

УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО
ФАКУЛТЕТ „УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАЦИЯ“
КАТЕДРА „РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ“

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА КАТО ФАКТОР ЗА
РАЗВИТИЕ НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ

А в т о р е ф е р а т

на дисертация

за присъждане на образователна и научна степен „ Доктор “

Професионално направление: „Администрация и управление

Научна специалност „Администрация и управление (Регионално развитие)

Докт. Хасан Азис Исмаил

Научен ръководител: проф. д-р Соня Петрова Докова

София, 2020 г.

Дисертационният труд е обсъден и насрочен за защита на разширено заседание на катедра „Регионално развитие” към факултет „Управлениет и администрация“ при УНСС на 14.01.2020 г.

Състав на научното жури:

1. проф. д-р Соня Петрова Докова
2. проф. д-р Галина Георгиева Куртева
3. проф. д-р Димитър Салтиров Димитров
4. доц. д-р Донка Иванова Йотова
5. доц. д-р Камен Димитров Петров

Рецензенти:

1.
2.

Защитата на дисертационния труд ще се състои на 12.03.2020 г. от 10 часа в зала „Научни съвети“ на УНСС, град София.

Материалите по защитата (дисертацията, рецензиите и становищата) са на разположение на интересувашите се в кабинет 2038 Научни съвети, на УНСС град София в работно време от 8,30-16,30 часа.

Автор: докт. Хасан Азис Исмаил

Заглавие: „Децентрализацията като фактор за развитие на местното самоуправление“

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

АКТУАЛНОСТ НА ПРОБЛЕМА

В съвременните общества качеството на управлението и неговото отражение върху регионалното развитие показва модерността и ефективността на съвременната национална държава. В тази посока избраният подход да се изследва децентрализацията като фактор за развитие на местното самоуправление е концептуален подход на границата на интердисциплинарността, но на базата на постиженията на три държави с установени традиции в местното самоуправление. Избраният подход на изследване на тенденциите на процесите на децентрализация в България, Гърция и Турция в голяма степен онагледяват процесите на регионалното развитие и отражението им върху регионалната икономика в отделните държави. Този процес на децентрализацията може да е всеобхватен определящ рамката на проблемите, свързани с изграждане на работещо държавно управление на място в локалната общност, че прехвърляне на правомощия от централна и местна власт. Така се създават условия за различни практики и модели на функциониране на системите, което извежда на преден план необходимостта от тяхното детайлно анализиране, изследване и натрупване на ефективни практики за подобряване на местното самоуправление. Способността успешно да се дефинират характеристиките и постиженията на децентрализация в три различни типове страни - в кандидат член - Турция, член - България и дългогодишен член - Гърция се превръща в ключова необходимост за различните видове структури и участници в този процес. Както и за постигане на стратегическата цел на членството в ЕС - кохезия. На основата на горе формулираната актуалност и проблемност основната изследователската хипотеза на настоящата дисертация се формулира, както следва: развитието на процеса на децентрализация е съществен фактор за ефективно местно самоуправление, релевантно на постановките в Европейската харта, чиято степен на ефективност се отличава на национално ниво и на общинско ниво, установимо чрез емпирико-приложно изследване в три селектирани държави, намиращи се в три различни периода на процеса на членство в ЕС – Гърция, България, и Турция – и имащи национално специфични отговорности по нива на управление и съответни възможности за усъвършенстване.

ОСНОВНА ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКА ТЕЗА

Основната теза, която се поддържа в труда е, че чрез процеса на децентрализация в местното самоуправление в трите държави, ще се създадат условия за търсене на ефективни възможности за предоставяне на услуги на гражданите и бизнеса в едно по-голямо трансгранично пространство, с оглед реализацията на по-целенасочени политики за регионално развитие, както и ефективното изразходване на средствата от ЕС, свързани с развитието на общините в България, Гърция и Турция. В частност процесите на децентрализация в България, ще създадат условия за допълнително укрепване на местното самоуправление и респективно подобряване на капацитета на общините за предоставяване на различни услуги на гражданите.

Редица изследвания проследяват ефектите от процеса на децентрализация на местното самоуправление, но не извеждат на преден план възможните тенденции и особености в регионалното развитие, които се създават върху населението и бизнеса в локален аспект. Това, което настоящата дисертация допълва към научното познание е оценяването в дълбочина на една конкретна мярка върху един конкретен аспект в извеждането на преден план на процеса на децентрализация и неговата кохезия в административно териториални единици от трансграничен контекст. На практика достиженията на локалното управление може да оказва влияние върху ускорената интеграция на нашите региони, в частност опитите за налагане на оптимално управление чрез налагане на стереотипите на интегралното управление в отделните административни териториални единици в трансграничен контекст.

ЦЕЛ И ЗАДАЧИ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯТ ТРУД

Основната цел на дисертационния труд е да изследва динамиката и ефекта на процесите на децентрализация като фактор на развитието на местното самоуправление в Гърция, Турция и България в контекста на протичащите глобални, национални и регионални процеси и явления отразяващи се върху процесите на интеграция и трансгранично сътрудничество

С оглед постигането на посочената цел, в научната разработка се поставят и следните по-важни задачи, които обуславят и структурата на дисертационния труд:

1. Да се развие критичен анализ и оценка на децентрализацията като процес, еволюиращ съобразно очакванията на гражданите, възможностите за укрепване капацитета на органите за местно самоуправление и конкретните национално специфични политики, функция на представителната демокрация.
2. Да се изследва ефекта на приложението на принципи на ЕХМС в България, Гърция и Турция като среда за устойчиво развитие на административния капацитет на различните нива на управление и самоуправление.
3. Чрез представително анкетно проучване в бенчмарк общини да се установят взаимовръзките и зависимостите между структурите на различните нива на управление в България, Гърция и Турция с фокус гражданските нагласи и възможностите на администрацията.
4. Да се обосноват два подхода за взаимодействие – вертикален и хоризонтален, чрез които емпирично установените между национални различия и несъответствия при децентрализацията за бенчмарк общини в България, Гърция и Турция да се трансформират в аргументи и възможности за усъвършенстване на самия процес.

ОБЕКТ И ПРЕДМЕТ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Обект на изследването в дисертацията е ефективността на местното самоуправление в три различни съседни страни, от гледна точка на членство в ЕС - България, Гърция и Турция.

Предмет на дисертационния труд са възможностите за усъвършенстване на местното самоуправление чрез вертикален и хоризонтален подход на подкрепа на децентрализацията, установени чрез трансгранично изследване на нагласите на гражданите и административните възможности в бенчмарк общини в България, Гърция и Турция.

По такъв начин политиката за местното управление се вгражда в интегрирания модел на развитие на териториалните единици с цел провеждането на политиката по териториално сближаване. Местното управление е съчетание от публично-частни интереси, които придават нов фокус на развитието на териториалните единици и водят до необходимост от териториална общност, съобразно спецификата по планиране на политиката и програмирането с цел принос за осъществяване на целта за устойчиво развитие на териториалните единици. Извеждането на обекта и предмета на изследване дават необходимата предпоставка за постигане на поставената цел, която ще допринесе за повишаване качеството на управление на местно ниво в България.

Основната изследователска теза в дисертационния труд се формулира, както следва: развитието на процеса на децентрализация е съществен фактор за ефективно местно самоуправление, релевантно на постановките в Европейската харта, чиято степен на ефективност се отличава на национално ниво и на общинско ниво, установимо чрез емпирико-приложно изследване в три селектирани държави, намиращи се в три различни периода на процеса на членство в ЕС – Гърция, България, и Турция – и имащи национално специфични отговорности по нива на управление и съответни възможности за усъвършенстване. При аргументиране на основната изследователска хипотеза теза са развити следните работни микротези:

Микротеза 1: Децентрализацията е процес, предефиниращ национално наследени и йерархично субординирани права и отговорности в държавното устройство и управление до адаптиращи се модели, отговарящи на очакванията на гражданите, устойчивото развитие на капацитета на органите за местно самоуправление и подкрепата за конкретни политики като функция на представителната демокрация.

Микротеза 2: Развитието на процеса на децентрализация, основано на принципите на ЕХМС в България, Гърция и Турция създава предпоставки за устойчива еволюция на административния капацитет на различните нива на управление и самоуправление.

Микротеза 3: Изграждането на трансграничен интегриран модел на децентрализация, базиран върху принципите на субсидиарност, ефективност, пропорционалност е функция на идентифицирани, чрез представително международно анкетно проучване на емпирично установените граждански нагласи, административни възможности и резерви за усъвършенстване.

Микротеза 4: Емпирично установените междунационални различия и несъответствия при децентрализацията за бенчмарк общини в България, Гърция и Турция са основа за усъвършенстване на самия процес чрез прилагане на два основни подхода за взаимодействие: 1. Вертикален – между централно, регионално и местно ниво за

процесите на регионално и местно развитие. 2. Хоризонтален – между органите за прилагане на секторни политики, така и НПО, икономически и социални партньори и други.

За потвърждаване или отхвърляне на тази хипотеза се поставя въпросът, дали има съществена разлика в степента на изпълнение на наложените изисквания при различните организационни форми и административно-териториално деление чрез неговото оптимизиране или запълване с правомощия. В този аспект може да се търси връзка между ефективността на процесите на децентрализация и формата на управление на трите държави. В тази посока е необходимо да се провери какво е доверителното поле на възможните общи политики на трите държави за да улеснят развитието на местното самоуправление в контекста на трансграничното сътрудничество и формиране на нови еврорегиони за трансгранично сътрудничество и провеждането на ефективна регионална икономическа политика.

МЕТОДИ НА ИЗСЛЕДВАНЕ

Основата на научното изследване е специфичният изследователски подход, чиято реализация е основана на единството на анализа и синтеза, дедукцията и индукцията. За постигането на поставените изследователски задачи са приложени системния и, интегрирания подход. Методологическата рамка почива на пространствения подход на три нива – макрониво, мезониво и микрониво. На практика методологическата база на настоящето изследване е комбиниран подход между количествени и качествени методи: ще се използват контент анализ, ситуационен анализ, SWOT анализ, статистически методи и статистическа обработка и анализ на данни със SPSS, социологически метод – проведена анкета на ниво гражданско общество и местна и държавна администрация в България, Турция и Гърция, графичен метод, метода на индукция - дедукция, метода на синтез, сравнителен анализ и други иконометрични методи за анализ. Настоящият труд се основава на анализа на българска и чужда литература, в т.ч. книги, статии, публикации, законови документи, посветени на проблема за децентрализацията, както и по данните от проведената анкета в общините Кърджали, Комотини и Одрин. Източниците на данни са национални (НСИ, МС, Стратегии за децентрализация), международни (Евростат), регионални (областни управи) и общински. Емпиричните проучвания за целите на дисертационния труд обхващат анкетното проучване.

МЯСТО И ФОКУС НА ИЗСЛЕДВАНЕ

Изследването е базирано върху протичащите процеси на децентрализацията на местното самоуправление и оценка на въздействието на тези процеси върху развитието на селищата и населението в локален и трансграничен аспект. Ограниченият брой разработки и публикувани материали в специализирана литература за сходните процеси между България, Гърция и Турция задават един нов жалон при реализацията на процеса на децентрализация. Той се основава на особеностите в регионалното и местното управление и най-вече върху резултативността на процеса на децентрализация, оказващ съществено влияние върху подобряване на публичните услуги и конкретизиране на правомощията при политическа, фискална функционална,

териториална и финансова децентрализация, както и технологията за избор на стратегия за управление на промяната в български, гръцките и турските условия, затруднява от години местното самоуправление като цяло. За нуждите на дисертационния труд са взети резултати от анкетно проучване, базирано на общ въпросник и даващо обща снимка на протичащите промени и оценка на публичното управление на ниво общини в страната. Водещ принцип при изследването е институционалният подход, както и подходите и равнищата за реализация на управленски модел на трансгранично ниво, който да може да се приложи успешно на местно ниво.

ОГРАНИЧЕНИЯ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Научноизследователската работа разглежда единствено системите за управление и контрол на ниво общини в три съседни държави, а именно Гърция, Турция и България в контекста на възможностите чрез процесите на децентрализация да се създадат нови иновативни форми за обслужване на населението и представянето на определен брой услуги със значение на регионалния бизнес и трансграничното сътрудничество. Дисертационният труд не покрива всички аспекти на изследвания проблем и е фокусиран главно върху възможностите за усъвършенстване на процеса на децентрализация в България, Гърция и Турция. Настоящото изследване е подчинено на три ограничения:

Първото от тях произтича от целенасочения изследователски интерес към нивото на развитие на процеса на децентрализация в България, Гърция и Турция на ниво общини.

Второто ограничение е териториално-административно на ниво LAU1, като изследването е проведено в три бенчмарк общини в трите изследвани държави. За България изследването е в община Кърджали, за Република Турция изследването е в община Одрин и за Гърция изследването е в община Комотини. Общините са избрани според критериите: пограничен район, съпоставим териториален обхват, относителен брой население спрямо съответната държава, административен център по смисъла на NUTS3, участие в евро програми с еднакъв характер на евро финансиране.

Третото ограничение е свързано с възможностите за усъвършенстване на процеса на децентрализация чрез проучване на респондентите от селектираните три (бенчмарк) общини от трите държави в три целеви групи: представители на органите за местно самоуправление, представители на централната власт и граждани.

АПРОБАЦИЯ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Дискутираните проблеми в дисертационния труд са обсъждани в катедра „Регионално развитие“ при УНСС на работни срещи и научни конференции с представители на държавни институции, местната власт, представители на икономическите и социални партньори и на браншови организации, експерти в областта на публичните политики, мениджмънта и административната реформа.

Основните информационни източници, които са използвани при разработването на труда, са българска и чуждоезична научна литература, нормативни актове на българското, гръцкото, турското и европейското законодателство, стратегически и програмни документи, интернет адреси със специализирана информация от национални и международни институции. Основните източници на данните, използвани за емпиричните анализи, са информационната система ИСУН 2020, статистически данни, както и стратегически и нормативни документи.

II. ОБЕМ И СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационният труд се състои от увод, три глави, заключение, библиография и приложения. Съдържанието на дисертационния труд е структурирано по следния начин:

СЪДЪРЖАНИЕ

ПЪРВА ГЛАВА. ХАРАКТЕР И ОСОБЕНОСТИ НА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ, В КОНТЕКСТА НА ПРОЦЕСА НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА В МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ

- 1.1 Значение на управлението на регионалното развитие за провежданите публични политики и процеси в местното управление.
- 1.2 Преглед на използваните понятия и подходи за изследване процесите на децентрализация и деконцентрация в нивата на управление.
- 1.3 Подходи към характера и модела на свързаност между централната власт и местното самоуправление в процеса на децентрализация.

ВТОРА ГЛАВА. ОЦЕНКА И АНАЛИЗ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПРАКТИКИ ЗА МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ И ПРОЦЕСА НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ, ГЪРЦИЯ И ТУРЦИЯ.

- 2.1 Оценка и анализ на развитието на регионалното и местното самоуправление в Европа след възникването на концепцията „Европа на регионите“.
- 2.2 Оценка и анализ на местното самоуправление и процеса на децентрализация в България.
- 2.3 Оценка и анализ на местното самоуправление и процесите на децентрализация в Гърция
- 2.4 Оценка и анализ на местното самоуправление и процеса на децентрализация в Турция.

ТРЕТА ГЛАВА. ТЕНДЕНЦИИ И ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА НАСЪРЧВАНЕ ПРОЦЕСИТЕ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В ОБЩИНИ НА БЪЛГАРИЯ, ГЪРЦИЯ И ТУРЦИЯ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА МЕСТНОТО УПРАВЛЕНИЕ

- 3.1 Очертаване на гражданските нагласи и процесите на децентрализация в общините Кърджали, Комотини и Одрин от България, Гърция и Турция.
- 3.2 Очертаване на тенденциите в децентрализацията чрез възможности за трансгранично взаимодействие на общините Кърджали, Комотини и Одрин и засилване на интегрираното управление между тях.

3.3 Усъвършенстване на регионалното развитие и подобряване на местното самоуправление чрез засилване процеса на децентрализация и предоставяне на услуги на гражданите в пограничните общини на България, Гърция и Турция.

3.4 Предлагање на трансграничен Интегриран модел на местното управление за България, Гърция и Турция, базиран на принципите на субсидиарност, ефективност и пропорционалност, Европейската харта за местното самоуправление и оптимизиране на публичното управление.

Заключение

Научен принос на дисертационния труд

Библиографска справка

Приложения

III. ОСНОВНО СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

УВОД

Във въведението се обосновават актуалността на темата за децентрализацията като фактор за развитие на местното самоуправление и мотивите за нейното разработване. Дефинират се предметът и обектът на изследването, определят се научната цел и задачите, формулират се изследователската теза, възприетата методология и ограниченията на дисертационното изследване. От изследователска гледна точка авторът е приел да изведе проблеми на местното самоуправление в три съседни държави в случая – Гърция, България и Турция и търсенето на ефективни решения за изграждането на интегрирана система общовалидна за трите модела на местно самоуправление. Реализацията на процесите на децентрализация в посочените административно-териториални единици обуславят необходимостта от общ управленски подход за ефективно местно управление с цел постигане на културната, социална, екологична и икономическа стабилност в трансграничен контекст. С това се цели повишаване на териториалната солидарност, необходима за осигуряване на по-добри условия на живот с равни възможности, съобразени със специфичния регионален и местен потенциал, независимо от това къде живеят те – в центъра на Европа или в периферията или в пограничните пространства на отделните страни. На практика насърчаването на процесите на децентрализация е условие и политика, която може да доведе до подобряване на публичното управление в общините чрез търсенето на успешни модели на предоставяне на общи услуги и дейности свързани с благоустройството, регионалното развитие, регионалния бизнес и ефективността на местното самоуправление. Изведени са съответните инструменти, свързани с подобряване на местното самоуправление. Структурирана е целта и задачите на изследването като към тях са обозначени и съответните виждания на автора като тези и хипотези и съответните допускания при прилагането на модела на децентрализация.

Очертан е моделът на изследване с акцент върху протичащите процеси и фокус на жизнеността за управлението на общините в България, Гърция и Турция, както и

необходимостта от подкрепа в концептуалните им стратегически процеси и явления. На базата на тези особености се извежда на преден план и от практическа част в изследването чрез разглеждането на средно големи общини от трите съседни държави – България, Гърция и Турция. Дисертационното изследване се фокусира върху общоевропейските принципи за насърчаване на процесите на децентрализация и приеманото на успешни модели на местно самоуправление в погранични общини чрез създаването на възможности за трансгранично сътрудничество от нов порядък, които могат да оказват съществено влияние върху повишаването ефективността на административното управление, развитието на местния бизнес и устойчивото развитие в посочените общини.

ПЪРВА ГЛАВА. ХАРАКТЕР И ОСОБЕНОСТИ НА РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ, В КОНТЕКСТА НА ПРОЦЕСА НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА В МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ

1.1. Значение на управлението на регионалното развитие за провежданите публични политики и процеси в местното управление.

В първия параграф на първа глава се представят аналитичните рамки на част от моделите на местно управление като феномен със собствена специфика. Диференцирането на територията на дадена страна на отделни региони несъмнено е сложен процес. Той се осъществява чрез използването на един или повече ключови показатели или е следствие от политически, икономически, административни и културни процеси, които протичат в страната. Изучаването на пространствената организация е акцент в развитието на отделните териториални единици на дава основание да разглеждаме различни модели и теории в рамката на регионалното развитие, които са свързани с локалното управление. Целите на регионалната политика се променят през времето и оказват влияние върху пространствените условия за развитие на обществото и икономиката. Това ѝ дава специален статут в системата на публичните политики, като същевременно я отличава от тях с характеристиките, които притежава (прогнозиране, пропорционалност, принцип на интегритет, отвореност, отговорност и ефикасност). Осигуряването на балансирано и устойчиво развитие е един от най-значимите проблеми на регионалната политика. За регионите, идеята за развитието дава перспективи за нови възможности и допринася за по-добри условия за живот за населението. Концепцията за полицентризъм е създадена още през 1930 г., когато се развива теорията „*център-периферия*“, но на европейско ниво тя се появява през 1994 г. с приемането на т. нар. Принципи от Лайпциг, във връзка с Европейската перспектива за пространствено развитие (ЕППР, 1999). Основната идея за приемането на този модел е, че *„повечето полицентрични урбанизирани структури ще допринесат за по-балансирано регионално развитие, за намаляване на регионалните неравенства, за увеличаване на Европейската конкурентоспособност, за по-пълна интеграция на Европейските региони в глобалната икономика, и за устойчиво развитие“*. На практика политиката за пространствено планиране е съществена част от управлението на всяка

страна¹. Чрез нея се цели балансиране на икономическите и социални показатели в отделните административно-териториални единици, което се дължи на възникнали диспаритети в резултат от неправилно взети или неефективни решения, рефлексирани върху икономическото развитие на отделните региони. Така управлението може да се представи като организационен процес, в който се включват етапи на стратегическо планиране, дефиниране на цели, управление на наличните ресурси (човешки и финансови), информационни връзки и последващи оценки базирани на неговата ефективност. От друга страна, държавното управление се характеризира със система на държавни органи и административно-териториална структура на различни нива, което се осъществява по три начина – централизирано, децентрализирано и децентрализирано. Нашият фокус е насочен върху децентрализацията като процес. Това означава държавата посредством органите на местно самоуправление да възложи част от своите компетенции. Основните мотиви са свързани с предоставяне на разнообразни и качествени услуги, управление на ресурсите в условията на дефицит, защита на обществен интерес на населението в отделната териториална единица и успешно подкрепа на регионалния бизнес. В съвременната национална държава и особено в България имаме примери за насърчаване на децентрализацията като разпределението на субсидиите за общински пътища, делегиране на общините да начисляват патентен данък, концесионни договори и др. Въпреки дадените функции на местното самоуправление, ефектът се оказва незадоволителен, предвид което е изготвена изцяло нова Стратегия за децентрализация за периода 2016-2025 г. Публичните политики са широко прилаган инструмент, предвид което често се определят като обществени, социални и секторни политики. Това в голяма степен определя необходимостта от определяне на рамката на функционалността на местното управление. Чрез оценката на надеждността на мобилизирания управленски капацитет на териториално ниво може да се зададе докъде може да стигне процеса на децентрализация в унисон с различния териториален потенциал на регионите за постигане на устойчив икономически растеж и създаване на работни места. Особено за трансгранични територии се налага да изведем необходимостта от интегрирано управление и търсене на ефективност на функционалната система от населени места в рамките на едно по-голямо пространство. Това само по себе си показва, че от съществено значение за регионалното развитие е провежданите на целенасочени регионални икономически политики и укрепване на местното самоуправление.

¹ Marcou, G., Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective, LGI, Budapest, 2002.

1.2. Преглед на използваните понятия и подходи за изследване процесите на децентрализация и деконцентрация в нивата на управление.

В тази част на изследването се дефинират понятията, които влияят върху процесите на местно самоуправление. В тази посока комплексно-фундаменталният характер на регионалното развитие и водещият характер на местното управление през новото столетие налага да изведем на преден план техния понятие апарат и очертаващи се постулати, защото това развитие определя рамката на протичащата кохезия на икономиката и нейната интеграция спрямо пазари с трансгранично значение. На първо място трябва ясно да съзнаваме, че процесите имат съществено значение върху природата на местното самоуправление. В това отношение пространствените изменения на отделната територия водят до нейната регионализация, което налага да изведем работно понятие за този протичащ процес. Под **регионализация** разбираме разделянето (сегментирането) на националната територия на обособени, взаимноизключващи се, с определени териториални граници, области. Това разделяне се извършва по един или повече критерии, които определят дадена територия като регион (поради наличието за това индикатори) или част от регион (поради наличието на необходимото сходство с даден регион). Показателите (критериите) за регионализация варират, в зависимост с основната цел на това разделение. Те могат да бъдат физико-географски, териториални, административни, социално-икономически и други². От тази гледна точка процеса трябва да добие териториално измерение и на преден план излизат понятията – „район“ и „регион“. Така в настоящият труд не можем да пренебрегнем рамката на понятието „регион“ и „регионално развитие“. Затова за нуждите на настоящето изследване нека приемем, че понятието „регион“ произлиза от латинския глагол „regere“, означаващ ръководя, упражнявам власт. „Regio“ покрива много значения но основно означава край, местност, територия и т.н. Под регион се разбира част от хомогенната земна повърхност в зависимост от една или няколко характеристики, които я разграничават от останалата част на територията. Тези характеристики могат да са природни, като климата или релефа, икономически, като типа на водещата активност (земеделски, регион, индустриален), социални, като типа култура или социално-политическата организация и т.н. У нас свободно се тълкуват понятията регион и район. Терминът район се използва единствено в бившия СССР (страните от източна Европа) и България и се е считало, че произхожда от френската дума „rayon“ (радиус). При употреба у нас влагаме териториално съдържание. Във всички закони за регионално развитие в България се говори за район, а не за регион³. Важно значение има и понятието регионалното развитие като комплексно инфраструктурно социално-икономическо, демографско, екологично и т.н. развитие на територията на страната и отделните нейни региони, се допълва с обективизиране на тяхното устойчиво и балансирано развитие, без да се поставя на риск концептуалният потенциал на територията, с оглед задоволяването на потребностите на бъдещите поколения⁴. Често в научните среди се използва и термина регионална система,

² Шишманова М, Регионален анализ, Изд. Авангард Прима. Благоевград, 2010.

³ Славейков, П., Район или регион (същност на понятието и тяхното приложение), В: 50 години Географски институт на БАН. София, 2000.

⁴ Димитров, Д., Преференциалната регионална политика в България и някои държави от ЕС – сравнителни характеристики и приоритети, София, 2006. стр. 24

възникнал през 60-те години на миналия век, чрез който регионът се разглежда като отворена пространствена система, която получава енергия и информация от взаимодействието между социалното поведение и територията. Тази отворена пространствена система е едно цяло от физически и човешки елементи, свързани по между си и вплетени в един и същ процес, който е отворен към външни взаимодействия и опонира на деградиращи процеси. Така например понятието регионална политика е посочено от нормативен документ (*в чл. 4 на ЗРР 2004 г.*) – „Регионалната политика е система от нормативно регламентирани документи и инструменти, насочени към реализиране на целите на регионалното развитие в административно-териториалните единици“. Още повече, че за настоящия труд можем да приемем и определението за „регионалната политика“ като специфична сфера на дейност по управление на социално-икономическото и политическо развитие в пространствен (*регионален*) аспект, която отразява както връзката на държавата с отделните региони, така и връзката между самите региони. Друго важно понятие е стратегическото планиране. Стратегическото планиране очертава стратегическия курс и основните приоритети на бъдещето развитие на националната икономика. То не описва в подробности движението на развитие на националната икономика, а решава въпроса с основните приоритети на развитието и подхранва с идеи стопанските агенти. Стратегическото планиране се явява един от основните методически подходи за реализиране на ефективна организация и управление на територията. Важно значение има и понятието регионалното самоуправление. То е дефинирано през юли 1997 год. от Камарата на регионите на Конгреса на местните и регионални власти в Европа в Европейската харта за регионално самоуправление като „право и реална възможност на административно разположените на територията между централното правителство и местните власти изборни органи да управляват на своя отговорност и в полза на своето население съществена част от въпросите от общ интерес за съответната територия“⁵. В тази посока на изследване е необходимо да дефинираме проблема с понятието „местна власт“. Най-общо ако приемем, че местната власт представлява възможност да се налагат определени решения, приети по установен ред от някакъв орган, които имат задължителен характер в рамките на териториалната общност, се налага да дефинираме понятието „местна власт“ като изходен пункт за определяне механизмите чрез които местните общности постигат и осъществяват взаимодействие в съвременните демократични системи. В тази посока на изследване е необходимо да дефинираме проблема с понятието „местна власт“. Най-общо ако приемем, че местната власт представлява възможност да се налагат определени решения, приети по установен ред от някакъв орган, които имат задължителен характер в рамките на териториалната общност, то понятието „местна власт“ е като изходен пункт за определяне механизмите чрез които местните общности постигат и осъществяват взаимодействие в съвременните демократични системи. Друг принцип на преразпределение на правомощия, който също е типичен за демократичната държава е деконцентрация. Когато говорим за деконцентрация ние отново визираме прехвърляне на постоянни, изключителни права, от държавната администрация към йерархически зависими звена.

⁵ Джилджов, Ал., В. Маринов. Политиката на регионално развитие в процеса на присъединяване към ЕС. Сравнителен преглед. IEWS, ФРМС, С., 1998. - 179 с.

Такива звена обаче не са автономни, а зависими юридически и йерархически от държавната административна структура, която им прехвърля правомощията. В този смисъл те нямат свой бюджет или норми на администриране. Такива са например регионалните служби, създадени от министерствата. За настоящето изследване приемаме, че деконцентрацията е основен принцип за разпределение на правомощията и средствата за тяхното осъществяване между различните ешелони на държавната администрация. Връщайки се върху процеса на децентрализацията имаме наличие на няколко вида, които са обосновани и представени в дисертационния труд. В дисертационният труд се фокусира върху изясняване на принципите на децентрализацията и отчасти на деконцентрацията. Изведени чрез понятието субсидиарност, разглеждана не само като метод за определяне на правомощия, но и като инструмент на тяхното изпълнение. В теоретично отношение процесите на децентрализация на практика насърчават регионалното развитие. Още повече, че процесът на регионално развитие протича в две взаимнообвързани и до известен смисъл допълващи се направления. Едното е свързано с индивидуалното развитие на региона и засилването на неговата автономия и правомощията му за взимане на решения, за постигането на специфични за региона цели с обществено значение (реинвестиране на капитали, подобряване разпределението на ресурсите, установяване териториално равновесие при разпределянето на полезните резултати и др.).

1.3. Подходи към характера и модела на свързаност между централната власт и местното самоуправление в процеса на децентрализация.

В тази част от изследването се акцентира върху функционалните особености на системата за управление през съответната вертикална и хоризонтална йерархия. В съвременния контекст на държавното управление, е налице изискването за добре организирана териториално-административна структура, върху която съответните държавни органи прилагат това управление. Всяка държава има свое особено териториално-административно разделение, различаваща се от това на останалите и в този смисъл съществува разнообразие от различни структури и нива на управление.

Държавното управление използва два принципа при своето осъществяване, познати още като **децентрализация** и **деконцентрация**. За да придобием по-пълна представа за граничността на понятието децентрализация, трябва първо да разгледаме смисъла на понятието централизация. **Централизацията** представлява концентрация на пълномощията на властта на високо равнище на управление на организациите. Целта на централизацията е повишаване на синергията, подобряване на координацията, предотвратяване на грешки в ниските равнища на управление. Положителните страни на централизацията се проявяват при вземането на решения относно глобалните и стратегически задачи. Недостатъците на централизираното управление се изразяват в понижаване оперативността в управлението, намаляване възможностите за адаптация към новите условия на работа. Под **деконцентрация** ние разбираме процес на прехвърляне на властнически правомощия от централната власт на долустоящи структури/звена, действащи на определено териториално равнище. Трябва да отбележим, че постигането на целите не се изразява единствено чрез вземането на ефективно решение, но и чрез мотивацията, съпричастността към решаването на

възникващите проблеми, престижа на работата, увереността в издигането в служебната йерархия. Разбира се в търсенето на оптимална структура на дадена област, община и т.н. много често се съпровожда със сериозни грешки: неправилно избран стил на управление, нерационално разчитане на необходимите материали и финансови трудови ресурси, неправилно стимулиране на дадена дейност или отдаване на неин приоритет, опит да се постигнат икономии за сметка на нерационално обединение на целите и т.н. Основно значение в поддържането на дейността на даден работен колектив е балансирането на властта. Организациите (властта) развивайки се постоянно правят избор между централизация и децентрализация. На практика тези процеси могат да се обяснят със стремежа към централизация с желанието да се координира работата на нискостоящите равнища, да се използва потенциала на синергията, а така също и стремежа да се предотвратят сериозни грешки, които могат да се допуснат на по-ниското равнище на управление, действия, които за организацията в цялост не винаги са явни или предсказуеми⁶. При моделиране или анализ на органите на управление, основен проблем е взимане на решение относно съотношението между централизация и децентрализация. Изразява се при органите на управление с йерархична структура, когато са налице няколко равнища на вземане на решение. Тази йерархия обикновено се състои от различни специализирани отдели с особени компетенции. Те от своя страна са признак за наличието на специалисти, със свой собствен поглед относно вземането на решението⁷. С проблематиката на йерархичния ред има важно значение за разглеждане на процеса на многочислените теории на организациите. Така например с йерархията се свързва със съставляващите елементи на системата, които притежават ограничени възможности за вземане на решения. Това от своя страна поражда необходимостта от разделянето на главните цели на подцели, за достигане визията на организациите. Необходимостта от йерархичен подход при вземането (приемането) на решения в системата на управление е продиктувана от наличието на основната дилема:

- от една страна нуждата да се действа незабавно, защото приемането на решението е обвързано с изпълнението му в дадени времеви диапазони, в противен случай отлагането му означава, че решението не е прието,
- и от друга страна, преди да се пристъпи към действие, ситуацията трябва да бъде преценена адекватно, което е преди всичко е временна дейност.

Разбира се, най-съществените и общо важащи решения произтичат от най-високото равнище в йерархията. По този начин се управлява процеса на вземането на решение и приемането му на по-ниските нива, но отсъства възможност за пълно контролиране и регулиране на неговото изпълнение. В редица случаи тези нови идеи имат характер на нова философия за регионалистиката, тъй като интегрират представите за глобализацията и идеологията на устойчивото развитие. Точно поради тези причини държавната инвестиционна политика е изправена пред множество фундаментални предизвикателства. Прилагането на модела на практика изисква обвързването на различните му аспекти (бюджетен, институционален, политически). Ефектът на модела се проявява тогава, когато възприетите институционални правила и норми отстъпят

⁶ Танев, Т., Стратегическо управление на публичната сфера, София, Военно издателство ЕООД, 2008.

⁷ Стефанова, М., Местна власт и местно самоуправление, С., 2003

(поне в частност) от формалното си тълкуване пред чисто практическото си приложение. Тогава, ще се разглежда не само модела на децентрализация, но също така внимание ще се отдаде и на самия резултат от прилаганите реформи и постигнатите ефекти. Посочената последователност от своя страна е подчинена на определени принципи. С най-голямо значение се явява институционалната рамка за възлагане на отговорности. Теоретичните, потенциални преимущества, които биха произтекли от прилагането на модела на децентрализация са многобройни, но те могат да бъдат постигнати само, когато са налице определени стимули, които да позволят реализирането на компетенциите на съответните органи. Моделите на местно самоуправление трябва да се базират на децентрализацията, като тенденцията е да се измества вниманието от развитието на местното самоуправление на общинско ниво и да се постави акцент върху регионализацията. Основната теза е, че чрез интегрирането на няколко административни района, биха се акумулирали повече ресурси и би се осъществило по-балансирано и ефективно развитие на региона.

Посоченото административно-териториално деление не е идентично в редица случаи със съществуващите и реално функциониращи нива на местно и регионално самоуправление⁸. Поради твърде високата степен на разнообразие, условно могат да се определят три вида административно-териториални единици. На първо място са общините като местни общности, следват департаментът, околията, окръгът, провинцията (в определени страни) като междинни единици; и на висше ниво - регионите, областите, автономните общности и провинциите като регионални общности⁹. Средната големина на отделните местни общности е твърде различна величина за отделните страни и се дължи главно на два вида причини. На първо място може да се отбележи, че това е специфичното влияние на политическите, икономическите и социалните фактори в съответните страни при провеждане на териториалната реформа, а на второ място решаващо значение имат историческите традиции в тази област.

На практика чрез изградения модел, общините в България са призвани да реализират регионалната политика. Това налага необходимостта да определим параметрите на регионалните политики.

Така първият жалон характеризира, че чрез децентрализацията на местното самоуправление може да се провежда ефективна регионална политика, чрез която може да се създадат механизми за равномерно развитие на различните региони, като правомощия за това имат както националните, така и местните власти. За да се постигнат подобрения на икономическата и социалната политика в общините, би трябвало да се предприемат редица мерки, свързани с промени както в законодателството, така и в организацията на държавните институции и въвеждането на успешни модели.

⁸ Мокоро Лтд. "Усъвършенстване на бюджетните процедури и финансиране между различните равнища на управление", Република Киргизстан, ноември 1996. Адаптирано от наръчника на Световната банка "Управление на средствата в обществения сектор – подготовка на мисията за коригиране на кредитния процес", Киргизстан, Приложение 2.1, 1996.

⁹ Манолева, С., Тенденции в доходното неравенство в България през периода 1993-2015 г., VIII международна научна конференция Икономиката в променящия се свят – национални, регионални и глобални измерения, Варна: Унив. изд. Наука и икономика, 2017, стр. 449-455.

Вторият жалон на местното самоуправление е да насърчи регионалното развитие чрез създаване на надеждни механизми за генериране на финансови ресурси на местно ниво, които да провеждат регионална икономическа политика. Този модел в нашите условия се провежда чрез наложен по-ясен и отчетлив модел на фискална децентрализация. Все още е запазена силната роля на изпълнителната власт по отношение на определяне на финансовите ресурси към общините.

Третият жалон на местното самоуправление е да насърчи позитивното поведение на местния бизнес и ролята му в регионалното икономическо развитие и сътрудничеството му с други общини и международния бизнес организации. На практика трябва да очертаем, че в местното самоуправление водещо трябва да бъде регионалното стопанство, защото то е специфично за дадена територия като обхват, специализация, секторна структура и потенциал за развитие в перспектива. Така публичния сектор е призван да осъществява ефективно местно самоуправление и да създава регионален икономически елит.

ВТОРА ГЛАВА. ОЦЕНКА И АНАЛИЗ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПРАКТИКИ ЗА МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ И ПРОЦЕСА НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ, ГЪРЦИЯ И ТУРЦИЯ

2.1. Оценка и анализ на развитието на регионалното и местното самоуправление в Европа след възникването на концепцията „Европа на регионите“.

Първият параграф на втора глава е посветен на анализа по отношение дефинирането, на съвразността между регионалното и местното самоуправление в Европа и респективно възникването на концепцията „Европа на регионите“. Стартиралата в последните тридесет години на миналия век реформа в публичната администрация в държавите-членки на Европейския съюз ясно очертава основните цели, а именно да се повиши ефективността на национално-административните модели, като се поставят по-високи изисквания към качеството на тяхната дейност и се акцентира върху нови форми на местното самоуправление. Европейският модел за развитие на държавите гласи, че общите ресурси трябва да се разходват от властта, която е най-близо до хората, защото тя по-лесно се контролира и познава по-добре техните проблеми. На тази база е предложен анализ на границите на общините, които се определят след допитване до населението и съответно имат своята историческа логика. Допуска се, че в съответствие с нашите положителни традиции и при отчитането на тенденциите в страните с развита пазарна икономика основната власт, свързана с функционирането на отделната териториална единица да е местната власт. На тази база в дисертационният труд са изведени основните цели на териториално-устройственото планиране базирани на “Европейската концепция за пространствено развитие”, от която произтичат и основните принципи за регионалното развитие, съдържащи се в „Ръководни принципи за устойчиво териториално развитие на Европейския континент“. Авторово виждане е за силната роля в процеса на децентрализация на Европейската харта за териториално-устройствено планиране, станала по известна като хартата от Торемолинос от 1983г. В тази група можем да

добавим и Договорът за ЕС и Договорът от Ница (2000 г.), регламентиращи приоритетната роля на нормативния акт и принципите на прозрачност, ефикасност и ефективност в административната дейност на всяка от държавите-членки на Европейския съюз. Разбира се основополагащо значение за моделирането на Европа на регионите имат Единния европейски акт (1986 г.), когато страните от Европейската икономическа общност (ЕИО) вземат решение за постигане на ново, по-високо ниво на политическо обединение, се приемат и регламентации, засягащи повишаването на ефективността в публичната сфера. В това отношение изключително важни са срещите на върха в Маастрихт през 1990 г. и 1991 г., където се постигат договорености за необходимостта от въвеждане на информационните технологии и социалния диалог в дейността на публичните администрации, както и подобряване качеството на европейския публичен мениджмънт. Все пак все повече в границите на Европейския съюз се засилва налагането на тенденция за увеличаване правомощията на регионалното ниво. Типичен пример за това се наблюдава в Шотландия и Уелс, със създаването на регионални парламенти.

Друг важен стълб на процесите, свързани с насърчаване на местното самоуправление са административните реформи, които водят до увеличаване на неговото значение в националната държава. Все повече се отдава значение и важност на развитието и укрепването на местното самоуправление. През 1985 година, влязлата в сила Европейска харта за местно самоуправление, оказва ключово влияние върху насърчаването и стимулирането на този процес. Държавите-членки организират институционалните и нормативни граници на разпределянето и прилагането на власт, като се установяват и законовите постулати, за това местните органи на самоуправление да осъществяват функции и правомощия, явяващи се специфично техни. Така процеса на децентрализация доби нови контури и се превърна в едно от най-важните проявления на прехода, разглеждана като предпочитана алтернатива със сериозна заявка за по-добро управление на населените места.

Анализа на автора достига и до констатацията, че процеса на децентрализация през последните години добива по семпли контури. Това разбиране е изведено от налагащата се тенденция през последните години фокусът върху развитие на местното самоуправление на общинско ниво да се измести върху регионално такова и се постави акцент върху регионализацията.

Друг сериозен проблем пред децентрализацията е възможните етническите напрежения в Източна Европа. Трудно е да се каже доколко моделът на децентрализация може да съумее да отговори на заложените към него очаквания. Като цяло може да се определи като дефицит прилагането на федералистични и конфедералистични похвати в съвкупност с преотдаването на автономия, би се проявило като ефективно само при реално функциониращите демокрации. Това предполага повече ефективност на публичната политика и национален консенсус по проблеми касаещи отделни групи и общности. Такъв консенсус, ще допринесе и за изграждането на работещи трансгранични модели, защото на ниво общини в пограничните райони и населени места живее едно и също население от различните етноси и групи. Така при държави с непълноценно действащи демократични структури

съществува реалната възможност за увеличаване на хаоса, напрежението и конфликтите.

За нови политики значителен принос има и прилагането за принципите за „по-добро регулиране“. Например в Румъния 203 от 407 публични комунални услуги вече работят на принципа „обслужване на едно гише“. В Португалия 6 общински съвета участват в проект за премахване на сертификатите на публични услуги. В Испания над 500 органа на местното управление и автономни общности са свързани с централното правителство посредством мрежа за създаване на атрактивна бизнес среда.

Европейката интеграция оказва своя значителен принос върху процесите на утвърждаване на регионалната и местната децентрализация. Това от своя страна повлиява положително върху страните, в които се осъществяват действия по разширяването на местното и регионалното самоуправление или се извършва обсъждане на децентрализацията, като се създават предпоставки за привеждането на законодателната им уредба в съответствие с достиженията на правото на ЕС. Важен момент по пътя на институционализацията на регионите и утвърждаването им като основна структурна част на Европейския съюз е създадения през 1994 година Комитет на регионите.

Комитета на регионите играе важна консултативна роля в Европейския Съюз, като се явява представителство на европейските регионални и местни органи. Той се състои от 350 членове, всички от държави-членки на ЕС. Основан е през 1994 г. със седалище Брюксел.

Комитета на регионите е консултативен орган на ЕС, който се състои от местни и регионални представители, избрани от 28-те страни-членки на Съюза. Посредством него, представителите на комитета споделят мнението и отношението си по въпроси с важно значение за регионите и градовете. Представителите изказват официални становища по отношение изграждането на законодателството на ЕС, взимайки под особено внимание нуждите на регионалните и местни органи.

В Хартата на основните права на Европейския съюз¹⁰ се посочва, че се зачитат организацията на публичните органи на всяка държава на национално, регионално и местно равнище. Принципът на субсидиарност се прилага само за отношенията между Европейския съюз и държавите членки и не засяга тяхната вътрешна структура. Въпреки многообразието и различията съществува обща визия за същността на процеса на децентрализацията. Европейската Харта за местно самоуправление, приета от Съвета на Европа, в която участват всички държави-членки на ЕС дава пълна дефиниция още в своя преамбюл. За Съвета на Европа децентрализацията е изискване на демокрацията, тъй като „органите на местното самоуправление са една от главните основи на всяко демократично устройство“. Децентрализацията предполага достатъчна автономност на регионалните и местните структури съгласно конституцията и националното законодателство, което е изрично подчертано в преамбюла на ЕХМС, а именно „местни власти, притежаващи демократично конституирани решаващи органи, разполагащи с широка автономия и правомощия, начините на тяхното упражняване и средствата, необходими за осъществяване на тяхната задача“.¹¹ Независимо, че

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT>

¹¹ ЕХМС, ДВ, бр.46/06.06.2000 год.

общините се различават по организация, мащаби, и правна регулация те имат обща специфика – намират се най-близо до гражданите и предоставят обществени услуги, формират и реализират местни политики. Регионалното ниво на управление е част от общото управление и участва в подготовката и изпълнението на регионални политики или координира местните такива. Съществуват и междинно ниво на управление между региона и общината, когато големината на националната територия позволява като се създават департаменти, провинции, окръзи. Така в общата структура на управление на големите държави се оформят три нива на управление – регион, междинно звено и община. Децентрализацията се приема като отличителна характеристика на европейското управление въпреки многообразието от нейното проявление в зависимост от историята на дадената страна, административната и политическа култура, икономическо развитие и др. фактори.

2.2. Оценка и анализ на местното самоуправление и процеса на децентрализация в България.

Втори параграф е посветен на измерването на ефективността на местното самоуправление в контекста на публичното управление. Представен е хронологически процеса на структуриране и развитие на българските общини от създаването на третата българска държава до наши дни. Очертани са основни проблеми и процеси, които имат значение за развитието на местното самоуправление в страната. Несъмнено в тази посока оценката и характера на процесите в местното самоуправление са споделени от автора на базата на историческата гледна точка и наложените експертни позиции по проблемите на местното самоуправление в България. В тази част от анализа авторът е приел основно пространствен и териториален подход, който ни дава основание на изведем социално-икономическите закономерности и процеси, свързани с потребността от специфичното държавно управление и отношението му към местното самоуправление. Процесите, обуславящите функционирането и организацията на местното управление в България се характеризират с висока важност за цялостното развитие на управленските структури в различните времеви периоди. Акцентът на изследването е свързан с оценка и анализа на местното самоуправление след 1991 г. Един от основните принципи в тази нова система на самоуправление е обособяването на общината, като основен организационен и управленски център, концентриращ териториално-административните функции, отговарящ за тенденциите, процесите и дейностите на развитие на конкретната общинска територия. В общинската структура, общинския съвет се налага като основен политико-определящ орган, с важни управленски функции. В качеството си на самоуправляваща се структура, общината придобива важни права като: право на собственост, право на бюджет, право на сдружение, право на приходоизточници. Постепенно се обосновава процеса на еволюцията на демокрацията на местното самоуправление и децентрализация. Тази нова система за местно самоуправление и съпътстващата го администрация, изисква своята институционално-нормативна обосновка, която намира изражение в Закона за местното самоуправление и местната администрация, който формира окончателната си правова рамка през 1995 година и с това дава силен тласък на развитието на системата.

През 2006 г. Р. България предприема сериозна стъпка по пътя на модернизацията и реформирането на установения държавно-управленски апарат. Тази промяна се изразява в приетата от Министерски съвет Стратегия за децентрализацията. Новият стратегически документ и възприетият подход по отношение на децентрализацията, поставят изискването за нейното осъществяване във взаимовръзка и синхрон с останалите процеси по модернизация, протичащи в държавната администрация, като следва да се обърне особено голямо внимание на изграждането и като деконцентрирана администрация.

Самоуправлението е основно и неоспоримо право на гражданите. Това е водещ принцип при налагането на местната политика. Ефективността на провежданите държавни политики се определя в зависимост адекватния отговор, който се предоставя на нуждите и изискванията на населението на определените общности, а приемането им е пряко свързано с въвеждането на представители на тези общности в управленския процес. Това налага управленските решения да се взимат във възможно най-близкото до гражданите ниво, именно на равнище местно самоуправление. Органите на местното самоуправление се ползват с определена самостоятелност по отношение на взимането на специфични на общините решения по важни за общността въпроси. Тези основни параметри са учредени от законодателя посредством Конституцията и Закона за местното самоуправление и местната администрация и допълнени от специализираното законодателство по различни области. В този смисъл, макар и относително автономни, общините все пак се подчиняват на принципите на законосъобразност, наложени от държавните централни органи на управление. Осъществяването на местното самоуправление е законово гарантирано и се прилага от местните власти. Те представляват общински органи, които имат право да взимат решения от важно за общността значение и да упражняват власт на територията на общината. Такива органи са общинския съвет и кметът, които се избират пряко от избирателите. Законът също така гарантира правото на населението активно да участва в управлението на общината и да взема отношение по общинските дела, като и при формирането на общинската политика. Това право се осъществява по четири направление-местен референдум, общо събрание, подписка и местни избори.

Автора приема виждането, че Конституцията на Република България, в значителна степен гарантира и финансовата самостоятелност на българските общини. Съгласно Конституцията, общината разполага със самостоятелен бюджет, сформиран и разработен на основата на конкретните, за общината финансови източници, определени със закон и субсидирани от държавата. Едно постижение, се проявява за първи път в нашата страна и се изразява във формулирането и регламентирането на юридическия статус на общината. В качеството си на юридическо лице, общината се явява самостоятелен субект на гражданско право и има възможност да извършва търговска и стопанска дейност. Тези конституционни постановки първоначално с годините са доразвити в приетите Закон за общинските бюджети (ЗОБ) и Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ).

Важна роля в процесите свързани с местното самоуправление играе Национално сдружение на общините в Република България /НСОРБ/. То обединява всички общини в страната. Сдружението притежава не само представителни функции (да представлява

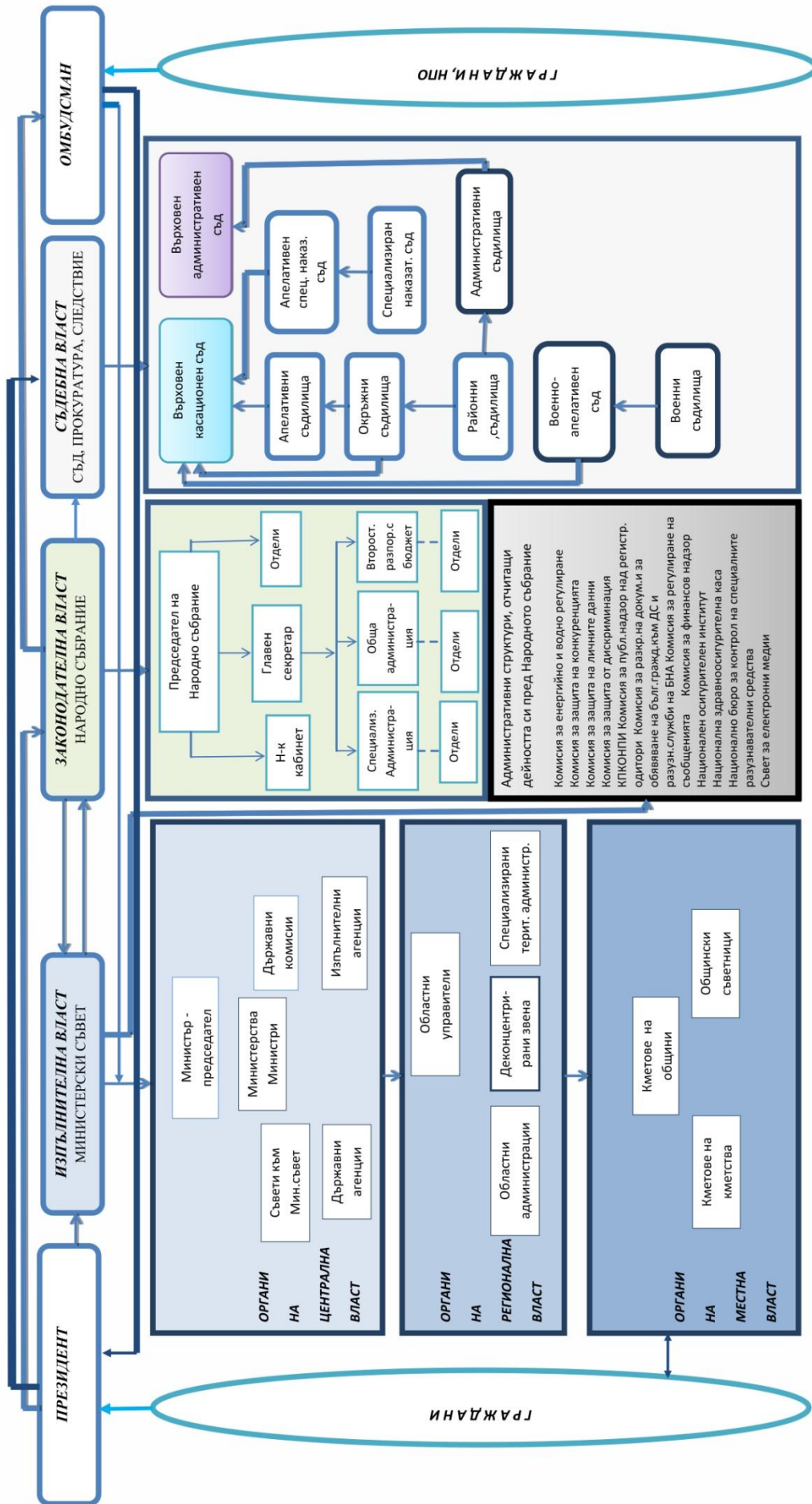
общините пред други държавни органи), но също така реализира определени законови права, например да разработва предложения за подобряване на правната уредба на местното самоуправление, да подготвя становища и предложения по проектобюджета на страната в частта му за общините, както и да изпълнява други правомощия, предоставени му с конкретни закони.

В отделен текст е обобщено, че гражданите като общност не са в състояние сами да реализират изцяло всички общински дейности. Поради тази причина те делегират правата си по самоуправление на своите избрани представители в местната власт. Самата демократична процедура по избирането на тези представители представлява акт на делегирането на тези права. За общински съветник има правото да бъде избран всеки български гражданин, както и всеки гражданин на държава - членка на Европейския съюз. Изборите за общински съветници и кметове са общи, насрочват се от президента. Територията на страната ни е разделена на 28 области, в които са включени 265 общини. Органите на управление на административно-териториалните единици се явяват териториалните органи на изпълнителната власт и техните администрации, съгласно Закона за администрацията. На общинско ниво (местно самоуправление) това са кметовете на общините и общинските съвети, а за областите (регионално самоуправление), това са областните управители.

Направения преглед на местното самоуправление в България има за задача да послужи за извеждането на особеностите на нашето местно управление, както и сравнителен анализ с другите съседни държави с цел да се изведат приликите и разликите и да се търсят възможните доверителни полета и особености при функционирането на местната власт и ролята на държавното управление в нея.

На база на анализа на законовата рамка на държавното управление е разработена Органиграма на административното управление на България с взаимовръзките между отделните власти:

АДМИНИСТРАТИВНА ОРГАНИЗАЦИЯ НА БЪЛГАРИЯ



2.3. Оценка и анализ на местното самоуправление и процесите на децентрализация в Гърция.

Третият параграф акцентира върху задачите и предварителните хипотези при измерването на ефективността на местното управление в Република Гърция и особеностите в нейното публично управление. Гръцката административна система понастоящем носи много характеристики на децентрализацията. Регионите функционират като местни административни единици на държавната власт. Префектурите започват да действат като второ ниво местно самоуправление през 1995 г., а през октомври 1998 г. се провеждат изборите за втори мандат на техните представители – за периода 1999 – 2002 г. Първото ниво местни власти се укрепва със сливането на по-малките общини и общности, което започва през януари 1999 г. Най-важната осъществена реформа в областта на местното самоуправление в Гърция досега е т. нар. реформа на Каподистриас (закон N 2539/97), чрез която се сливат 441 общини и 5382 общности в 900 общини и 133 общности. По този начин броят на местните администрации е намален от 5775 на 1033 и административната карта на страната е радикално променена. Осъществяването на тази реформа подобрява структурата и функционирането на първото ниво местни власти и спомага за по-ефективната им работа при вземането на решения за развитието и инвестиционната политика на местно равнище.

В Гърция основната задача на местните власти е да се грижат за социалните, икономически, културни и интелектуални интереси на своите граждани в съответствие с конституционните разпоредби. Общините и общностите имат неограничени правомощия относно местните дела, като основните им отговорности касаят предоставянето на комунални услуги, пътища и градоустройство, детски ясли и градини, социални дейности, опазване на околната среда, предоставяне на лицензи и др. Префектурите отговарят за икономическото, социално и културно развитие като не се месят в задълженията на общините. Първото ниво местни власти се състои от градските общини (dimoï) и селските общини (koinotites). Те са отговорни за местното управление според член 102 на Конституцията. Със закон 2539/1997 за състава на първото ниво местни власти са установени новите градски и селски общини.

Със закон 2218/1994 (поправен и допълнен чрез закони 2240/1994 и 2307/1995) се установяват префектурите като второ ниво местни власти. Префектурите са автономни органи по силата на публичното право с териториална юрисдикция и отговорности за управлението на ниво префектура.

Територията на всяка префектурна управа съответства на административ-ната територия на префектурата, освен в случаите на обединени или разширени префектури, чиято териториална власт се разпростира на повече от една префектура (Атина - Пирея, Родопи - Еврос и Драма - Кавала - Ксанти). Всяка префектура с разширена префектурна власт се нарича префектурен окръг, като седалището ѝ е центърът на съответната префектура.

В системата на префектурните власти могат да бъдат създавани и подпрефектури (епархии) като административни единици, особено в островните региони или отдалечените части на дадена префектура.

В Гърция има 51 префектурни управи, три от които са разширени префектури (Атина - Пирея, Родопи - Еврос и Драма - Кавала - Ксанти).

Със закон 1622/86 и президентски указ 51/87 от 1987 г. Гърция е разделена на 13 региона като резултат от европеизацията на гръцката държава. Първоначално те са отговорни за планирането и координирането на регионалното развитие. От 1994 г. регионите стават децентрализирани единици на държавната администрация и всеки от тях се оглавява от генерален секретар. Всеки регион има и регионален съвет отговорен за планирането и регионалното развитие. Членовете на регионалния съвет са представители на първо и второ ниво местни власти, както и на бизнеса и професионалната сфера, които представят гражданите и по този начин се осигурява социален консенсус в процеса на регионалното развитие.

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

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

Последната програма за реформа на административната система на Гърция, наречена „Каликратис“ цели създаване на децентрализирани органи с реални правомощия, въведена със „Закон 3852“, който влиза в сила от 1 януари 2011 година с наименованието „Нова архитектура на самоуправлението и децентрализираната администрация“. „Реформата Каликратис“ е насочена към чувствително намаляване на количествените показатели в местното самоуправление – обединяване на 1034 общини и общности в 325 общини, на мястото на съществуващите 13 Периферии се създават 7 децентрализирани администрации като клонове на централното правителство, обединяване на 6 000 юридически лица и общински предприятия в по-малко от 2 000. Програмата „Каликратис“ се възприема като по-интегриран процес на децентрализация на двете нива на управление с основни цели – намаляване на бюрокрацията, регионална децентрализация чрез въвеждане на пряко избрани регионални власти, участие на гражданите в процеса на управление.

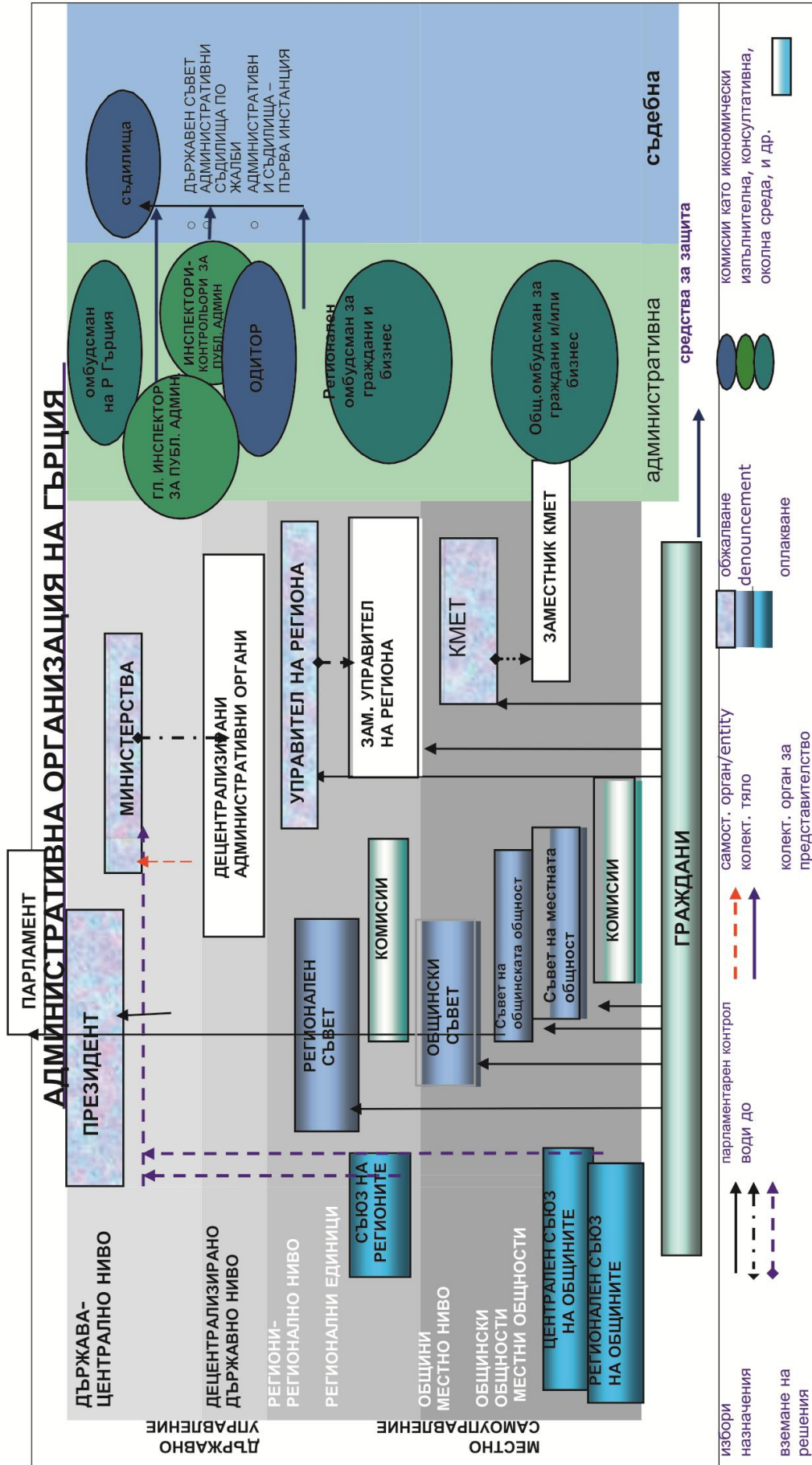
Общини, общности, съвместни партньорства, префектурни власти и местни законови органи могат да сключват споразумения помежду си като делегират задачи от един орган на друг. Такива задачи могат да бъдат налагането и събирането на данъци и други задължения. Местни власти, партньорства от общини и общности, местни асоциации на общини и общности, общински водоснабдителни фирми, както и други общински и общностни институции могат да сключват конкретни споразумения по програми със законово определени обществени органи с цел осъществяване на проекти за местно развитие и програми за предоставяне на услуги.

Важно значение има централната асоциация на гръцките общини и общности, членове на която са всички местни асоциации. Тя е под надзора на Министерството на вътрешните работи, държавната администрация и децентрализацията. В Гръцката асоциация на префектурните власти членуват всички префектурни управи със свои законови представители и която е под надзора на Министерството на вътрешните работи, държавната администрация и децентрализацията. Тези асоциации изпълняват консултативна роля по въпросите на местното самоуправление.

Според правилника за общините и общностите приходите им се състоят от обичайни и извънредни приходи. Обичайните приходи идват от Националния бюджет под формата на ресурси, които са им официално разпределени, както и движими и недвижими имоти на местните власти, такси за услуги, местни данъци и такси. Извънредните приходи идват от заеми, дарения, завещания, продажба на активи и други източници (т.е. всякакви други извънредни приходи, които не попадат в горните две категории). Тези средства, известни като “независими централни източници”, официално се разпределят на местните власти от централното правителство всяка година. Размерът им е ясно определен (20% данък общ доход за физически и юридически лица, 50% пътен данък, 3% данък за прехвърляне на собственост). Една трета от приходите от данък общ доход се използва за финансиране на инвестициите на местните власти, а останалата част – за текущи разходи. В тези споразумения трябва да са посочени конкретният проект, правата и задълженията на страните, ресурсите, финансирането и времеви график за изпълнението на проектите или програмите. Финансирането може да бъде осигурено от инвестиционни програми, държавния бюджет или от бюджетите на участващите общини.

Моделите на местно самоуправление в Гърция се базират на децентрализацията, като тенденцията е да се измества вниманието от развитието на местното самоуправление на общинско ниво и да се постави акцент върху регионализацията. Основната теза е, че чрез интегрирането на няколко административни района, биха се акумулирали повече ресурси и би се осъществило по-балансирано представителство на политическите сили. В съседна Гърция през 1994 г. се създадоха 13 големи региона, а съществуващите дотогава 51 окръзи се запазиха като се превърнаха в нива на самоуправление. През 2001 г. Конституцията на Гърция претърпява промяна, в която се определя, че в първото и второто ниво на местно самоуправление могат да се изпълняват функции на централната власт. Прехвърлянето на правомощия и регламентирането на отговорностите на различните нива на местна власт и регионалните администрации е важен критерий за определянето на отношенията между централната и местна власт.

Държавното управление и функционалните зависимости между отделните власти в Гърция са изобразени в следната Органиграмата, според „Структура и експлоатация на местна и регионална демокрация“ на Съвета на Европа от 2012 година:



2.4. Оценка и анализ на местното самоуправление и процеса на децентрализация в Турция.

Република Турция е разделена на 81 вилаета (на турски: *il*, ед. ч. – *il*), управлявани от назначен валия (на турски: *vali*). Всеки от вилаетите се състои от няколко околии (*ilçeler*, ед. ч. – *ilçe*). Административният център на вилаета формира централна околия (*merkez ilçe*), ръководена от заместник-валията на вилаета, а всички останали околии във вилаета се управляват от каймаками (околийски управители), назначавани от валията и правителството. По данни от 2007 г. Турция е разделена на 923 околии. Обикновено всяка околия се състои от една община (на турски: *belediye*), чиито кмет се избира в преки избори от населението. Когато една околия е прекалено голяма по територия, население или по други причини се обособява повече от една община (на турски: *belde*, белде). Разликата между двата вида общини е, че вторите са в по-гъсто населените вилаети и в районите на големите градове и тази им близост е причината да не бъдат обособени в отделни околии. Обикновено вилаетът и околията носят името на административния си център, като изключения правят само Хатай (Антакия), Коджаели (Измит) и Сакария (Адапазарь). Географските региони са 7 броя¹².

Тъй като областните общини са първостепенните общини и техните съвети се избират пряко от хората, те изпълняват значителна функция за гражданското участие в управлението. Това определя и приемането на философията на нивата на управление в Република Турция, където е видно, че според чл.127 от Конституцията на Турция съществуват три вида местни власти със следните органи за управление:

- Специална областна администрация: областен управител, областен съвет и постоянен областен консултативен съвет;
- Общинска администрация: кмет на община, общински съвет и общински консултативен съвет;
- Селска администрация: кмет на населено място, селско сдружение и съвет за старейшините.

В голяма степен управлението в Турция създава условия за централизация, макар че са налице силни ангажименти на местната власт по отношение на решаването на въпроси от локален характер. На практика с конституционна промена от 1982 и 2017 година се утвърждават „правомощията на административно настояничество“ на централната власт над местното управление в сравнение с промените в основния закон от 1961 година. Допускането на законова възможност за отстраняване на общински органи (на кмета на общината от Министъра на вътрешните работи) без съдебно решение, създаването на законови предпоставки за налагането на модела на „силен Кмет“ за сметка на ограничаване на влиянието на Общото събрание са новите реалности в новата система на местно самоуправление.

Необходимостта от нова административна реформа на местното управление в Турция се засилва след 2000 година, когато се реализират различни проекти като най-важните от тях са „Ново публично управление“ – основава се на адаптирането и

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

прехвърлянето на управленски техники на частния сектор към публичната администрация. Предвижда се намаляване на контрола на държавата и либерализиране на предоставянето на публични услуги чрез частния сектор.

Най-значимата международна спогодба, касаещо местната власт, по която Турция е страна е Европейската харта за местно самоуправление. Подписана е на 21 ноември 1988 година, ратифицирана със Закон 3723 през 1992 година и се въвежда с постановление на Министерски съвет от 1992 година. Разпоредбите, по които Турция изразява особено мнение са определянето на вътрешната организационна структура на местните власти лично от самите местни власти. Хармонизацията с Европейската харта за местно самоуправление е тенденцията на най-значимите административни реформи в публичната администрация на Турция както с приемането на основните закони, касаещи местното управление, така и последните промени в Конституцията на страната.

В приетия Закон 5393 – Закон за общините от 2005 година в чл.3-а е заложено, че „общината е публично юридическо лице, притежаващо административна и финансова автономност“. Задълженията, правомощията и отговорностите на общината са разширени, а Общите събрания имат правната възможност за създаване на специализирани комисии, съгласно чл.24 от Закона за общините. Предвидено е в специализираните комисии да имат право да участват представители на обществени организации и да изразяват своето отношение без право на глас.

Въпреки това структурата на публичната администрация в Турция се изгражда на основата на централизираната система за функциониране. От създаването със закон от 1930 година до 1963 година общините са с ограничени задължения, правомощия и финансови възможности. Кметовете на общини започват да се избират след 1963 година, а от 1985 година общините получават правото на териториално устройство, което е превратна точка в развитието на местната власт. Управленските реформи и с последните промени на законите за местните власти се гарантира административната автономност и правомощията от централната власт. След 1984 година се създават метрополисите с двустепенна структура на управление, като микроуслугите се поемат от малките общини, а макроуслугите – от големите общини¹³.

Прякото участие на местното население в процесите на управление, както и определянето на политиките на местната власт и вземането на решения нямат своето реално изражение в Закон 5393 – Закона за общините.

Местните власти в Турция имат ясно изразен модел на разделение на органа за взимане на решения и изпълнителният орган. Възможността за намеса на Общото събрание в изпълнителните функции е ограничено и се налага моделът на „силен кмет“ в местното самоуправление. Като органи за взимане на решения Общите събрания се възприемат като най-представителни за действията и законността на местните власти.

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

¹³ Bayırbağ, M. K. (2013). Continuity and change in public policy: Redistribution, exclusion and state rescaling in Turkey.

Нивото на административно управление в Турция е изградено по модела на френската административна структура. Броят на общините през годините се променя в зависимост различни фактори между които и от финансовите възможности и изграждането на административен квалифициран персонал. През 2008 година общините на малките градове се обединяват с областните или районните общини в зависимост от броя на населението в съответните общини. През 2013 година с продължаването на концепцията за големите градове, броят им нараства до 30.

В контекста на нашето дисертационно изследване дефинираме особеността на местното самоуправление, но в Турция има и една силна фигура, която участва в тези процеси - областния управител. Можем да заключим, че същността на общинското самоуправление и неговата демократична легитимация в Турция се базира на факта, че представителното изборно тяло за вземане на решения на общината ръководи цялостната ѝ дейност - общинският съвет, който се формира въз основа на общо, пряко, свободно, равно изборително право с тайно гласуване. При избора на общинското представителство съществуват различия по отношение на системата на избиране и разпределяне на мандатите. Държавната администрация се организира съгласно принципа на децентрализация и ефективност на управлението в Турция. Административното деление на страната се основава на геоикономически, социални и транспортни условия за ефективно управление на турските общини. Организационната структура на публичната администрация и държавното управление с функционалните връзки между отделните власти в Турция са изобразени в следната Органиграма на държавното управление, според доц. д-р Ахмед Фидан (Турция) от 2014 година :

ТРЕТА ГЛАВА. ТЕНДЕНЦИИ И ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА НАСЪРЧВАНЕ ПРОЦЕСИТЕ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В ОБЩИНИ НА БЪЛГАРИЯ, ГЪРЦИЯ И ТУРЦИЯ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА МЕСТНОТО УПРАВЛЕНИЕ

3.1. Очертаване на гражданските нагласи и процеси на децентрализация в общините Кърджали, Комотини и Одрин от България, Гърция и Турция.

В трета глава по първия параграф се разглежда възможността на повишаване на ефективността на местното управление като се предлагат мерки за подобряването ѝ чрез механизми за въздействие върху човешкия фактор. Важно значение за формирането на ефективното управление на общините е високата легитимност на предприетите политики. Целите и приоритетите на общинската децентрализация несъмнено трябва да са в хармония с Европейска харта за местното самоуправление. Нейната задача е да очертае основните насоки за промени в отношенията между публичните институции, които да повишат ефективността на тяхното функциониране и да доведат до предоставяне на по-качествени услуги. В тази посока в България, Гърция и Турция се правят значителни опити с различен успех за насърчване на процесите на децентрализация, фокусираща управлението върху локалните териториални общности, т.е. с акцент върху местното самоуправление.

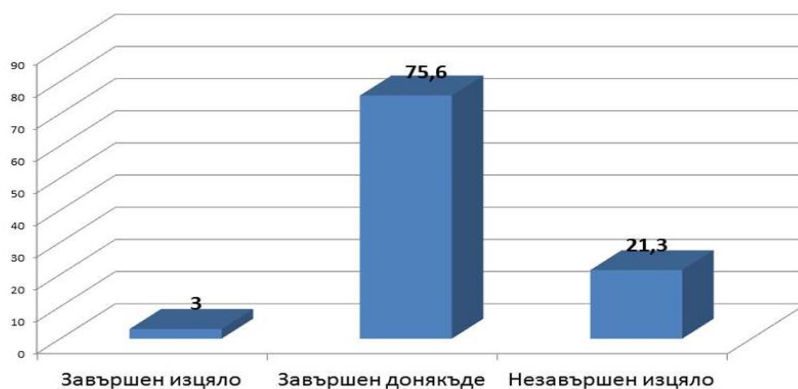
В настоящият дисертационен труд разглеждането на погранични общини от три съседни държави – България, Гърция и Турция ни дава възможност да определим кръга от проблеми свързани с управлението на погранични територии и създаването на условия в тях да се подобри административното обслужване на гражданите, както и да се създадат условия за регионален икономически растеж. В тази посока свързването на Кърджали, Комотини и Одрин задава възможностите за създаването на един административен пул или интегрален модел на регионално трансгранично сътрудничество, което да има определено устойчива рамка на взаимодействие. Целта е да се формулират възможните модели на сътрудничество и управление, а не да се фаворизират или друга община, което предполага, че предлаганият интегриран модел ще може да бъде приложен и в други групи общини от България, Гърция и Турция.

Чрез емпиричен и сравнителен анализ се анализират и систематизират промените, настъпили в образователната и възрастовата структурата на общината, както и създадената институционална рамка на управление, включващо държавните институции и органи на изпълнителната власт на място и състоянието на местното самоуправление.

В сравнителен план Кърджали, Комотини и Одрин могат да предприемат мерки за стимулиране на процесите на сътрудничество, сливане, използването на нови технологии за ефикасно и ефективно предоставяне на услуги и повишаване качеството на местната демокрация. Тук анализът налага да се спрем на подхода, свързан с извеждането на преден план на отношението области - общини, които принадлежат към макроструктурата и към случващите се социално-икономически процеси в регионален мащаб. Това предполага правилното формулиране на приоритетите на политиката за регионално развитие, както и обособяване на административни граници на регионите при регионалното управление, което изисква познаването на социално-икономическото райониране и моделиране на управлението на общините.

Общото мнение на процеса на децентрализация може да бъде разгледан в две плоскости – успешност и завършеност на процеса, като изследването прави ясно разграничение между двете. Що се отнася до първия елемент, то преобладаващо мнение на анкетираните е, че процеса на децентрализация заслужава „нито висока, нито ниска“ оценка и в трите страни. В Комотини, Гърция всеки четвърти поставя по-скоро ниска оценка, а 55% – много ниска. За близо 16% процесът е по-скоро успешен и те поставят „по-скоро висока“ оценка, а едва 1,5% - много висока.

С оглед на Вашия личен опит, то до каква степен според вас процесът на децентрализация е завършен?



Графика 1 .Завършеност на процеса на децентрализация в Комотини, Гърция.

Мнението за завършеността на процеса е доста сходно с предходния индикатор, макар че според изследването едва 3% от анкетираните го преценяват като изцяло завършен. Най-голямата група от тези, считащи че процеса на децентрализация е донякъде завършен са близо 76%. Всеки пети е на мнение, че този процес е изцяло незавършен. От тази гледна точка, мнението на отговарящите в Република Турция е по-скоро неясно и скептично. Преобладават умерено ниските оценки, а доминиращото мнение е, че е необходима още работа в тази насока, а и голяма част от отговорилите, считат че този процес може да бъде насърчен чрез реализация на общи политики със страни от Европейския съюз.

Обща оценка на процеса децентрализация в община Одрин, Турция



Източник: Проучване по дисертационния труд

Половината от участниците в изследването в Одрин, Турция са дали неутрална оценка на процеса на децентрализация - нито висока, нито ниска. От друга страна лицата дали негативна оценка-по-скоро ниска или много ниска са 33,70%, докато оценените положително процеса на децентрализация са 15,80%. Посочените тенденции в Гърция и Турция показва, че населението има необходимия фокусиран поглед върху местното управление и общините като териториални единици, но само една част разбират фундаменталната роля на централизацията в държавното управление. Тази критична маса позволява в двете държави да се засили още повече процеса на децентрализация, защото през общините, държавата би могла да провежда деконцентрирана политика чрез прехвърляне на правомощия от централната към местна власт. Процесът на децентрализация може да има видим хоризонт при стабилност на държавното управление и очертаващ се положителен демографски баланс на населението в двете страни. В тази посока в България процесите на децентрализация имат контрастен характер, но основата им визия е насочена към проблемите на прехвърляне на правомощия от централната власт към местното самоуправление, за разлика от Гърция и Турция. В България областният управител по-скоро е дислоциран орган на изпълнителната власт, който има координационни и контролни функции, отколкото да олицетворява изпълнителната власт. Така на ниво община Кърджали процесите на децентрализация се възприемат по-скоро положително.

Обща оценка на процеса децентрализация в община Кърджали, България



Източник: Изследване на автора от емпиричното изследване.

Това е така, защото общо 45,3% са настроени в положителна посока за предоставяните от общината децентрализирани услуги, а 20% не са доволни от настоящите процеси на децентрализирано управление. Голям е делът и на тези, които нямат ясно оценка за процеса на децентрализация. Подобен е случаят и с подадените данни от проучването на общественото мнение и в общините Одрин, Комотини и Кърджали. Това извежда обаче на преден план много важната задача за местното управление - да положи усилия за насърчаване процесите на децентрализиране на услугите и реализацията на проекти и практики. Това може да стане чрез прилагане на правилна местна политика и постигане на по-добри нива на децентрализация като териториален подход.

3.2. Очертаване на тенденциите в децентрализацията чрез възможности за трансгранично взаимодействие на общините Кърджали, Комотини и Одрин и засилване на интегрираното управление между тях.

Регионалното развитие на общините Кърджали, Комотини и Одрин ги структурира като периферни общини намиращи се в погранични региони. Така за необходимостта от тяхното регионално развитие в условията на процесите на глобализация на преден план излиза необходимостта от трансгранично въздействие. В зависимост от неговият интензитет и обхватност се създават условия за прилагането на политики за регионално развитие. Посредством възможностите за побратимяване на градовете и най-вече реализацията на общи проекти, изграждането на погранично координационно звено и професионална мрежа за засилването на регионалното икономическо развитие на граничните региони е необходима реалност. Особено в общините Кърджали, Комотини и Одрин, като гранични региони процесът на европейска интеграция би следвало да се създават условия за реализация — образованието, обучението, работата, стопанската дейност от двете страни на

границите са все ежедневни дейности, които следва да бъдат възможни независимо от съществуването на национална административна граница.

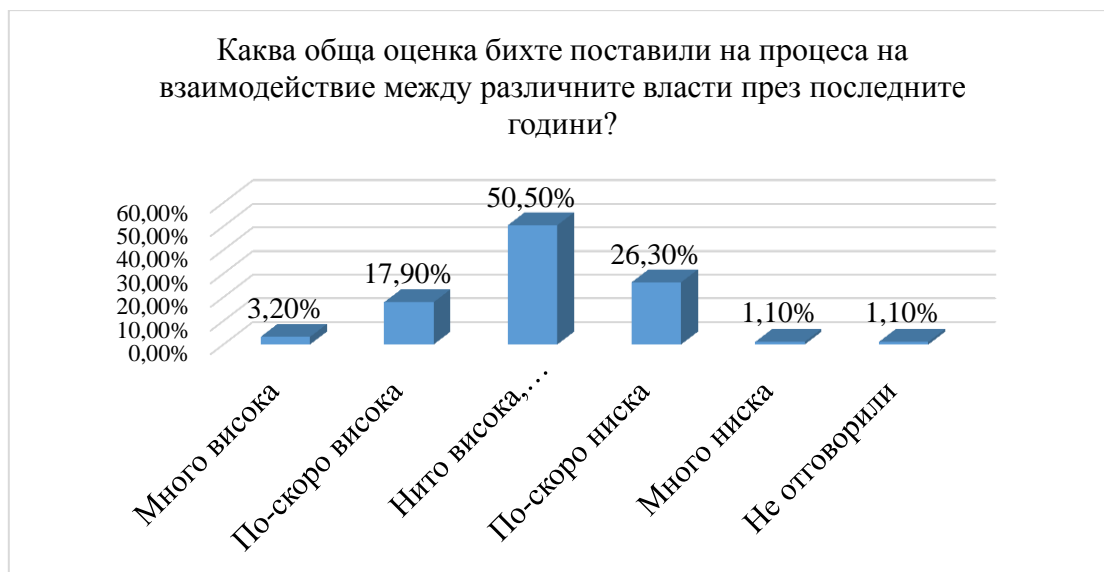
Табл. 1. Осъществяване на политика на трансгранично сътрудничество

1 = въобще не се прилага 7 = често се прилага	Гърция		България		България	
	Турция		Турция		Гърция	
	ГР	ТР	БГ	ТР	БГ	ГР
Брой наблюдения	56	56	87	62	87	87
Местна политика на трансгранично сътрудничество	3,61	4,46	4,01	4,37	4,29	4,9
Национална политика на трансгранично сътрудничество	3,73	4,06	4,25	4,13	4,21	4,83
Регионална политика на трансгранично сътрудничество	3,71	4,35	4,26	4,11	4,17	5,06
Политика на създаване на доверие	3,80	4,91	3,90	4,21	4,05	4,56
Сътрудничество между местните власти	3,98	4,96	4,31	4,16	4,43	4,61
Сътрудничество между местните фирми	3,80	4,58	4,12	3,97	3,97	4,16
Инфраструктура (пътища, гранични пунктове, жп линии)	3,80	4,46	4,28	3,95	3,98	4,43
Политика на сътрудничество по отношение на проблемите на околната среда	3,16	4,38	3,69	3,68	3,78	4,55

Източник: собствени изчисления

Налага се извода, че са налице достатъчно високи очаквания за ползи от всички участващи страни. От граничните зони турската и българската очакват по-големи ползи в сравнение с гръцката, и обратно – гърците очакват по-големи ползи в граничната зона Гърция – Турция, Гърция-България, отколкото България-Турция. Друг важен извод е, че се очаква граничните региони да получат равни ползи като резултат от трансграничното взаимодействие. Анализът на влиянието, което може да е свързано с по-значително трансгранично сътрудничество, ни позволява да направим извода, че очакванията за позитивни резултати са по-значими. Внимателния поглед и към трите региона дава известна по-добра пространствена ситуираност на област Одрин.

От друга страна налице е регионална потребност и в трите общини Комотини, Одрин и Кърджали от пълноценно използване на съществуващия трудов потенциал и увеличаване участието на работната сила, за да се преодолеят различни предизвикателства, включително застаряването, изтичането на мозъци и нарастващата глобална конкуренция. В тази посока можем да изведем на преден план как си сътрудничат властите в трите общини по отношение на реализираните проекти.



Източник: Сравнителни данни изчислени от автора

Данните показват една балансирана оценка за взаимодействието между институциите, като според половината респонденти то е нито високо, нито ниско. Същевременно община Одрин е част от Програмата за трансгранично сътрудничество България – Турция, а община Комотини и община Кърджали са част от Програмата за трансгранично сътрудничество Гърция-България. От друга страна община Комотини и област Одрин са част ИНТЕРРЕГ III А - „Гърция - Турция“. От друга страна областта на регионалното и местното развитие се свързва с разработването на различни стратегии, планове и мерки за устойчиво местно развитие. По същността си тази област носи потенциала за разгръщане на местни инициативи за повишаване икономическото и социално благосъстояние на населението на територията на общината. На базата на посоченият анализ се извеждат особеностите в регионалното развитие на трите общини, които в голяма степен припокриват като потребност и могат да насърчат създаването на модел на интегрирани услуги за гражданите във връзка със създаването на еврорегиони, в които да се създадат общовалидни правила и дейности както за публичното управление, така и за развитие на регионалния бизнес.

3.3. Усъвършенстване на регионалното развитие и подобряване на местното самоуправление чрез засилване процеса на децентрализация и предоставяне на услуги на гражданите в пограничните общини на България, Гърция и Турция.

Местното управление има определена роля в държавната организация на всяко едно общество. В протичащите процеси на глобализация, регионализация и интеграция все повече място започва да заема местното самоуправление. Съществено значение за развитието на пограничните региони в Европа респективно има Европейската харта за местно самоуправление. Тя на практика играе важна стратегическа роля за развитието на трите общини - Кърджали, Комотини и Одрин за интегриране на дейности и предоставяне на ефективни услуги.

Друга възможност за укрепване на капацитета на местните общности е допълнителното обучение в администрацията. Участниците в изследването отговарят и на въпрос свързан с преценката им за необходимостта от развитие и повишаване на личната квалификация.

В оценяваните общини Кърджали, Комотини и Одрин децентрализацията не трябва да се разглежда единствено като процес на прехвърляне на правомощия, отговорности и ресурси от централната власт към поднационалното ниво на управление в една държава. Децентрализацията е и процес, който се разгръща едновременно върху различни управленски плоскости за осигуряване устойчивостта и прозрачността в управлението на местните общности, който гарантира участието на местните общности в правенето и провеждането на локалните публични политики.

Съвременното разбиране за модерна администрация неминуемо се свързва с въвеждането на електронното управление, което като понятие има конкретно съдържание, форми и области на приложение. България, Гърция и Турция несъмнено ще провеждат политики за засилване на електронното управление, както и придвижване напред по посока увеличаване на рейтинга си в административното обслужване, но за съжаление на трансгранично ниво все още не се постигнати основните стратегически цели за свободно движение на хора, стоки и капитали.

3.4. Предлагане на трансграничен интегриран модел на местно управление базиран на принципите на субсидиарност, ефективност и пропорционалност, Европейската харта за местно самоуправление и оптимизиране на публичното управление.

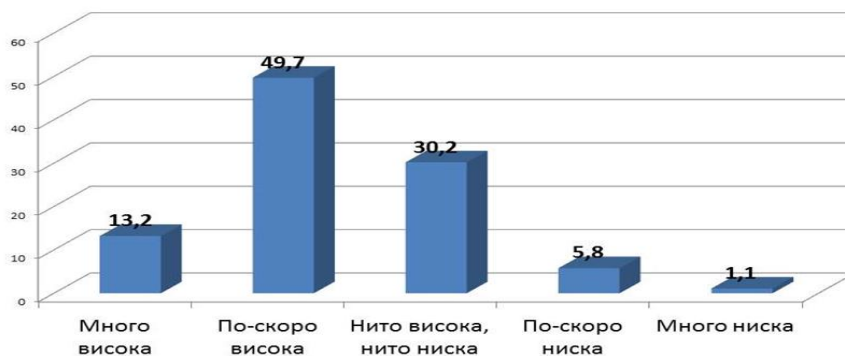
В труд като настоящият децентрализацията разгледана през призмата на общини от три държави, ни показва различни системи на управление с ясна фокусираност върху местната власт и нейната съществена роля за управлението и предоставянето на ефективни услуги за гражданите. От друга страна погледът към посочените общини като погранични ни дава основание да направим извод, че повечето административни процедури най-често са от национален характер, а трансграничните са много по-слабо застъпени. Не е изключено обаче заинтересованите страни от граничните региони редовно да се нуждаят от процедури от наднационално естество. Липсата на общ подход или общо разбиране и ограниченото наличие на взаимно признавани документи може да доведе до продължителни и скъпи процедури. Например някои публични органи възприеха по-бързо от други електронното управление — това може да доведе до затруднения при взаимодействие през границите, особено когато са необходими документи или формуляри. Когато се внедряват решения в областта на електронното управление, те са приложими повече в национален контекст, отколкото в трансгранична перспектива¹⁴. Оперативната съвместимост на електронните системи на публичните органи все още е ограничена. При проследяване на честотните данни за оценка на настоящия капацитет и самооценка на нуждите и мотивацията за

¹⁴ Докладът за 2016 г. на Европейска комисия за електронното управление в ЕС показва, че онлайн обществените услуги са се подобрили неравномерно, „Цифров единен пазар“, „Новини“, Digibytes, 3 октомври 2016 г.: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-egovernment-report-2016-shows-online-public-services-improved-unevenly> .

допълнителна квалификация ясно се виждат високите нива на административни възможности.

Функциите на звената в общата администрация осигуряват както основните области от правомощията на кмета като ръководител на общинската администрация, така и правомощията от специалната му компетентност. Така възможностите за изграждане на модел означава да се съсредоточат фокуса на тези услуги основно върху звената занимаващи се с както с „ГРАО, канцелария, административно обслужване и информационно обслужване”, така и онези структури, които отговарят за „Административно обслужване и информационни системи и деловодство“. Спомагателни функции в областта на информационното обслужване имат и други 4 звена от общата администрация, които поддържат различни регистри по силата на специални законови разпоредби. За да видим възможности за предприемане на подобни стъпки е видно, че и в трите общини Кърджали, Комотини и Одрин и анкетираните служители имат висока самооценка и готовност по отношение на натрупания административен опит и практика.

Ако трябва като цяло да оцените капацитета (познания, подготвеност, умения, желание за развитие) на членовете на администрацията, в която работите, каква би била Вашата оценка?



Източник: Изследване и анализ на автора

Като цяло оценката за капацитета /познания, умения, подготвеност и желание за развитие/ на членовете на администрацията, в която работят анкетираните, е положителна. Малко над 13 на сто са поставили много висока оценка, а близо половината от анкетираните – по-скоро висока. Едва 7% са заявили, че капацитета на техните колеги е нисък. 30% са на мнение, че той е нито висок, нито нисък. Определянето на правомощията на органа на власт е ключовият начален момент в процеса на организационното, функционално и длъжностно структуриране на отделната администрация, тъй като основната цел на всяка администрация е да подпомага реализирането именно на тези правомощия. Така в рамките на трите общини Кърджали, Комотини и Одрин може да се търси възможност за определяне на общото поле на изграждане на интегриран модел на местно управление, който да рамкира следните сфери на компетенции на общинските ръководители:

I Функции по секторна политика – стратегическо планиране, изготвяне на проекти на нормативни актове, изработване на минимални стандарти, норми за анализ и оценка на секторна политика, прогнозиране.

II. Функции по предоставяне на услуги – предоставяне на услуги на вътрешни (други държавни органи) или външни (бизнес, граждани, медии, синдикати) клиенти.

III. Функции по регулиране – лицензии, сертификати, издаване на разрешения, акредитиране, инспекции, проверка за съответствие, финансов одит.

Независимо от отговорите на предходните въпроси, как бихте оценили процеса на децентрализация в следните сектори:					
	Образование	Социални дейности	Култура	Сигурност	Публична администрация
Изцяло успешен	5,2	4,2	4,8	5,9	3,7
Донякъде успешен	47,7	40,2	31,6	27,7	46,5
Нито успешен, нито неуспешен	25,4	28,6	42,8	33,0	30,5
Донякъде неуспешен	9,8	19,6	12,3	17,0	12,8
Изцяло неуспешен	11,9	7,4	8,6	16,5	6,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Източник: Изчисления на автора на базата на проведено проучване

Анкетираните са помолени да оценят процеса на децентрализация в пет сектора използвайки пет степенна скала от „изцяло успешен“ до „изцяло неуспешен“. В най-голяма степен като успешен процес на децентрализация е оценен в областите на образованието и на публичната администрация. На обратния полюс – като значително забавени в това отношение - са сектора сигурност. Въпреки тези нюансирани оценки, може да се заключи, че в нито един от тестваните сектори, оценките не са изключително високи и по-скоро се движат в средните величини, като в някои отделни сфери клонят към ниски стойности.

В рамките на разглежданата дисертация основните задачи на Интегрирания модел на местно управление за България, Гърция и Турция са:

- Подбор на комплекс (мрежа) от законови рамки, граждански нагласи и административни възможности
- Определяне на приоритетите в рамките на комплекса и разпределяне на елементи на управлението по държави;
- Оценка на отговорностите и правомощията в Кърджали, Комотини и Одрин.

Между законовите рамки, гражданските нагласи и административните възможности съществува йерархична взаимовръзка, която отразява ролята и значението на управлението на процеса на децентрализация в качеството му на:

- инструмент за реализация на децентрализираното управление;

- процес на трансформация от централизирано към децентрализирано управление;
- средство за мониторинг и контрол на първо и второ ниво на управление;

Създаването на Интегриран модел за управление ще позволи на трите държави да интегрират широк кръг от децентрализирани отговорности, идващи от изследването на законовите рамки и емпирично социологическото проучване, с цел изпълнение на децентрализация, която е в различни етапи на завършеност в България, Гърция и Турция.

Табл.2. Компоненти на интегриран модел за управление

Компоненти на модела	
Структура	Формиране на нива на управление, гражданско участие и изборност в България, Гърция и Турция;
Граждани	Разпределение на ролите, задачите и отговорностите; Избиратели <ul style="list-style-type: none"> • Ефективно оценяване на процеса на децентрализация; • Стандартизиране на първо и второ ниво на управление; • Точно измерване на използването на ресурсите и по-добро управление на разпределението им; • Вземане на решения от първо и второ ниво на управление; • Подобряване на управлението и контрола
Първо ниво на Управление	Разпределение на ролите, задачите и отговорностите <ul style="list-style-type: none"> • Изборни органи на местната власт; • Функционални зависимости • Реализиране принципите на управление съгласно ЕХМС
Второ ниво на управление	Разпределение на ролите, задачите и отговорностите <ul style="list-style-type: none"> • Йерархическа зависимост от централна власт • Изборност на Второ ниво на управление - Гърция;
Ползи	Постигане на целите на процеса на Децентрализация посредством въвеждане на изборност във второ ниво на управление; Повишаване ефективността на административното обслужване;
Целеви групи	Централна власт, Първо и Второ ниво на управление, Граждани, Граждански сдружения, бизнес организация.

Предлаганият модел отчита някои особености, свързани с ефективността на процеса на децентрализация:

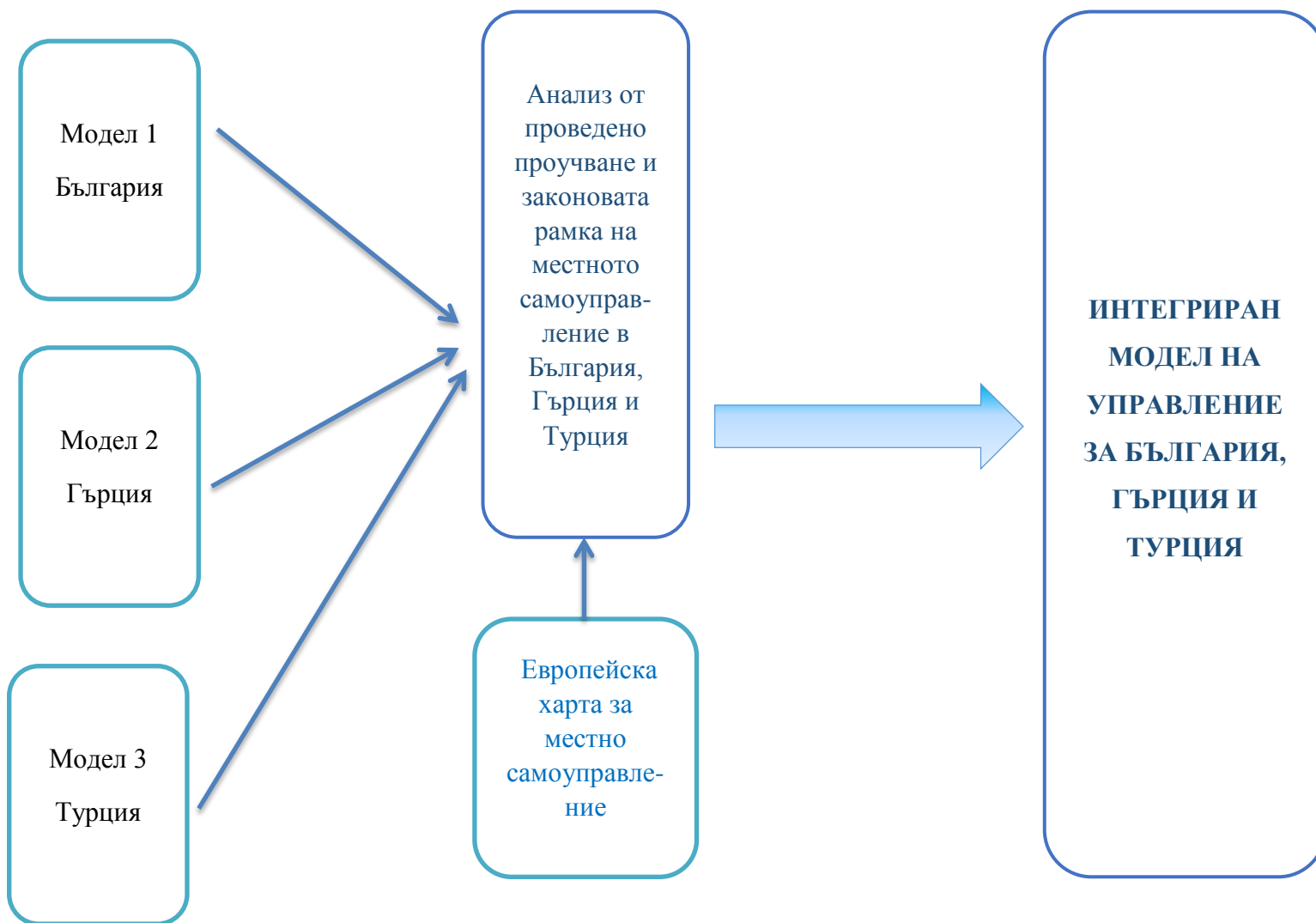
- функционирането на децентрализацията трябва да се базира на комплексен подход и да възприеме модел на добро управление;
- децентрализацията е в пряка връзка с реализирането на местните политики;

Условията, на които трябва да отговаря предложеният интегриран модел за управление, са следните:

- да бъдат разработени и възприети единни стандарти и критерии за управление на общините в България, Гърция и Турция;
- да отговаря на степента на развитие (зрелост) на управлението в България, Гърция, Турция;
- да е в съответствие със стратегиите на децентрализация в България, Гърция и Турция;

При извеждане на Интегрирания модел на управление за България, Гърция и Турция се спазва последователността на Алгоритъма за извеждане на интегриран модел на местното управление:

АЛГОРИТЪМ ЗА ИЗВЕЖДАНЕ НА ИНТЕГРИРАН МОДЕЛ НА МЕСТНО



Създаването на концептуален Интегриран модел на местно управление в трансграничните региони преминава през няколко етапа:

- анализ на състоянието и законовата рамка на местното и регионално управление в трите погранични общини – Кърджали, Комотини и Одрин;
- провеждане на анкета в общините и анализ в съответствие с Европейската харта за местното самоуправление;
- разработване на концептуален Интегриран модел на децентрализирано управление в трансграничните общини от три държави с различна степен на продължителност на членство в Европейския съюз и развитие на местното самоуправление.

Стъпка 1. Модел на управление – България

Стъпка 2. Модел на управление - Гърция

Стъпка 3. Модел на управление - Турция

Стъпка 4. Анализ на законовите рамки, гражданските нагласи и административните възможности

Стъпка 5. Европейска харта за местно самоуправление;

Всяка от тези стъпки има следните особености:

Стъпка 1. Модел на управление в България

Идентифициране и анализ на модела на управление на Централна власт, Първо и Второ ниво на управление, отговорности, правомощия и възможности;

Стъпка 2. Модел на управление в Гърция

Идентифициране и анализ на модела на управление на Централна власт, Първо и Второ ниво на управление, отговорности, правомощия и възможности;

Стъпка 3. Модел на управление в Турция

Идентифициране и анализ на модела на управление на Централна власт, Първо и Второ ниво на управление, отговорности, правомощия и възможности;

Стъпка 4. Анализ на законовите рамки, гражданските нагласи и административните възможности

Анализ на българска, гръцка и турска законодателна система за Първо и Второ ниво на управление, емпирично социологическо проучване в България, Гърция и Турция на гражданските нагласи и административните възможности за повишаване на ефективността и ефикасността на управление в пограничните райони.

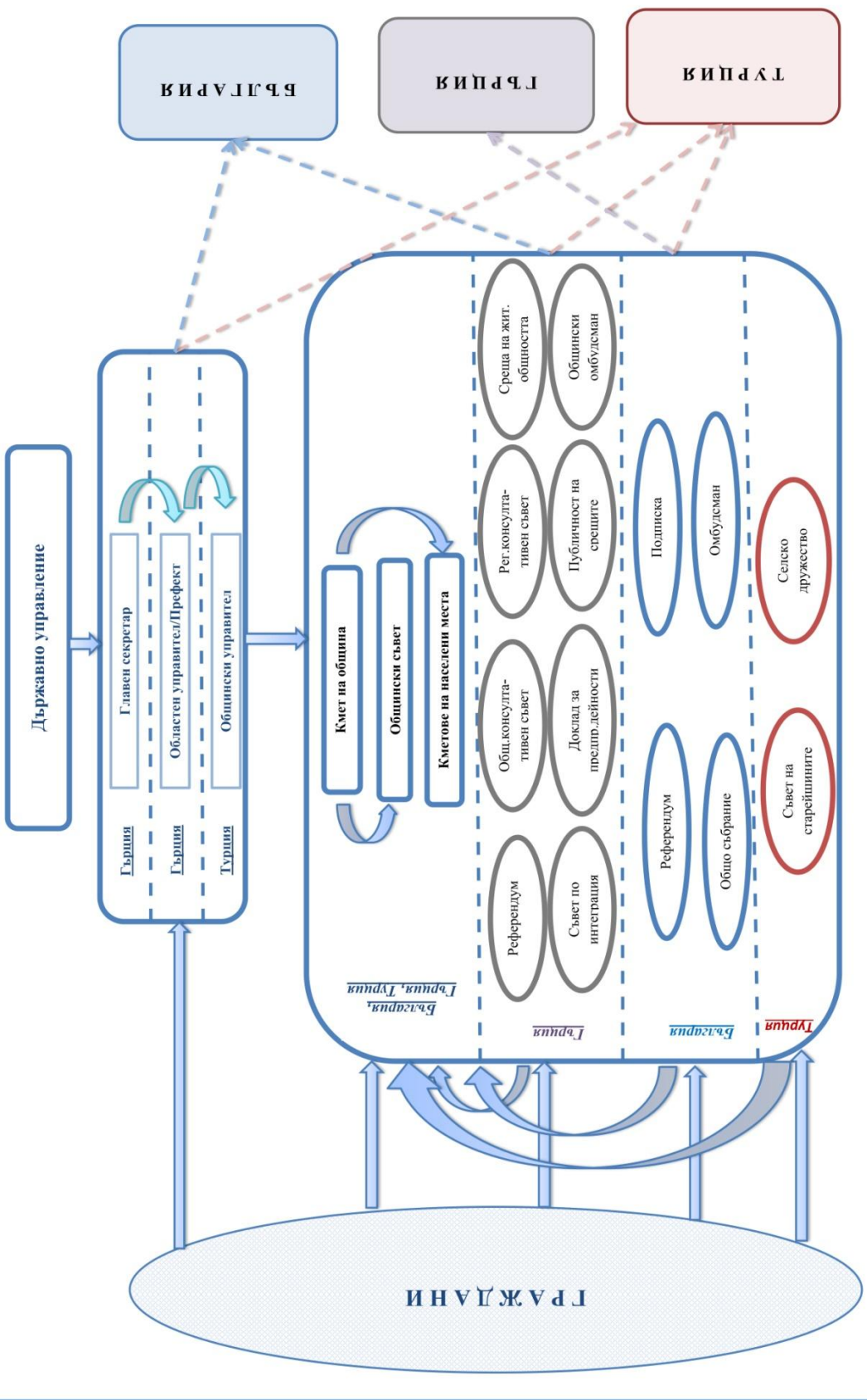
Стъпка 5. Европейска харта за местно самоуправление

Критерии за реализиране на принципите за децентрализация.

За да функционира ефективно разработеният от нас интегриран модел е необходимо:

- развитие на институционалния, човешки, административен и управленски капацитет;
- значителни допълнителни инвестиции и обучение за придобиване на нови знания и умения от всички професионалисти, които ще участват в осъществяването на модела;
- предприемане на действия за актуализиране на законодателството в България, Гърция и Турция за приемане на принципите, залегнали в Европейската халта за местното самоуправление.

ИНТЕГРИРАН МОДЕЛ НА УПРАВЛЕНИЕ ЗА БЪЛГАРИЯ, ГЪРЦИЯ И ТУРЦИЯ



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Целта на този дисертационен труд е да идентифицират обкръжаващите фактори и тяхната степен на влияние при вземането на решения за насърчаване на процеса на децентрализация. В съвременната държава интеграцията се осъществява и чрез децентрализиране на властта, което намира израз в самоуправлението на административно-териториалните общности. Функционирането на всяка община е система, а всяка система за да функционира, трябва да бъде отворена и ефективна. Изследването върху дисертационната тема разкри, че подходите към фундамента на местното самоуправление е сложен и динамичен процес. За да се използва по-добре потенциалът на граничните региони, са необходими действия на равнището на ЕС в сътрудничество с държавите членки, регионите и другите заинтересованите страни. В това отношение ролята на пограничните общини от България, Гърция и Турция може да е ключова. Общини като Кърджали, Комотини и Одрин може да предприемат преки действия в своите области на компетентност, когато предлага механизми за реализиране на партньорства и финансиране на общи проекти. Не по-малко важно е и това, че пограничните общини може да оказват подкрепа на регионалния бизнес и да развиват регионалната икономика по-добре, да развиват оперативни механизми чрез насърчаване на споделянето на информация и популяризиране на успешни практики и реализиране на бизнес инициативи. Това налага към местното самоуправление в България, Гърция и Турция да се прилага специфичен териториален подход на сътрудничество и взаимодействие, което да изследва проявлението на функционално-структурните подсистеми, както и тяхната взаимовръзка в местното самоуправление.

В заключението се отправят също така препоръки, свързани с възможните проявления на местното управление и неговите особености. Развива се в пълнота виждането, че местното управление има дълбоки исторически корени във всички етапи от развитието на обществото и държавата. Това е едно от важните основания в предложения Интегриран модел на местното управление за България, Гърция и Турция да се надграждат постиженията, натрупания опит и традициите в местното управление за подпомагане и създаване на условия за ново регионално развитие почиващо на свободното движение на стоки, услуги, хора и капитали.

IV. СПРАВКА ЗА ПРИНОСИТЕ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Задълбочен теоретико-методологически обзор на местното и регионално самоуправление в България, Гърция и Турция и анализ на стратегическите документи на общините Кърджали, Комотини и Одрин.
2. Систематизиран понятиен апарат на процеса на децентрализация и деконцентрация в нивата на управление чрез извеждане модела на свързаност между централна и местна власт в България, Гърция и Турция.
3. Извеждане на Органиграма на държавното управление на България с йерархическо и функционално взаимодействие на видовете власти.
4. Проучване и анализ на административните възможности и гражданските нагласи чрез провеждане на емпирично социологическо изследване за установяване на степента на реализация на процеса на децентрализация в трансграничните общини Кърджали, Комотини и Одрин.
5. Създаване на Интегриран модел на местно и регионално управление в следствие на анализ на законовата рамка, гражданските нагласи и административни възможности за повишаване на ефективността и ефикасността на управлението на пограничните райони в съответствие с Европейската харта за местното самоуправление и постигане на показателите за добро управление.

V. ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД И ДОКЛАДИ ОТ НАУЧНИ КОНФЕРЕНЦИИ:

1. Хасан Азис Исмаил, „Качество и перспективи за развитие на администрацията във връзка с процеса на децентрализация в Гърция“, Народно стопански архив Свищов, брой 3, 2018 г.
2. Хасан Азис Исмаил, „Местната власт през погледа на организационната психология“, сп. „Психологически изследвания“, том 20, книжка 1, 2017 г.
3. Хасан Азис Исмаил, „Нагласи и удовлетвореност спрямо децентрализацията в България“, сп. „Психологически изследвания“, книжка 2, 2016 г.
4. Хасан Азис Исмаил, „QUALITATIVE CHANGES IN MUNICIPALITIES IN THE ABSORPTION OF STRUCTURAL FUNDS AND THE IMPACT OF DECENTRALIZATION ON THEIR ACHIEVEMENT (THE EXAMPLE OF KARDZHALI)“, Годишник на Университет „Проф. д-р Асен Златаров“, Бургас, 2016 г.

VI. ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ОРИГИНАЛНОСТ

Декларирам, че настоящата дисертация е изцяло авторски продукт и в нейното разработване не са използвани в нарушение на авторските им права чужди публикации и разработки.