водоизточници
- Чистота, сметосъбиране, сметоизвозване
- Развитие на спорта и културната дейност на местно равнище

5. Изводи

Реформата към децентрализация на местно ниво е повече от необходима. Тя ще даде реална възможност за укрепване на местната демокрация чрез създаване на условия за участие на гражданите в процеса на формиране на политики и вземане на решения за местното развитие, за развитие на обществените съвети и регламентирането им като средство за стимулиране на гражданите, както и разширяване на кръга от актове на общинските съвети, които да се приемат след публично обсъждане. Необходимо е и разширяване прилагането на системата на делегирани бюджети, както и повишаване управленската и финансова самостоятелност на кметствата.

Кметовете на кметства се ползват с много по-висока степен на доверие в сравнение с кметовете на общините.

Децентрализацията към кметствата ще допринесе за по-балансиранни отношения между общината и кметството, по-добро финансово състояние на кметствата, което ще позволи да се произвеждат и предоставят по-качествени, по-ефективни и по-ефикасни услуги, повишаващи удовлетвореността на потребителите. По този начин органите на местно самоуправление и общинската администрация ще се освободят от рутинни задължения и ще се концентрират върху разработването и провеждането на местна политика, като създават условия за развитие и ефективно функциониране на кметствата при осъществяване на контрол от тяхна страна. Децентрализацията към кметствата ще спести на ползвателите на услуги време и пари; ще подобри качеството на услуги и ще улесни начина им на живот.

Използвана литература:

1. Аналитичен Доклад „Извършване на преглед на възможностите за децентрализация на правомощия и функции към местната власт”, София, 2003.
2. Доклад за състоянието на местната и регионална демокрация в България, 2011.
3. Фондация” Партньори за ефективни решения”, Децентрализация към кметствата в България ,София, 2009.
4. Нейкова, М., „Децентрализация – основен фактор за повишаване ефективността на администрацията”, Годишник на БСУ, том XXVII, 2012.
5. Фискалната децентрализация в България – за по-голяма самостоятелност на местните власти, Център за икономическо развитие, София, 2005.
6. Намаляване на дистанцията между местното самоуправление и населението, Отворено общество, София, 2006.
7. Стратегия за децентрализация 2006-2015

РЕЗЮМЕ

Болгария – одна из небольших стран-членок Европейского союза, в которых решения политики на региональном уровне берутся центральной властью, хотя и две трети из европейских директивов в основном осуществляются на местном и региональном уровне. Эффективная региональная политика, основанная на принципе хорошего управления, направлена на социально-экономическое, культурно-историческое, демографское и образовательное развитие, имеет существенное значение для преодоления дисбаланса в экономическом состоянии населенных районов Болгарии. То, что региональная политика формулируется на центральном уровне и процесс идет сверху вниз, противоречит принципу субсидиарности.

Децентрализация основана на убеждении, что проблемы, потребности и предпочтения граждан не учитываются в достаточной степени в том случае, когда решения, связанные с видом и объемом услуг, принимаются на центральном уровне. Вот поэтому необходимо, чтобы решения принимались ближе к гражданам, а на центральном уровне определялись только общие приоритеты и выполнялись координирующие функции.

Децентрализация не должна кончатся в муниципалитетах, превращающихся в единственный центр на местном уровне, который регулирует и распределяет публичные услуги и ресурсы. Видна необходимость в централизации самой местной власти в направлении к мериям, путем большей финансовой независимости мэров мэрий и ясного утверждения правоимений.

Децентрализация – это средство для обеспечения эффективного публичного обслуживания граждан.

Увеличивание управленческой и финансовой независимости муниципалитетов является важной предпосылкой для децентрализации и предоставления качественных услуг гражданам, где ответственность должны нести структуры публичной власти, которая ближе к гражданам и к их проблемам и надобностям. Этого можно добиться при наличии баланса в распределении услуг, прав, ответственностей и ресурсов для их обеспечения между муниципалитетами и мэриями. Децентрализация местного самоуправления даст возможность большего баланса в отношениях между муниципалитетами и мэриями, лучшего финансового состояния мэрий, что позволит производить и предоставлять качественные, эффективнейшие услуги, повышающие удовлетворенность потребителей. Таким образом органы местного самоуправления и

муниципальная администрация освободятся от рутинных обязанностей и направят свое внимание на разработывание и проведение местной политики, создавая таким образом условия для развития и эффективного функционирования мэрий в связи с осуществлением контроля с их стороны. Децентрализация мэрий экономит у тех, кто пользуется этими услугами, время и деньги; улучшит качество услуг и облегчит их способ жизни.

SUMMARY

Bulgaria is one of the few EU Member States where the decisions on the regional policy are taken by the central authorities, although two-thirds of the European Directives in principle are implemented at local or regional level. The efficient regional policy based on the principles of good governance and targeted toward socio-economic, cultural, historical, demographic and educational development is of paramount importance for overcoming the disparity in the economic status of the towns and villages in Bulgaria. The fact that regional policy is formulated at central level following the top-down approach is in contradiction with the subsidiarity principle.

Decentralisation is based on the principle that the problems, needs and preferences of the citizens cannot be addressed adequately if the decisions on the type and scope of the civil services are taken at central level. Therefore, the decisions should be taken at a level closer to the citizens, while the central government is to define the general priorities and perform co-ordination functions.

Decentralisation should not stop when reaching the municipalities (which are the only centres at local level that regulate and distribute services and resources). There is an expressed need of decentralisation of the municipal authorities toward the town councils providing mayors with greater financial independence and clearly defined powers.

Decentralisation is a means of ensuring efficient and effective public services to the citizens.

Increasing the governance and financial independence of the municipalities is an important pre-requisite for decentralisation and provision of quality services to the citizens where the responsibility should be borne by the public authority structures, which are closest to the people and their needs and problems. This can be achieved if there exists balance in the distribution

of the services, the rights, responsibilities and resources for their provision between the municipality and the town councils.

Decentralisation toward town councils will contribute to more balance relations between the municipality and the town council, better financial status of the town councils that will allow for designing and providing services of better quality and efficiency that raise the satisfaction of the users. This way the local authorities and the municipal administration will be released from routine obligations and will concentrate on developing and implementing the local policy while creating conditions for development and efficient functioning of the town halls under their control. Decentralisation toward the town halls will save the users of services time and money; it will improve the service quality and will make their lives easier.