

ПРОЦЕСЪТ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Д-р Мария Нейкова, БСУ

THE PROCESS OF DECENTRALIZATION IN BULGARIA

Maria Neikova, BFU

Abstract: The research deals with the process of decentralization and deconcentration in Bulgaria.

Key words: decentralization, deconcentration, local and regional authorities

Основен момент при упражняването на властта в съвременната демократична правова държава е процесът на децентрализация и деконцентрация на компетенции, права и отговорности от страна на държавата към по-нисшите нива в йерархията на управленската система.

В страните с демократично устройство превалируем принцип на централизация се явява този на правителствената (политическата) централизация независимо от начина, по който исторически се е формирала съответната държава. Отношенията между центъра и местните власти в този случай нямат централизиран йерархичен и бюрократически, а политически характер. Липсва пряко йерархично подчиняване на нисшестоящите на висшестоящите органи на власт. Други важни аспекти в рационалната организация и устройството на държавата и на държавната изпълнителна власт са децентрализацията и деконцентрацията. Това са два отделни процеса. Общото, което ги свързва, е, че те преследват една и съща цел - доближаване на управлението до населението, до конкретната територия и съответните териториални общности, където то живее и работи. Същевременно те са с твърде различаващи се същностни характеристики.

Процесът на децентрализация започна с приемането на новата Конституция на Република България от 1991 г. Условно могат да се различат няколко етапа:

Първият етап обхваща периода 1991-1995 г. През този период бяха изяснени принципите и формите на децентрализацията. В рамките на тази реформа се предвиждаха и редица мерки, свързани с развитието на децентрализацията на национално, регионално и местно ниво, която се разглеждаше като неразделна част от реформата. Характерна черта на този етап бе активната подготовка на нормативните основи за провеждане на административно-териториалната реформа в дългосрочен план (Закон за териториалното устройство на Република България; Закон за местното самоуправление и местната администрация). В рамките на този етап сериозно внимание бе отделено на провеждането на административната децентрализация в частта й определяне на компетенциите и отговорностите на местните власти и конкретните сфери

на дейност. На нивото на самоуправление в общините и на областно ниво в лицето на областния управител се утвърди едноличен орган на изпълнителната власт. 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.

Вторият етап включва периода 1996-2000 г. През 1999 г. беше утвърдено ново териториално деление на областно ниво. Усилията главно бяха насочени 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.

Третият етап, стартира в началото на 2001 г. Основната цел на този етап се свързва с изграждането и реалното функциониране на системата за териториално управление на страната, като в тази връзка се поставиха за решаване някои по-важни задачи: да се осъществи цялостно изграждане на териториалната, функционалната и институционалната организация и функциониране на централната, регионалната и местната власт на основата на демократизация и децентрализация на управлението.

- да осигури създаването на рационална организация на деконцентрираните държавни структури;
- да въведе усъвършенстван модел на функционирането на държавната и местната администрация на основата на обвързаното прилагане на механизмите на административно-териториалната и административната реформа;
- да обоснове и въведе второ ниво на самоуправление, пряко кореспондиращо с основните структури на централната държавна администрация.

Характерно за този етап е обединяването на административно-териториалната реформа с административната реформа, при което проблемите на децентрализацията започнаха да се разглеждат в комплект с процесите на деконцентрация в централната изпълнителна власт. През 2002г. беше приета и започна осъществяването на Концепцията за фискална децентрализация. Правителството обърна сериозно внимание на модернизирането на държавната администрация. С Решение №671 от 24.09.2003 се прие «Актуализирана Стратегия за модернизиране на държавната администрация – от присъединяване към интегриране, 2003-2006», като в стратегията бе включен специален раздел за децентрализацията на държавното управление. Тя постави редица важни въпроси за решаване в рамките на тригодишния период, които намериха отражение в плана към стратегията. В изминалия период започна и конкретното решаване на определени задачи от плана, целево насочени към създаване на програма за децентрализация, която да обедини финансовата децентрализация с децентрализацията на правомощия и функции, да се потърси решение за създаването на второ ниво на самоуправление, както и да се оптимизират функциите на териториалните звена на централната администрация.

От всичко казано дотук, можем да направим следните изводи:

- Липсва приемственост и последователност в провеждането на целева и ясно ориентирана политика на децентрализация и развитие на местното самоуправление.

- Стартралата с известно закъснение административна реформа оказва силно въздействие върху процеса на децентрализация вследствие на възникналата необходимост от преценка на част от нейните цели, приоритети и механизми. Също така изискванията към общинската администрация, както и към част от общинските служители в резултат от новата законова уредба наложиха съществено преустройство в организацията и дейността на общините. Това бе свързано и с определени затруднения по отношение на финансовата и кадровата самостоятелност. Административната реформа ясно очерта необходимостта от преценка на административния капацитет на общинските администрации. Особено ярко също така се очерта и наличието на известна несъгласуваност и хаотичност при провеждането на двете реформи. Необходимостта от една активна координация предполагаше преценка на общата концептуална рамка на административно-териториалната реформа, актуализация на съществуващите етапи и програма, както и изграждането на единен център за координация и наблюдение - нещо, което не се реализира през следващите години.

- Важен политически и технически проблем, който възникна в процеса на реализация на реформата, бе преустройството на областното равнище, развитието на функциите и задачите на областите. Решаването на този кръг от въпроси, от една страна, изисква преценка на съществуващия брой области и техния териториален обхват, както и да се обосноват и развият правомощията на областния управител и взаимодействието му с изградените деконцентрирани структури на държавната администрация в територията. От друга страна, се предполагаше въвеждането на елементи на самоуправление на нивото на областите. Налице бяха и определени конституционни ограничения.

- Въпросът за конкретизирането и разширяването на правомощията на областните управители при управлението на процесите в съответната територия се регламентираха с приетия Закон за администрацията. Независимо от наличието на конкретни законови текстове цялостното решаване на въпроса за преустройството на деконцентрираните държавни структури в територията на съответните области по отношение на тяхното райониране, прецизирането на техните правомощия и поетапното им обвързване със структурата на областта е в начален стадий на реализация. В рамките на провежданата административно-териториална реформа проблемите, свързани с функционирането на областите, като цяло остават нерешени. Въпреки това бе постигнат значителен напредък по отношение на разпределението на компетенциите между отделните нива на управление.

През периода 2005-2006 г. на местните власти бяха делегирани редица държавни функции, сред които:

- Администриране на местните данъци и такси. От 1 януари 2006 г. българските общини поеха нова функция по събиране на местните данъци и такси.
- Спиране на незаконното строителство и налагане на санкции. Кметовете на общини придобиха правото да спират незаконно строителство и да забраняват достъпа до незаконни строителни обекти, както и правото да издават наказателни постановления за нарушения на Закона за устройство на територията (ЗУТ). Тези нови отговорности са споделени с Дирекцията за национален строителен контрол (ДНСК) към министъра на регионалното развитие и благоустройството. Осъществяване на вътрешен одит на общините.

Постигнат беше значим напредък в областта на финансовата децентрализация.

Усъвършенстван беше съществуващият механизъм за определяне на бюджетните взаимоотношения на общините с централния бюджет. Подобриха се

прозрачността и стабилността на критериите, използвани за разпределение на държавните прехвърляния, така че да се избягва политическата зависимост от високите равнища на управление за получаване на средства. Определянето на трансферите към общинските бюджети се извършва по обективни критерии, посочени в Механизма за определяне на бюджетните взаимоотношения на общините с централния бюджет. Остойносттаването на всички делегирани от държавата дейности води до опростяване и прозрачност на критериите за определяне на държавните трансфери. Механизмът гарантира прилагането на еднакъв подход в съставянето на общинските бюджети в частта за делегираните от държавата дейности за 2006 г. и за реално разделение на отговорностите на държавата и общините. Наред с това механизмът гарантира постигането на хоризонтален баланс.

Гарантира се финансовото осигуряване на всички допълнително възлагани разходи за местните бюджети. Съгласно Закона за общинските бюджети общината получава пълна компенсация от държавата при възлагане на допълнителни финансови задължения след приемането на Закона за държавния бюджет на Република България за съответната година и определените с него бюджетни взаимоотношения. В случаите на неосигуряване на такива средства нормативните актове, с които се възлагат допълнителни финансови задължения, влизат в сила и се осигуряват със средства през следващата бюджетна година. Държавата компенсира изцяло намалението в приходите в общинските бюджети, получено вследствие на провеждането на държавната политика

- До 2001 г. процесът на децентрализация се осъществяваше без одобрена от правителството стратегия, под влияние на външни фактори от страна на международни организации на местните власти, Съвета на Европа, ЕС и др.;

- В развитието на процеса на децентрализация се наблюдава хипертрофия, т.е. развитие на реформата само на отделни нива или в отделна сфера. Така например реформата се ограничи само до реформата на общинското ниво на управление, без да се отделя нужното внимание на реформата на областното ниво на управление. В Доклада на ПРООН този проблем е констатиран като недоуточнена роля и неизползван капацитет на областните администрации и силно подценяване на възможностите на регионалното ниво както на областните администрации и деконцентрираните служби на министерствата, така и на регионални НПО;

- На самото общинско ниво реформата се развиваше само като финансова децентрализация. Така се стигна до състояние, при което в продължение на четири години се осъществява финансова децентрализация без политика на децентрализация изобщо. В Доклада на ПРООН се констатира дефицит на средства за съфинансиране на проекти, както и че готовността за финансиране на подготовката на проекти изостава от готовността за съфинансиране на проектите;

- Страната ни няма ясна стратегия за развитие на административно-териториалното си устройство към този момент. Доклада на ПРООН констатира, че е налице неблагоприятна диференциация на общините, общинските администрации са малки и слаби, а междуобщинското сътрудничество е ограничено. Тук бих искала да обърна внимание и на още един съществен проблем – липсата на яснота за ролята на областите и общините в процеса на усвояване на средствата от фондовете на ЕС. За общините отговорът на този въпрос като че ли изглежда по-лесен – общините искат да бъдат бенефициенти по фондовете. За тях обаче стои въпросът по кои оперативни програми и за какъв тип проекти могат да бъдат бенефициенти. Не така стои въпросът за областните администрации. Изясняването на тяхната роля в процеса на усвояване на фондовете на ЕС стартира с огромно закъснение. През последните години този въпрос бе поставян само епизодично без никакъв конкретен резултат.

Практиката на Европа на регионите показва, че без изграждането на регионално самоуправление процесът на децентрализация не може да се развива устойчиво, тъй като не може да се реализира принципа на субсидиаритета.

Основният въпрос, който трябва да бъде окончателно решен е въпросът за запазването или промяната на съществуващото административно-териториално деление на областно ниво и даването на категоричен отговор на въпроса ще се създава ли и под каква форма самоуправление на областното ниво. Останалите въпроси (начин на избиране, предоставяни услуги, източници на финансиране, възможности за включване или преминаване на функциите от териториални звена на централната администрация) се разглеждат като следствие.

Много важно е да отбележим, че е необходима пълна координация, относно изпълнението на всички програми на национално ниво като всички дейности следва да бъдат обезпечени със съответния финансов ресурс.

Процесът на децентрализация се реализира макар и с по-бавни темпове. Необходимо е да се повиши ефективността на целия публичен сектор и разширяване на сътрудничеството между всички заинтересовани страни и се заложат допълнителни критерии за ефективността при възлагане изпълнението на мерките. Ефективната децентрализация е необходима за улесняване достъпа на потенциалните ползватели до по-качествени услуги. Усилията трябва да се насочат към извеждането на мерки за повишаване на отговорността, иновативното преустройство в сферата на предоставяне на публични услуги, въз основа на утвърдени добри практики и повишаване на възможността за гъвкавост и свобода на действие на органите, съчетани с ефективен контрол.

Това позволява да направим извода, че последователното осъществяване на процеса на децентрализация е фактор от решаващо значение за укрепване на капацитета на общините и областите.