

Стефан Ем. Николов, Даниела Димитрова, Духомир Минев,
Искра Данголова, Кирил Геров, Красимира Трендафилова,
Мария Желязкова, Оля Дейкова

МЕСТНАТА ДЕМОКРАЦИЯ И НОВИТЕ ПОЛИТИЧЕСКИ РЕАЛНОСТИ

Социологически анализ на процеса на вземане на решение

Обща редакция ст. н. с. д-р Стефан Ем. Николов

София, 2007

МЕСТНАТА ДЕМОКРАЦИЯ И НОВИТЕ ПОЛИТИЧЕСКИ РЕАЛНОСТИ

Социологически анализ на процеса на вземане на решение

© Автори: Стефан Ем. Николов, Даниела Димитрова, Духомир Минев,
Искра Данолова, Кирил Геров, Красимира Трендафилова,
Мария Желязкова, Оля Дејкова

Обща редакция ст. н. с. д-р Стефан Ем. Николов
Предпечатна подготовка и компютърен дизайн Стефан Дулов

ISBN 978-954-91564-9-2

София 2007

*В памет на нашия колега и приятел
проф. д-р Борис Ставров (1932-2007 г.)*

СЪДЪРЖАНИЕ

ПРЕДГОВОР	7
ЗАМИСЪЛ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО (ЦЕЛ, ЗАДАЧИ И ОБХВАТ НА ПРОЕКТА)	10
<i>Даниела Димитрова</i> ПРОБЛЕМИТЕ НА ОБЩИНАТА В АСПЕКТА НА СОЦИОЛОГИЧЕСКАТА ТЕОРИЯ	15
<i>Кирил Геров</i> РЕГИОНАЛНИЯТ СЕПАРАТИЗЪМ – НОВ, НЕИЗСЛЕДВАН ОТ СОЦИОЛОГИЯТА ФЕНОМЕН	27
<i>Искра Данглова</i> ОБЩИЯТ УСТРОЙСТВЕН ПЛАН НА СОФИЯ: ПАРАДОКСИ И ВЪПРОСИ ИЛИ КЪДЕ Е МЕСТНАТА ДЕМОКРАЦИЯ?	46
<i>Стефан Ем. Николов</i> ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ЧОВЕШКО РАЗВИТИЕ – НЯКОИ ПРЕПОРЪКИ КЪМ ВЗЕМАНЕТО НА ПОЛИТИЧЕСКИ РЕШЕНИЯ	57
<i>Духомир Минев, Мария Желязкова</i> ОСНОВНИ РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗСЛЕДВАНЕТО	84
<i>Духомир Минев, Мария Желязкова (с участието на Ст. Николов)</i> СЪСТОЯНИЕ И РОЛЯ НА НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ	92
<i>Оля Дейкова</i> ПОЛИТИЧЕСКО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО НА ОБЩИНИТЕ	95
<i>Красимира Тренгафилова</i> ОБЩИНСКИ УПРАВИ И КОМУНИКАЦИИ	109
<i>Духомир Минев, Мария Желязкова</i> ОБЩИНСКИ СЪВЕТНИЦИ И ПОЛИТИЧЕСКИ АКТИВИСТИ ЗА ОБЩИНАТА	113
<i>Духомир Минев, Мария Желязкова (с участието на Ст. Николов)</i> НЕСЪОТВЕТСТВИЕ МЕЖДУ ЧЛЕНОВЕТЕ/РАЗПОРЕДБИТЕ НА КОНСТИТУЦИЯТА И ЗАКОНА ЗА МЕСТНИТЕ ИЗБОРИ	121
<i>Духомир Минев, Мария Желязкова (с участието на други членове на колектива)</i> ПОЛИТИЧЕСКИ СТРУКТУРИ И РАЗВИТИЕ НА ОБЩИНИТЕ СЪС СМЕСЕНО НАСЕЛЕНИЕ	132
<i>Стефан Ем. Николов</i> МОДЕЛ ЗА ПАРТНЬОРСТВО В ОБЩИНАТА	147
БИБЛИОГРАФИЯ	150

ПРЕДГОВОР

В предлагания текст се обобщават основните резултати от няколко провеждани през годините изследвания на различни общини в страната, особено такива с етнически смесено население. Тези резултати са представени в поредица от отделни доклади за всяка една община. Техният сравнителен анализ и обобщение е направен в настоящата публикация. Можем да наречем този анализ и обобщение *Изследване на основните проблеми пред икономически депресивните региони със смесено население, оценка на съществуващите национални, регионални и общински политики и разработване за развитието на регионите*. Поради ограниченият обем на тази публикация, не беше възможно да бъдат включени изцяло всички текстове, което ще бъде направено в окончателния доклад за втория етап на плановата работа на секция „Социология на политиката и организациите“ към Института по социология – БАН. Същевременно, включили сме и една кратка теоретична разработка на г-р Даниела Димитрова, обобщаваща историко-социологическите подходи към общината.

За подготовката на текстовете са използвани: обективна информация от НСИ и териториалните статически подразделения, засягаща общото състояние на общините; интервюта с кметове и общински съветници; интервюта с представители на местни структури на национални институции (бюра по труда, социални грижи, държавни инспекции по труда, районни здравноосигурителни каси, инспекторати по образование), интервюта с представители на местния бизнес, политически партии, синдикални организации, неправителствени организации, както и анкета с жители на общините. Поради невъзможност да се осигури финансиране не можахме да извършим замисленото представително изследване на втория етап от изследователската програма, което трябваше да установи редица параметри на готовността на местните власти за интеграцията в Европейския съюз.

Напоследък станяхме свидетели на чести случаи на протестни акции в различни общини, вкл. с участие на държавни служители в тях, срещу решения и мерки на централната власт. Ярък пример в това отношение е отхвърлянето на проекта „Натура 2000“, както и опитите да се промени статута на земи, които са част от и без това скъпернически орязаните и все повече заплашени защитени територии. Като отчитаме, че в основата на различните законодателни и административни мерки стоят различни икономически интереси и натиски, което е същността на политиката, не можем да не вземем предвид и факта, че в редица случаи става дума за липса на комуникация между различните равнища на държавната власт – местно, регионално и централно. Това води до изкривяване на посланията, невъзможност за диалог и широко обсъждане на пред-

приеманите марки и регулации още в подготвителната фаза. Тъкмо на преодоляването на тези проблеми и на усъвършенстването на механизмите за комуникация отгоре надолу и обратно са посветили няколкогодишните си усилия изследователите от секция „Социология на организациите и политиката“ към Института по социология – БАН под ръководството на ст. н. с. д-р Духомир Минев и ст. н. с. д-р Стефан Ем. Николов.

Оценката на действащите политики е извършена на базата на проучване на основните обекти на тези политики; оценката на механизма на формиране на политиките – чрез проучване на взаимодействията между институциите, формиращи политиките.

Изследването на процеса на вземане на решение включва два основни проблемни кръга: кръгът на участниците във вземането на решения и начинът, по който всеки участник влияе върху взетото решение. Участници във вземането на решения, засягащи развитието на общините са органите на държавната администрация – кметство, община, област, централна власт, но заедно с тях и организирани и неорганизираны граждани, заинтересовани групи, политически партии, медиите, толкова отричаното гражданско общество. Изследвани са различните равнища на взаимодействие между тях в процеса на вземане на решения, както и цялата сложна система от взаимоотношенията им с други държавни агенции на местно равнище и с всички други участници във вземането на решения, чието участие влияе върху решението – синдикати, политически сили, бизнес, НПО, местни медии, местна общност. Обект на анализ са и основните социални актьори в общината и взаимовръзките между тях.

Основният въпрос при изследването на процеса на вземане на решение е до каква степен общинската управа е подложена на хоризонтално влияние и контрол от страна на местната общност. Друго направление, което е анализирано, е направлението община – област – централна власт; тук ще бъдат разисквани проблемите на местната автономия, на децентрализацията и т. н. Изследвани са и такива вертикални аспекти като отношенията между общините и областите, между общините и отделните министерства.

Настоящото изследване представлява продължение и втори етап на започнатото преди няколко години изследване с намерението резултатите от първата фаза да бъдат тествани и верифицирани върху една по-широка основа. Идеята бе да се провери как стоят нещата в изследваната област в навечерието и непосредствено след приемането на България в ЕС. Според нас това е задача със значителна практическа важност. За съжаление опитите ни да получим финансиране за изследователската работа на терен както у нас, така и от чужбина се оказаха напразни. Затова се ограничихме с вторичен анализ на вече събраните данни, изучаване на наличната чужда литература по въпроса и някои самостоятелни проучвания на членовете на екипа. Въпреки че най-амбициозните цели на проекта не бяха постигнати, в хода на подготовката според нас беше набран значителен аналитичен материал, който позволява

да бъдат отправени съществени препоръки към сегашното и бъдещото състояние и насоките за вземане на решения в условия на децентрализираща се местна власт.

Разработени хипотези: 1. Предполагаме, че влиянието на местната общност върху местната власт е ограничено; най-силно влияние върху вземането на решенията на общинската администрация имат кметът и партиите – решенията са силно политизирани; 2. Жителите не участват в процеса на вземане на решения; нагласите към общините са пасивни и без участие (впрочем, подобна е картината и в други пост-комунистически европейски страни); 3. Съществува остър „информационен дефицит“ сред гражданите относно функциите и икономическата роля на общините; 4. Местната демокрация е слаба и не дава възможност за граждански контрол върху взетите решения; 5. Държавно-административната система за управление, мониторинг и санкции функционира неефективно.

Колективът на изследването представи резултатите си пред аудитория в изнесеня филиал по публична администрация на Варненския свободен университет в гр. Смолян. Благодарим на Министерството на регионалното развитие и благоустройството в лицето на г-жа Пенка Йорданова, Директор на дирекция „Административно-териториално устройство и местно самоуправление“, както и на държавния експерт в същата дирекция инж. Найден Найденов, който взе участие в обсъждането. За да бъде отпечатан този текст, колективът беше финансово подпомогнат от „Верила АД“ и Центъра за хуманитарни изследвания, на които също дължим своята признателност.

ЗАМИСЪЛ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО (ЦЕЛ, ЗАДАЧИ И ОБХВАТ НА ПРОЕКТА)

Първоначалната цел на този проект бе да се създаде на стратегия за развитие на общините с етнически смесено население. Затова го голяма степен то е фокусирано върху проблемите и бариерите пред развитието на тези общини¹, откъдето е набран основния емпиричен материал. Още по-конкретно изследването е фокусирано върху основен фактор на развитието – политическия процес на вземане на решения (участници в него, формирането на политиките за развитие и тяхното прилагане). От тази гледна точка изследването включва следните основни части:

- оценка на самите политики;
- оценка на механизмите, чрез които се формират и прилагат политиките;
- оценка на ефектите от политиките.

В тези насоки бяха търсени и се предлагат възможности за внасяне на подобрения, целящи да се постигне развитие на изследваните общини.

Заедно с това самата тема на зададеното изследване очертава и негов втория център – етническата специфика на проучваните общини. Това означава, че стратегията не трябва да бъде изобщо стратегия за развитие, а да бъде органически свързана със спецификата на етнически смесените общини и да отразява тази специфика, (ако и доколкото съществуват специфични проблеми на тяхното развитие). С други думи проблемът, пред който се изправя изследването е да се погледнат проблемите на развитието през призмата на смесените етноси, т. е. – през призмата на отношенията и взаимодействията между различните етнически компоненти на местните общности. Намерението ни да разширим базата на изследването, като на втория етап излезем на по-широката плоскост на всички български общини не можа да се осъществи докрай поради тривиалната причина – липса на средства. Въпреки това, колективът положи необходимите усилия да надхвърли ограниченията и да постигне възможно най-добри резултати за наличните условия.

Решаването на този проблем ни изправя пред няколко групи въпроси:

- каква е връзката между процеса на развитие и етническите отношения;

¹ Декларацията за правото на развитие, приета от Общото събрание на ООН през 1986 г. определя развитието по следния начин: *всестранен икономически, социален, културен и политически процес, насочен към постоянно повишаване на благосъстоянието на населението и всички лица, при които могат да бъдат осъществени всички права на човека и неговите свободи.*

- каква е „развитиената специфика“ и значение на общините със смесено население;
- какво е състоянието на социалната интеграция на етносите (различните видове интеграция между етносите; механизмите за постигане на различните видове интеграция);
- как са обвързани системата за социална интеграция и потенциала да се постигне развитие);
- как състоянието на социалната интеграция влияе върху развитието и още по-конкретно – как политическите структури и политическият процес на вземане на решения влияят върху социалната интеграция и обратно.

ПОЛИТИЧЕСКИЯТ ПРОЦЕС НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ

Изследването на процеса на вземане на решения включва два основни проблемни кръга: кръгът на участниците във вземането на решения и начинът по който те взаимодействат при вземане на решения (как всеки участник влияе върху взетото решение). Арън Каценелинбойген (Katsenelinboigen, 1997: 6) сравнява процеса на вземане на решения с играта на шах и отбелязва, че „шахматът разкрива разнообразни методи на действие, по-специално създаването на предразположение – методи, които могат да бъдат приложени в други, по-сложни системи“. В своята книга Каценелинбойген заявява, че отделно от методите (реактивни и селективни) и подметодите (разбъркване или случаен подбор, предразполагане, програмиране), съществуват два главни стила – позиционен и комбинативен. И двата стила се използват в играта на шах. Според Каценелинбойген в двата стила намират отражение двата основни подхода към несигурността детерминистичен (комбинативен стил) и недетерминистичен (позиционен стил). Каценелинбойген определя двата стила по следния начин: Комбинативният стил се характеризира с много тясна, ясно дефинирана, главно материална цел, и програма, която свързва първоначалната позиция с крайния резултат. Дефинирайки комбинативния стил в шахмата, Каценелинбойген пише: „Комбинативният стил се характеризира с ясно формулирана ограничена цел, а именно завоюване на материал (главният съставен елемент на шахматната позиция). Целта се постига чрез добре дефинирана и в някои случаи уникална последователност на ходовете, насочени към постигане на набелязаната цел. По правило тази последователност не оставя никакви алтернативи за опонента. Формулирането на комбинативната цел позволява на играча да съсредоточи цялата си енергия върху ефективно изпълнение, т. е. анализът на играча може да се ограничи до детайлите, които непосредствено водят до осъществяване на комбинацията. Този подход лежи в основата на комбинацията и комбинативния стил на игра“ (нак там).

„Позиционният стил се отличава с а) позиционна цел и б) съставяне на отделните връзки между първоначалния ход и финалния резултат. За

разлика от комбинативния играч, вниманието на позиционния е съсредоточено, преди всичко, върху усъвършенствването на позицията, което ще му позволи да нагаражда в неизвестното бъдеще. Избирайки позиционния стил на игра, играчът трябва да разглежда релационните и материалните параметри като независими променливи (...) Позиционният стил дава на играча възможност да развива позицията, докато тя стане „бременна“ с комбинация. Комбинацията, обаче, не е крайна цел на позиционния играч – тя му помага да постигне желаното, като има предвид предразположеността за бъдещо развитие. Пировата победа е най-добрият пример за неспособност да се мисли позиционно“ (Вж. Ulea, 2002: 17-18).

Позиционният стил служи за:

А) Създаване на предразположение за бъдещето развитие на позицията; Б) Насочване на средата по определен път; В) Абсорбиране на евентуален неочакван резултат в нечия полза; Г) Избягване на негативните аспекти на неочакваните резултати.

Каценелинбойген отбелязва: „С постепенното развитие на играта все повече се усложнява защитата, комбинативният стил на играта губи почва... Позиционният стил в шахмата не елиминира напълно комбинативния с неговият опит да предвижда цялата програма за действие предвидително. Позиционният стил просто подготвя трансформацията до етапа на превръщането ѝ в комбинация, когато последната стане възможна“ (Katsenelinboigen: 21).

Участници във вземането на решения относно развитие на общините са:

- „държавната администрация“ – различните нива и взаимодействието между тях в процеса на вземане на решения (кметство, община, област, централна власт);
- други държавни агенции на местно равнище;
- други участници във вземането на решения, чието участие, влияе върху решението: политически сили; бизнес, синдикати, НПО, местни медии; местната общност.

Процесът на вземане на решения – основни участници и взаимодействията между тях.

А) Контекст и участници

Местна демокрация

Преди всичко интересът е насочен към наличните предпоставки за местна демокрация (политическата система на местно ниво).

Основният въпрос е: до каква степен местната общност има механизми да издига на избираемите позиции хора, които наистина желаят и се ползват с нейното доверие.

Основни социални актьори в общината и връзки между тях: местен бизнес; политически партии; местно управление; НПО, медии.

Основен въпрос: доколко са самостоятелни и доколко взаимно се провикват; как взаимодействат в процеса на вземане на решения. Основни-

те връзки които ще се изследват са тези между общината (кмет, общински съветници, други служители) бизнеса и политическите партии; взаимодействие между бизнеса и политическите партии.

Б) Процесът на вземане на решения

1. Вземане на решения на местно ниво.

1.1. Местно управление – местна общност.

Основен въпрос: До каква степен общинската управа е подложена на хоризонтално влияние и контрол от страна на местната общност.

С други думи – отвореност, прозрачност и отчетност на общините – за начина по който изпълняват своите функции.

Доколко се отчитат и могат да бъдат гържани отговорни от местната общност. Тук се включват няколко основни направления.

1.2. Местна управа и бизнес

1.3. Местна управа и политически партии – доколко и как местните партийни структури влияят върху решенията на общината.

2. Община – кметства.

Взаимодействията между общината и кметствата и по-точно – участие на кметствата. Законова регулация на отношенията между общината и кметствата.

3. Община – област – централна власт.

3.1. Местна автономия.

3.2. Децентрализация на доходите – структура на доходите:

- от собствени приходи (данъци, други);
- от държавни субсидии;
- от заеми.

Вкл. фискална децентрализация – обща сума на данъците; дял на общинските данъци в общата сума на данъците.

3.3 Законова децентрализация: определени със закон функции на общините – например образование; детски градини; здравеопазване; осветление; чистота; поддържане на улици и пътища; водоснабдяване; социални грижи; поддържане на гробища.

3.4. Отношенията между общината и областите – доколко общината може да влияе; вземат ли се предвид предложенията на общините.

3.5. Отношенията между общините и министерствата, специално финансовото и другите (по функции на общините).

В) Области, в които се изследват политиките

Основните области, в които се изследва вземането на решения са:

- съставяне на плановете за развитие вкл. и разпределението на предприемаческите фондове;
- достъп на местния бизнес до европейските програми за финансиране;
- съставяне и изпълнение на бюджета на общината;
- проекти за развитие на местни НПО;
- изпълнение на икономически функции на общините, които са най-тясно свързани с местното развитие: отдаване на общинско имущество

во под наем; общински фирми; приватизация на общинско имущество; връщане на земи;

- заетост, образование, здравеопазване, социална осигуреност;
- селско стопанство.

Всяка от тези области ще бъде изследвана през призмата на посочените по-горе участници във вземането на решения и техните взаимодействия.

1. Стратегии за развитие на общините

1.1. Подготовка на стратегиите на ниво община

На това първо ниво на подготовка на стратегиите за развитие, качеството на стратегиите (развитиеният им ефект) зависи особено от „локалната демокрация“ (нивото на демократичност на общините) и степента в която процесът на подготовката на програмите за развитие е повлиян от нивото на локална демокрация.

Връзки между локалната демокрация и качеството на програмите за развитие. Оценка. Основни проблеми. Възможности за промени.

Ефектите от провежданите политики ще бъдат оценявани чрез информация по следните групи въпроси: заетост и проблеми със заетостта; конституиране на органите на местното управление; ефекти от политиките насочени към постигане на развитие; социална осигуреност; образование; здравеопазване; кредитирането на безработните; кредитиране на МТСП и др.

ПРОБЛЕМИТЕ НА ОБЩИНАТА В АСПЕКТА НА СОЦИОЛОГИЧЕСКАТА ТЕОРИЯ

Даниела Димитрова

След рода общината е втората по древност и значение институция, която съпровожда цялата човешка история. Поради това тя е обект на изучаване от множество науки, на моно- и мултидисциплинарни изследвания.

Целта на нашата разработка е да очертае теоретически изследователският периметър на социологията при изследването на сложните и многомерни аспекти, които придобива българската община в съвременния глобализиращ се свят.

Многобройните и практически необозрими публикации, посветени на общината от учените от всички континенти на света са допринесли, ако не друго, то поне за здраво вкореняване на разбирането, че общината е самозадоволяваща се система. Това най-малко спорно и подвеждащо разбиране относно най-важната функционална характеристика на общината, за съжаление е залегнала и в Конституцията на Република България от 1991 г. Член 136, ал.1 на Конституцията гласи, че „общината е основна административно териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление“.

В аспекта на Европейския съюз функциите на общините са подсказани в Европейската харта за местното самоуправление, в преамбюла на която се подчертава, че местното самоуправление „...предполага наличието на местни власти, притежаващи демократично съставени органи за вземане на решения и ползващи се с широка автономия по отношение на своите компетенции, начина на тяхното упражняване и на средствата необходими за тяхното осъществяване“ (Европейска харта... 1995).

Както се вижда, теоретичната рамка, зададена от подписаната и от нашата страна Европейска харта за местното самоуправление е такава, че в нея напълно се вписва българската община като институция, в която се реализира местното самоуправление. Погледнато по този начин, от формална гледна точка, не съществува никакво разминаване между изискванията на ЕС и единиците на местното самоуправление в България. Поради това би могло да се предположи, че не съществува и никакъв особен теоретичен проблем, който телърва трябва да получи своето научно разрешение.

За съжаление реалността не дава много основания за задоволство и оптимизъм. Проблемите започват от там, че въпреки множеството публикации по въпроса, и до сега основните, толкова често повтаряни понятия „община“ и „самоуправление“ си остават недостатъчно дефинирани.

До това положение, според нас, по-специално за България, се е стигнало, в резултат на това, че във вида в който съществуват за сега, българ-

ските общини са продукт на поредица от зле премислени, непоследователни и непроведени докрай и несинхронизирани помежду си административно-териториални реформи. Всяка една от тях по свой начин, най-често като пренебрегва научно-теоретически съображения, а на базата на конюнктурна политическа целесъобразност прекроява грастично границите на общината, обозначавайки като общини административни образувания, които по-рано са се наричали околии, кметства и дори окръзи. Като краен резултат, запазил се е само кухият, изпразнен от съдържание термин „община“, с който през различните периоди от историческото ни развитие са се обозначаваели най-причудливи, неспоставими едно с друга административно-териториални образувания. Като последица от тази практика, съществувалата по-рано представа за автентичната община в масовото съзнание е замъглена, а в традиционните публикации се оперира при отсъствието на дефинирано понятие за общината.

Социологията е силна преди всичко с емпиричната база, на която гради своите теоретични заключения. Струва ни се обаче, че опитът да се направят значими теоретични обобщения на основата на емпиричните гадености относно състоянието на българските общини е предварително обречен на неуспех. Основания за подобно неутешително предположение прозира от сведенията, които ни дава таблицата за състоянието на общините към 1993 г. и 2001 г.²

Таб. 1. РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ОБЩИНИТЕ СПОРЕД БРОЯ НА НАСЕЛЕНИЕТО – 1993 и 2001 г.

Общини с население	Общини				Население			
	Брой 1993	Отн. дял 1993	Брой 2001	Отн. дял 2001	Брой 1993	Отн. дял 1993	Брой 2001	Отн. дял 2001
Общо	255	100,0	257	100,0	8 459 763	100,0	7 932 984	100,0
от 1000 до 3999	14	5,5	17	6,6	41 356	0,5	45 834	0,6
от 4000 до 4999	6	2,4	14	5,4	26 969	0,3	52 556	0,7
от 5000 до 9999	58	22,7	66	25,6	446 748	5,3	488 170	6,2
от 10000 до 19999	82	32,2	78	28,8	1 199 360	14,2	1 092 021	13,7
от 20000 до 29999	34	13,3	32	13,2	849 409	10,0	797 053	10,0
от 30000 до 49999	24	9,4	21	8,2	876 264	10,4	784 068	9,9
от 50000 до 99999	24	9,4	20	7,8	1 729 837	20,4	1 336 734	16,8
от 100000 до 299999	10	3,9	9	3,5	1 443 018	17,1	1 277 961	16,1
от 300000 до 999999	2	0,8	2	0,8	658 239	7,8	658 970	8,3
София	1	0,4	1	0,4	1 188 563	14,0	1 173 988	14,8

Както се вижда от тези данни, българската община може да се определи като административно-териториална единица на местното самоуправление, обхващаща население от под 5000 до 300 х. души. По-точно казано, ако се вземе числеността на най-малката община, Трекляно, която

² Данните в таблицата са по НСИ от преброяванията на населението през 1992 и 2001 г. Изчисленията са направени от автора. Сборът от относителните дялове на общинското население е различен от 100% поради закръгляването до първи десетичен знак.

е само 1144 души, може да се каже, че българската община е такова образувание, което обхваща в границите си население от няколко стотин до няколко стотин хиляди души. Ако допълним тази картина с данни за броя на населените места, включени в границата на българската община*, българските общини могат да бъдат определени като институции на местното самоуправление, разпростиращи се в пределите както само на едно село-община, каквито са общините Челопеч с население от 1710 души и община Чавдар с население от 1422 души, до такива административно-териториални „галактики“ като община Смолян, обхващаща 80 населени места и община Кърджали с 118 населени места.

Повече от очевидно е, че на основата на тези данни не могат да бъдат правени смислени обобщения, нито пък може да бъде разгадан „дълбокия“ замисъл на тези непонятни фактори и причини, довели до формирането на подобни административно-териториални образувания, обозначавани с общия термин *община*. На основата на тези данни, българската община би могла да бъде определена като „административно-териториална система на местната власт, която може да се разпростира върху едно или повече от сто населени места. **Това, което им прудава качеството на общини е единствено санкционирания от държавната администрация статут на юридически лица**“.

Методологическо значение на модела на автентичната българска община

Изпразването на термина община от автентичното му историческо формирало се съдържание повдига методологическия по същината си проблем: може ли и как трябва да се реанимират онези елементи и характеристики, които правят от възрожденската община такива жизнени и адаптивни образувания. Евристично значение по отношение на намиране на решенията на част от нерешените проблеми, пред които са изправени нашите общини в съвременния им вид може да има модела на автентичната възрожденска българска община. Макар и създадена и функционирала в други исторически и икономически условия тя, според нас, съдържа определени съществени характеристики, които трябва да притежава всяка една административно-териториална система, която претендира да бъде община. Същите системни характеристики са непреходни. Те са свързани с такива фундаментални характеристики като самоуправление, размер на общината, състав на общинския съвет, ефикасност на контрола, непосредственост на общинското управление и други, които до голяма степен и по най-ясен начин прозират в конструкцията (статиката) и начина на действие (динамиката) на модела на автентичната възрожденска община.

Във връзка с това нека си припомним, как е била ситуирана и как е функционирала автентичната възрожденска българска община, която по един превъзходен начин е оправдала социалното си предназначение, както

* Такава таблица няма да поместваме, но ще приведем някои ориентировъчни данни. Б. а.

и какво от модела, на която е била построена тя може да бъде реализирано в условията на модерния, все по-глобализиран свят, където не само общините, но и държавите губят част от изконните си характеристики на самоуправляващи се системи.

Колкото и парадоксално да е, тъкмо в условията на османско владичество, когато българската държава е престанала да съществува, а функциите ѝ са поети само частично от Високата порта, общините бележат апогея на собственото си развитие. Тогава те се развиват като своеобразни малки полиси, които практически затварят осъществяването на целия комплекс от функции, характерни за една социологическа система. Обстоятелството, че османската държава не се грижи за образованието на децата на раята, не отделя средства за поддръжка на служителите на културата, не поема грижи за болните и нетрудоспособни, не регламентира законодателно цялостния социален живот на раята, косвено позволява социалните взаимоотношения да се регулират най-вече от обичайното право и разкрива възможност всички тези дейности да се реализират от общината. Характерно за възрожденската българска община е това, че фактически тя не е включена в същинския смисъл на гумата в административно-териториалната система на османската държава, а остава една заварена от завоевателите гаденост, със съществуването на която османската държава е трябвало да се съобразява.

На общините се прехвърлят част от по-маловажните функции, които е трябвало да реализира всяка една държава. В подкрепа на тази теза привеждаме четвърта глава на „Устава за управление на общините“, издаден през 1876 г. от Високата порта, в който се определят задълженията на мюдюрна (кмета) и съветниците на общината. Те са: *„да изпълняват заповедите на по-горните власти, да поднасят на тях исканията и прошенията на управляемите си, да издирват престъпленията направени в общината им и да ги съобщават на по-горните власти, да изпращат до тях виновните“* (Устав за управлението на общините, публикуван във в-к „Ден“, бр.17, 24.04.1876 г.). От този пасаж се вижда, че общинското ръководство е овластено да изпълнява определени държавни функции. На него османската държава делегира права, но самото то остава извън системата на османската държавна администрация.

Оставайки по този начин фактически извън държавата, като осъществява някои държавни функции при съвсем слаба регламентация от страна на държавната власт, общината се развива на основата на посочените благоприятни обективни предпоставки като самоуправляваща се система. Сравнително малката изискуема численост на населението за създаване на община, която се определя от същия Устав на „200 челяди и нагоре“ и обстоятелството, че мнозинството от общините са изградени на територията на едно населено място, са благоприятна предпоставка за разръщане на формите на пряката демокрация и самоуправление. За това спомага и минималният по численост административен и съветнически персонал. Общината се управлява от мюдур (кмет) и неговия заме-

стник – маувин. Общинският съвет е с численост от 4 до 8 члена и един писар. „Мюджюрина се сменя на 2 години, а съветниците – на половина всяка година.“ Честата смяна на мюджюрина и съветниците е възпрепятствала донякъде възможностите за самоквалификация в хода на реализирането на самото общинско самоуправление, но пък е била една от най-важните гаранции против възможни злоупотреби от тяхна страна. Струва ни се, че евентуалното въвеждане на подобна практика на честа подмяна на съветническия състав, а и на кметовете на общините, би затруднило значително пищно избуйлите на корупционни практики в нашите общини.

Процесът на загубване на автентичността на общината

След Освобождението новата българска държава не гледа вече на общините като чужди на нейната администрация тела, а ги включва в системата на административно-териториалното деление на Княжество България. По този начин по естествен път започва да се реализира настъпателният процес на одържавяване на самоуправляващите се преди общини. Кулминацията в заличаването на общините като самоуправляващи се системи е достигната след преврата на 19 май 1934 г., когато под влиянието на технократичните и фашизоидни идеи на правителството на Кимон Георгиев по същество се ликвидира общинското самоуправление, като изборът на кметове се заменя с назначаването им от страна на правителството при наличието на изискуем задължителен образователен ценз. Тези промени се възприемат положително от голяма част от населението на страната, което не вижда, че успоредно с премахването на паразитните партии се посяга и върху общинското самоуправление, което е подменено от държавно местно управление.

Социалистическата тоталитарна държава, за разлика от държавниците от 19 май, възстанови общинското самоуправление във формален план, но то си остана ограничено и одържавено, а общините загубиха автентичната си същност и предназначение.

В сегашният си вид българските общини са краен продукт от поредицата зле проведени и най-често не доведени до край административно-териториални реформи. Създаването на окръзите през 1959 г. доведе до естествено преразпределение на българските общини, но те запазиха предишния си брой. Реформата от 1979 г. намали броя на общините от около 3500 на 1300*. Развита по късно концепция за селищните системи по същината си не бе нищо друго освен пореден опит за ново прекрояване на общините от страна на държавната бюрокрация. Селищните системи, които според вижданията на Т. Живков се очакваше да бъдат около 300, трябваше да играят ролята на „...нещо като втори пояс в носещата конструкция на целия икономически, политически, духовен и об-

* Интересно дали тази цифра е случайно съвпадение в навечерието на пищните тържества в чест на 1300-годишнината на българската държава? Б. р.

ществен живот“ (Живков, 1984: 191). Но тъй като оставаше висящ въпросът за това, какво ще се прави с партийната и държавна номенклатура на предишните по-малки общини се заговори и за формиране на 800 на брой „вторични центрове в селищните системи, които да играят ролята на втори носещ пояс на административната реформа“. Тъй като в случая Т. Живков се явява само рупор на идеи, генерирани от различни боричкащи се по между си за влияние научни колективи, нерядко преди още да бъде реализирана напълно някоя нова идея свързана с положението и съдбата на общините се зараждаше друга, още по екзотична нова идея. През 1987 г. се оказва, че първият носещ пояс – 28-те окръга – са изживели вече времето си и трябваше да бъдат разпределени, по подобие на това, което направиха през 1934 г. 19-то майциите, между 9 икономически области. По този начин шумно прокламираното „ново“ административно деление се оказва по същината си забравеното вече старо. Ако при правителството на Кимон Георгиев областите са седем – Софийска, Врачанска, Плевенска, Шуменска, Пловдивска, Старозагорска, Бургаска, а през 1935 г. към тях се прибавят още Търновска, Русенска и Кърджалийска, така че броят им става десет, то реформата от 1987 г. отново дели територията на страната на девет области – Бургаска, Варненска, Разградска, Михайловградска, Ловешка, Пловдивска, Хасковска, София-област и София-град, със статут на самостоятелна общност.

Новото административно окрупняване породи проблема, какво да се прави с многобройната окръжна партийна и държавна бюрокрация на бившите окръзи. Намерено бе най-лесното решение – старите окръжни градове заедно с някои от обкръжаващите ги села придобиват статута на община. Като последица от това диспропорциите в размерите на различните общини станаха толкова големи, че общината като понятие се разми окончателно и почти напълно загуби своя смисъл.

Позволихме си да припомним перипетиите през които е преминавала административно-териториалната реорганизация на страната в прехода от „незрял“ към „зрял“ социализъм, тъй като нейните зелени плодове – общините – останаха като „необрано наследство“, което трябваше да узрее през незрялата фаза на новия български капитализъм.

Проблемът с решаване съдбата на общината, според нас, е по-лесен, тъй като още в момента можем да се откажем от този термин и да го заменим с познатият от миналото термин „околия“. Околията е чисто административно понятие, което не е обременено от историческите реминисценции, възникващи винаги при употребата на термина „община“. Околията в най-голяма степен съответства на това, което сега наричаме община.

Но ако проблемът се анализира не в границите на абстрактната административна теория, а от гледна точка на социологическата теория, засегнатият кръг от въпроси, касаещи общината, придобиват други измерения. Ако каквото и да е друга административно-териториална структура, не притежаваща исторически формиралите се и доказали своята

жизнеспособност характеристики на общината подмени автентичната община, тя няма да притежава нито нейната сила, нито така присъщата ѝ адаптивност и способност за самосъхранение и оцеляване в условията на неблагоприятна външна среда, каквато има общината.

Общината като социологическа система

Като предпоставка за успешното решаване на проблема община в теоретичен план може да бъде използвано разработеното от българската социология и най-вече от Ст. Михайлов разбиране за социологическата система на обществото. Опити за прилагане на концепцията за социологическа структура извън обществото бяха направени с променлив успех от български социолози през последната четвъртина на миналия век. Бе лансирана идеята, че градът и селото също са социологически системи. Достигна се до крайност, според нас, да се разглежда като социологическа система и самата човешка личност. По-късно бе лансирано и разбирането, че селищните системи трябва да се развиват като социологически системи (по въпроса вж. Геров, 1986). Публикациите на колектив от български социолози, намерили място в този сборник, не предизвикаха особен отклик, тъй като те се появиха в момент, когато темата селищна система вече излизаше от етапа на модната си политическа употреба. На хоризонта се очертаваше новият модерен шлагер – ликвидирането на единствените оправдали съществуването си административно-териториални единици – окръзите и подмяната им от така и не проработилите мегаломански образувания – областите.

Селищните системи бяха изкуствени административни структури, създадени не толкова за решаване на конкретни социално-икономически проблеми, а за туширане на новопоявили се противоречия между различни групи от политическия и държавен елит. Всяка една крупна реформа развързва ръцете на овластенения партиен елит да се разправи с неудобни кадри като подреже базата на тяхното съществуване и едновременно с това разкрие нови възможности за издигане по административен път верни на властта хора. Безразборното повтаряне на модния тогава термин *системи* и прилепването му към термина *селище* не превръщаше автоматически същите в системи.

Два кардинални теоретични проблема, свързани със загубата на качеството на общините като самоуправляващи се системи

Примитивното разбиране за селищните системи не може да се съчетае с кое и да е от множеството сериозни определения на понятието система, дадени от авторите работещи в областта на общата теория на системите и системния анализ. В случая ще си позволим да приведем само едно от тях, това на Р. Акоф и Ф. Емери: „Системата е множество от взаимосвързани елементи, всеки от които е пряко или косвено свързан

с всеки от другите елементи, а които и да е две подмножества не могат да бъдат независими (Acoff., Etergy, 1972: 25). За каква свързаност на компонентите в селищната система може да се говори, когато тя се осъществяваше не по естествен път, а по линия на административния диктат. Едно населено място можеше да бъде преместено от една в друга селищна система без това да се отрази ни най-малко върху функционирането и на двете.

Не така стоят обаче нещата по отношение на общината. Автентичната община се различава от квази общината по това, че първата е система, а втората – не. Поради това концепцията за социологическа система на обществото е до голяма степен приложима по отношение на общината. В колкото по-голяма степен една или друга група от населени места покриват критериите на социологическата система, в толкова по-голяма те могат да се характеризират като общини.

Вторият кардинален теоретичен проблем е този, свързан с изясняване на съдържанието на понятието *общинско самоуправление*. Понятието *самоуправление* е определено в теоретичен план и е получило своето точно решение в кибернетиката, която пределно ясно е дефинирала понятията *управление*, *самоуправление*, *управляваща* и *управявана системи*. В границите на този континуум от теоретични представи местното самоуправление не може да намери своето място. Не случайно след обстоен анализ на проблема за общественото самоуправление ИВ. Николов достига до неутешителния извод, че „Общественото самоуправление има тогава и само тогава, когато в обществото отсъстват социално-класови противоречия, които да обуславят стихийното действие на икономическите закони, да разделят обществото на управляващи и управлявани. Обществено управление е имало при първобитния строй... Общественото самоуправление се характеризира с липса на насилие и господство на едни хора над други, на методи на нареждане, заповед или административни санкции при неподчинение“ (Николов, 1978: 22).

Тези условия, обаче, липсват в класовите общества, които се нуждаят от политическо управление, а не от същинско самоуправление. Вижда се, че самоуправлението е било едно историческо минало и може да бъде евентуално само един идеал, касаещ неопределеното далечно бъдеще. Но ако наименованието „първобитен строй“ бъде подменено с равностойното му, по-точно и по-често употребявано „родово-общинен строй“, нещата ще станат по-ясни, тъй като ще се подчертае фактът, че тъкмо общината е била институцията, в която се е зародило и развило общественото самоуправление.

Действително общинското самоуправление може да съществува само при положение, че гражданите на общината като цяло или поне в преобладаващата си част участват пряко или могат да упражнят пряко влияние върху всички етапи на реализирането на т. нар. в мениджмънта „управленски кръг“ – анализ на проблема, разработване на варианти за решения, вземане на решение, контрол и отчет, а не само в избора на определени

лица, които да ги представляват в общинския съвет. Общинското самоуправление има като предпоставка за своето съществуване пряката, а не представителната демокрация.

Българската община, във вида в който съществува сега, не е самоуправляваща се система. Тя е система на представително управление. Кметът, общинските съветници, които са избрани от населението на общината са тези, които реално я управляват. Отделният гражданин, живеещ в границите на общината, най-често оказва някакво минимално управленско въздействие само веднъж на четири години в деня на провеждания избор за кмет на общината, кметството и общинските съветници. Като изключение това си право той може да реализира при евентуално провеждани от общината референдуми, които са повече изключение, а не практика в общинското управление.

Поради липса на действителни навици на гражданско поведение жителите на общината нямат навик да участват в сесиите на общинските съвети, които са открити за посещение, и да изкажат своето мнение. Формално това им право не им е отказано, но реално сесиите се провеждат в малки по размер помещения, които не допускат масово присъствие от страна на гражданите. Освен това тяхното мнение може да се вземе пред вид от общинските съветници или не, на тях може да им се даде думата или не от председателя на общинския съвет.

Намесата на държавата в дейността на общината е вторият фактор, който ограничава тяхното самоуправление. Моделът, по който е построена и функционира общината, е същият, по който е построена и функционира държавата. Общинският съвет дублира функциите на Народното събрание, кметът – на министър-председателя, а висшата общинска администрация – на министрите от Министерския съвет. Ако приемем, че при тези условия съществува общинско самоуправление в пълния смисъл на думата, то би трябвало да приемем, че съществува и държавно самоуправление, но това словосъчетание е само една добре звучаща фикция.

Опитите за поне частично въвеждане на общинско самоуправление се натъкват на обективна преграда, поставена пред него от размера на общината. Повече от очевидно е, че колкото по-голяма е числеността на населението в една община, толкова по-малки са шансовете за реализация на общинското самоуправление, дори и при най-голямо желание от страна на тези които управляват общината. В общини като Челопеч, Чавдар и гр., разположени в едно единствено населено място с пог 1500 жители, може да се въведе без проблеми истинско самоуправление, ако се променят по съответен ред процедурите за вземане на решение, но в общини с население няколкостотин хиляди души това е неосъществимо дори в чисто технологичен план.

Общинското самоуправление е един удобен евфемизъм, чието отхвърляне би спомогнало за изясняване на истинското състояние на процесите на вземане на решения и тяхната реализация в общините. Проумя-

ването на очевидната истина, че общините в сегашния си вид не са истински самоуправляващи се системи, може да се окаже първата крачка по пътя за търсене на пътища и начини, по които поне решенията на отделни особено важни проблеми да се вземат от населението на общината, а не от общинската администрация, както е сега.

Дефектът на сегашната система на представително общинско управление се корени не дори в това, че самоуправлението, което може да бъде само пряко е подменено с представително управление. Лошото е, че не съществува регламент, който да ограничава достъпа на некачествени, неспособни да се справят в чисто професионален план с проблемите на управлението на общината мераклии за упражняване на общинска власт. В това отношение споменатата по-горе практика, въведена от К.Георгиев през 1934 год. за въвеждане на ценз за общински служители, е повече от положителна. При сегашната законова уредба от кмета не се изисква дори да има определено образование. Секретарят на общината е длъжен да има завършено висше образование, а кметът може и да е неграмотен. Но проблемът е не само във формалния образователния ценз, а в професионалната пригодност на определени лица да изпълняват ефективно кметските задължения.

Проведеното от изследователския колектив проучване на функционирането на общинското управление бе насочено към разкриването на емпирично ниво на това, доколко общинската администрация допринася с дейността си за решаването на основните социални потребности на населението. Тези потребности в своята съвкупност са обхванати чрез модела на социологическата система на обществото. Разкриването на истинското положение, доколко общинската администрация е в състояние да осигури нормално функциониране на основните социологически сфери и главни области, проектирани във всяка една община, е базата на която може да се изработят и вземат ефективни бъдещи решения за достигане на такова състояние, когато отделните сфери ще се развиват и взаимодействат по между си като едно хармонично цяло. Постигането на този идеал е основният критерий, по който може да се съди за нивото и качеството на управлението на общината, за това, до колко самото управление е изиграло ролята на интегриращ системобразуващ фактор в хода на развитието на сега съществуващите административно-териториални системи, определени по инерция като общини.

Общината в условията на глобализация – от затворена към отворена система

В съвременните условия на глобализиращ се свят общината, адаптирайки се към неизбежните промени, губи така ярко описаните от К. Маркс характеристики на „затворена в себе си“, „самодостатъчна“ и „самозадоволяваща се система“. Съвременните общини не могат да притежават характеристиките на общините от древността. Сега те функциони-

рат като отворени системи. Тяхното предназначение е да съхранят във възможно по-висока степен самобитността, разнообразието, културата на местните общности.

Общините са генератори на социално разнообразие, а известно е, че именно разнообразието, което е идентично с информацията, е този фактор, който може да спаси съвременното човечество от информационната, културната и нравствената ентропията, водеща отделните народи и човечеството като цяло към неминуема гибел. Може би на мнозина тези обобщения ще се сторят пресилени, теоретично необосновани в достатъчна степен твърдения. Един по обстоен и детайлен анализ, който в случая би бил неуместен, би могъл да докаже истинността на тези не особено утешителни констатации.

В условията на съвременният свят общината може да бъде само **частично самоуправляваща се система**. Но това ни най-малко не намалява нейното значение по простата причина, че дори и частичното самоуправление е по-добро и приемливо от липсата на каквото и да е самоуправление, състоянието до което обществото неминуемо ще достигне, ако общината престане да съществува като основна, базова институция, над която се издигат по висшите административно-териториални структури на държавното управление. Намирането на този синхрон между не бюрократичното частично общинско самоуправление и централизираното държавно бюрократично управление за страната ни може да се получи само при една коренна, проведена не отгоре на долу, както е ставало винаги до сега, а от долу на горе пълна административно-териториална реформа. Тя трябва да даде възможност на отделните населени места свободно да се сдрусват в общини без каквито и да е бюрократични ограничения. Една от причините за катастрофално протичащият български преход, която ни изпрати от средата на опашката на европейските страни се корени и в състоянието на създадената за нуждите на социализма административно-териториална система, която въпреки някои козметични операции в същината си остава непроменена.

За успешното преодоляване на този анахронизъм българската социология може да намери и предложи не малко полезни и потребни на обществото ни решения, ако правилно бъде използван нейният теоретичен потенциал.

Административния и социологически подходи към общината

Съществуват два основни подхода за изследване на общината – административният и социологическият.

Административният подход се отличава от социологическия главно по това, че при него ударението се поставя върху общината като система за управление и нейното място в структурата на административно-териториалните системи, с които тя се намира в постоянно взаимо-

действие. Той се помещава общо взето в теорията на бюрокрацията. При него основен обект на изследване е общинската управа или т.нар. администрация, а самото население – обитателите на тези общини се разглеждат като второстепенен, по някога пасивен, обект на влияние от страна на административните структури. В най-общи линии административният подход се занимава с търсене на отговорите на проблема, как да бъде намалена нейната издръжка, какви нови методи на управление да бъдат прилагани за по екстензивно решаване на постоянно възникващите управленско – организационни проблеми.

Социологическият подход, за разлика от административния, разглежда общината като социологическа система, съставена от равностойни по значение основни сфери. При него сферата на управлението е поставена наравно с всички останали сфери. В зависимост от конкретните задачи за разрешаване, пред които е поставена общината, ролята на една или друга от основните сфери може да се открие временно от тази на другите. Конкретната конфигурация на тези взаимодействия се разкрива чрез ситуационният анализ.

Докато административният подход разглежда общината повече като механизъм, отколкото като система, социологическият обратно – обръща внимание на третирането на общината като сложна динамична система, функционираща в непосредствено взаимодействие с административните структури, поставени по-горе от нея в йерархично отношение. Не съществува ясна разграничителна линия между тези два подхода, използвани при анализа на общината. Техните полета най-често частично се припокриват, но това не води до заличаване на присъщата им специфика.

Възприетият изследователски подход в настоящата публикация разкрива, до известна степен, доколко българските общини са годни да задоволят или да спомогнат да бъдат задоволени основните социално-икономически потребности на своето население. Очертаваните проблеми и диспропорции между теоретично възможното и реално постигнатото е емпиричната база, която показва посоката, в която трябва да се работи за превръщането на общините в модерни, жизнени и потребни институции на разгръщане на местната управленска демокрация.

РЕГИОНАЛНИЯТ СЕПАРАТИЗЪМ – НОВ, НЕИЗСЛЕДВАН ОТ СОЦИОЛОГИЯТА ФЕНОМЕН

Кирил Геров

Социалната среда, в която живеем, не е статична, веднъж за винаги съществуваща даденост, а динамично променяща се с времето система. В различни исторически периоди динамиката на социалните процеси и промени протича с различна скорост. В периоди на революционни или реставрационни промени настъпват върху динамични процеси с положителен или отрицателен знак на раждане на нови социални феномени, които съевременно трябва да станат обект на изследване от страна на социологическата наука.

Един такъв нов процес, не съществуващ в годините преди така наречения български преход, е разпадът и разграждането на добре структурирани и функциониращи административно-регионални системи, наричани за кратко общини, които са доказали през своето съществуване жизнеността си и целесъобразността си.

Този открит и описан за първи път от нас феномен по своята природа и начин на проявление може да бъде характеризирани с наименованието „регионален сепаратизъм“. То не е използвано в българската, а доколкото може да съдим по достъпната ни литература и в световната социология, поради което се налага да се спрем накратко върху условията и обстоятелствата, които благоприятстват и правят възможна неговата поява.

Словосъчетанието „регионален сепаратизъм“ със смисъла, който му се придава в нашето изследване, не е използван досега нито в науката, нито в политическата дейност. С него ние означаваме едно ново, появило се в годините на прехода социално явление, което няма аналог в предишните периоди от функционирането на административната система на България.

Двата термина „регионален“ и „сепаратизъм“ с течение на времето са придобили поотделно многозначна употреба. Когато се съединят в едно цяло два нееднозначно употребявани термина, с това може само допълнително да бъде увеличена общата неопределеност. За да избегнем евентуалните недоразумения в тази насока, ще уточним изрично, че под „регионален сепаратизъм“ ще разбираме само разнородните прояви на разграбяване на съществуващите системи на местно самоуправление на Република България – общините, посредством използване на допустими от закона формално демократични процедури от страна на част от гражданите на определена община с цел създаване на нови административни единици, притежаващи статута на самостоятелни общини. Като сепаратистки се характеризират само тези промени, които са довели до негативни последици в едната или в двете общини.

Регионалният сепаратизъм е ново, възникнало в условията на прехода явление, с което бяха принудени нееднократно да се занимават не особено резултатно изпълнителната, съдебната и законодателната власти.

Както проявите на всеки друг сепаратизъм, така и тези на регионалния, са индикатор за кризата, в която се намира поразената от сепаратистични прояви система. Оттук произтича и значимостта на разработената от нас тема.

Една от основните цели на изследването ни бе регионалният сепаратизъм да бъде разгледан възможно най-пълно и задълбочено, което наложи да опишем накратко неговите първи и най-фрапантни прояви. Поради това те по един превъзходен начин демонстрираха сами социалното значение на регионалния сепаратизъм, разкривайки твърде ясно прозрачните цели и мотиви, които определят поведението на основните актьори и творци на този феномен.

Историческото представяне на процеса на зараждането и разпространението на регионалния сепаратизъм се използва като основа и предпоставка за изчерпателно емпирично изследване на неговите изяви в една българска община – община Царево, бивша община Мичурин. Детайлно, последователно и документално подплатено е направено описание на етапите, през които преминава процесът на разграждане на една сравнително малка, но добре структурирана община. Тя е просъществувала в неизменен вид в първоначалните си граници от годините непосредствено след Балканската война, когато Черноморска Странджа е присъединена към пределите на България, така и по времето на социализма. Процесът на разпад на община Царево започва в края на 1996 г. Въпреки че притежава всички характеристики на работеща и жизнена социологическа система, в която местното население може да реализира успешно основната част от своите социални и икономически потребности, тя е подложена на мощни, инсценирани отвътре и отвън процеси на разбиване и сепариране. Те преминават през два основни и още няколко допълнителни етапа.

Първият, описан от нас основен етап, е свързан с учредяването на новата община Приморско, в резултат на което от община Царево отпадат гр. Приморско и с. Писменово. Този етап започва от началото на 1997 г. и приключва през месец юли същата година, когато с президентски указ е учредена новата община Приморско.

Вторият етап започва с опита за обособяване на още една нова община чрез поредно разчленяване на остатъчната територия на община Царево и формиране като отделна административно-териториална единица със статут на община, включваща Ахтопол с прилежащите му села Варвара, Синеморец и Резово. Процедурата по отделянето на Ахтопол в самостоятелна община започва в началото на 2000 г. и остава незавършена и понастоящем, т. е. повече от четири и половина години.

Систематичното наблюдение и описание на въпросните прояви на местен сепаратизъм дава достатъчен емпиричен материал за проверка

на хипотезите на изследването и за тестване на начина, по който действат държавните институции – съд, прокуратура, областна администрация, изпълнителна власт и президентството на Република България при решаване на конфликти, свързани с разпад на утвърдени общински системи.

Заг паравана на формалните действия на различните администрации са показани прозиращи партийни и корпоративни интереси, за които разбиването на една добре функционираща община, намираща се в един от най-бурно развиващите се туристически региони на страната, се оказва изходно условие за задоволяване на частни интереси за сметка на общинските и държавните такива.

Като страничен допълнителен продукт от проведената изследователска дейност е събрана достатъчен обем емпирична информация, от която може да се съди за ефективността на действията на държавните институции и качествата на действащото законодателство, което в определени моменти от средство за регулиране и решаване на развихрилите се регионални конфликти се превръща в предпоставка за възникване на такива.

Главният резултат от изследването е самото откриване на „регионалния сепаратизъм“ и неговото идентифициране като социологически феномен, поддаващ се на изследване с методите на социологическата наука и на обяснение от страна на социологическата теория. Имаме претенцията, че по този начин даваме своя скромнен принос за разширяване полето на социологическата наука с един новопоявил се, неизвестен и невъзможен в условията на централизирано управляваната социалистическа държава феномен. Изводите и резултатите на нашата разработка повдигат за решаване нетърпящия повече отлагане проблем за цялостно реформиране на административно-териториалната система на Република България, която се запазила в почти непроменен вид от времето на управлението на Тодор Живков и поради това е изпаднала в остър дисонанс с моделите и образците, утвърдени в развитите европейски държави.

Регионалният сепаратизъм с всички притежавани от него отрицателни характеристики в последна сметка е ясен симптом за зреещи противоречия и диспропорции в териториално-административното райониране на страната ни. Той не съответства на условията на пазарната икономика и се превръща в съществена пречка не само за нейното развитие, но и за развитието на социалния живот с цялата съвкупност от негови прояви. Без да е изрично акцентирано, в изследването са показани насоките, в които трябва да бъде извършено бъдещото преустройство на административно-териториалното устройство на страната, поради това то по същество изпълнява ролята на една стабилна и абсолютно необходима предпоставка за бъдещото преустройство на тази система на Република България.

Включването на регионалния сепаратизъм в предметната област на социологическата наука

Както във всяка друга наука, така и в социологията, съществуват традиционни добре разработени теми и проблеми, с които се занимават цели направления в социологическата наука.

В процеса на своето съзряване и развитие социологията, повече от която и да е друга социална наука, е обраснала с гъщерни образувания, чиито наименования най-пълно могат да се проследят в програмите на редовно провежданите световни конгреси по социология. Пред работещия в тези направления социолог се разкриват широки възможности за демонстриране на професионална ерудиция като подплати собствените разсъждения с направеното в съответната област от неговите предшественици и работещи по проблема съвременници. По този начин социологическото познание постоянно се задълбочава, придобивайки в определени случаи нови теоретични характеристики, разкриващи възможности за по-пряко свързване и въздействие върху социалната практика.

Но освен този път на развитие, осъществявано в границите на отделните области на добре структурираната социологическа наука, съществува и втора, не по-маловажна възможност, състояща се в откриването на нови социални явления и включването им в предметната област на социологията в резултат от изследването им в контекста на някоя от съществуващите социологически теории.

Развитието на всяка една наука, изследваща природната или социална действителност, задължително преминава през фаза на откриване и изучаване на нови феномени. Като пример в това отношение може да послужи физиката, в целия прогрес на която може да се проследят направените от нея открития и изследвани физически явления. Подобен, макар и не така впечатляващ път, изминава и социологическата наука, която през изминалия век непрекъснато разширява полето на своите изследвания, включвайки в него все нови и нови социални феномени.

През последните няколко десетилетия, обаче, възможностите за развитие на социологията в това направление значително намаляха, тъй като резервът от неизследвани социални феномени почти е изчерпан. Развитието на българската социология като догонваща европейската и американската социология наука, почти не ни демонстрира примери на откриване и изследване на нови социални явления. Такива безспорно съществуват в заобикалящата ни социална действителност, но не са открити и идентифицирани от българските учени като обекти, подлежащи на изследване и интерпретация от страна на социологическата наука.

Когато сравняваме пътя, който изминават естествените и социалните науки в откриването и изследването на нови явления, не бива да пропусваме и недооценяваме една рядка възможност, разкриваща се пред социалните науки, с каквато естествените науки не могат да разполагат. Въпросът се свежда до това, че обектите и процесите изследвани

от естествените науки са били формирани преди милиони и милиарди години и те се явяват като обективна даденост, с която изследователят трябва да се съобразява. В социалната област нещата стоят по друг начин. Освен известните и изследвани вече от социологията явления и процеси в социалната сфера пред очите ни възникват и се оформят нови явления и процеси, които социологът трябва своевременно да идентифицира и изследва със средствата и методите на своята наука, съобразявайки се с факта, че съществуват социални, но не и социологически явления, над които той като професионалист може да упражнява някакъв социален монопол. Всяко едно социално явление или поне някои негови аспекти могат да бъдат обект на изследване от страна на множество социални науки. Поради това вкарването на едно ново социално явление в предметната област на която и да е социална наука трябва да бъде предшествано от едно аргументирано доказателство, че теоретично и методологически въпросната наука е подготвена да се справи успешно с решението на тази задача.

„Регионалният сепаратизъм“ е наименование на едно ново социално явление, възникнало и получило развитие в условията на кризата, в която се намира българското общество от 10 ноември 1989 г. Това явление обхваща разнородните прояви на разпад на някои системи за местно самоуправление (общини) и образуване на тяхната територия на по-малки, нежизнеспособни общински образувания с понижени възможности за реализиране функциите на една нормално работеща община.

В условията на централизираното социалистическо управление прояви на регионален сепаратизъм не можеха да съществуват по дефиниция, тъй като те биха били възприети като опит за нарушаване целостта на държавното управление с всички произтичащи от това последствия.

Разклатената държавност в условията на прехода и принизените контролни функции на централната власт върху общините породиха цяла поредица от успешни опити за обособяване на нови общински системи посредством разбиването на вече съществуващи такива под претекст, че по този начин се удовлетворяват по един демократичен начин претенциите на отделните населени места да се обособят в самостоятелна административно-териториална самоуправляваща се единица. За да се разбере за какви процеси в случая става въпрос, ще припомним, че в резултат на разпадането на община Средногорие на нейно място възникват шест нови общински образувания, които едва ли могат да бъдат характеризирани по друг начин освен като административно-териториални недоносчета или недоразумения. Разпадът на община Родопи бе последван от създаването на нейна територия на четири нови общини. Тези тенденции на разпад на съществуващата система на местно самоуправление при определени условия лесно може да придобие епидемичен характер и да наруши болезнено крехкото равновесие, което съществува между държавните органи за управление и структурите на местното самоуправление с всички произтичащи от това последствия.

Регионалният сепаратизъм като обект на полинаучни изследвания. Мястото на социологията сред тях

Предельно синтезираното описание на регионалния сепаратизъм дава възможност да се осъзнае, че в случая се касае за едно изключително сложно и всеобхватно социално явление, отделни аспекти на което могат да бъдат обект на специализирани изследвания от страна на множество други науки. Ще споменем само някои от тях, които имат пряко отношение към изследването на отделни аспекти на регионалния сепаратизъм.

Освен от социологията, сепаратистките промени могат да бъдат изследвани и от теорията на администрацията, която да намери решения за утвърждаване на приемливи норми в диапазона на контрол и разположение на структурите в новите общински администрации.

Тъй като проявите на регионалния сепаратизъм най-често приемат остра конфликтна форма, те могат да се изследват от специалисти по конфликтология, както и от социални психолози.

Поради доказания факт, че за всеки регионален конфликт, свързан с разгрома на една община и създаването на нова, се крият както политически, така и интереси на местния и националния бизнес, е повече от ясно, че проблемът има и своите политически измерения.

Всички тези възможности за изследване на проявите на регионален сепаратизъм от представителите на различни социални науки го определят като мултидисциплинарен проблем, при решаването на който социологията на управлението и организациите трябва да намери своето водещо място.

Основания за изследване на регионалния сепаратизъм в границите на социологическата наука

Както вече споменахме, изходна постановка на разглеждането на едно явление в контекста на определена социологическа теория е отсъствието на явления, които са социологически по самата си природа. Социологията в най-общ план се занимава с изучаването на социални явления и процеси, чието изследване не може да бъде само неин монопол. Поради това в определени случаи, какъвто е нашият, се налага да се покаже какви са предимствата на социологическия анализ пред другите възможни научни анализи, какви са основанията, които ни карат да смятаме, че социологическият анализ ще доведе до по-добри резултати в сравнение с други възможни анализи, осъществени в теоретичните рамки на друга социална наука. Социологията още от времето на нейното създаване като обособена наука е имала претенциите, че се занимава не с отделни страни на обществото, а с проблемите на неговото цялостно развитие. Поради това социологическите закони, за разлика от другите частно-научни закони, са общи и се отнасят за процеси, касаещи и проникващи в цялостната структура на обществената система.

Първото основание за изследването на регионалния сепаратизъм в границите на социологическата наука произтича от факта, че той се заражда и осъществява в регионалните системи за местно самоуправление – общините. Една съпоставка на обществото като цяло с неговите системи за местно самоуправление показва, че моделите на обществото и на общините се намират в изоморфно съотношение по между си. Управленските и организационни структури на общината до голяма степен копират в умален мащаб организационните и управленски структури на обществото като цяло. Народното събрание има своите съответствия в лицето на общинските съвети, изпълнителната власт – в лицето на кметската администрация, основните държавни институции – съд, прокуратура, полиция и т. н. – притежават свои подразделения, разположени на общинска територия, системите на здравеопазването, културата и образованието са задължително представени на общинско равнище. Този списък на съответстващи, намиращи се в определена субординация, общински структури и институции със съществуващите техни аналози на национално ниво може да бъде продължен. Това едва ли е необходимо в случая за доказване на очевидната истина, че моделът, по който са създадени българските общини, е почти идентичен на модела на обществената система като цяло – или по-точно казано, намира се в изоморфно съответствие с него. Оттук следва изводът, че социологията, която е наука за обществото като цяло, е призвана да изпълни функциите си и по отношение на регионалните подсистеми (общините), които са компонентите, оформящи цялостната обществена система.

Ако използваме възможностите, които предоставя за анализ и обяснение разработената в българската социология концепция за социологическата система на обществото, ще се види, че основните сфери и главни области на обществената система притежават своите аналози на общинско равнище, а това е предпоставка и достатъчно основание за приложение на структурно-функционалния анализ, чийто вариант, според нас, е концепцията за социологическата структура на обществото и като инструмент за изследване и обяснение на интересуващото ни явление – регионалния сепаратизъм.

Значимост на изследвания проблем

Когато се изследва едно ново социално явление, като страничен проблем възниква и въпросът за значимостта. Казано на ясен език, трябва да се отговори на въпроса „Заслужава ли си въпросното явление средствата и усилията да бъде изследвано или не?“ Значимостта на изследването на регионалния сепаратизъм може да се търси в няколко направления.

Първото направление е икономическо. Тъй като опознаването на промяните и насоките на развитие на регионалния сепаратизъм е предпоставка за успешно въздействие и управляване на сепаратистките процеси, възможно е да се направят точни разчети, колко струва на държавата поддръжката на нововъзникналите общини и какви средства биха се спес-

тили, ако своевременно се пресекат опитите за раздробяване на съществуващите сега общински системи, дали да не се премине към управляване на някои от тях по пътя на сливането на една или повече сега съществуващи малки общини в една по-голяма и жизнеспособна нова общинска система.

Второто направление, в което изтъква значимостта от решаване на сепаратистките проблеми, е извъникономическо. То е свързано с това, че раздробените регионални системи и образуванията на тяхна основа нови, по-малки общини се превръща в пречка за оптимално функциониране на системите на образование, здравеопазване, културни дейности, нормално икономическо развитие по места, тъй като в малките общини липсва необходимата критична маса от население, което да осъществява задължителните дейности за осъществяване на основните обществени функции. Поради това по нататъшно раздробяване на общините е нецелесъобразно от гледна точка на националните интереси.

Поява и разпространение на феномена регионален сепаратизъм

Регионалният сепаратизъм е ново, възникнало още в първите години на прехода, социално явление, което все още остава неидентифицирано и неизследвано от българската наука. При това положение неговото въвеждане в научен оборот от социологията е по същество акт за разширяване на нейното изследователско поле.

Подобна разработка, както вече отбелязахме, е пионерска, поради което е необходимо наред със същинското научно изследване на въпросното явление да се дадат кратки отговори на някои въпроси, които не са чисто научни, но представляват необходимо предпоставка за възприемането от страна на обществеността на темата като логичен и необходим фрагмент от подреждане на сложния пъзел, наречен *развитие на обществото в условията на преход*.

Регионалният сепаратизъм е терминът, с който се означава съвкупността от изяви и прояви, свързани с разрушаване на целостта на съществуващата система за местно самоуправление посредством формирането и обществено легализиране на нови селищни структури – села и градове, чрез отделянето им от териториално-административни образувания, към които те са принадлежали.

Лавината от значими социални промени, с които е белязан целият период на прехода – реституция, приватизация, деиндустриализация, разграждане на крупното земеделие и други, до голяма степен засенчват изявите на регионалния сепаратизъм, в резултат на което те остават почти незабелязани както от обществото като цяло, така и от представителите на социалните науки, които разполагат с адекватен инструментариум за тяхното обективно изследване.

Това, което е важно да отбележим в случая е, че тенденциите на развитие на сепаратистките процеси напълно се вписват в общата на-

сока на развитие на прехода, които в целостта си са насочени към разграждането на съществуващите икономически и организационни структури и тяхното сепариране и атомизиране с всички произтичащи от това последици. Поради това процесите на регионален сепаратизъм са компонент от съвкупността от процеси, характеризирани с общото наименование „български преход“. Те толкова плътно и хармонично са вписани в него, че без отчитането на тяхното влияние и значение едва ли е възможно представянето на прехода в неговата органична цялост и завършеност.

Разгледани в този аспект, проявите на регионалния сепаратизъм могат да бъдат разглеждани като естествен предмет на изследване от страна на представителите на социологическата наука.

Българските общини във вида, в който съществуват сега – както като размери, така и като численост – са ни завещани от периода на разложението на селищните системи по време на социализма, които в резултат на административно-териториалната реформа от 1987 г. скоростно бяха прекръстени на общини. Централизираното планиране и управление, характерно за тоталитарната държава, бе утвърдило практиката всички териториални и административни промени да се правят централно с постановление на Министерския съвет и не бяха нищо друго, освен обличане в административна форма на предварително приети на пленуми и конференции на ЦК на БКП решения.

При тези условия, когато населението излизаше на избори, за да одобри единствената издигната кандидатура, въпреки съществуващите противоречия и търкания между отделните граничещи едно с друго населени места, често поставяни въпреки волята на населението под една и съща административна шапка, бе невъзможно и немислимо да се проявят каквито и да е сепаратистки изяви. Рухването на системата на „зрелия“, според утвърдената тогава терминология, социализъм доведе до коренно различна ситуация, при която страхът от евентуални санкции от страна на по-висшите държавни структури по отношение на по-нискостоящите от тях постепенно престана да съществува и да изпълнява ролята си на своеобразен регулатор на социалните отношения. В резултат на това възниква и феноменът „регионален сепаратизъм“. Той се проявява за първи път практически през 1991 г. с успешния опит за разграждане на една добре замислена, структурирана и административно укрепена селищна система с административен център гр. Средногорие, образувана през 1978 г.

Първата легализация на наглед безобидни и оправдани от гледна точка на историческото развитие прояви на регионалния сепаратизъм става чрез приемането още през първите месеци от функционирането на 36-то Обикновено Народно събрание на Закона за административно-териториални промени в страната, обнародван в ДВ, бр.69 от 22.08.1991 г.

Целта на приетия закон е да отмени цяла поредица от укази на Държавния съвет, приети в периода между 1951 и 1972 г., които са насочени към обединяване на отстоящи в непосредствена близост населени

места в по-крупни селищни образувания и връщането на предишния им административен статут.

Съдържанието на член 1 от въпросния Закон ще бъде обект на нашето внимание.

Посоченият Закон отменя Указ №313 на Държавния съвет на Народна Република България, обнародван в ДВ, бр.14 от 1978 г., с който бе създаден гр. Средногорие чрез обединението на гр. Пирдоп и гр. Златица. Заедно с прилежащите им 19 села и махали се образува нова община Средногорие, чието население наброява 26000 души. Новият град Средногорие, който е административен център на община, е създаден с цел по-ефективното решаване на редица социални и инфраструктурни проблеми, произтичащи от строежа на гиганта на цветната металургия, най-големия комбинат за добив на цветни метали на Балканския полуостров – КЦМ „Мегем“.

Този административен акт, в основата на който лежи един рационален по същината си замисъл, бе осъществен по пътя на използваните начини от командно-административната система на социализма. Населението нито на Пирдоп, нито на Златица не бе попитано чрез референдум желяе ли подобно обединение, при което наред с предполагаемите облаги се понасят и безспорните негативи от заличаването на едно значимо историческо минало на две български грачета. Всъщност от такъв референдум едва ли би имало нужда, тъй като в онези времена населението и на двата града в мнозинството си би откликнало положително на повелите на Партията.

В резултат на настъпилите след 10 ноември промени старото съперничество между гражданите на Пирдоп и Златица пламва с неочаквана острота и намира израз в прибързаното решение да скъсат крехките връзки на обединението и връщане на статуквото от преди 1978 г. Лумналият огън на местнически страсти между Пирдоп и Златица се прехвърлят и върху околните села – Мирково, Антон, Челопеч и Чавдар, чието население също пожелава да отвоюва административна независимост като се обособи в четири нови общини.

Водени не толкова от разума си, колкото от страсти и желание за разчистване на стари сметки, народните представители от доминираното от БСП Народно събрание със съдействието на служебното правителство на Димитър Попов, гласуват абсурдните текстове на въпросния закон, с което беше отпущена бутилката, оковала за дълго време духа на регионалния сепаратизъм.

Направените промени най-ясно личат от съдържанието на член 1 на Закона за административно-териториални промени с неговите 6 алинеи. Поради това ще си позволим да го изложим изцяло, за да стане ясно, какви са узаконените от Народно събрание промени.

„Чл. 1. Заличава се списъка на населените места гр. Средногорие и определя седалищата на новите общини и населени места, които се включват в тях, както следва:

1. Златишка община със седалище гр. Златица. В състава на Златишката община се включват: селата Карлиево, Петрич, Цорквище и гр. Златица.

2. Пиргонска община със седалище гр. Пиргон. В състава на Пиргонската община се включват: гр. Пиргон и с. Душанци.

3. Антонска община със седалище с. Антон. В състава на общината се включва с. Антон.

4. Мирковска община със седалище с. Мирково. В състава на Мирковската община се включват: с. Бенковски, колиби Брестака, с. Буново, колиби Илинген, с. Каменица, с. Мирково, колиби Плъзище, колиби Преспя, с. Смолко, колиби Хворчил и колиби Черковище.

5. Чавдарска община със седалище с. Чавдар. В състава на Чавдарската община се включва с. Чавдар.

6. Челопечка община със седалище с. Челопеч. В състава на общината се включва с. Челопеч.”

Съдържанието на осъществените административно-териториални промени настъпили в резултат на „взривяването“ на община Средногорие стават ясни, ако се хвърли известна светлина върху това, какво представляват в административно отношение новосъздадените общини и как те са формирани. Веднага става ясно, че те са в явно противоречие на административната концепция от 1978 г. за изграждане на новите селищни системи, посредством окрупняване на административните структури.

Съгласно тази концепция съществуващите тогава на територията на Народна Република България над 1300 общини трябваше да бъдат обединени в около 250 нови административни образувания, наречени селищни системи. Предвиждаше се селищните системи да имат за свои административни центрове само градове. Предишните общини, които не получават статут на селищни системи, се трансформират в кметства, влизащи в състава на селищната система. Селищните системи трябваше да се образуват по разработения от водещи български социолози модел на социологическата система на обществото. Тяхното предназначение бе да създадат необходимите условия за задоволяване на основните потребности на включеното в тях население.

Община Средногорие в най-голяма степен се доближаваше до модела на селищната система, поради това може би новите управници на България предпочетоха именно върху нея да бъде извършена една публична екзекуция.

Последиците от това стават ясни, ако се отчете дори само броя на населението включено в шестте новосъздадени общини. От тях само две – община Пиргон с население от 9367 души и община Златица с население от 6687 души - покриват щогоде критериите за една малка българска община. Съществуващите традиции и опит в общинското самоуправление в тези две населени места, водещи началото си още от периода на Възраждането, даваха гаранции, че те няма да срещнат особени

сътресения в процеса на новото си поредно административно преобразование, тъй като фактически ще си възвърнат административния статут, който са притежавали преди обединението им в гр. Средногорие.

Останалите четири общини бяха създадени като потвърждение на тезата, че народните представители са в състояние да приемат закони, предназначени за решаване на конкретни случаи в разрез с елементарните изисквания на здравия разум.

Община Мирково с население от 3171 души включва в системата си пет села и шест колиби и с пълно основание може да се каже, че формира новия, несъществуващ в близкото минало, модел на община от колибарски тип.

Община Антон с население от 1813 души се разполага само на територията на въпросното село. Община Челопеч с население от 1708 души също обхваща само едно населено място. От същия тип е и община Чавдар с население само от 1432 човека.

И четирите въпросни общини имат територии, които граничат една с друга и спокойно могат да образуват една нова община от втори тип с население от 8124 души или пък можеха да бъдат включени в състава на другите по-големи граничещи с тях общини.

Тъй като подобна перспектива остана нереализирана, администрацията, обслужваща тези паразитни общински образувания, нараства над четири пъти в сравнение с администрацията, обслужваща закритата община Средногорие.

Функциите на предишния кмет на Средногорие сега се изпълняваха от 6 нови кмета, от 6 нови зам. кметове, от шест шофьори, 6 секретарки, 6 архитекти и т.н. Това се дължи на обстоятелството, че всяка община, независимо от броя на включеното в нея население, се нуждае от определен брой длъжностни лица, без които нейното нормално функциониране става невъзможно.

Случаят с разпадането на община Средногорие дава обилен фактически материал за множество изводи и заключения. Той повдига и множество нови въпроси, които преди не са стояли за решение пред нашата научна и политическа общественост. На основата на анализиранияте прояви на регионален сепаратизъм могат да бъдат направени някои очевидни изводи и констатации.

Първата констатация е тази, че като последица от сепаратистките действия се достига до едно по-лошо административно-териториално райониране. На мястото на една мощна, с определени перспективи за развитие община, с едничката цел да се консумира по-голям бюджетен ресурс се създават цели шест нови общини, само две от които могат да решават проблемите на собственото си население в така променените условия, макар и не на равнището, на което можеха да бъдат решени в голямата община Средногорие. Останалите четири общини могат да бъдат характеризирани като административно-териториални недоносчета, тъй като не могат да покрият дори една трета от изискванията

на ЗАТУРБ за минималния брой население, което трябва да има една новообразувана община.

Вторият извод е, че редица екологични проблеми, свързани с функционирането на завода за цветни метали, от вътрешнообщински, т. е. полесно решими, при новите условия се превръщат в междуобщински и като такива изискват една усложнена процедура за решение. Възможностите на една малка община като Чавдар, Челопеч, Антон, а също така и на поголемите като Пирдоп и Златица да повлияят в желаната от тях насока върху решаването на екологичните проблеми, породени от работата на приватизирания комбинат за цветни метали, са много по-малко, отколкото са били преди, по времето на съществуването на община Средногорие.

При шесткратното увеличение на броя на общините, съгласно действащото сега законодателство, отчисленията на „Медет“ ще постъпват само в тези общини, на чиято територия се намира предприятието – в случая Пирдоп и Златица. Населението на четирите други общини ще бъде ощетено и ще се лиши от това важно перо в общинските бюджети, без да имат законова основа за каквито и да е претенции да използват облагите, извоювани от предишната община Средногорие.

Както се вижда, структурообразуващото влияние на мощната производствена база върху протичащите в общината сложни и многопосочни процеси на удовлетворяване на лични, групови и селищни интереси се оказва не достатъчно мощно, за да може община Средец да съхрани своята цялост и осигури по-нататъшното си съществуване. Това дава основание да се направи извода, че колкото и значими да са факторите от производствено-икономическо естество, те сами по себе си не са достатъчна гаранция за създаването на една голяма нова община, какъвто бе първоначалния замисъл за учредяването на община Средногорие.

Пренебрегването, на практика, значението на фактора историческо минало на община Пирдоп и Златица, игнорирането на мнението на тяхното население по въпроса, желаят ли те да се обединят в една община или не, и налагането на привидно правилното от икономическа гледна точка решение по силов път в последствие, както се вижда, от фактор за интеграция се превръща в такъв за дезинтеграция на общинската система.

Накратко казано, идеята за създаване на община Средногорие е била правилна, но начинът, по който тя се осъществи, се оказва впоследствие безплоден, тъй като създаването на община не е дело на нейните жители, а на централната власт. Както се вижда, сепаратистките тенденции възникват много лесно и водят до разпад на общината, когато решението за създаване на нова община се взема от Министерския съвет и се узаконява чрез указ на Държавния съвет и на жителите на така образувана община е оставено единствена възможността да се подчинят на вземаните централно решения.

Времето от 13 години – от 1978 до 1991 г., през което съществува община Средногорие, види се, се е оказало недостатъчно, за да се създаде необходимата спойка между жителите на различните населени места,

Включени в нейната система. Поради това, когато настъпва моментът на разрив, той е реализиран безболезнено и безпроблемно. След един значим административен експеримент, продължил 13 години при отсъствието на реални демократични процедури при учредяването на нова община, изходното статукво е възстановено, но вече в един съществено влошен вариант, който връща селищата на общината на нивото на административното устройство, на което те са се намирали през 1978 г., но при една коренно изменена и влошена в сравнение с преди това микросреда.

Разделянето на община Средногорие на шест общини има негативни последици за всяка една от новообразуваните общини. Това личи по намаляването на броя на населението във всяка една от тях. Що се отнася до обслужването на основните потребности на жителите на тези малки общини и за развитието на културната и образователна области, то положението е повече от плачевно. В резултат на разделянето населението намалява от 1991 г. до 2005 г. съответно: община Пирдоп – от 9367 на 7458, Златица – от 6684 на 6556, Челопеч – от 1708 на 1599, Чавдар – от 1432 на 1311, Мирково – от 3117 на 2076 души.

Този тип регионален сепаратизъм може да бъде определен като емоционално импулсивен, тъй като мотивите за разделението са неоправдани свръх очаквания, подхранени от анахроничен местен патриотизъм.

Раздробяването на общината с цел извличане на икономически изгоди от доминиращи политически партии

Това е изследваният от нас процес на поетапно разбиване на община Царево, която е доказала в продължение на седем десетилетия своята жизненост и необходимост. Целта на преструктурирането на общината е политическа и икономическа доминация от управляващата в момента политическа сила, ОДС, в новоучредената община Приморско и приватизиране на нейните туристически активи.

Община Царево придобива статут на околийски център непосредствено след освобождаването на тези територии на България след Балканската война. Оттогава до 1997 г. тя запазва своите граници и се развива успешно като средна по размери българска община. През годините на социализма тя е не само курортна дестинация, но и крупен производител на месо и селскостопански продукти. Развито е и корабостроенето за нуждите на военнопромишления комплекс.

Добрите плажове, с които разполагат Приморско и Китен, оформят стратегия на постепенно застрояване на крайбрежието от север на юг. В резултат на това в Приморско са построени над 70 почивни бази на различни ведомства. На негова територия е разположен и Международния студентски лагер с огромна по размери леглова база. По аналогичен начин се развива и с. Китен, което освен с мощната държавна и частна курортна база разполага и с най-доброто в страната ни, по онова време, яхтено пристанище.

Като контраст на Приморско и Китен, в Царево са построени само два монолитни курортни обекта, а в Ахтопол курортното дело се развива на основата на бунгала и други временни леки постройки.

Стремежът за бързо приватизиране и овладяване на курортната база на Приморско и Китен от представителите на всички политически сили е пунктът, по който те намират консенсус относно бъдещата съдба на община Царево. Акцията за отделянето на Приморско в нова община е подета в кризисния период от управлението на Жан Виденов, а нейното стартиране е благословено от доминирания изцяло от БСП общински съвети на Царево и Созопол.

Инициаторът за отделянето на Приморско става кмет на община Приморско. Съгласно изискванията на Закона за административно-териториалното деление на Република България, приет през 1995 г., през есента на 1996 г. е иницирана подписка сред населението на Приморско с искане за отделянето му в самостоятелна община. Тази подписка е внесена за разглеждане от Общинския съвет на Царево, който я включва в дневния си ред на заседание, проведено на 31.01.1997 г. От 25 общински съветници на заседанието присъстват 19 души. Всички те – и сини и червени, единодушно, без обсъждане и каквито и да било разисквания гласуват единодушно „за“. Това поведение подсказва, че воюващите на национално ниво БСП и СДС в случая са постигнали консенсус относно разделянето на община Царево. По аналогичен начин протича и заседанието на общинския съвет в Созопол, от който трябва да се вземат две големи села – Ясна Поляна и Ново Панчарево – и там решението е взето единодушно.

След решението на двата общински съвета, този на Царево и на Созопол – процедурата започва да се движи с учудваща лекота, като всички институции, от които зависи придвижването на документите – областен управител на област Бургас, министърът на регионалното развитие и благоустройството Евгени Бакърджиев действат като корпус за бързо реагиране. Палмата на първенството по бързина обаче се държи от министър-председателя Иван Костов и президента Петър Стоянов. Изпратеният от Бакърджиев доклад до министър-председателя е разгледан още на първото заседание на Министерския съвет на 7 юни 1997 г. и е прието решение на МС, което привеждаме по-долу в автентичния му вид.

РЕШЕНИЕ №690 на МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ от 7 юли 1997 г.

За създаване на нова община и за административно териториални промени на границите на общините Созопол, Царево и Бургас, На основание чл.9, ал. 1, т.6 и чл.28, т.3 от Закона за административно-териториалното устройство на Република България

МИНИСТЕРСКИЯТ СЪВЕТ РЕШИ:

1. Отделя от:

- а) община Созопол, Бургаска област, населените места Ново Панчарево и Ясна поляна;
- б) община Царево, Бургаска област, населените места Писменово и Приморско

2. Създава нова община Приморско, Бургаска област, с административен център Приморско, включваща населените места Ново Панчарево, Писменово, Приморско и Ясна поляна.

3. Отделя от община Созопол, Бургаска област, населеното място Димчево и го присъединява към община Бургас, Бургаска област.

4. Предлага на Президента на Република България на основание чл.98, т.5 от Конституцията на Република България във връзка с чл.9, ал.1, т.7 и чл.28, т.3 от Закона за административно-териториалното устройство на Република България да издаде указ за утвърждаване на границите и административния център на община Приморско и на промените на границите на общините Созопол, Царево и Бургас, Бургаска област.

5. Решението влиза в сила от деня на обнародването му в „Държавен вестник“, което да се извърши едновременно с обнародването на указа на Президента на Република България.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

МИНИСТЪР НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ:

Президентът Стоянов действа светкавично и само след три дни издава Указ, с който се учредява новата община с административен център гр. Приморско.

УКАЗ

№258

На основание чл.98, т.5 от Конституцията на Република България във връзка с чл.2, ал.1 и 3, чл.9, ал.1, т.7 и чл.28, т.3 с Закона за административно-териториалното устройство Република България

ПОСТАНОВЯВАМ:

Утвърждавам границите на община Приморско, Бургаска област, с административен център Приморско, включваща населените места: Ново Панчарево, Писменово, Приморско Ясна поляна.

Утвърждавам нови граници на:

1. Община Созопол, Бургаска област, включваща населените места: Веселие, Вършило, Габър, Зидарово, Извор Индже войвода, Крушевец, Мина Росен, Присад, Рабадуново Равна гора, Росен, Созопол и Черноморец.

2. Община Царево, Бургаска област, включваща населените места: Ахтопол, Бродилово, Българи, Варвара, Велика, Изгрев, Китен, Конголово, Кости, Лозенец, Резово, Синеморец, Фазаново и Царево.

3. Община Бургас, Бургаска област, включваща населените места: Банево, Братово, Брястовец, Бургас, Българово Ветрен, Димчево, Драганово, Изворище, Маринка, Миролубово Мина Черно море, Равнец, Рудник и Твърдица.

Изпълнението на указа възлагам на областния управител на Бургаска област, на временния кмет на община Приморско, на кмета на община Созопол, на кмета на община Царево и кмета на община Бургас.

Издаден в София на 11 юли 1997 г. и подпечатан с държавния печат.

ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКАТА:

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

Безпрецедентната бързина, с която се придвижва преписката за учредяване на община Приморско между Иван Костов и Петър Стоянов показва по безапелационен начин, колко заинтересовани са били те от образването на нова синя община, която, както и може да се очаква, се превръща в разграден свор за бърза сива приватизация.

Както се вижда реколтата от семената, посята от социалистите, се обира от овладялото предсрочно правителствената власт СДС. В светкавичната приватизация на почивните бази и станции, раздаването на свободни парцели на хора, наред с хора, близки до правителството, уча-

стват и представители на БСП, което говори, че още тогава заг фасадата на политическата конфронтация са протичали процеси на сливане на сини и червени капитали.

Така в името на корисни икономически интереси, чрез разрушаване на една жизнеспособна, доказала своето съществуване в продължение на повече от седем десетилетия община, се появява една община недоносче, която обхваща население от само 4100 души (в това число сезонните работници) и в която не може да бъдат що годе удовлетворени основните културни и духовни потребности, каквито има поне част от нейното население.

Свитата вече остатъчна община Царево обаче има още едно апетитно късче – това е землището на кметство Ахтопол, в което се намират 500 декара неусвоени атрактивни общински земи, с пазарна стойност от 120 евро на кв. м. Тези парцели, а и останалите активи, могат да се усвоят много по-лесно при една парадно малка община с минимален общински съвет от 11 члена, гласовете на половината от които могат да се купят безпроблемно от всяка средноголяма фирма.

С тази цел стартира процедура за отделяне и на Ахтопол – градче с население от около 18 000 души – в отделна община. Този път обаче общинският съвет на Царево е стреснат. С Решение №46 от 15 март 2000 г. искането на ахтополци за отделяне в самостоятелна община е отхвърлено след сложни и продължителни разправи, по време на които става смяна на правителството на Иван Костов с това на Симеон Сакскобургготски, както и в резултат на частични местни избори на общинския кмет от СДС с представител на БСП. Перспективата на сепаратистите от Ахтопол да реализират своите намерения става все по-малка. Жителите на Синеморец, Резово, Бродилово, Варвара, които са подлъгани да дадат съгласието си за присъединяване към община Ахтопол, правят контраподписка, с която искат да останат в границите на община Царево. След дълга съдебна процедура и неуспешна намеса на зам. министъра на министерството на регионалното развитие и благоустройство Хасан Хасан, който използва подадената оставка на титуляра Паскалев, за да подпише от негово име комплект от документи, които никога не са били обсъждани на заседание на министерството на регионалното развитие и благодарение на намесата на централните ежедневници, радиото и телевизията се заформя един пореден скандал.

Докато документите се движат от една инстанция към друга и обротно, министърът на земеделието Дикме успява да отържави апетитните 500 декара общински земи и по този начин интересът на външни инвеститори към казуса Ахтопол започва да се губи и натискът от тяхна страна да намалява. Това дава възможност на Министерския съвет да откаже извършването на административно-териториални промени.

Инициатор на сепаратистките действия на ахтополци е една малка, но с изострени апетити фантомна партия, ръководена като еднолично дружество от бившия синдикален бос Кръстьо Петков – „Обединен блок на труда“. В лицето на бившата номенклатура на БКП в градчето тя нами-

ра опора за материалните си интереси и превръща градчето в свой бастион. Жителите на Ахтопол покорно играят под звуците на флейтата на професор Петков, без да си дават сметка за нищожното влияние, което тази партия може да изиграе за положителното решение на техните проблеми.

Законът като генератор на регионалния сепаратизъм

Колкото и парадоксално да е, тъкмо Законът за административно-териториално деление на Република България (ЗАТУРБ), приет през 1995 г. с цел да се сложи някакъв ред, като се очертае ясната процедура, по която може да бъде учредена една нова община, се оказва, противно на очакванията, допълнителен фактор за проява на вече узаконен регионален сепаратизъм. За разлика от преди, когато една община се учредяваше по волята на членовете на Министерския съвет, без да се поставят ограничения, ЗАТУРБ в специална глава урежда реда за извършване на административно-териториални промени. Главно условие за създаване на община – чл. 8, ал. 1 – е „наличие на население от над 4000 души общо в населените места, които ще бъдат включени в общината“. Здравият разум показва, че това е един твърде нисък праг, който разкрива реални възможности за създаване на множество малки общини по пътя на вече съществуващите такива, ако има желание определена част от тяхното население.

Изменението на ЗАТУРБ от 1998 г. промени това условие, като вдигна необходимия брой жители за създаването на нова община на 6000 души. По-разумното предложение за наличие на 8000 души не мина в пленарна зала и отпадна.

Една нова алинея №5 на приетите през 1998 г. поправки поставя като условие за създаването на нова община „доказана възможност за финансиране на разходите на новосъздаващата се община със собствени приходи в размер не по-малко от половината от средния за общините предвиден в утвърдения за съответната година републикански бюджет“. Това изискване, ако, разбира се, бъде спазвано, ограничава до известна степен процеса на по-нататъшното раздробяване на общините, но то не дава гаранции, че същият няма да продължи и в бъдеще, тъй като прояви на сепаратизъм с цел овладяване на активите на определени региони посредством промяна на административния им статут се наблюдава тъкмо в боащите на ресурс общини, за които не е проблем преодоляването на тази не особено висока бариера от икономическо естество.

По стара, утвърдена още от миналото традиция, законите в България се правят по такъв начин, че обикновено в тях се оставя една врътичка с възможност за заобикаляне на законовите изисквания от страна на държавната администрация. В резултат – върховенството на закона реално се подменя с върховенство на администрацията. Изключение от това правило не прави и ЗАТУРБ. Алинея 2 на чл. №8 от него постановява, че: „В случаите когато географски, стопански, комуникационни, исторически и други причини правят изпълнението на някои от условията на ал.1, Министерският съвет може да взема решение за създаването на

нова община по реда на чл. 9^а. Този член дава възможност за проява на пълен произвол от страна на МС при образуването на нови общини. Дори и население от 1000 души може да бъде отделено в община стига МС да намери това за целесъобразно и необходимо. Както се вижда ЗАТУРБ поставя целесъобразността над законосъобразността, решенията на министърските чиновници над решенията на магистратите.

Уреждането по законов път на начина, по който може да бъде създадена една нова община, вместо преграда пред бъдещи сепаратистки действия е предпоставка за тяхното разпространяване.

Показателно е, че за целия период след 1995 г. до днес няма, а вероятно няма и да има нито един случай, при който две малки общини да се обединят в една по-голяма. Подобни възможности изобщо не се разглеждат от ЗАТУРБ.

В заключение бихме искали да кажем, че не всяко реструктуриране на една или две съседни общини на повече общини трябва да се третира като проява на регионален сепаратизъм. Регионалният сепаратизъм се характеризира с това, че чрез него се реализират частни интереси за сметка на интересите на населението, обхванато в новите общински образувания, тъй като функционирането на повечето новосъздадени общини е влошено в сравнение с функционирането на предшестващите ги административно-териториални системи.

Волунтаризмът при създаването на общините в резултат на административната реформа от 1987 г. доведе до създаването на някои необосновано големи общини. Като пример може да послужи бившата община Родопи, асимилирала такива съществуващи от десетилетия общини като Стамболийски, Кричим, Перушица. За да се облагодетелстват общински служители, които са се устроили в гр. Пловдив, се достига до абсурда общината да се администрира от областния град. Последвалото раздробяване на община Родопи, което бе иницизирано по политически съображения от ВМРО, и връщането на общински статут на Стамболийски, Кричим, Перушица, бе една стъпка в разумна посока. То доведе до по-добро управление на новосъздадените общини дори само поради това, че – за разлика от преди – техните ръководства вече живеят на територията на управляваната от тях община.

За съжаление политическите централи, бизнесът, престъпните групировки така добре са се наместили в сега съществуващите общини, че осъществяването на една цялостна административно-териториална реформа би имала значението на истинска революция. Условието за приемане на една ясна концепция за цялостна административно-териториална концепция, съобразена с промените у нас, отдавна са на зрялост. Липсва обаче волята на политическото тяло да жертва част от себичните си корпоративни интереси в името на бъдещия просперитет на България, което в голяма степен зависи от състоянието на административно-териториалната система на страната.

ОБЩИЯТ УСТРОЙСТВЕН ПЛАН НА СОФИЯ: ПАРАДОКСИ И ВЪПРОСИ ИЛИ КЪДЕ Е МЕСТНАТА ДЕМОКРАЦИЯ?

Искра Данголова

София, освен столица, е и най-голямата община в България, която включва като съвкупни елементи райони (понякога наричани общини), които по размери и население сами по себе надхвърлят най-крупните елементи от административно-териториалното деление на страната. Затова напълно естествено е в подобна публикация да отделим специално място на София и сложния възел от интереси, показан чрез дебатите и проблемите около въвеждането на новия общ устройствен план (ОУП).

В годините на преход след 1989 г. управлението на столицата предизвиква много спорове и негодувание. Реституцията на земи и имоти, приватизацията на терени, сгради и общински институции, безогледното разграбване на създадено богатство в столичния град от всички българи в полза на малцина домогнали се, а и други стихийни и недемократични процеси затвърдиха някои корупционни практики в управленческите механизми, въведоха и други уродливи за едно демократично управление явления, които основателно предизвикват възмущението на гражданите. Всъщност, повече от 15 години гражданите на столицата не участваха в управлението, не участваха при вземане на каквото и да е решение за града, бяха манипулирани и умишлено гържани настрана. Но тези действия не останаха незабелязани, не предизвикаха примирение. Точно обратното. Родиха се и сравнително бързо се надигна вълната на гражданското негодовоство, която създаде движение, започнало стихийно и епизодично в различни места на града и развило се по-късно в появата на гражданското общество в защита на градското пространство и условията на живот в столицата.

Градското пространство е класически пример за появата и развитието на социалните граждански движения. В новата история на европейските държави след Втората световна война Великобритания и Франция най-ярко показаха пример за такива движения (Castells, 1973: 244. Вж. и Castells, 1983, Lowe, 1986). Защитата на местата за отгих, на жилищната среда, на работната среда и места, подобряването на хигиената и транспорта, правото на вземане на решение в развитието на градската структура, запазването и усъвършенстването на обществените градски пространства – това са едни от главните поводи за гражданските движения в европейските страни.

Изработването на нов общ устройствен план (ОУП) за София се очакваше да спре голяма част от безразборните частични изменения в град-

ското пространство, които всъщност бяха в услуга на администратори и „инвеститори“ – накратко казано управляващи – общински съветници, политически фигури и шепа „бизнесмени“ или мафиоти. Така поне се твърдеше и усилено се водеше подобна политика на убеждение от страна на общинската власт. Много скоро обаче стана ясно, че първоначално предложения за приемане от Народното събрание ОУП (завършен през 2005 г.) само узаконява и утвърждава „беззаконията“, а не внася онзи ред и защита, от които се нуждаеха гражданите, истинските данъкоплатци и собственици на града. Един по-подробен анализ на този ОУП може да докаже за какво всъщност става дума.

Необходим ли бе нов ОУП на София?

Според някои експерти той не бе необходим, защото предвижданията на преходния все още не бяха реализирани, а освен това предлагаша подходящи за развитието на града урбанистични концепции, които гражданите в общи линии приемаха, но пък нямаша нищо общо с реалните процеси на оперативно управление и хищническо неолиберално отношение към града като стопанство след 1989 г.

Според други експерти и специалисти обаче изработването на нов ОУП стана необходимо веднага след започнатия преход на страната към пазарна икономика. Промяната в геополитиката, в идеологията на властта, във взаимоотношенията между общностите и цялостната реорганизация и преструктуриране на обществото безспорно щяха да доведат до нови изисквания в организацията на градското пространство. Очакваше се столицата да поеме нови функции и роля. Затова се налагаше бързо и качествено предложение за нейната нова визия. Колкото и парадоксално да звучи обаче политическо решение за тази визия не последва. Но реалността показва нейните скрити намерения, макар и необявени.

Веднага след началото на прехода бяха предприети мерки за изработването на нов ОУП. Данъкоплатците платиха милиони, за да се подготви. Но им се наложи да чакат повече от 15 години за план, за който все още се спори и до настоящия момент все още не е напълно завършен и приет. Дали всички го искат? – Логичен въпрос при това непростимо закъснение. Гражданите – със сигурност – да! А на кого би попречил един план на града?

Причините за забавянето се оказаха много. В случая обаче ни интересуват факти, свързани с качествата на предложения за узаконяване ОУП и с реалността в управлението на града – доколко то е демократично и всъщност каква е ролята на местната демокрация при изработването на един ОУП?

„Другият град“ и „другото население“

Смущение – налице е проект като че ли предназначен за „друг“ град, а не за нашата столица. В тази „друга“ София се говори за „друго население“

ние“ – население от около 1,2 млн. жители през 2020 г.³, а в момента градът се изчислява с над 1,5 млн. реални обитатели (а може би и повече, според някои наблюдатели). Парадокс. Броят жители е основен показател за съществуването и развитието на всеки град. Така че това несъответствие показва как оттук нататък всякакво измеряване, търсене на нормативи или координация в градските пространства спрямо броя на обитателите и функциите им водят до неверни резултати, до липса на синхрон с реалната човешка маса и с възможностите на територията да я обслужва по подходящ начин. Примерите за това несъответствие са многобройни. Един от тях е реалната картина на транспорта.

За никого не е тайна, че София се пълни с хора отвсякъде. Знаем, че условията за живот в нея предлагат повече възможности за просперитет, за работа, отколкото на други места в страната. Непостоянно пребиваващите вече са голям дял от жителите на града. Има десетки хиляди студенти, има много имигранти – временни или трайно пребиваващи, чужди представителства и т.н. – всички те спят, хранят се, движат се с коли или с градския транспорт, работят, учат, хвърлят боклуци, търсят развлечения, пазаруват, създават семейства и деца, боледуват, лекуват се, умират или съществуват в този град. Това е реалното население на София.

Над 20-25% от населението на страната вече живее в София. То продължава да расте. Докога? Броят на жителите не е сухо число, а цяла вселена от реални индивиди, подвижни и недвижими собственици и прегмети, от дейности, нрави, култури, взаимоотношения и, разбира се, той е съществен показател за онази територия, сгради и пространства, които са необходими, за да им дадат възможност да оцеляват и се развиват. И тази особена и многообразна вселена трябва да намери място в новия ОУП. Така ли е в действителност? Позволяват ли ресурсите на територията подходящо обслужване на толкова хора? Какви са устройствените механизми на ОУП за управление на този реален, а не имажинерен брой население? Въпроси без убедителни отговори в предложения ОУП.

Пример за смущаващото разминаване на плана за „гругия“ град и реалната София е зелената система. Отново парадокс. В плана зелената е представена стройно, координирано, професионално. Предвиждат се средно по около 35 м² зеленина на жител. Но в момента реално тя е около 10-12 м²⁴, без всякаква надежда да се откупят или пристъединят към нея нови градски терени, които да се превърнат в паркове и градини. Как ще нарасне до 35 м²? Отново разминаване между план и реалност.

Парадокси се откриват и при опазването на историческите паметници на града. Реалната практика на неуважение и дори на брутално унищожаване на историческите знаци и памет на София (вж. акциите на движението „Паметници в риск“) е в пълно противоречие с високо професионалната разработка и предложения на новия ОУП. Могат да се приведат и други примери за несъответствия и парадокси. София днес гиша учес-

³ Съкратен доклад на ОУП на София и столична община, април 2003 г.

⁴ Съгласно данни от Дирекция „Озеленяване“ към Столична община, януари 2006 г.

тено и реално се задъхва от парадоксите в градското пространство. Конфликти във функционирането ѝ се проявяват навсякъде. Хубаво е, че планът обещава „светло бъдеще“. Но как и кога ще се осъществи? Изобщо ще се осъществи ли? Съотнесен с битувашата практика в управлението на градското пространство ОУП-ът изглежда нереалистичен или предназначен за друг град. А гражданите на София живеят сега и те искат да съществуват в по-подходяща среда в този момент, изискват градът им да предлага всекидневно повече качества, а не миражи за несъществуващи или нереализуеми градове.

Голямото разминаване – случайно или нарочно?

През последните 2–3 години много представители на властта и специалисти признават, че планът „не е добър“, но твърдят, че е по-добре да имаме „лош план“, отколкото никакъв. Тази примитивна и спекулативна „формула“ може само да изложи на показ некомпетентността, да не се каже направо – грубото невежество на всеки, който я изрече. Като политическо решение за натиск тя не върши работа, освен да се подири сметка – защо планът е „лош“, след като данъкоплатците не са дали милиони за „лош“ план. Всъщност по този начин се прави откритая оценка, че авторите на проекта не са произвели качествен продукт. А така ли е наистина?

Данъкоплатците питат: защо след като си платиха скъпо и прескъпо за новия ОУП той е „лош“, със „сериозни недостатъци“ или просто „остарял“? Тиражирането на подобни твърдения най-малкото е автогол на самата общинска и централна власт, която по този начин оценява резултата от възложената обществена поръчка и изхарчени пари на гражданите. Къде е отговорността им? Не трябва ли да се търси сметка от онези отговарящи в администрацията на общината лица, които са допуснали да се стигне до предлагането на „несъвършен“ план?

Несправедливо е причината за неуспеха на плановото решение да се търси само в авторите на плана. Често пъти обаче заедно с мръсната вода се изхвърля и бебето. Същинската причина е другаде: във властта, в политическите манипулации, в практиката на реалното оперативно управление на градското пространство, което се оказва различно от планираното. А това говори ясно за липса на координация в действията между планиране и реално управление от страна на обществените институции.

Като цяло разработките на авторите по отделните елементи от градската система показват компетентност и умело боравене с принципите в проектиране на градската тъкан, включително и на зелената система, която толкова много се критикува. Да, критикува, но по други поводи. Ясно и професионално е разработен и разделът за жилището и жилищната политика. Сигурно могат да се споменат и други сполуки в отделни части на ОУП. Същественото за почти всички разработки обаче е, че те носят духа на това – какво „се прави по правило“ и какво „би трябвало да се направи“ в един идеален контекст на „учебникарско“, едва ли не „стерилно правилно“, градско управление, което не е раздувано от

частни интереси и спекула. Те носят духа на държавата „ЩЕ“, за която днешният ден и конкретните нужди са нещо извън вниманието.

В ОУП-а обаче има раздели, които са разработени недостатъчно и са непълни – един от тях е социално-демографският. Има открито споменати и развити раздели – екологията, а липсват свързаните с нея социални процеси (да напомним само за кризата с боклука), липсва синхронът в развитието на територията на София с националната устройствена рамка. Има и такива раздели, които изобщо липсват като: съотношенията между екстензивно и интензивно развитие на града, пазарът на земята и собствеността, отношенията между видовете собственост, участието на чужденците в собствеността и влиянието им върху функционирането на различните градски зони и процеси и много други.

Обществените и частните интереси

Изключително важно е проектът да бъде обсъден от гледна точка на равнопоставеност на условията за живот в различните градски територии. А такова проучване липсва. В устройствените планове на европейските градове то е задължителна съставна част. Управленската практика показва, че с провежданата политика на планиране през последните години градът вече е зонирен за различни социални прослойки и това разслоение продължава да се задълбочава. Градската сегрегация е налице. А в новия ОУП няма приложен подход за действие, който да ограничи задълбочаването на социалната сегрегация и изключване. На практика има вече ясно изразени тенденции за утвърждаване на места за богати и за бедни. Появата на „затворени квартали“ нараства лавинообразно и разкъсва градската тъкан.

В предложения план не е проучено и предвидено какво въздействие ще окажат узаконените безбройни частични градоустройствени изменения на социалните взаимоотношения в града. Те не са нанесени върху графичните материали на първоначалния проект, дали изобщо някъде има подобен опорен план на града? Ето още един парадокс – за план на кой град става дума? А тази „променена“ действителност генерира и определя социалните конфликти. Противопоставянето на „кореняци“ и „пришълци-реститути“ в жилищните комплекси, а и на други места в града, могат само да ги умножават и изострят. Градът е органично цяло от физическо и социално пространство и едва ли може да разместваме сгради, да приватизираме и реституираме парцели, без да държим сметка, че зад всяко подобно действие има стотици, хиляди човешки съдби. Новият ОУП и провежданата различна от неговите предвиждания всекидневна управленска практика съвсем не ни уверяват в това.

Социални жилища ли?

В плана на София не са посочени конкретни възможности за създаване на социални жилища. Има ли изобщо такива терени? Какво предлагат? Как местната власт би осъществила жилищната си политика спрямо това

многобройно население (доколкото е известно, такава за София изобщо няма)? Само с луксозни жилища и квартали за управленските кадри и бизнеса ли се предвижда провежданото близо 40% „уплътняване на съществуващите жилищни територии“? В някои европейски страни се възприема практиката от около 20% от целия жилищен фонд за бъде предназначен за социални жилища във всяка община. В Холандия те са 36%. Виена, в рамките на жилищния си фонд днес разполага с 65% общински жилища.

Информация и манипулация

От цялата разработка на ОУП става ясно, че информацията, с която авторите са разполагали, е била крайно ограничена и неподходяща. Може би тук се крие и една от големите причини за впечатлението на нещо „остаряло“, „скалъпено“ в методите, вида, количеството и качеството на урбанистичните данни. Безспорно е, че при такива условия на работа с оскодица в информацията няма да има достатъчно адекватни за времето ни анализи. Този факт е споменат в някои от разделите (например за жилищната политика). Заблуда би било да се смята, че с този ОУП е направено „съвременно“ планиране. Съвременно, спрямо кой момент? Не зная доколко се отчита тази пряка зависимост между информация, анализ и синтез за ОУП от централната и местната власт, но съкращаването на средствата за набиране и тълкуване на данни за града и градските процеси, изследователското участие в тази сфера, което за столица като София трябва да е непрекъсната и добре организирана дейност от компетентни лица в екипи е очевидно и очевидно. А пагубните му резултати са налице.

Предвиждане и конкретно действие в градското управление

Новият план на София не поставя в документите си с необходимата яснота връзката между предвиждане и реално управление. А тя е, както се установява, условието, за да се получи строен и вътрешно координиран устройствен план, на който да се повярва и който реално да се провежда и контролира като изпълнение. Защото освен професионални има и морални и човешки качества на участниците в този процес. Носители ли са всички участници в плана и управляващи градското пространство на високи морални идеали във време на безработица, недоимък и силно изразени спекулативни интереси? Въпрос на избор, биха казали. Нима няма властови институции и личности, които и сега вдигат цинични лозунги за развитието на град на благоденствието и равенството, а в същото време се оградят със стени и извиват ръце, за да се сдобият с имоти в района на Киноцентъра, Витошкия парк-резерват или други „недосегаеми“ на хартия градски територии? За тази поземлена спекула и проявени корупционни механизми в управлението на градското пространство се говори от 1990 г. насам. И ще продължава да се говори, докато не се огра-

ничи и спре действието им. Подходящо изработеният ОУП би могъл да бъде такъв ограничител. Но дали е станал?

Причините за разминаването между „план“ и „реалност“ трябва да се търсят във властта и в начина на управление на града през периода на изработване на ОУП. Всъщност и в предложения ОУП може ясно да „се разчете“ онази обърканост, разнoбой и липса на координация между институциите на различни нива, каквито констатираме и по други поводи и в други сфери на обществения живот в града и в страната. Не може икономиката да е доведена до разруха, а градското управление да е в разцвет и в координация. Не е възможно да се разgrabва истерично обществената собственост, а това да не се отрази и върху законопроекта и върху графичните приложения на новия ОУП на София. Прочетете само главата за условията, при които ОУП-ът може да не се спазва, да се променя или смешните глоби за посегателство над собственост, над зелени пространства и веднага става ясно, че този документ едва ли ще спаси останалото пространство на града. Такъв ли закон трябва да управлява софийското пространство? Това ли заслужават кметът и главният архитект? Това ли заслужават гражданите на София?

Утопите за София

Дълбокото разминаване между „планиране“ и „реалност“ в случая с ОУП на София ни доближава до онези времена, когато в европейското пространство през различни епохи се градяха утопичните модели за обществено благоденствие (известни в различни варианти на хилядолетната човешка история), чиито идеали никога нямаше да се осъществят, но те бяха научни миражи на мечтатели или политическа доктрина за хвърляне на прах в очите на хората. Или чисто и просто бяха форма на критика към управляващите за несретата градска действителност – показвайки мечтата, те посочваха грешките на властващите. Когато през XVI в. Уилям Морис предлага на кралското внимание своя трактат за „Утопия“ или за несъществуващия, но желан град, той всъщност иска да посочи на краля къде бърка и какво биха искали поданиците му. Това му коства главата. Познаваме утопичните идеали и на XX в., преживяхме ги. Сега се задават други типове обещания за „благоденствие“. Уверяват ни, че трябва да презърнем безкритично модела на неолиберализма. Но какво е неговото изражение в рамките на закона или на плана за един град като София? Към кои по-точно модели за обществено благоденствие в градското пространство се стремим днес, през 21-ви век? Моделът за така нареченото „европейско бъдеще и общество“, спряган навсякъде не е ли само една чиста декларация, зад която в повечето случаи няма плът, няма ясни и конкретни факти, процеси, действия, цели? Какво значи „европейска“ столица, например? Какво са визуалните знаци на този политически и културален феномен? Единствено „ситито“ от небостъргачи ли (впрочем, то е характерно за американските градове, докато центрoвете на европейските се състоят от най-старите квартали, запазвайки историческата тъкан на ге-

незиса)? С какво чрез този ОУП София става европейска и с какво не става? Това няма да намерите в новия ОУП или в реалното управление на града.

Разработката на новия план на София не е започнала с ясна политическа доктрина – предложена и обсъдена от властовите институции и гражданството, приета под формата на закон от Народното събрание. Тя не е облечена в принципите на местната демокрация. Може да се подлага на съмнение необходимостта от приемането на всички документи, съпътстващи ОУП-а на София от Народното събрание, но едва ли за подобна директива или генерална визия трябва да се съмняваме, че трябва задължително да се приема от Народното събрание. Управлението на всеки град се определя от властта, а планът е само специфичен израз на това решение и управление. Директивата за една или друга посока в градското развитие задължително трябва широко да се обсъди и от гражданите преди да се внесе за гласуване от Народното събрание и едва тогава да стане задание за конкретна разработка в план. Знаем ли ние какво искаме от многовековна София?

В предложения ОУП личи липсата на ясна политическа доктрина за София. А именно тя би посочила на урбанистите-проектанти какви цели да преследват в пространственото решение, накъде да вървят в разработките си – дали ще застрояват паркове и градини или наистина ще преобразяват урбанизираните пространства в паркове? В такава доктрина би следвало недвусмислено да се изразят всички онези конкретни решения, които властта е взела, за да се намери еквивалента им в бъдещото развитие на града като пространство. Да знаем: че ще живеем в град, в който чуждите инвестиции пренебрегват интересите на местното гражданство, че социалната сегрегация ще бъде провеждана безогледно и ще се задълбочава непрекъснато, включително и чрез стимулиране на частни жилищни комплекси като „затворени градове“ на „отвореното общество“. Да знаем от самото начало, че в София социалните общности няма да се сближават, а ще се раздалечават, че няма да се борим срещу неравенствата, срещу бедността и бездомността, няма да се строят социални жилища и няма да има жилищна политика, а зелените площи непрекъснато ще се застрояват, обществената собственост ще се свежда до минимум, историческата памет ще се изличава и т.н. Това го няма написано, нито в рамките на закона, нито в стратегията. Но го има проведено в практиката, има го в реалния град. То може да бъде прочетено.

Проектът за града без визия и без участието на самите граждани-обитатели

Още един парадокс на ОУП на София до настоящия момент: без да са получили предварително поставена директива или конкретна политическа визия за града, които ще проектират, авторите на предложения ОУП са се постарали самите те да изработят нещо подобно, което предлагат под формата на стратегия. Но трябва да е ясно: не е тяхна задача да формулират политическата цел. И въпреки старанието им да направят

това, което политиките не са направили, от плана се вижда, че координацията между визиите за една или друга градска сфера не е стройна. Едва ли резултатът би могъл да бъде друг при този грандиозен колектив (над 300 души!) и оскъдна, случайна и несъвършена информация. Все пак, няма съмнение, че повечето автори са работили добросъвестно. Тогава недобросъвестно се оказва управлението на градското пространство през този 15-годишен период. И колкото повече е минавало време, толкова повече всеки си е правил каквото поиска, ножицата на разминаването се е разтваряла, за да стигнем до положението, при което се води кампания за приемането на ОУП на София, който обаче едва ли отговоря на градската реалност. Не на тази, в която живеем днес.

Изработването на плана започна без да е ясно мнението на гражданите. А трябваше. Той не се внесе в Народното събрание обсъден от гражданите – дори след като последният му вариант се подготви през 2003-2005 г., отново не се потърси и организира широкото му обществено обсъждане във всички райони на столицата, както е задължително по закон. Липса на прозрачност или може би имаше симулации на обсъждане. Планът трябваше бързо да мине през инстанциите, за да се приеме от Народното събрание такъв, какъвто управляващите го диктуват. Трябваше да се отчетат средствата, да се узаконят мините на „заложените частни инвеститорски интереси“. А рано или късно истината щеше да излезе наяве. Гражданите бяха държани настрана от плана и с друг мотив – „нищо не разбирали от план“. А какво се направи, за да разбират? И то в момент, когато сме в началните стъпки на демокрацията, когато жителите на града трябва непрекъснато да се насърчат да участват в усъвършенстването на средата им. Защото гражданските сдружения вършат част от изпълнителните функции на властта. За съжаление този факт все още не се осъзнава от българските институции. Стигна се дотам, че самите граждани организираха и проведоха по своя инициатива открити обсъждания в няколко териториални района на града.

Град-държава или град в държава?

В предложения ОУП няма ясно проведено регионално обвързване на територията, хората и дейностите. Учудващо е, че изпълнителната централна и местна власт не се смущава от факта, че столицата набъбва стремглаво по броя на населението си и заприличва все повече на град-държава. Това личи и от законопроекта за ОУП – „прегърнал щастливо“ и избирателно общини като Елин Пелин и Горна Малина, а загърбил Перник. И докато в други места из страната текат процеси на раздробяване на общините или на „регионален сепаратизъм“⁵ с цел „да се обслужва“ по пряко общинската собственост от заинтересувани „кръгове“ на влияние, то в София протича обратен на крайморските общини процес – на регионално уедряване и нарастване. Целта обаче е една и съща и в двата случая –

⁵ Вж. текста на К. Геров в настоящата публикация.

за по-голямо властово влияние в управлението на приватизацията на общинската собственост.

Всъщност тук е мястото да се повдигне въпросът за принципите на екстензивното и интензивното развитие на града. Как се възприемат и как се провеждат на план и в действителност? Защо се възприема бурно екстензивното развитие на столицата? Голяма заплаха за целия град например е безконтролното жилищно строителство под формата на „уплътняване“ на съществуващото застрояване или чрез заемане на доскоро ползвани за отгих и предназначени за зелени пространства и отгих територии. Повечето от тях до неотдавна бяха обществена собственост, тоест на града, на всички граждани. А сега се затварят с ограда и се пазят от служители с оръжие и кучета. Но урбанистите добре знаят, че не може територията да се уплътнява само с жилища, без градът да се оразмерява и за съответните обслужващи към тези жилища територии и пространства. Да има покрив не е всичко за съвременния гражданин. Какво ще стане с възможността да се уплътняват и другите потребности на гражданите от пространства: за комуникации, образование, здравеопазване, спорт, отгих и т.н.?

Особено голяма тревога в последно време будят други реплики, разпространявани от представители на властта, които се опитват да убеждават граждани и опоненти, че след приемането на този закон за ОУП, макар и с недостатъци, които те самите виждат, „ще се опитват в процеса на управленската си дейност да коригират несъвършенствата му.“ В медиите се тиражираха подобни изказвания. Такива мнения обаче по-скоро са научни и юридически *нон-сенс*. Софийнци едва ли желаят да се съгласят с подобни заблуди. Те отдавна са скептични към обещанията и съдят по реалните действия. Точно „коригиращите“ действия на общинската власт направиха гражданите много подозрителни към прилагането на законите. В случая с ОУП-а се твърди, че ще се приеме закон, който няма да се спазва, защото не е съвсем в ред. Тогава защо да бързаеме да го приемаме? Кои ще определи, дали „прилаганите корекции в движение“, както предполагат и предлагат някои общински ръководители⁶ ще бъдат в интерес на някой частен инвеститор, а не в името на обществения интерес?

Отново за баланса между обществени и частни интереси в градското пространство

И оттук стигаме до един от най-съществените въпроси – къде е балансът между частните и обществените интереси в града? Голям въпрос. С труден отговор. Оставихме едно минало, в което обществените интереси бяха над всичко. В момента практиката е – частните интереси над всичко. Едва ли обаче ще се съгласим с разпространяваните спекулативни „аргументи“ (които е нелепо да се нарекат дори аргу-

⁶ Интервю на Главния архитект в радиопредаването „Добър ден“ по „Христо Ботев“, май 2006 г.

менти), че „не трябва да се спират инвеститорските частни интереси“. Да, но в условията на демокрация и при заварена ситуация, с отчитане на сложните процеси на социално напрежение и конфликти, на идеологически и икономически преход вземането на управленски решения трябва да се съобразяват с мнението на мнозинството граждани. Трябва да се търси балансът между общественото и частното. Реституирането в реални граници на земеделски имоти в урбанизираната среда, в условията на „изпълнени мероприятия“ или изградени жилищни комплекси – няма това е в защита на обществения граждански интерес? А какво да кажат хилядите оцетени около един такъв „новопроизведен“ частен собственик върху общински имот?

Всъщност един от големите грехове на управляващите – и законотворци, и изпълнителна власт, е разрешаването на реституция в реални граници върху територията на жилищните комплекси. Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) дори се престара и издаде „правила“ за такива реституции, вместо недвусмислено да уточни, че жилищните комплекси са „изпълнено мероприятие“ според реституционните закони и да забрани всякакви частични изменения, докато не се изготвят цялостните преработки и актуализации на тези проекти. Законът на ОУП за София би могъл да включи такова решение.

Липсата на ясни критерии за това, докъде се простира защитата на частния интерес и откъде започва общественият, ще продължи да предизвиква социално напрежение или ще се превръща в „кухненски“ аргумент за онези, които искат да наложат частното над общественото. Едва ли трябва да се тълкуват едностранно и безапелационно изявленията за „неприкосновеността на частната собственост“ – услужлива формула за прикриване на спекулативни поземлени и инвестиционни намерения. Подобно „изгодно разчитане“ на демокрацията е твърде късогледо и манипулиращо. Европейският опит в това отношение предлага практики, които следва да се проучат и използват у нас. Частният пазар на недвижими имоти и инвестиционни намерения там не само се регулират, но и се контролират. Нима в тези страни няма неприкосновеност на частната собственост? Дали в градската градина на Виена ще се построи жилищен блок, за да се защитят нечий частни инвеститорски интереси? Или ще се откъсне дял от някой парк, за да се разреши строителството на посолство? Къде са правилата у нас и в предложения ОУП? Кои определя баланса между противопоставящите се частни и обществени интереси? Европейските страни едва ли биха подкрепили оцетяването на общия интерес в града заради частния.

И все пак, приемането на ОУП на София, макар и твърде закъсняло, е жизнено необходимо за града и гражданството. Но едва ли това закъснение може да бъде повод за безпределни компромиси от страна на гражданството спрямо властта и разговорните за ОУП-а институции. Развитието на града е сериозен повод, за да се премисли отново къде са очертанията на местната демокрация и доколко гражданите са фактор при вземането на решение за управлението на града.

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ЧОВЕШКО РАЗВИТИЕ – НЯКОИ ПРЕПОРЪКИ КЪМ ВЗЕМАНЕТО НА ПОЛИТИЧЕСКИ РЕШЕНИЯ

Стефан Ем. Николов

Визията за човешкото развитие в процеса на създаване на политиките в различните сектори или тематични области е твърде перспективен подход. Целта е да се осигури теоретична база и практическа поддръжка за ангажираните в сферата на развитието, за да могат да се обръщат към конкретните теми в концептуалната рамка на човешкото развитие. Подобни проучвания, естествено, не предлагат готови проекти или предписващи рецепти, тъй като дейността по превръщане на подхода на човешкото развитие в работещ механизъм в местния контекст трябва да следва конкретните параметри на развитието, характерни за съответното място. В изложението по-долу на базата на достатъчно пълен преглед на наличната литература по проблемите на децентрализацията ще се опитаме да отговорим на многобройните въпроси.

Повечето документи на Програмата на ООН за развитие (ПроООН), особено докладите за човешко развитие, създадени в сътрудничество с националните представителства на ПроООН в много страни-членки на ООН съвместно с партньори, представляващи утвърдени научни центрове и изследователи във всяка от тези страни⁷, разглеждат задълбочено такива теми от изключително значение за цялото човечество и за всяка отделна страна, географски район и община като запазването на околната среда, ролята на жените, вируса ХИВ/СПИН, предотвратяването на конфликти и човешката сигурност като обобщаващ показател за цял комплекс от рискове и проблеми – от въоръжените конфликти до престъпността, безработицата и бедността. Процесът на създаване на тези доклади представлява уникална възможност за обсъждане на разнообразни теми и тяхната връзка с човешкото развитие и за обмяна на опит и добри практики, както и други форми на анализ от изключително голямо значение за вземане на решения както на национално, така и на местно равнище. Напълно естествено е, че конкретният израз и степен на важност и актуалност на всеки от тези проблеми при цялата им универсалност се различават твърде много не само от континент в континент и от страна, но дори в две съседни общини. Затова са необходими конкретни изследвания, сравнения и наблюдения, които да ни доведат до точния баланс на приоритетите в дадена общи-

⁷ Тези доклади са достъпни за всички интересуващи се на сайта http://hdr.undp.org/nhdr/thematic_clusters/. В създаването на докладите за България са взели участие редица изследователи от Института по социология – БАН, между които проф. д-р Николаи Генов, ст. н. с. д-р Духомир Минев и много други.

на. Колективът на изследването се е стремил да избегне абстрактните и прекалено общи препоръки, но в същото мнение наше дълбоко убеждение е, че сме налучкали методологията, която да ни даде възможност да избегнем другата крайност – прекаленото затъване в специфичното и конкретното, което води до загърбване на вече проверения опит на други страни.

Децентрализацията е сложен процес, пред който са изправени много развиващи се страни и страни в преход, каквато е България. Политиците на децентрализация влияят на промените както на национално, така и на местно равнище и имат непосредствено въздействие върху институциите, общностите и всички индивиди. По този начин децентрализацията има потенциал да влияе върху широк спектър от проблеми на човешкото развитие, включващи постигането на формулираните от ООН Цели на развитието на хилядолетието (MDGs), както и редица цели на местното развитие.

Осемте цели на хилядолетието на ООН за развитието (MDGs) са съгласувани от упълномощени представители на всички страни-членки на ООН и всички водещи световни институции, свързани с развитието. Те съсредоточават безпрецедентни усилия за решаване до 2015 г. на най-неотложните потребности на съвременния свят:

- *изкореняване на крайната бедност и глад;*
- *постигане на всеобщо начално образование;*
- *укрепване на равенството между половете и властяване на жените;*
- *сnižаване на детската смъртност;*
- *подобряване на майчинското здраве;*
- *борба срещу HIV/СПИН, маларията и други болести;*
- *постигане на устойчиво развитие на околната среда;*
- *полагане основата на глобално партньорство за развитие.*

Съществуват разнообразни съвременни подходи към анализа на децентрализацията, като всички те допълват подхода на човешкото развитие, който е приложен в серията глобални, регионални и национални доклади на ПроООН за човешкото развитие (HDRs). В тях се разпознава нуждата от информиран избор на политика и сложността на заложените въпроси. Важен аргумент в тази насока е, че политическите решения, насочени към по-ефективна децентрализация, трябва да включват:

- *изчерпателни подходи, основани върху местните съображения и особености;*
- *те трябва да бъдат устойчиви в дългосрочен план, за да се постигнат промени в поведението;*
- *разбирането, че това, което работи в една страна, може да не работи в друга.*

Въпреки че условията, предизвикателствата и решенията, свързани с децентрализацията, са уникални за всеки контекст на развитието, възможно е все още постигането на значителни придобивки чрез едно по-близко вглеждане към някои от уроците, резултат от опита на други-

те страни, и различните подходи, оказали се полезни в разнообразния контекст на други страни в света. Подобни опити (по-добре да се разбере връзката между децентрализацията и човешкото развитие) имат ключово значение, особено ако искаме колективните усилия за увеличаване на положителните резултати в човешкото развитие да бъдат успешни.

От 1992 г. насам в повече от 140 страни в света са създадени над 500 национални и регионални доклади за човешкото развитие (HDRs)⁸. В много от тях се изследват връзките между човешкото развитие и децентрализацията. Предвид уникалните качества на тези доклади те представляват потенциално полезна база данни за изследователска работа, имаща за цел най-важните проблеми на децентрализацията, човешкото развитие и широк спектър от свързани секторни и междусекторни проблеми на развитието.

Редица примери, представени по-долу, допълнително подкрепят идеята за широкомащабни процеси на децентрализация, основани върху разбирането за човешкото развитие и същевременно обосновани и напълно отговарящи на местните условия. Предлагаме кратко изложение на някои общи находки и препоръки, предназначени както за тези, които работят непосредствено с проблемите на човешкото развитие, така и за всички други изследователи, практики и участници във вземането на политически решения, които се стремят да подобрят ефективността на базираните върху човешкото развитие процеси на децентрализация и политически анализ. Тези препоръки нямат за цел да бъдат възприемани като готови рецепти и могат да бъдат приспособени към всеки контекст на местно развитие.

Поради своите неизбежни ограничения от гледна точка на пространство и време, проучването няма за цел да направи цялостен преглед на всички доклади за човешкото развитие, свързани с децентрализацията. Не е възможно също така да се включат всички въпроси на децентрализацията, които са разгледани в посочените доклади – например, с какви докладите за човешкото развитие допринасят за свързаната дискусия по приватизацията. Като предлага голяма степен съвременна оценка на въздействието на политиките на децентрализация от гледна точка на човешкото развитие и на свързаните с него процеси, това проучване има за цел да допълни редица други публикации в областта на децентрализацията и човешкото развитие на много автори, които са включени в библиографията.

НЯКОИ ОСНОВНИ ВРЪЗКИ МЕЖДУ ЧОВЕШКОТО РАЗВИТИЕ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА

Преди да пристъпим по-непосредствено към някои от специфичните проблеми на децентрализацията, полезно е първо да обсъдим някои от

⁸ В Анекса към този текст е представен списък на доклади за човешкото развитие, които са прегледани за целите на това проучване. Всички доклади са достъпни на сайта на ПРООН: http://hdr.undp.org/reports/view_reports.cfm.

общите въпроси, свързани с децентрализацията и човешкото развитие. Те включват ефектите от децентрализацията върху човешкото развитие, както и основните условия и мотиви за пристъпване към процесите на децентрализация. Също така е важно да се привлекат някои от съвременните методи за изследване на децентрализацията, както и начините, по които разбирането за човешкото развитие и процесите, свързани с това развитие могат да ги поддържат.

Обширната литература, посветена на децентрализацията и проблемите на човешкото развитие, върху част от която се обляга нашето изследване, разкрива недвусмислено, че процесите на децентрализация имат потенциал да оказват както положителни, така и отрицателни въздействия върху човешкото развитие. Усилията за реализиране на целите на ООН за хилядолетието и други местни и национални цели за човешко развитие се отнасят към първата категория. В същото време подобрените условия за човешко развитие могат да се отразят положително и да окажат подкрепа на процесите на децентрализация.

Възможности за положително човешко развитие

Могат да се посочат много примери за ползата от децентрализацията. При определени местни условия резултатите от положителното човешко развитие включват по-голямо участие на общностите в процесите на вземане на решения. По този начин може да засили отговорността и отчетността на местните власти и дава допълнителни гаранции, че политическите решения в още по-голяма степен отговарят на потребностите на местната общност.

За да се повиши прозрачността и отчетността обаче децентрализацията изисква реструктуриране на наличната централна и местна институционална рамка⁹. На тази основа стимулирането на местното участие може да се разглежда едновременно като цел и област, нуждаеща се от подкрепа¹⁰.

Децентрализацията може да позволи на местните власти по-добре да формулират и приложат такива политики, които отразяват нуждите на местното развитие. Тя може да благоприятства снижаването на бедността чрез овластяване на бедните групи от населението да могат да участват във формирането и прилагането на политики и програми. Като политически инструмент, децентрализацията може да спомогне за подобряване на качеството и достъпността на основни услуги за бедните, каквито са образованието, здравеопазването и инфраструктурата (например пътища, водоснабдяване, канализация и комунални услуги). Така може да се насърчи по-доброто използване на местните ресурси и оборудване, и по този начин да се понижат разходите за публичните услуги. Времето, което отива за вземане на решения, може да бъде значително намалено, както и редица административни разходи.

⁹ Global Human Development Report 1993, UNDP, p. 79.

¹⁰ Work 2002, p. 6.

Децентрализацията може да спомогне за облекчаване на неравенствата в развитието и благосъстоянието на отделните райони в дадена община и да подсили процеса на приоритизиране и разпределението на разходите за маргинализираните групи. Тя може да доведе до повишаване на ефективността на данъчната администрация и подобрена отчетност, доколкото местното население получава възможност по-добре да контролира управлението на ресурсите. Една добре функционираща мрежа на местните администрации може да подобри устойчивостта на политиките за човешко развитие, доколкото позволява на общността на донорите и централното правителство да отговарят по-бързо и по-ефективно на външните удари.

Децентрализацията може също да спомогне да се подобри събирането и анализа на демографските данни в отделните райони. Анализът може допълнително да подобри прозрачността на местното управление и усилия за справедливо разпространение на ресурсите.

Възможности за негативно човешко развитие

Няма никакви гаранции, че децентрализацията автоматично ще доведе до подобряване на човешкото развитие в страната и отделната община. Всъщност потенциално съществува заплаха децентрализацията да направи условията за човешко развитие още по-лоши – отрицателните крайности на описаните по-горе възможни развития. В нашето проучване се признава и тази възможност.

Очакванията за постигане на положителни резултати от децентрализацията могат да бъдат много силни. Но местните власти, често разполагащи с по-малко опит и по-нисък капацитет, понякога получават непосилната за тях задача да постигнат при човешкото развитие цели, които националните правителства с по-голяма власт и възможности може да не са в състояние да реализират.

Възможностите за отрицателни последици от децентрализацията нарастват в случай, че тези и свързани с тях проблеми бъдат пропуснати от вниманието. Трябва да се постави ударението върху местните усилия към намаляване на бедността и други съществени цели, но местните власти трябва също така да придобият нужния капацитет, за да прилагат и управляват премахването на бедността и други програми за човешко развитие. Местните общности също имат нужда от нови и подобрени умения, за да участват ефективно в процесите на децентрализация, свързани с бюджетирането, участието в публични обсъждания, планиране на проекти и т. н. Те трябва да осъществят своите права и отговорности за участие – бедните и другите маргинализирани групи най-често имат други грижи и приоритети вместо участието във вземането на политически решения.

От съществено значение е непосредственото свързване на децентрализацията с демократизирането на процесите на вземане на решения. Елементарното разширяване на съществуващите властови струк-

тури, свързани с равнища на подчинение, не води до положителни въздействия върху гражданското общество, а просто до заместване на националните елити с местни елити.

Бързата децентрализация на предоставяните публични услуги може да доведе до влошаване на фискалната ефективност, осигуряване на по-малко и с влошено качество публични услуги в сравнение с предлаганите от централните власти и дори до срив в предоставянето на публични услуги в краткосрочен или дългосрочен план. Трансферът на отговорности към местни равнища може да стане без предоставянето на необходимите финансови средства, включително чрез преки ограничения от страна на централната власт за повишаването на приходите по места. За съжаление тъкмо такъв подход към децентрализацията се наблюдава у нас през последните години особено в лицето на финансовите рестрикции, предприети от министър М. Велчев и правителството на НДСВ и намерили продължение в политиката на управляващата сега тройна коалиция. Дори една висока степен на фискална децентрализация обаче не води непременно до нарастване или по-добре насочено изразходване на публичните фондове. Съществуващите вътре- и межурегionalни несъответствия в степента на развитие и благосъстояние може да се влошат още повече. Корумпираните интереси, насочени към търсене на изгода, могат да проникнат в местното равнище, което води към монополизиране на фондовете или до постоянно подхранване на групите със специални интереси.

Мотиви за насърчаване на децентрализацията

Децентрализацията е дългосрочен процес, а не самоцел. Както личи от многобройните изследвания в тази сфера, както и в нашето проучване, налице са много различни мотиви за необходимостта от децентрализация – понякога съчетаващи се, взаимно допълващи се, но в някои случаи – взаимно противоречащи. Някои от тези взаимосвързани мотиви включват усилия за намаляване на бедността и постигане на целите на хилядолетието чрез подобрени секторно базирани услуги, подобряване ефективността на държавната администрация, обръщат се непосредствено към дълбоките причини за човешката несигурност, приспособяват се към специфични политически контексти и/или отговарят на външни политически стимули.

Подобрената ефективност на държавата може да доведе до по-ефективни социални услуги, увеличено участие и доверие в управлението, по-големи и изравнени икономически възможности на отделните райони. Някои от специфичните политически контексти, които могат да поттикнат политиките на децентрализация, са особено актуални за мултикултурните държави и региони, страните в преход, както и за състояния на конфликт/постконфликт. Тези политики може също да бъдат преследвани като част от по-широки усилия, имащи за цел да се подсили и укрепи доброто управление и да се насърчи общинската собственост, етичност

тта, прозрачността, отговорността, отчетността и ефективността. Външните стимули обхващат критериите за членство в регионални и глобални органи и организации за управление, какъвто е Европейският съюз, международни споразумения, както и структурните програми на международни финансови институции.

Развитие на идеите за децентрализация

Като се изхожда от разнообразието от мотиви за предприемането на децентрализация, както и от предизвикателствата пред успешната ѝ реализация, важно е ефективно да се анализират процесите на децентрализация. Това се отнася с особена сила за случаите, когато целта е да се намалят рисковете от децентрализацията като същевременно се увеличат възможностите за резултатно и ползотворно човешко развитие.

През последните няколко години бяха развити няколко нови начина за разглеждане на децентрализацията¹¹. Те включват такива ключови концепции като организационна промяна и индивидуална дейност, ролята на информацията, нередукиционистките перспективи, сложните социални системи, дългосрочната устойчивост и политическите транзакции. Много от тях успешно допълват аналитичната рамка на човешкото развитие.

Съвременната организационна промяна

Към разбирането и усъвършенстването на процеси на децентрализация могат да бъдат приложени два съвременни аналитични модела на организационното поведение. В стандартния модел всяка страна се разглежда като съвкупна единица, притежаваща ясно изразени и дефинирани предпочитания и образци на поведение. Това е до голяма степен макромодел, който съставлява част от същинската аналитична рамка на доклада за глобалното човешко развитие и други глобални доклади на такива донорски организации като Световната банка, Детският фонд на ООН (УНИЦЕФ), и т. н.

Вторият модел, често споменаван като институционален анализ или анализ, основан на конкретна аналитична единица, изхожда повече от микрореперспектива. Той приема, че поведението на дадена организация или страна трябва да бъде разглеждано като съвкупност от поведението на индивидуални „агенти“, или отделни аналитични единици, които действат съгласно влиянията на сложна система от стимули. Това мислене отразява в по-голяма степен някои от най-съществените характеристики на подхода към човешкото развитие и възможности, прилаган от националните доклади за човешкото развитие, подход, който признава и оценява ролята на отделните елементи от цялото.

Ролята на информацията. Критичен фактор, оказващ съществено влияние на образците за поведение на индивидуалните актьори в каква-

¹¹ Вж. по-подробно прегледа на съвременната литература за децентрализацията и развиващите се подходи от Пол Лундберг (Lundberg, 2005).

то и да било система, включително децентрализацията, е техният достъп до информацията. Оперативните разходи, произтичащи от наличието на непълна и несигурна информация, дръжат пазарната икономика. Подобни несъвършенства в управлението на познанието на публичния сектор могат да доведат до поведение, за което в теоретичната литература съществуват концепции като „безплатна езда“, „търсене на изгода“, „проблемът на субекта и неговия агент“, „морален риск“ и „непреднамерени последици“¹². Всички те имат сериозни последици за резултатите от човешкото развитие във всяко специфично устройство. Подходът на човешкото развитие често осветлява несправедливостите в процеса на вземане на решения, които се дължат отчасти на неравностойни равнища на познание и налични данни.

Нередукционистки подход. Според редукионисткото мислене, цялото е равно на сумата на частите. Ако се разбере природата на решаващите елементи, възможно е да бъде предсказано бъдещото поведение на цялото. През изминалите две десетилетия редукионизмът доминира в изследванията, посветени на децентрализацията. В неговата основа лежи допускането, че идеализираните модели на децентрализацията (прехвърляне, делегиране и разсредоточаване) отразяват реални институционални образци. Опитът показва обаче, че в много случаи това не е така. Разлагането на децентрализацията на политически, административни и финансови компоненти може понякога да подкопае усилията да се разбере нейното цялостно въздействие. Децентрализацията не може да бъде успешна само в една отделна сфера – тя трябва да съчетава елементи на политическа, административна и пазарна децентрализация¹³.

Сложни социални системи

С постепенното навлизане на съвременното системно мислене в изучаването на публичната администрация, гледната точка на комплексността и сложните социални системи започва да привлича все по-голямо внимание. Разбирането на сложните социални системи се подобрява значително, когато те биват разглеждани от полицентрична перспектива вместо от гледната точка на типичния йерархичен пирамидален модел на организацията. Полицентричният възглед признава, че на вземането на решения оказват влияние множество актьори, чиято относителна власт постоянно се променя.

Прилагането на аналитични подходи, които вземат предвид местните общности, региони и отделни страни като развиващи се сложни социални системи, задълбочава потенциалната стойност на националните доклади за човешкото развитие и другите аналитични усилия, имащи за цел да подпомогнат практиците да подобрят разбирането си къде да съсредоточат ограничените ресурси и да ускорят прогреса в човешкото развитие. Признаването на сложната природа на рамките за управле-

¹² Вж. бележките в края на основния текст.

¹³ Global Human Development Report 1993, p. 77

ние може да допринесе за по-доброто разбиране за решаващите взаимоотношения и зависимости, които оказват влияние на намесите в човешкото развитие.

Дългосрочна промяна в институциите и индивидуалното поведение

Промените в съществуващите институции могат да бъдат осъществени в сравнително кратък период от време, но трансформацията в поведението и мисленето на индивидите може да отнеме много по-дълъг времеви период. Разнообразието от агенти, които участват в процесите на децентрализация, обикновено затруднява бързата промяна, но не може да я възпрепятства напълно. Тези агенти включват централните и местните власти, административни служители и политици, граждани и недържавни актьори (неправителствени организации, фирми, медии, научната общност и международни организации). Способността да съдейства на институционалната реформа изисква разбиране на поведенческите предизвикателства, които могат да забавят или преготвят реформата, както и на вътрешно заложената дългосрочна природа на поведенческите промени. Поради факта, че политическите решения най-често се характеризират със сравнително къси времеви рамки, местните и централните институционални приоритети не винаги може да поощряват такава насока на развитие, което се съгласува с целите на човешкото развитие. Подходът на човешкото развитие е пряко насочен към проблемите на устойчивостта и важноста на отчитането на културните поведения и институционалните норми като съществен елемент от промяната.

Важността на уникалните местни условия

Едно от предизвикателствата на децентрализацията се състои в това, че тя влияе на множество различни процеси, при това по нееднакъв начин. Промените в децентрализираните образователни услуги могат да протичат много различно от промените в общественото здравеопазване. Един добре интегриран, богат на ресурси район ще се промени по-бързо и по-твърде различен начин от един изолиран, беден на ресурси район. Анализите на местната динамика – културните, социално-икономическите и историческите особености, характерни за всяка страна, под-регион и местна общност – трябва да бъдат вземани предвид при оценяването на условията и алтернативите за децентрализацията.

Равнището на национален обхват, с който се характеризират повечето изследвания на човешкото развитие, заедно с присъщото им мобилизиране участието на изключително широк кръг от интелектуалния елит в съответните страни в процесите на подготовка и последващото обсъждане и прилагане, ги прави подходяща изходна база за преценка и анализ на местните условия.

Нашето изследване няма за цел, нито разполагаме с необходимите възможности и средства, да предложим изчерпателно сравнение на успехите и провалите на децентрализацията във връзка с човешкото развитие. Вместо това то се фокусира върху специфични, непредвидими примери от докладите за човешкото развитие на ПроООН, свързани с подходите за разбиране на децентрализацията и подпомагането на такива политически решения, чрез които да се постигнат ефективни процеси на децентрализация, мотивирани от целите на човешкото развитие.

От 1992 г. насам са създадени над 500 национални и регионални доклади за човешкото развитие в 143 страни, както и 28 доклада, посветени на регионални съюзи и обединения. Тези доклади представляват нещо много повече от публикации – те се използват като инструменти за застъпничество и защита, които са създадени чрез процес на широко участие и активно ангажиране на интелектуалния елит в много страни и учени с международна известност.

Поръчани от ПроООН, която, както мрежата за развитие на ООН, обхваща 166 страни, докладите събират широки екипи от специалисти в различни области заедно да обсъждат и да формулират приоритетите за развитие. Подготовката на докладите

- укрепва капацитета за събиране на необходимите данни и тяхното анализиране;
- фокусира политическо внимание върху конкретни политики и ресурси, необходими за преодоляване на бедността, засилване на растежа и равнопоставеността;
- спомага за подобряване условията на живот на населението като разширяват възможностите за избор.

Всеобхватността и равнопоставеността са някои от основните качествени характеристики на подхода на човешкото развитие, чието начало е положено в докладите за глобалното човешко развитие, публикувани ежегодно от 1990 г. Всички национални и регионални доклади за човешкото развитие са изготвени на основата на този общ подход към анализа на развитието.

Екипите, изготвящи всеки от тези доклади, ръководени от национални институции и изявени специалисти, следвайки насоките на ПроООН, използват високо представителни изследователски методи, от количествени ЕСИ до качествени методи, като обсъждания във фокус-групи с представители на различни заинтересовани групи, отговорни лица, натоварени с вземане на политически решения, експерти и практики, както и допитвания до общественото мнение, които намират място във финалния доклад. Това спомага да се идентифицират скрити несъответствия и да се разшири обсега на дискусиите по мерките в текущите политики чрез изнасянето им навън и въвличане на обикновено изключени перспективи – например: на жени, бедни, малцинства и хората, живеещи с вируса на ХИВ/СПИН.

Въпреки че всеки доклад се радва на редакторска независимост, ПроООН предоставя насоки за разработка, които осигуряват съпоставимост,

като се включват шест основополагащи принципа на подхода на човешкото развитие. Те осигуряват минимални стандарти, като същевременно насърчават новаторските виждания и високото качество във връзка със следното:

- Национална и регионална собственост, базираща се на национални/регионални актьори и капацитети в изготвянето с цел създаването на продукт, здраво стъпил върху историческите традиции на съответната страна, наличните планове за развитие и местната култура на развитие.

- Привличането на широк кръг утвърдени специалисти и практики от различни области събира заедно актьори и партньори с разнообразен опит, стил и умения. Те включват представители на различните равнища на управление – държавно, регионално и местно, бизнес лидери, на академичните и извънакадемичните среди, неправителствени организации, мъже и жени от различни социални групи и слоеве, включително бедни и други иначе маргинализирани среди.

- Независимостта при анализа предполага обективни оценки, основаващи се на аргументиран анализ и проверени данни. Докладите не са консенсусни документи – напротив, те са независими публикации, в които авторите носят крайната отговорност за изразените и защитени гледни точки.

- Качеството на анализа има за основно съсредоточие хората с техните потребности и възможности. В докладите се използват количествени и качествени данни, чрез които се подкрепят насоките за развитие във всички социални сфери с цел да се измерят и обяснят човешкия прогрес, предизвикателствата и препятствията.

- Гъвкавостта и творческия подход при представянето включва ефектно и визуализирано представяне на данните, достъпен език и креативен стил, който успява напълно да ангажира интереса на целевите аудитории.

- Заложеното продължение на обсъждането създава осъзната отговорност и непрекъснат диалог и оказва силно влияние върху процеса на вземане на решения на национално равнище, което включва създаването и финансиране на нови държавни и донорски програми и проекти.

Тези качества допринасят за превръщането на докладите за човешкото развитие в полезни работни документи за генериране на по-добро разбиране по редица сфери на развитието, включително децентрализацията.

Като се има предвид огромният брой проблеми, пред които са изправени различните страни и региони, заедно с високото равнище на националната насоченост на докладите за човешкото развитие, може би не е изненадващо, че в докладите през годините се разглеждат множество теми. Те включват икономика, образование, глобализация и човешка сигурност, за да изброим само няколко от тях.

В много доклади се обсъждат също така въпроси, пряко свързани с децентрализацията и човешкото развитие. В нашия преглед обръщаме особено внимание на докладите, в които децентрализацията и тясно свързаните теми за човешкото развитие са в техният непосредствен

фокус на внимание. Тези доклади предоставят информация в помощ на лицата, натоварени с вземане на отговорни решения, изследователи, както непосредствено заетите в развитието, за да бъдат в състояние по-добре да разберат и по най-добър начин да подобряват процесите на децентрализация по такъв начин, че те да съдействат за повишаване степента на човешкото развитие. Подбраните доклади предлагат интересни концептуални подходи, изследователски техники и методологии, подробни задълбочени описания, представяне на конкретни случаи, авангарден анализ и добре обосновани препоръки за вземането на политически решения, както и новаторски начини на използване на количествените и качествените данни. В допълнение към това те имат силно положително въздействие върху децентрализацията и човешкото развитие чрез специфичния начин за подготовка и последващ процес на сверяване с насоките на развитие, включително и ориентирано към резултатите и последствията.

Отчасти поради своите уникални отличителни черти, тези доклади заслужават някои от познатите начини за оценяване на децентрализацията, за които стана дума в първата част на това изложение. Както в общите черти, така и в своите специфични контексти, те доказват убедително, че политическите решения, поддържащи ефективните процеси на децентрализация, които са мотивирани от най-необходимите цели на човешкото развитие, трябва да:

- включват систематични, холистични и изчерпателни аналитични подходи;
- вземат предвид ролята, потребностите и мотивите на индивидуалните агенти и актьори;
- оценяват и предвиждат потенциалните положителни и негативни въздействия от децентрализацията;
- изследва дългосрочната жизнестойност и издръжливост на политическите алтернативи;
- приоритизира алтернативи, които дават оценка на особеностите на местното развитие и условия (докато същевременно привличат вниманието към добри практики и уроци от приложението от други региони, където това е възможно).

Като се имат предвид ограниченията пред нашето изследване, не е възможно да се опише и анализира всичко, с което докладите за човешкото развитие допринасят за дискусиите за децентрализацията. На следващите страници ще предложим подбрани аспекти, които са от особен интерес и новаторски подходи, и които допринасят за по-добро разбиране на децентрализацията и нейните последствия за човешкото развитие. Докато част от анализирания материал, които се обсъждат, не предлагат нещо ново от теоретична гледна точка, анализите на докладите по различните принципи и проблеми на децентрализацията към местните условия са свежи и имат влияние върху промяната.

В частност това изследване предлага синтез на аналитичните подходи, анализ, препоръки и данни в докладите за човешкото развитие,

свързани с такива ключови проблеми на човешкото развитие и децентрализацията въпроси като:

- увеличаване на местната отговорност и участие, включително на маргинализираните групи;
- постига се задоволителна и по-ефективна употреба на местното финансиране за децентрализираните услуги;
- подобрява се равнопоставеността в социалните плащания и устойчивостта на мерките, поддържащи тези цели.

ДВА ПОДХОДА КЪМ АНАЛИЗА

Както беше отбелязано по-горе, децентрализацията е сложен процес, включващ много актьори и дейности. По-холистичните и изчерпателни аналитични подходи, като тези, които са използвани в повечето от докладите за човешкото развитие, могат да бъдат полезни за анализа на техните различни роли и могат да спомогнат за подобряване на общите шансове за успешни политически препоръки и последващите стъпки.

Докладите, които са прегледани за това проучване, се характеризират с много различия помежду си, но същевременно се придържат последователно към два основни подхода към анализа на национални и субнационални процеси на децентрализация и техните връзки с човешкото развитие: подход, базиращ се върху отделните сектори, и междусекторен подход. И двата могат да бъдат полезни, като повечето доклади включват комбинация между двата.

Подход, базиращ се върху отделните сектори

Подходът, базиран на конкретен сектор, може да спомогне да се анализира въздействието на децентрализацията върху сектори с по-директна и непосредствена важност за човешкото развитие. Докладите разглеждат разнообразни сектори, включително здравеопазване, образование, земеделие, труд и социални услуги, които оказват пряко въздействие върху потенциала и възможностите на населението. Някои от докладите се съсредоточават върху връзките между децентрализацията и многочислените сектори, докато други се фокусират върху по-ограничен кръг от тях.

Понякога обаче, когато се прилагат насочени само към специфични сектори подходи, може да се окаже по-голямо предизвикателство да се проследят някои от универсалните проблеми на децентрализацията, които оказват влияние върху човешкото развитие, както и пълният обем от свързани с човешкото развитие и други проблеми, които играят решаваща роля за успешните процеси на децентрализацията. В същото време фокусирането върху конкретен сектор може да позволи по-задълбочен анализ на специфичните проблеми на човешкото развитие и конкретните политически алтернативи.

Примери за доклади за човешкото развитие, прилагащи аналитични подходи, базирани на конкретен сектор, включват следните.

Здраве и образование: няколко национални доклади за човешкото развитие посвещават вниманието си на децентрализацията и връзките с образованието и здравеопазването. Например в докладите от Чили (1996 г.), Украйна (2003 г.), Македония (2004 г.) и Узбекистан (2005 г.) обръщат внимание на предизвикателствата, произтичащи от децентрализацията на секторите на общественото образование и здравеопазване, докато същевременно подлагат на обсъждане възможни решения за увеличаване на достъпа и подобряване качеството и ефективността на тези услуги. Докладите за човешкото развитие изследват специфични теми на конкретни сектори като местен капацитет, организация на предлаганите услуги, алтернативи за финансиране, партньорства между местната общност и частния сектор и връзките с национални стратегии и целите за развитие през хилядолетието.

Заетост: Като част от усилията да се разгледат многомерните аспекти на бедността, някои доклади за човешкото развитие изследват проблеми на услугите, свързани с труда и заетостта. Полският национален доклад за човешкото развитие (2004 г.), който взема тази тема като свой първостепенен фокус, разглежда някои от негативните последици от различните децентрализирани услуги, които оказват влияние върху труда и заетостта. Секторният подход може да позволи на докладите за човешкото развитие да предложат по-специфични политически алтернативи, насочени към поредица от актьори. Например посоченият полски национален доклад предлага препоръки към политически елити и тяхната експертна поддръжка; към администрацията на централната власт и други публични институции (банки, застрахователни агенции и съдебната власт); органите за местно самоуправление; предприемачи и работодатели; и разнообразни организации на гражданското общество.

Междусекторен подход

Междусекторният аналитичен подход, приложен в няколко от докладите за човешкото развитие, свързва децентрализацията с един или повече проблема, влияещи на човешкото развитие. Те включват такива теми като пол, управляване, околната среда, конфликт, регионални различия и етническо разнообразие. Докладите са в състояние да дискутират възможните положителни и отрицателни въздействия на децентрализационните тенденции, особено върху бедните и други маргинализирани групи, докато изследват по-изчерпателен набор проблеми на децентрализацията. Напречният анализ може да предложи нов поглед към въпросите на развитието.

Примери от няколко доклади демонстрират употребата на напречните многосекторни подходи.

Пол (джендър)¹⁴: Джендър-анализът е преобладаваща насока в редица доклади за човешкото развитие, насочени към по-всеобхватни теми във връзка с децентрализацията. Докладите за човешкото развитие за Па-

¹⁴ Вж. бележките в края на основния текст.

кистан (2003 г.) и индийския щат Западна Бенгалия (2004) например не просто включват отделна глава, посветена на проблемите на пола и преди всичко на ролята на жените. И в двата доклада джендър перспективата се вълита в обсъждането на няколко проблема, включващи последиците от увеличеното участие на жените в децентрализираните институции. Докладите за човешкото развитие свързват децентрализацията и пола, като най-често съсредоточават вниманието си върху достъпа на жените до социални услуги, който се разглежда като най-съществен за човешкото развитие, както и тяхното увеличено участие в процесите на вземане на решения.

Добро управление: Няколко доклада изследват връзките между децентрализацията и доброто управление. Националният доклад за човешкото развитие на Египет (2004 г.) обсъжда някои от начините, по които политическата децентрализация може да подобри, например, демокрацията и участието. Тези доклади за човешкото развитие анализират как децентрализацията може потенциално да прави услугите по-достъпни и отговарящи на исканията на местните общности, като същевременно подобрява прозрачността и отговорността на местните и централните власти. Те изследват също как децентрализацията най-добре стимулира по-доброто усвояване на ресурси и бюджетните приоритети.

Регионални различия: Децентрализацията може също да бъде свързана тясно с между- и вътретериториална равнопоставеност, както показват националните доклади за човешкото развитие на Бенин (2001 г.), Руската федерация (1998 г.) и други. Тези доклади разглеждат децентрализацията като средство за подпомагане на регионалното развитие като съдействат за намаляване на съществуващите междурегионални несъответствия в страните и подобряват равнища на човешкото развитие върху в отделните региони.

Маргинализирани групи: В много доклади, като например тези за Еквадор (1999 г.) и България (1999 г.), се дискутират политиките на децентрализация от гледна точка на техните потенциални положителни и отрицателни въздействия върху маргинализираните социални групи. Тези доклади разглеждат как принадлежността към етническите групи може да повиши достъпа и качеството на социалните услуги.

Околната среда: някои доклади за човешкото развитие изследват въздействието на процесите на децентрализация върху проблемите на околната среда, засягащи човешкото развитие, включвайки управлението и запазването на природните ресурси. Лаоският национален доклад за човешкото развитие (2001 г.) например анализира често взаимно противоречащите си предизвикателства в основата на различните политики, които едновременно се стремят да намалят бедността, увеличават възможностите за изхранване на населението, уважават традиционните начини на живот и култура, намаляват регионалните несъответствия и подсигурият дългосрочна устойчивост на околната среда в рамките на децентрализираното управление.

Конкурентоспособност: Докладите за човешкото развитие привличат вниманието и към такива аспекти на децентрализацията, които са по-рядко анализирани. Например докладът за човешкото развитие на Перу (2005 г.) изследва връзката между децентрализацията, човешкото развитие и конкурентоспособността в глобализиращия се свят. Като разглежда разнообразни фактори, оказващи влияние върху условията за живот, и възприема холистичен подход към проблемите на ефективността, докладът идентифицира нови общи зависимости и взаимовръзки между човешкото развитие и децентрализацията.

ИЗМЕРВАНЕ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА И ЧОВЕШКОТО РАЗВИТИЕ

Сред най-важните приноси на докладите за човешкото развитие, както като съвкупен труд, така и в техния индивидуален национален контекст, е тяхната иновационна употреба на специфични данни от отделните страни с цел да се оценят връзките между децентрализацията и човешкото развитие и техните последици за формирането на политиката. Без надеждни и обективни количествени и качествени данни анализът и препоръките в докладите за вземането на решения не биха могли да бъдат достатъчно авторитетни.

Тези източници включват данни от националните преброявания на населението и от службите за гражданско състояние и регистрация (като ЕСГРАОН у нас), извадкови изследвания на домакинства, от публична администрация, информация от национални и международни неправителствени организации, както и данни от двустранни, регионални и многостранни агенции за развитие.

Разлагане на данните за улавяне на неравномерностите

Някои от най-ценните за анализа на политиките и свързаните усилия за защита данни от докладите за човешкото развитие включват конкретизирани данни по региони, сектори и други параметри, които улавят местните характеристики на потенциалната маргинализация. Разложените данни позволяват по-добро отразяване и разбиране на проблемите, свързани както с децентрализацията, така и с предизвикателствата на човешкото развитие в отделна страна или регион, особено във връзка с неравенствата между отделни социални групи и слоеве.

В допълнение към осигуряването и анализа на разнообразна пряка статистическа информация, включително данни за сравнителни дялове от централните и местните данъчни служби, публичното социално финансиране и плащания, докладите за човешкото развитие предлагат редица съставни индикатори и резултати от качествени изследвания, върху които се базират съответния политически анализ и препоръки.

Адаптиране на съставните индикатори за човешкото развитие

Някои от докладите за човешкото развитие¹⁵ ползват международно възприети съставни индикатори за измерване на човешкото развитие и ги приспособяват към специфичните изисквания на средата за развитие и потребностите на тяхната страна и/или регион. Такъв подход безспорно има съществено значение, като се има предвид сложността и уникалността на процесите на децентрализация в която и да било дадена страна. Традиционните измервания на човешкото развитие с глобалния съставен индикатор (включително индикатора за човешко развитие (HDI), индикатора за човешка бедност, индикатора за гендър развитие и мярката на гендър овластяване) са разложени и често приспособени чрез включване на допълнителни индикатори, отразяващи различни местни проблеми на развитието¹⁶.

Предизвикателства при разлагането на индикаторите

Както беше отбелязано по-горе обаче като се има предвид сложността на проблемите на децентрализацията и тяхното отношение към промените в равнищата на човешкото развитие, то може да се окаже трудно да се оценят директните последици от различните политики на децентрализация. Възниква допълнителна нужда от мониторинг и нови предизвикателства пред измерването, когато сравнителните индикатори са разложени към по-ниски поднационални равнища.

Забелязаните колебания в стойностите на разложените индикатори например може да са следствие от малки или изолирани непредставителни промени в дадени фактори от община към община.

В община с по-висока от средната за страната възраст за гражданите раждането на едно дете може несъразмерно да увеличи очакванията за продължителността на живота. Стойностите на разложените индикатори също могат да бъдат силно повлияни от външни фактори. Например в зависимост от специфичната дефиниция в конкретния доклад, повишаването на субсидиите от държавния бюджет може да увеличи равнището на отчитаните „приходи“ на общината и да доведе до по-високо място в класирането, въпреки че тези ресурси всъщност не са събрани в самата община. Поради същите причини класирането на общините не винаги непременно води до полезни заключения относно необходимата ревизия в политиката. По същия начин стандартното ранжиране на разложените по региони индикатори не отразява непременно размера на независимостта на региона от центъра.

Някои доклади за човешкото развитие признават тези допълнителни предизвикателства, произхождащи от данните и техния анализ. В

¹⁵ В това число националните и регионалните доклади за човешкото развитие за Египет (1997 и 2004 г.), Чили (1996 г.), индийския щат Магхия Прадеш (2002 г.), Аржентина (2002 г.), Венецуела (1999 г.), Тайланд (2003 г.), Пакистан (2003 г.), Либия (2002 г.), и българските доклади от 2000 и 2003 г.

¹⁶ За определения на индикаторите вж. <http://hdr.undp.org/statistics/indices/>.

българските доклади, напр. се изчислява HDI за всичките 264 общини. Те не са ранжирани на национална база, а вместо това то е извършено по линия на техните съответни собствени райони. Това позволява по-подробно да се идентифицират силните и слабите страни на всяка община, кметство, селище и т. н.

Качествени оценки на децентрализацията и напредъка в човешкото развитие

Някои доклади¹⁷ се възползват също така и от други допълващи и иновационни качествени данни, за да се постигне по-добър анализ на политиките на децентрализация и свързаните с това предизвикателства за човешкото развитие. Идентифицирането и събирането на информация за целите на анализа на капацитетите и автономията на местните власти е несъмнено много трудна задача. В някои страни екипите на докладите за човешкото развитие провеждат и самостоятелни специализирани изследвания, за да наберат такава информация. В Албания, напр. е проведено експертно изследване с цел да ранжира количествено размера, в който е осъществен трансферът на пълномощия към общинските власти. Това е осъществено на базата на независимо наблюдавани равнища на реализацията.

В други изследвания се разглеждат по-внимателно субективните възприятия за ефективността на местното самоуправление чрез анкети с преки участници в процесите на развитие по места (местни администрации, бизнес общност, неправителствени организации, медии, политически партии и образователни, културни и религиозни институции). В някои случаи местното участие в процесите на децентрализация е оценено чрез допитване до гражданите по какви начини (напр. чрез представителни допитвания до общественото мнение, широки обсъждания на проекти в началния стадий на тяхната разработка, референдуми, протести, избори, публични събрания и митинги, изпращане на лични мнения, представителни действия чрез неправителствени организации, и т. н.), според тях, е най-подходящо да се оказва влияние върху властите на различно равнище и върху насоките на общинските дейности. Чрез подобни изследвания за целите на докладите за човешкото развитие се разглежда актуалната способност на хората да влияят върху местните процеси за вземане на решения. В Косово, напр. по такъв начин е събрана информация за гражданското участие в синдикати, публични форуми и демонстрации, събиране на подписи под петиции и други граждански инициативи. Посредством тези и други данни възможностите на гражданите да ползват здравни и образователни услуги са съпоставени с вероятността за участие в политическа дейност, както и с връзката между равнищата на удовлетвореност от работата на политическите институции и степента на гражданско участие¹⁸.

¹⁷ В това число националните доклади за човешкото развитие за Непал (2001 г.), Косово (2004 г.), както и българските доклади за 2000 и 2001 г.

¹⁸ UNDP/Oslo Governance Centre 2005.

УВЕЛИЧАВАНЕ СТЕПЕНТА НА ОТЧЕТНОСТ И УЧАСТИЕ НА МЕСТНО РАВНИЩЕ

За да могат процесите на децентрализация ефективно да допринасят за човешкото развитие, те трябва да спомагат за увеличаване отчетността на местните власти пред гражданите, както и на местното участие в определяне приоритетите и планирането на местното финансиране.

В докладите за човешкото развитие се признава, че местните механизми за отчетност, които са създадени чрез децентрализацията, могат да стимулират по-добрата преценка за мобилизацията и управлението на ресурсите за развитие. В най-добрия случай, делегирането на пълномощия води след себе си по-широко политическо участие, което е ключова отличителна характеристика на човешкото развитие. В същото време докладите за човешкото развитие, както и значителна литература извън тях, описват различни възможни начини, равнища на интензивност и качество на участието. Ако властта е прехвърлена към недемократични и препятстващи участието институции, естествено е, че по-широкото политическо участие ще да бъде затруднено, ако не и осуетено.

Заложена в самата философия на докладите за човешкото развитие е подкрепата както за по-голяма отчетност на властите, така и за по-голямо местно участие, и създаването на нови и по-ефективни подходи както за отделните граждани, така и за гражданското общество изобщо да участват във формирането на управлението. Колкото повече са пълномощията на местните власти, толкова повече хората са в състояние да оказват влияние върху политиката, да участват активно в процесите на собственото развитие и да свързват политиките с действителните потребности по места, включително тези на маргинализираните групи. Като въвлича хората във вземането на решения на местно равнище, децентрализацията може да спомогне за подобряване и разширяване формите на демократичното участие.

По-ясни правни рамки за пълномощията за вземането на решения на местно равнище

Като част от усилията, които целят да увеличат и укрепят отчетността и местното участие, в някои доклади за човешко развитие¹⁹ се подчертава нуждата от по-ясни правни рамки, които очертават компетенциите по вземане на решения на местните власти. Либийският национален доклад за човешкото развитие (2002 г.), напр., съдържа оценка на правните рамки за създаване на местни съвети за планиране, *шаабият*. Докладът изследва такива въпроси като способността на тези съвети да определят приоритетите и избират представители, които поставят тези приоритети пред централните власти.

¹⁹ Националните доклади за Либия (2002 г.), Бенин (2001 г.) и Палестина (2002 г.).

Препоръки за увеличаване участието на местното и гражданското общество

Като част на усилията за оценка на местното властияване и инициативите за отчетност една част от докладите за човешкото развитие издигат предложения за начините за постигане на по-голямо участие на общността.

В много доклади²⁰ се подчертава нуждата от по-голяма гостъпност на информацията, отнасяща се до процесите на децентрализация, така че организациите на гражданското общество биха могли да участват по-ефективно.

По-голямо внимание на участието на маргинализираните групи и подкрепата за тях

Важен проблем на човешкото развитие и децентрализацията, който се разработва в докладите за човешкото развитие, е въвличането маргинализираните групи, техните потребности и властияване. Когато се обръща внимание на увеличеното участие на местните общности в процесите на децентрализация, някои доклади за човешкото развитие²¹ се фокусират върху специфичните последици от децентрализацията върху социално изолираните групи и необходимостта от тяхното по-голямо включване.

ЕФЕКТИВНОСТ, ДОСТАТЪЧНОСТ И КОНТРОЛ ВЪРХУ МЕСТНИТЕ ФИНАНСИ

Децентрализацията на основните публични и социални услуги, включително тези, свързани със здравеопазването, образованието, труда, водоснабдяването, инфраструктурата и териториалното устройство може да окаже множество най-непосредствени въздействия върху човешкото развитие.

Един от ключовите проблеми е финансирането, което включва ефективното използване на фондовете и контрола върху публичните разходи, особено що се отнася до фондове, набрани в условията на децентрализирана система. Проблем, често отбелязван в докладите за човешкото развитие, е неадекватността на местното финансиране и/или независимото вземане на решения за използването на фондове на местно равнище. Поради различни институционални ограничения местните власти понякога са неспособни да разработват и прилагат иновационни, по-хуманни, ориентирани към развитието подходи в управлението на социалните разходи. В докладите се изследват многостранните и специфични

²⁰ В това число националните доклади за Босна и Херцеговина (2005 г.), Хаити (2002 г.), Палестина (2002 г.), Киргизстан (2001 г.), Руската федерация (1999 г.), Украйна (2003 г.), Пакистан (2003 г.), Лаос (2001 г.), Молдова (2003 г.), Непал (2001 г.), Узбекистан (2005 г.) и Румъния (2005 г.).

²¹ В това число националните доклади за Босна и Херцеговина (2005 г.), Екватор (1999 г.), Лаос (2001 г.), Непал (2001 г.), индийският щат Западна Бенгалия (2004 г.), Пакистан (2003 г.) и Полша (2004 г.).

те за всяка общност предизвикателства, техните потенциално негативни въздействия и възможните решения.

Както се отбелязва в няколко от докладите за човешкото развитие, както и в по-широката литература, посветена на децентрализацията, възможни са множество взаимосвързани проблеми пред постигането на финансова независимост и ефективност:

- предоставяне на услугите вследствие на социални натиски от страна на организирани лобистки групи, без да се вземат предвид действителните социални потребности и разходи, увеличен рискът от клиентелизъм;
- технически препятствия пред ефективността на социалните разходи;
- липса на координация между изпълнителните власти, управляващи различни социални и финансови програми;
- ограничена координация между извършваните разходи по райони и сектори;
- неустойчива наличност на ресурси на местно равнище, поради което се налагат преговори с централните власти,
- финансова зависимост на местната власт от центъра;
- несъобразности при разпределението на ресурс сред органите на местната власт;
- ограничен капацитет на местната власт да събира данъци и да предоставя социални услуги;
- ограничена информация относно структурата и обемите на социалните разходи;
- ограничен капацитет на местните власти да контролира разходите;
- корупция и стремеж към благодетелстване на централното равнище, отразяващи се на местните равнища.

Отрицателни въздействия на децентрализацията върху социалните разходи и предоставянето на услуги

В няколко страни, по-специално такива с икономики в преход, и на първо място България, Русия и някои бивши съветски републики, едновременно преминаване към пазарна икономика и въвеждането на процесите на децентрализация лишават много хора (особено тези в провинциалните райони) – напълно или до голяма степен – от адекватни основни социални услуги. В няколко доклада²² се привлича вниманието към такива негативни последици, техните причини и корени и възможните пътища за преодоляване.

В тях се анализира как различните аспекти на човешкото развитие се отразяват на местно равнище, където трябва да се реализират широк спектър от права и свободи, по принцип гарантирани от държавата: напр. осигуряване на публичната сигурност; откриване на нови работни

²² В това число националните доклади за Молдова (2003 г.), Руската федерация (1998 и 1999 г.), Косово (2004), Аржентина (2002 г.) и Египет (2004 г.).

места; осигуряване на медицинска помощ, достъпно за всички качествено първоначално образование и транспорт и други услуги. Поради бюджетни ограничения обаче местните власти често не са в състояние да покриват разходите за услугите, докато централните и регионалните власти не разполагат с необходимата информация, за да се намесят в конкретни случаи. В руския доклад за човешкото развитие напр. се проследява как децентрализацията води до занижаване на държавния контрол над безопасността на труда.

В докладите за човешкото развитие се открояват допълнителни проблеми, свързани с местното финансиране и тежката зависимост на социалните разходи от централното финансиране. В много страни бюджетите по сектори се разпределят от съответните министерства и след това се отпускат на секторните отдели на местно равнище чрез министерството на финансите. В Египет, напр. поради припокриване между централните и местните равнища и липса на пълномощия у местните власти, управлението и предоставянето на услугите не винаги е адекватно. Дори в случаите, когато поднационалните органи притежават нужните компетенции, те понякога не разполагат с финансовите средства, за да ги приложат цялостно. Както се отбелязва в много доклади, предоставянето на услуги може да се осъществи поради неефективност и оперативни разходи, което води към ограничено изразходване на фондове, които биха могли да бъдат инвестирани в нови проекти.

Препоръки за по-ефективни и увеличени равнища на местните социални разходи

След като са идентифицирали някои от предизвикателствата и потенциалните негативни въздействия на процесите на децентрализация, няколко от докладите отиват по-нататък и отправят специфични препоръки относно необходимостта от по-независими, ефективни и адекватни равнища на финансиране за местни социални разходи. Те включват препоръки за изясняване ролята на централните и местните власти и осигуряват определена степен на финансова независимост на местно равнище.

В докладите за човешкото развитие се признава, че съществуват такива услуги и налични потребности, които не се поддават лесно на ясни определения. И което е още по-важно, има и други предизвикателства, които трябва да бъдат преодоляни откъдето изясняването на отговорностите и ролята на финансирането и другите социални услуги.

ПРЕПОРЪКИ И ПОСЛЕДИЦИ ЗА ВЗЕМАНЕТО НА ПОЛИТИЧЕСКИ РЕШЕНИЯ

Докато признават, че условията за децентрализация и решенията са уникални за всяка конкретна среда за развитие, все още е налице голям потенциал в споделянето на добрите практики от докладите за човешкото развитие, както и в осветляването на проблемите – както аналитични,

така и свързани със застъпничеството по отношение на една или друга политическа опция. Естествено, не всички екипи на доклади за човешкото развитие са в състояние да постигнат същите високи равнища на качество, нововъведения и въздействие върху формирането на политиката, описани на тези страници. В същото време налице са много възможности, за да могат другите партньори да печелят от по-голямото приложение на подхода на човешкото развитие към проблемите на децентрализацията.

Препоръките в това проучване могат да послужат и вероятно да бъдат приложени към българската действеност от различни екипи, изследователи, практики, защитници на един или друг политически курс и мерки, както и от отговорни лица, вземащи политически решения на различно равнище, които се интересуват от въздействието на процесите на децентрализацията върху човешкото развитие. Тези препоръки се основават на успешни начини, по които докладите за човешкото развитие и самия подход на човешкото развитие могат да бъдат използвани, за да се анализира децентрализацията. Те също така включват и допълнителни предизвикателства и последици за вземането на решения за екипите на докладите за човешкото развитие и техните национални и международни партньори за по-нататъшен анализ като част от усилията за подобряване на качеството, релевантността и дългосрочното влияние на анализа и различните препоръчани мерки върху човешкото развитие.

Осигуряване на всеобхватен, мултидисциплинарен анализ

Като се има предвид сложността на целите на децентрализацията и човешкото развитие, екипите, изготвящи докладите за човешкото развитие, и техните партньори в развитието трябва да продължават да предлагат изчерпателен мултидисциплинарен анализ на местните проблеми, вместо по-ограничен анализ, базиращ се на конкретен сектор или подход, който се фокусира само върху един аспект на децентрализацията – например, политически, административни или финансови проблеми. Анализът не трябва да допусне, че децентрализацията е панацея за развитието. Трябва да се положат усилия за реагиране на вътрешните напрежения в процесите, където някакви традиционни пълномощия са превърнени към местни равнища, докато другите национални отговорности за подсибяването на междурегионална равнопоставеност могат да нараснат. За органите на властта и донорите този подход може да означава преустройство на институционалните структури, за да позволят по-добра междудисциплинарна комуникация.

Осигуряване на съответстващи на местните условия процеси на човешко развитие

Като се има предвид, че процесите на децентрализация и човешко развитие са специфични за всяка отделна страна и общност, екипите, изготвящи докладите за човешкото развитие трябва да поддържат

обективни, независими, национално обосновани процеси, които са насочени към местните проблеми и черпят от познанието за местните условия. Там също така има място за всички партньори в развитието да разглеждат по-обстойно данните, базирани върху конкретни доказателства аргументи, алтернативи за политики и опита на други страни и региони. Правителствата и други партньори трябва да насочат повече усилия с цел да институционализират и поддържат ефективни партньорства с изследователските институти и местните организации на гражданското общество.

Осигуряване на масово и компетентно участие в изготвянето на докладите за човешкото развитие

Като се има предвид важността на индивидуалната и групова намеса, както и влиянието на културните норми и традиционни начини на мислене за децентрализация и човешкото развитие, екипи, изготвящи докладите за човешкото развитие и техните партньори трябва да продължат да използват процеси с висока степен на включване и представителност на всички засегнати, в което безусловно се включват маргинализирани групи, всеобхватна подкрепа, изучаване и изграждане на капацитети. За националните правителства това може да изисква по-големи усилия за институционализиране на процеси на обсъждане с широко участие за планиране и управление както на централно, така и на местни равнища. За агенциите за развитие, каквато е ПроООН, това може да означава поставяне на по-голямо ударение върху подкрепата за партньорства между органите на властта на централно и местно равнище с организации на гражданското общество, както и разширяване на капацитета на наличните програми за развитие.

Фокусиране върху проблеми на пола (джендър проблеми), маргинализирани групи, данни за човешкото развитие

Като се имат предвид както отрицателния, така и положителния потенциал на процесите на децентрализация, особено върху силно уязвими сегменти на обществото, докладите за човешкото развитие и свързаните с тях изследвания и работа по застъпничество би трябвало да продължи да се фокусира върху проблемите на неравенството и несправедливостта, проблемите на пола – преди всичко на жените – и маргинализираните групи. Докладите за човешкото развитие и по-широките политически и застъпнически инициативи би трябвало по-нататък да се стремят да събират и оценяват количествената и качествена информация, разложена по пол, регион, сектор и други параметри, чрез които е възможно улавянето на местните характеристики на потенциалните форми на маргинализация. Органите на властта, държавна и местна, и другите партньори може да се наложи да разширят усилията по внедряването на данните за човешкото развитие в работата от националните статистически служби и други информационни агенции на други дан-

ни, и да институционализират тази дейност чрез законодателството, финансирането и подготовката на кадрите.

В допълнение към награждането върху силни страни, които вече са представени в подхода на човешкото развитие и принципите на докладите за човешкото развитие, те въвличат в процесите по изготвяне на докладите и по-широките усилия биха могли да отделят внимание на останалите предизвикателства за анализа и на застъпничеството. Много от тях са свързани с дългосрочната природа на децентрализацията и съответните промени в развитието.

Идентифициране на критерии за децентрализацията, ориентирана към успешно човешко развитие

Годините, от когато процесите на децентрализация са в ход варират от страна в страна. В някои страни децентрализацията може просто да е едва започнала; в други тя може да се проточи десетилетия наред. В първия случай налице е необходимост човешки процеси на развитие масови, включително да идентифицира ясен набор критерии, за да бъде тестван успеха на децентрализацията, ориентирана от човешкото развитие, и такива индикатори, които ще бъдат интегрирани в съществуващите национални системи за политически мониторинг.

Оценка на последиците от децентрализацията

Ключово предизвикателство, пред което са изправени повечето екипи на докладите за човешкото развитие и други партньори, включва нуждата от оценка на въздействието на свързаните с човешкото развитие политики на децентрализация във времето, както и да погледне към въздействието на предишните процеси на човешкото развитие. Както за страни, които едва пристъпват към децентрализация, така и към такива, където тя отдавна е в ход, екипите, изготвящи докладите за човешкото развитие и техните партньори, могат да имат полза от по-подробните оценки както за миналите, така и за инициативите за текущата политика.

В най-добрите случаи за екипите на докладите за човешкото развитие това означава да продължат усилията си поне три до пет години след създаването на. Както за националните правителства, така и за донорите, това означава институционализиране и облягане върху редовни, деполитизирани процеси за преглед на постигнатото, които включват обективни оценки на въздействието.

Инвестиране в последващо застъпничество и програми за изграждане на капацитет

Процесите на докладите с най-добро въздействие включват мащабна подготовка; подробни препоръки основани на обсъждания на политически алтернативи и компромиси; добре координирани и добре осигурено ресурсно разпространение, достигане до всички заинтересовани и засег-

нати и застъпнически кампани; и развитието на капацитет за продължаване на прилагането на програмите за по-нататъшна реализация на ключовите политики. Такова устойчиво продължение е от съществено значение за всички доклади, които се опитват да окажат влияние върху промяната в ход. Както органите на централната и на местната власт, така и донорите имат нужда от изявена воля, за да преразгледат публичните инвестиции и приоритетите за техническо съдействие, както и придържаното към плановете задания и да заделят необходимите технически и финансови ресурси през дългосрочен период.

БЕЛЕЖКИ

Към с. 64. Става дума за утвърдени концепции в икономическата наука, колективното договаряне, психологията, социологията и политологията. Някои от тях не са добре познати за неспециалистите у нас, и дори липсва утвърдена и общоприета терминология на български език за тях. „Свободните ездачи“ (free riders) са актьори, които получават по-голям от полагащия им се дял от даден ресурс, или внасят по-малък от очаквания принос в общата цена на създаването му. Проблем на социалната теория и практика е как да се претовърнати подобно развитие, или поне да се намалат отрицателните последици от него (вж. по-погр. Cornes, Sandler, 1996). В икономическата теория, стремежът към изгода (rent seeking) възниква, когато индивид, организация или фирма се стреми към постигане на печалба чрез манипулиране на икономическата среда, вместо чрез сделки и производство на блага. Терминът се свързва исторически с поземлената рента, но в съвременните условия най-често се асоциира със специфични нормативни регулации, налагани от държавата в изгода на определени икономически субекти (вж. по-погр. Dauderstgdt, Schildberg, eds, 2006). В икономическата теория „проблемът на субекта и неговия агент“ (principal-agent problem) се отнася до трудностите, които възникват в условията на непълна или асиметрична информация, когато даден субект наема агент, който да го представлява в определена функция. Възможно е да бъдат приложени редица механизми с цел уеднаквяване на интересите на субекта и на агента, като например дял от печалбата, комисиони, стимули за ефективност, включване на агента като акционер или заплаха за прекратяване на договора. Същият проблем възниква в повечето взаимоотношения между работодател и служител – например, когато акционерите наемат висш изпълнителски персонал на корпорациите. (вж. по-погр. Fukuyama, 1995; Hawkins, et al., 2006). В икономическата теория, терминът „морален риск“ (moral hazard) се отнася до възможността преразпределението на риска (напр. при застраховането, където рискът се прехвърля от застрахования към застрахователя) променя поведението на индивидите – напр. лице, чието автомобил е застрахован срещу кражба, може да не е толкова внимателен и дори да забрави да заключи автомобила си от шофьор, който не е застрахован (вж. по погр. Arrow, 1971). „Непреднамерени последици“ (unintended consequences) са ситуации, когато вследствие от дадено действие възниква резултат, който не е бил (или до голяма степен не е бил) очакван или заложен изначално. Тези резултати може да бъдат предвидени или непредвидени, но те би трябвало да са логични или вероятни последици от действието. Например често се посочва, че ако Версайския договор не беше наложил толкова строги изисквания на Германия, Втората световна война нямаше да се случи. По такъв начин войната е непреднамерено посредствие от Версайския договор (вж. по-погр. Ross, 1996).

Към с. 70. „Джендър“ (англ. gender – грам. род; пол, полова характеристика; мъжественост/женственост). В най-общ смисъл тази категория се употребява за обозначаване на различие то в половата характеристика между мъжко и женско. Въпреки че в англоговорящите страни „джендър“ често се използва като синоним на „пол“, в научните среди и по-специално в културологията, джендър изследванията и все повече в социалните науки изобщо, терминът „джендър“ се използва повече като социален конструкт за разлика от биологическия смисъл на категорията „пол“. В някои езици (напр., славянските, немски и др.) това е категорията, която на български наричаме „род“, при което съществителните се подразделят на „мъжки“, „женски“

и дори „среден“ или „неутрален“ – често без непосредствена връзка с буквалния смисъл. По подобен начин в различните езици на редица явления се приписват „мъжки“ или „женски“ характеристики, което произтича от своеобразна конвенция по аналогия с мъжкото и женското тяло или като резултат от някакви социални норми. Дженсър изследванията наблюдават особено на ролята на жените в социалното развитие, която намира особено широко признание в подходите към националното и международното развитие, които се фокусират върху равенството на половете и особено акцентират на равнопоставеността и участието в най-широк смисъл, но в същото време включват разбиране и признание на различните роли и очаквания спрямо различните полове в общността.

АНЕКС: Доклади за човешко развитие, насочени към децентрализацията

Тези доклади са достъпни в електронна форма на сайта: http://hdr.undp.org/reports/view_reports.cfm

Albania 2002 Challenges of Local Governance and Regional Development
Argentina 2002 2002 Contributions to Human Development in Argentina
Armenia 2001 Ten Years of Independence and Transition in Armenia
Benin 2001 Regional Development and the Challenges of Decentralization
Bosnia and Herzegovina 2006 Better Local Governance
Bulgaria 1999 Trends and Opportunities for Regional Human Development
Bulgaria 2000 The Municipal Mosaic
Bulgaria 2002 Municipalities in the Context of Districts
Chile 1996 Decentralization
Ecuador 1999 Decentralization
El Salvador 2001 Desarrollo Humano
Egypt 1997 Public Spending
Egypt 2003 Local Participatory Development
Egypt 2004 Choosing Decentralization for Good Governance
Haiti 2002 Governance for Human Development
India 2002 Using the Power of Democracy for Development
India 2004 West Bengal Human Development
Indonesia 2001 Democracy and Human Development in Indonesia
Indonesia 2004 The Economic Arithmetic of Democracy
Kazakhstan 2002 Rural Development in Kazakhstan: Challenges and Prospects
Kosovo 2004 The Rise of the Citizen: Challenges and Choices
Kyrgyzstan 2001 Democratic Governance: Alternative Approaches to Kyrgyzstan's Future
Lao PDR 2001 Advancing Rural Development
Libya 2002 Decentralization
Macedonia 2004 Decentralization for Human Development
Madagascar 2000 The Role of Governance and Decentralization in Poverty Reduction
Moldova 2003 Good Governance and Human Development
Mozambique 1998 Growth Equity, Poverty and Human Development
Nepal 2001 Poverty Reduction and Governance
Pakistan 2003 Poverty, Growth and Governance
Palestine 2002 Community Participation in Local Government and Development
Peru 2005 Finding Opportunities for All Through Competitiveness
Poland 2004 Working Out Employment
Romania 2003-5 Local Governance for Human Development
Russia 1998 Regional Disparities
Russia 1999 Implications of the Financial and Economic Crisis of 1998
Thailand 2003 Community Empowerment and Human Development
Ukraine 2003 The Power of Decentralization
Uzbekistan 2005 Human Development and Decentralization
Venezuela 1998 Decentralization and Human Development
Venezuela 1999 Public Spending and Decentralization

ОСНОВНИ РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗСЛЕДВАНЕТО

Духомир Минеv, Мария Желязкова

ИЗСЛЕДВАНИТЕ ОБЩИНИ

В първия етап от изследването бяха обхванати 31 общини. Списъкът им е следният:

Община	Общо населени места
Кърджали	118
Момчилград	49
Ардино	53
Кирково	73
Опака	6
Омуртаг	43
Търговище	44
Разград	19
Завет	7
Исперих	23
Алфатар	7
Дулово	27
Ситово	12
Каолиново	16
Никола Козлево	11

Община	Общо населени места
Нови пазар	16
Тервел	26
Ветово	11
Две могили	12
Айтос	17
Руен	42
Хасково	37
Минерални бани	12
Гоце Делчев	13
Якоруда	8
Сатовча	14
Белица	13
Доспат	8
Мадан	44
Асеновград	29
Провадия	25

Обща картина на състоянието на изследваните общини. В две трети от изследваните 31 общини стойностите на Индекса на човешкото развитие са по-средните за страната, като осем от тях заемат място след 200 при всичко 262 общини. В останалата една трета от изследваните общини, тези стойности са над средните за страната.

ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ НА ОБЩИНИТЕ С НИСЪК, СРЕДЕН И ВИСОК ИНДЕКС НА ЧОВЕШКО РАЗВИТИЕ (за страната и от изследваните общини)

Равнище според Индекса на човешкото развитие	За страната (%)	Изследваните общини (%)
Висок	34,35	19,35
Среден	34,35	22,58
Нисък	31,68	58,06

При това постигането на икономически растеж не намалява съществено неравенствата – както между регионите, така и между различните доходни групи: в периода 2000-2002 г. девет от изследваните общини са влошили състоянието си, слизайки в по-ниско равнище, и само три са го подобрили.

Картината по отделните компоненти на Индекса на човешко развитие (БВП, очаквана продължителност на живот, образователен индекс) е следната:

1) БВП: 16 от изследваните общини са с нисък ранг според БВП; 9 са със среден и едва 6 са с висок ранг.

2) Очаквана продължителност на живота: 15 общини са с нисък ранг по този показател; 6 са със среден и 10 са с висок.

3) Образователен индекс: 19 общини са с нисък ранг по образователен индекс; 8 са със среден и само 4 са със висок.

Важно значение, а може би и решаващо за състоянието и развитието на изследваните общини има фактът, че в тях силно доминират малки населени места. От гледна точка на разположението на населението може да се каже, че то е изключително разпръснато в много на брой, но с малобройно население общини. Това ясно се вижда от данните за големият брой и дял (63.8%) на населените места с брой на жителите под 500 и под 100 (вж. Таб.).

Тази ниска концентрация на населението има негативно влияние върху развитието на общините.

Едната причина за това е, че разпръснатото и малобройно население не само затруднява предоставянето на редица базисни социални услуги, които хората в тези общини могат да получават, но и води до непрекъснатото редуциране на предоставяните услуги. Универсалните нормативи за социални услуги, разработвани централизирано, са просто непригодни за силно разпръснатата инфраструктура на голяма част от изследваните общини. Особено ясно проличава това в случая с норматива на МОН за издръжка на един ученик, който просто е неприложим в условията на някои от общините.

Още повече се усложнява този проблем от начина, по който са формирани границите на общините (населените места, принадлежащи към един или друг общински център). В някои случаи населени места са отнесени към общински център, който отстои на прекалено голямо разстояние от тях – в община Ардино, напр. селата Русалско, Доуранци, Гайдарци и др. са на около 70 км. от общинския център. Много селски селища се намират на 30-40 км от общинския център. При съществуващият транспорт, пътна мрежа и жизнен стандарт, хората от тези селища са практически откъснати от центъра и пътуването до него създава сериозни проблеми при получаването на различни услуги. Достатъчно е да се има предвид, че спешна медицинска помощ има например само в общинския център и отдалечеността на населените места практически анулира възможността да се получи наистина спешна помощ.

Населени места под 500 жители – брой:

Община	Населени места – общо	Населени места под 500 д.	Населени места под 100 д
Кърджали (Кър)	118	107	41
Момчилград	49	47	16
Ардино	53	47	27
Кирково	73	62	21
Опака (Тър)	6	-	-
Омуртаг	43	32	7
Търговище	44	25	2
Разград (Раз)	19	6	-
Завет	7	-	-
Исперих	23	9	-
Алфатар (Си)	7	5	-
Дулово	27	6	-
Ситово	12	5	1
Каолиново (Шу)	16	3	2
Никола Козлево	11	6	-
Нови пазар	16	10	2
Тервел (До)	26	15	7
Ветово (Ру)	11	1	-
Две могили	12	4	1
Айтос (Бу)	17	8	-
Руен	42	18	2
Хасково (Ха)	37	20	1
Минерални бани	12	6	-
Гоце Делчев (Бл)	13	5	4
Якоруда	8	1	-
Сатовча	14	5	-
Белица	13	8	2
Доспат (См)	8	1	-
Мадан	44	40	24
Асеновград (Пл)	29	16	10
Провадия (Ва)	25	15	3

Другата причина за негативното влияние на разпръснатите населени места върху развитието им е, че посочената особеност води до специфичен тип управление, особено що се отнася до избирането на общинския кмет. В крайна сметка ниската концентрация на населението значително ерозира потенциала за развитие на посочените общини.

Все пак трябва да се отбележи, че дялът на населените места с по-малко от 500 жители (63.8) не е много по-различен от средният за страната – 65.6 %. Но населението в изследваните общини бързо се доближа-

ва до средното за страната състояние и при тази динамика ще го надмине. Това показват данните за интензивното намаляване на населението, дължащо се на напускане на общините (миграция) и на отрицателен естествен прираст. Средната стойност на намаляването на населението в страната за периода между двете преброявания (1992г. и 2001г.) е 7 на сто. Средните стойности на намаляване на населението в изследваните общини са по-високи – 9,69%, но има общини, в които намаляването на населението надхвърля 20%. С най-голям относителен дял е намаляло населението в област Кърджали и близкия Мадан (напоследък Кърджали отбелязва незначителен естествен прираст).

Вторичен тип миграция е тази от малките населени места към общинските центрове. В някои случаи тази миграция изостря още повече проблема със заетостта и създава допълнителен проблем с жилищата (Ардино). Общините обаче не винаги са склонни да правят опити за решаването на жилищния проблем. Поради това този тип миграция се превръща в етап от миграцията за напускане на общината въобще.

Освен с миграцията – преместване в друго населено място, населението реагира на кризата в изследваните региони и с „капсулиране“ в своите натурални стопанства (производство на продукция за собствено потребление) и временна трудова миграция на трудоспособното мъжко население.

Интензивно обезлюдяване означава, че населени места и общини се приближават към момент на прекратяване на своето съществуване.

Обезлюдяването води до невъзможност да се поддържат както базисни услуги, които правят възможен животът на хората в населените места, така и някаква икономическа активност, която генерира парични доходи за населението. Без базисните услуги и без доходи-генериращи дейности, единствената перспектива е по-нататъшно обезлюдяване и изчезването на населени места.

Нивото на безработицата не само е по-високо от средното за страната, но и се стимулира стабилизирането ѝ поради адаптацията на населението към нея чрез допълнително от производството на продукция за собствено потребление и други неформални икономически дейности.

Икономиката в тези региони, която без друго не беше високо индустриализирана, през прехода бе подложена на силно деиндустриализиране и основен отрасъл отново се оказа селското стопанство, но в много по-голяма степен. Производството на тютюн си остава основна сфера на заетост на голяма част от населението, ангажирано в селското стопанство. Опитите да се разнообрази сферата на заетост и да се отслаби високата зависимост от тютюнопроизводството като се въведе производство на етерично-маслени култури и други, са вяли и не особено успешни. Инвестициите в промишлени предприятия са незначителни, включително и в шивашката промишленост, която е широко застъпена. В тези региони и общини обикновено няма значими природни ресурси, а което е по-важно, няма и значими производствени мощности, които може да бъдат използвани ефективно. Индустриалните мощности в тези ре-

зиони в миналото бяха второ- и третостепенни клонове на предприятия-майки от индустриалните центрове, а от друга страна – бяха сравнително малки по размер с незначителни материални активи. Не по-малко важно е, че основната част от тях бяха създадени до голяма степен по социални съображения – за да осигурят заетост на населението. Всички тези източници на заетост и доходи за местното население и „стълбовете“ на местната икономика просто изчезнаха през прехода.

Търговията е в упадък, туризмът почти не съществува, въпреки че с него се свързват големи надежди за подобряване на икономиката.

В частния бизнес силно доминират гребните и донякъде средните предприятия. Кооперативите обикновено са в твърде лошо състояние – те или не съществуват или са ниско ефективни и не допринасят за подобряване на заетостта и доходите на населението. И това е един от ключовите проблеми на икономическото развитие на тези региони. По този повод възниква един важен въпрос, който се състои в това, че някои от изследваните общини представят съвсем друг и доста успешен пример за управление и функциониране на кооперативите. От този позитивен пример може да се заключи, че кооперативите нямат неизбежно „вградени“ дефекти, които ги правят априори неспособни да бъдат икономически и социално ефективни форми на организация на икономическа активност, въпреки че по идеологически и политически причини често им се приписва такава неспособност.

Споменатият позитивен опит на някои общини показва обратното: кооперативите и различните други форми на сдружения имат огромен потенциал за постигане на развитие и подобряване на условията на живот, но този потенциал не се използва.

Основната причина за ниската ефективност на кооперативите е лошото им управление – кооперативите често, дори обикновено са подложени на значими злоупотреби от управлението им, като членовете не разполагат с достатъчно механизми за контрол върху управлението и за санкциониране на нарушенията. Това състояние, от своя страна, се дължи на лошата нормативна рамка, която не позволява да се изгради ефективна система за управление на кооперативите (по-точно – за контрол от страна на членовете върху управлението на кооператива) и така се оставят достатъчно вратички за извършване на нарушения. Нещо повече – неефективната съдебна система почти гарантира безнаказаност на извършителите на подобни нарушения, а и пострадалите нямат достатъчно опит, знания и средства, за да водят съдебни дела.

От друга страна, лошото управление и неефективността на кооперативите увеличава недоверието на хората към тях, а и въобще към всякакви форми на сдружения. Високата степен на недоверие (ниският социален капитал на населението) не позволява да се използват обещаващи възможности за развитие.

Редуцирането на възможностите за развитие намира най-конкретен израз в нежеланието на хората да създават обединения, които биха улес-

нили получаването на средства по някои от европейските програми. Но въпреки опитите в някои общини (Ардино и др.) да се стимулира създаването на земеделски сдружения, чрез които може да се получат безвъзмездни помощи или кредити, по-голямата част от населението отказва да взема участие в такива сдружения. Причината за това е най-вече недоверието, породено от горчив опит в миналото. Това произтича от две основни сфери – неуспешните кооперативи (кооперации), в които са ставали злоупотреби и неуспехи на местно управление (понякога злоупотреби, понякога работа за „частни ползи“, а понякога – обикновена нечувствителност към проблеми и интереси на местните общности). Ето защо намирането на начини да се преодолее недоверието към такива сдружения крие сериозен потенциал за привличане на средства и постигане на развитие в повечето от изследваните общини.

Позитивната специфика на управлението на общините със смесено население

В някои от изследваните общини прозира специфичен модел на местно управление. Той се основава именно на смесените етноси, особено когато смесването е високо (когато различията в дяловете на различните етноси от цялото население на общината са незначителни). Затова може да се каже, че тази специфика е главно ефект на смесеното население в комбинация с неговата представеност в местните органи (главно общините) на управление. Става въпрос за това, че нивото на реална отговорност, чувствителност към проблемите на местните общности и дори прозрачност на местното управление, не като правило, но все пак често, изглежда е по-високо от това в общините с етнически хомогенно или слабо смесено население. Най-ясен признак за това състояние е липсата на онези видими признаци за разруха, които в други региони са характерни за състоянието на обекти, които са били предназначени за обществено ползване и са били държавна, общинска или кооперативна собственост преди прехода – най-често елементи на инфраструктурата. Освен това в някои от изследваните общини достъпът на жителите до местното управление и възможността им да влияят при вземане на решения средно взето изглеждат по-високи в сравнение с други общини.

Вероятно основната причина за това е, че в такива общини населението е раздробено на повече групи, които са представени в местното управление, а местната политическа система повече наподобява демократичните плуралистични системи, основани на автентични, изразяващи различни по характера си интереси, политически сили. В такива условия се забелязват признаци на съперничество и взаимен контрол между местни елити, а дистанциите между местното управление и контролиращи го елити, от една страна, и местните етнически общности, от друга страна, изглеждат относително по-малки.

Разбира се, значението на тази специфика не трябва да се преувеличава. Тя не означава, че липсват коалиции на местни елити от различни

Общини със смесено население – съпоставяне на данни

Общини	Население – брой (хи.л.)	Бюджет-изпълнение (хи.л.лв.)			% 2000/ 2002	Неразплатени разходи 2002г.
		2000	2001	2002		
Момчилград	24,1	3978,	4112,7	5626,7	141,4	651,9
Ардино	15,7	4207,5	3871,7	5657,4	134,5	359,2
Кърджали	80,9	18503,1	14439,4	19621,8	106,0	1949,1
Кирково	25,2	5940,9	5223,4	7615,9	128,2	695,8
Завет	12,8	2698,1	3057,3	3882,1	143,9	286,5
Исперих	28,3	5983,9	6361,	7699,	128,7	224,
Разград	63,4	16224,	12399,	14887,6	91,8	507,9
Опака	8,3	1867,5	1769,4	2417,6	129,5	246,3
Омуртаг	30,7	6711,4	7055,4	9019,9	134,4	0
Търговище	74,	15605,7	14642,4	17325,5	111,0	240,6
Дулово	31,7	6913,8	6236,9	8595,7	124,3	181,7
Алфатар	4,	821,	853,8	1232,8	150,2	105,7
Ситово	7,1	1343,1	1229,7	1656,4	123,3	56,5
Каолиново	17,	2827,	3189,5	4254,4	150,5	187,8
Н.Козлево	7,6	1820,2	2163,2	2693,7	148,0	51,8
Нови пазар	23,6	4397,4	4669,3	5842,1	132,9	298,7
Ветово	19,1	3460,4	3928,2	5232,7	151,2	181,7
Две могили	12,1	2219,5	2462,3	3351,1	151,0	179,4
Руен	30,2	4321,6	4644,2	5880,8	136,1	112,4
Айтос	33,7	4950,2	5883,	7060,1	142,6	266,8
Тервел	19,5	3636,2	4003,2	5434,4	149,5	0
Мин.бани	7,	2147,9	2078,4	3023,6	140,8	76,3
Хасково	106,5	23880,3	20163,9	25924,5	108,6	1232,6
Белица	9,9	2238,7	2076,5	2904,4	129,7	56,8
Г.Делчев	33,5	7108,1	6444,1	9701,	136,5	1179,9
Саговча	17,8	3885,7	4031,9	4964,4	127,8	0
Якоруда	11,1	2296,9	2186,9	3459,8	150,6	11,7
Провадия	26,7	5163,2	5289,9	7370,4	142,7	522,5
Доспат	10,3	2343,7	2739,5	3344,6	142,7	0
Мадан	15,	3830,8	4101,3	5588,1	145,9	52,2
Асеновград	72,3	13314,	11856,4	14122,1	106,1	405,2
Всичко	879,2	184639,8	173163,6	225390,9	122,1	10321,2
% отн. Дял	10,7	8,5	8,2	9,4	111,3	9,1

политически сили, които използват властта в свой икономически интерес, нито пък, че въпросната специфика е превърната в сериозен източник за постигане на местно развитие, но при равни други условия, все пак е определено предимство, особено на фона на някои други общини.

Посочената специфика на смесените общини влияе върху процеса на вземане на решения. Понякога вземането на решения, вкл. изработването на плановете и проектите изглежда сравнително усложнено – в такива случаи съгласуването на различните интереси е по-сложен и по-бавен процес. Понякога кметовете се оплакват, че това не само затруднява, но дори блокира вземането на решения. Но положителната страна е, че в тези случаи взаимният контрол между политическите сили на местно ниво се оказва много по-силен. При наличието на консенсус обаче един плюс за смесените общини в тези случаи е, че подети от тях инициативи имат шанс да получат по-голяма подкрепа (чрез повече от един партийни канали) на следващите и по-високи нива за тяхната оценка.

Очертаните позитивни аспекти на местното управление в смесените общини обаче не допринасят съществено за подобряване на състоянието на тези общини. То си остава незадоволително. Обяснението за това състояние е, че причините за кризата на тези общини не са в тях, а на макроравнище – в нормативно-институционалния дизайн и организацията на механизмите за развитие, в държавната политика.

Нещо повече, шансовете им да се измъкнат от тежката икономическа ситуация са твърде ограничени. Причините за това се разглеждат по-нататък.

За целта на анализа сме подготвили таблица за изпълнението на бюджета и неразплатените разходи за периода 2000-2002 г. по отчет на общините. Показани са данни за 31 общини със смесено население и техният дял от всички 263 общини в страната, за периода 2000-2002 г. Населението на тези общини представлява 11% от общото население на страната.

СЪСТОЯНИЕ И РОЛЯ НА НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ

*Духомир Минеv, Мария Желязкова
(с участието на Ст. Николов)*

Развитието на неправителствения сектор в изследваните общини страда от общите проблеми на Третия сектор и в същото време е твърде разнообразно и нехомогенно. Ясно се очертава ниско равнище на участие, което включва слаба склонност на местните общности да създават хомогенно мнение за работата на местните администрации; да изразяват това мнение; да влияят върху процеса на вземане на решения. Ниската склонност към участие се дължи на липсата на традиция и опит, на време и средства, на неадекватна нормативна рамка и на нежелание на политически структури и местно управление да приемат по-висока степен на участие. Важно е да се отбележи, че ниското ниво на участие (при вземане на решения) се корени в ниското ниво на определена форма на участие – политическо участие. Може да се каже, че местните общности се оказват с доста ограничена роля още на етапа на изборите на местното управление. Затова по-нататък специално се разглежда и този проблем.

Важно развитие в света на неправителствените организации у нас през последните десетина години е разбиването на преобладаващия централизиран модел, при което огромният дял от тези организации – повече от половината – беше съсредоточен в София, около една трета – в областните центрове, и останалите – в по-малки населени места (вж. по-подр. Николов, 1997: ; Nikolov, 2007:).

Заедно с традиционните местни средища на просвета и култура, този път окончателно откъснати от държавата-майка и опекун – читалищата, възникнаха и много самобитни местни граждански инициативи, имащи за цел да подобрят цялостното благоустройство и обществен живот в селището или отделен негов елемент – местен музей, оркестър, традиционен празник или фестивал. По този начин инициативите придобиха действително граждански характер, освободиха се от казионщината и показността, започнаха да се превръщат в истински партньор и опонент на градските власти. Тежък недъг на много от тези организации си остава паразитирането върху чуждо (най-вече чуждестранно) финансиране и неспособността в една наистина враждебно и подозрително настроена среда да намери устойчиви местни източници за поддръжка. Така с изтеглянето на Американската агенция за чуждестранна помощ (USAID) и повечето американски организации много техни „отрочета“ се оказаха изчерпани и обречени. Заедно с това едно по-ново поколение мес-

тни организации, възникнали не в резултат на написана в Брюксел, Лондон или Вашингтон програма, а здраво свързани с конкретни местни проблеми, демонстрираха жизнеспособност. Такива са множество организации в сферата на защитата на околната среда, въпреки опитите да бъдат представени като хипита и наркомани, т. нар. бизнес инкубатори, оказващи съдействие на местните фирми и бизнеси, както и редица организации в социалната сфера, защитата на децата и жените и т. н. Хубави примери и добри практики в това отношение има в Бургас, Варна, Сливен, Ямбол, Русе, Плевен, Добрич и много други места.

Неправителствените организации преживяха и друго вредно и насочващо ги в несвойствена сфера увлечение – противопоставянето им на политическите партии и опитът чрез т. нар. „граждански сдрусжения“ да се прикрие чисто партийно-политическа дейност.

Прегледът на НПО в изследваните общини показва, че в повечето от тях има или е имало (например Тервел) регистрирана някаква неправителствена организация. Същевременно ситуацията варира от отсъствие на каквото и да е НПО (например в Опака) до множество неправителствени организации (например 90 в Хасково). Факторите, които определят количеството неправителствени организации, както и степента на тяхната активност са разнообразни, но изглежда са пряко свързани с големината на общината и наличието на влиятелни местни политически структури. Това не е за учудване, ако имаме предвид спецификата на финансирането на Третия сектор и силната зависимост на това финансиране от други „механизми за уреждане“ на представяните проекти. Крайно лошото състояние на Третия сектор и особено – наличието на порочни мрежи за разпределение на средствата, поддържащи високи нива на корупция, които при това са под силно влияние на политически структури, водят до това, че в общините и населени места със „слаби“ политически структури НПО също са слаби или просто не съществуват.

Разнообразни са и взаимодействията на неправителствените организации с общинските ръководства. Обикновено успешните работят с общината, дори често са тясно свързани и даже са иницирани от членовете на общинското ръководство (например в Дулово има едно НПО и то е на кмета). Като цяло в изследването се потвърди, че неправителствените организации в България използват главно три основни средства за постигането на целите си: „Осъществяват се най-вече проекти, свързани с обучение, разпространение на информация и благотворителност. В този смисъл може да се твърди, че неправителствените организации в България до голяма степен са типични доставчици на услуги – главно образователни и квалификационни“ (Минев: 35-36). Екипът на изследването намира достатъчно основания за обобщението, че „НПО в България са формирани като предпоставка за развитието на социални предприятия. Те играят съществена роля за коопериране на съществуващите ресурси: човешки, финансови, материални. Набират скорост структурирани организации, осигуряващи обществени блага и стоки. Но нито нормативна-

та рамка, нито спонтанните практики са адекватни на потребностите от действително развитие на социални предприятия в страната” (пак там: 38). Съществуващите неправителствени организации, следователно, могат да бъдат разглеждани повече като прототип, неосъществен докрай проект на организации от социалната икономика, които следват „спецификата на икономическото реструктуриране и по-силните икономически тенденции”. Оформиленият се двуполусен социално икономически модел с „масова бедност, включително така наречените работещи бедни и много тънък слой от много богати...”, напомнящ наблюдаваното в Латинска Америка (пак там: 39). Наличието на подобен модел е пречка пред усилията за реализирането на успешни социални предприятия.

ПОЛИТИЧЕСКО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО НА ОБЩИНИТЕ

Оля Дейкова

Националното сдружение на общините – единствената национално представителна организация на местните власти

В политологичната и социологическата литература се приема, че едно от измеренията на политическата демокрация и самостоятелност на общините (местните власти) е степента на тяхното представителство в централните органи на управлението и властта. Това всъщност е степента, в която те могат да оказват влияние върху централните органи на държавната власт и управление при осъществяването на тяхната законодателна и административно-управленска функция и при формирането на правителствената политика и стратегия в сферата на отношението между централните и местни органи на управление.

В тази връзка трансформациите в държавното регулиране – от централизирано към децентрализирано – са свързани и с усложняване на „политическите връзки“ и отношения (взаимодействия) между централните и местни органи на властта и управлението. Това намира израз в изграждането на специални институти и структури за осъществяване на „междуправителствените“ връзки – централни и местни. Създадени са специални органи (и организации) и „процедури“ за съгласуване и координиране на „вертикалните“ връзки с държавния апарат.

Институционализираните структури за координиране на системата от връзки и отношения между централните и местни органи на властта са на равнището на изпълнителната и законодателната власт. Налице са и специализирани органи за представителство на интересите на общините пред централните власти.

На правителствено (административно-изпълнителско) равнище това е Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ). В определена степен с такава функция е натоварено и Министерството на държавната администрация. На президентско-административно равнище се създава постоянен „съвет на президента по местното самоуправление“. В Министерството на финансите съществува „Управление (отдел) по проблемите на местното самоуправление (административно-бюджетно управление).

В законодателния орган на страната – Народното събрание – е формирана Комисия по местното самоуправление, която осигурява законодателната рамка на местното самоуправление и неговата връзка с централната власт.

Тук само ще вметнем, че тази структура може да се усложни като се използва опита на развитите демокрации. Например в САЩ през 1981 г.

Р. Рейгън създава „Президентски съвещателен комитет по местното самоуправление“. В състава му влизат чиновници от президентската администрация, министри, сенатори, конгресмени, губернатори, кметове на градове, представители на частния бизнес²³ (Muchmore, L. 1987:73). Целта е да се изработи политика за нов федерализъм и териториално самоуправление. Нещо, което показва, че проблемът за самостоятелността на местното самоуправление е процес, който постоянно се развива и усъвършенства и протича стъпаловидно и при развитите демокрации...

При всички случаи ролята на тези институционализирани структури в държавата е да опосредстват влиянието на местните управи при изграждането на правителствената политика в сферата на отношението между централното и местно управление.

Ползата за местното самоуправление би следвало да се състои в постоянното хармонизиране на отношенията между правителството, парламента и общинското самоуправление, като последното засилва своето влияние по отношение на централните органи на властта и управлението. Резултатите от това ще спомогнат за усъвършенстване на разпределението на правомощията между централната и местна власт; за усъвършенстване на законодателната рамка на тези отношения и на местното самоуправление в частност; за оптимизиране на задълженията на държавата, от една страна, и на действителните ѝ отговорности – от друга; за хармонизиране на правомощията и задълженията на местното самоуправление.

Наличието на институционализирани структури в централната власт по проблемите на местното самоуправление съдържа потенциал за съобразяване с интересите на местните органи на управление при изграждане на държавната политика по проблемите на общината – икономически, социални, културни.

Влиянието на общините (чрез народните представители, различните комитети и комисии) може да се осъществява по всички проблеми, свързани с отношенията между централната и местната власт, т. е. по балансирането на сложната структура от правомощия на централната и местна власт, също и финансовата ангажираност на централната власт с редица програми и проекти на местно равнище.

Могат да се изградят съответни комисии (с консултативни и аналитични функции). Представителството в тези комисии на местните управи (например асоциацията на кметовете, на общините) може да осигури в изводите и препоръките да се отразят интересите и на местните управи и общности. Това има значение в една политическа система, в която със съответни препоръки се съобразяват централните органи на управлението и законодателната власт.

Второто равнище на политическа самостоятелност е т.нар. система за представителство на интересите на местните управи на рав-

²³ По-погр. вж. Lynn Muchmore (1987). Evaluation of State Planning. Washington, DC, цит. от: Воронков, 1989.

нището на централните органи на властта – изпълнителна и законодателна. С други думи това е системата за осъществяване на политически натиск от страна на местното управление върху правителството и законодателния орган. Предпоставка за това е начинът на формиране на Народно събрание, при който се отдава значение на регионалния принцип (представители на определени изборителни райони).

Важни органи за представителство и за отстояване на интереси – политически, икономически и социални – на местното самоуправление пред централната власт са различните общонационални организации на ръководствата на общините. Такова е *Националното сдружение на общините в Република България*. Може да се формира и национално сдружение на кметовете и гр. Ръководствата на такива сдружения имат седалища в столицата, за да могат да установяват контакти и лобистка дейност в структурите на правителството и народното събрание; да организират срещи и контакти на ръководствата на общините с министри и депутати.

Националното сдружение осъществява изследователска и анализаторска дейност във връзка с междуструктурните равнища на управление в конкретни сфери – икономическа, културна и гр. – и подготвя доклади и препоръки.

АДМИНИСТРАТИВНА СТРУКТУРА НА НСОРБ:



Чрез такива сдружения (и асоциации) местните органи на управлението изграждат обща стратегия към правителството и законодателството и могат да оказват по-организиран „политически натиск“.

Между изпълнителните и законодателните органи на гържавната власт трудно се осъществява единна и последователна политика в отношенията между централната и местната власт, в оптималното разделение на техните правомощия по контрола и регулирането на съответните сфери на дейността.

Поради концентрацията на власт от управляващото мнозинство общините с управи (кметове) от опозиционна партия разполагат с намалено влияние над правителството и парламента във връзка с гържавното субсидиране на определени икономически и социални програми. Субсидии-

те често се определят от „партийни показатели“ на общините. Това твърдят и кметовете, и депутати от опозиционни партии. В тази връзка може да се твърди, че „представителството“ не е справедливо и равнопоставено за всички общини. Техният капацитет за натиск е различен в зависимост от управляващото мнозинство.

Много често правителството или парламентът приемат противоречиви и непоследователни решения, които дори се отклоняват от обявените общи фундаментални стратегии и програми, от съществуващите качествени икономически и социални анализи. В тази връзка може да се направи изводът, че дори когато е налице висока степен на определеност (чрез информация), правителствата могат да се дистанцират от нея в името на други цели и да не се възползват умишлено. Причините за това са различни. Една от тях е причината за преследване на „конюнктурни съображения“ или „политически изгоди“, както твърдят кметовете и депутати. Това е резултат от въздействието върху правителството и парламентарното мнозинство от страна на „влиятелни групировки за натиск“, между които и влиятелни местни икономически групировки и бизнесмени; влиятелни местни партийни функционери и др. (твърдят кметовете и депутати от опозицията). Един пример за аномалия при конкретни решения, свързани с отношението между централна и местна власт е, когато финансирането (субсидирането) на определена дейност, която е ангажимент на правителството е свързано с обширни правителствени програми и стратегии.

Аномалиите са много. Тук ще посочим една основна. Всъщност тя се изразява в амбивалентността на децентрализацията, която се изразява в негативни резултати. Например дисфункцията на дейността на определен орган, чийто контрол е прехвърлен (преотстъпен, делегиран) върху общинската управа. В това число са общинските училища и болници. Техният финансов контрол е преотстъпен на общините. Те съответно са натоварени и с конкретни отговорности. Същевременно държавните органи отнеглят своите отговорности. Но успоредно с това местните органи не разполагат с достатъчно ресурси, за да могат да осъществяват своята отговорност. Затова кметовете твърдят, че тази самостоятелност е „коварство“ и „въвлечане“ в отговорност без да им се доставят правомощия да изграждат бюджети на съответните учреждения със средства от държавния бюджет, а също и местни средства. С други думи претопствват им се задължения и отговорности, а не истински правомощия.

Институционализирани форми за представителство на общините пред централните органи на властта и управлението

Националното сдружение на общините в Република България е най-значимият колективен орган за представителство на интересите на общинските власти пред органите на централната власт.

Представителството на общините се осъществява чрез участието на НСОБ в разнообразни структури на централното равнище на вла-

стта и управлението. Формата на участие се състои в конкретни дейности по разработване на програми и решения; контакти и участие чрез преговори; представяне на становища по законопроекти и подписване на протоколи по проблеми, касаещи общините и местното самоуправление.

За тази цел НСОРБ участва като активен партньор в различни структури на централно равнище на властта и управлението на основание на различни клаузи от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация. Сътрудничеството на Сдружението се урежда например чрез различни споразумения с МС. Такова е Споразумението за сътрудничество между МС и НСОРБ от декември, 2001г.

Структурите, в които участва НСОРБ, са работни групи на централно равнище за решаване на определени проблеми, свързани с общините и местното самоуправление, конституирани с решения на МС. В тези работни групи Сдружението сътрудничи в зависимост от обсъжданите проблеми, касаещи общината с различни отрасли министерства, Министерството на финансите, Народното събрание (Комисията за местно самоуправление) и други ведомства.

Сферите на дейността обхващат изработването на Концепции за финансова децентрализация, изработването на Програма за реализацията на концепцията; изпълняване на функции на координация по изпълнението на предвидените мерки и мероприятия в Концепцията за финансова децентрализация и в програмата за реализацията ѝ. Сдружението е партньор в работни групи, сформирани за подготвяне на Предложения във връзка с осъществяваните промени в законово-институционалната система на страната, засягащи местното самоуправление и администрация.

По-внимателният анализ на хронологията от дейности, мероприятия и форми на участия на НСОРБ посочва, че този представителен орган на общините е достатъчно добре инкорпориран във функционирането на държавното управление. Това му дава достатъчно добри позиции и възможности да представя и защитава интересите на местните органи на управление и на местните общности. С други думи на НСОРБ, съответно на общините им е предоставена възможност да участват при вземането на важни решения, които засягат пряко техните интереси и да оказват влияние и натиск върху централните институти на държавата.

Проследяването на хронологията на дейностите, контактите и участията на НСОРБ ще ни посочи достатъчно разгърнатата технологията на осъществяването на представителство на общините. Ще ни посочи и някои резултати от действията на НСОРБ.

Хронология на дейностите на НСОРБ във връзка с проблемите на финансовата децентрализация

1. 11.11.2001 г. Подписано е споразумение за сътрудничество между МС на РБ и НСОРБ за последователно осъществяване на децентрализация в управлението и увеличаване на финансовата самостоятелност на общините.

2. 12.02.2002 г. Приети са Правила за провеждане на консултации между министъра на финансите и НСОРБ по чл. 37 от закона за общинските бюджети.

3. 19.02.2002 г. Прието е Решение на МС №96 за бюджетната процедура за 2003 г.

4. 11.03.2002 г. Прието е решение на МС №138 за създаване на работна група за разработване на Концепция и Програма за финансова децентрализация.

5. През м. февруари – м. юни 2002 г. НСОРБ провежда 10 дискуссионни форума за изработване на позиция по реформите в основните сфери на общинската дейност. Излъчени са контактни групи за взаимодействие с министерствата и ведомствата. Проведени са работни срещи с техните ръководства.

6. 13.06.2002 г. Прието е Решение на МС №399 за приемане на Концепция и Програма за финансова децентрализация. Работна група, създадена от РМС №138 от 11.03.2002 г. продължава дейността си, като упражнява функции на координация по изпълнение на предвидените мерки и мероприятия в Концепцията за финансова децентрализация и в Програмата за реализацията ѝ.

7. 16.07.2002 г. Със Заповед на министър-председателя на РБ №РД-43 е определен състава на работни групи за разработване на предложение за изменения в ЗОБ, ЗУДБ, ЗКПО, ЗОДФЛ, проектите текстове за включване в ЗДБРБ за 2003 г., ЗМДТ, ЗОС и ЗДС.

8. 01.08.2002 г. Прието е Решение на МС №520 за одобряване на разходни тавани по бюджета за 2003 г.

9. 09.09.2002 г. Работната група, създадена с Решение №138 приема подготвените от работни групи проекти на ЗИД на ЗОБ, ЗМДТ, ЗКПО, ЗОДФЛ, ЗОС и ЗДС.

10. 12.09.2002. Прието е Решение на МС №612 за разделяне на дейностите, финансирани чрез общинските бюджети, на държавни и общински и определяне на стандарти за численост на персонала и стандарти за издръжка на държавните дейности по образование, здравеопазване, социално подпомагане и социални услуги и култура през 2003 г.

11. 30.10.2002 г. – подписан Протокол за договореностите и различията при проведените консултации на основание чл.37 от Закона за общинските бюджети между Министъра на финансите и НСОРБ по проекта на бюджет на РБ за 2003 г. в частта за общините. В него се посочва, че НСОРБ и МФ постигат договореност за подкрепа процеса на финансова децентрализация, но остават принципните различия на двете страни по заложената в Проектобюджет 2003 г. рамка на общинските бюджети.

12. 11-12.11.2002 г. – осъществени срещи на Управителния съвет на НСОРБ с ръководствата на парламентарните сили, синдикатите и министър-председателя. Предоставено официално Становище на НСОРБ, подкрепено от голям брой експертни разработки, доказващи тревогата на НСОРБ за успешния старт на финансовата децентрализация.

13. 13.11.2003 г. – участие в заседание на Комисията по местно самоуправление. Резултат: Прието предложение на НСОРБ за увеличаване на субсидията за капиталови разходи.

14. 15 и 29.11.2002 г. – представени на депутати от всички парламентарни групи Предложения на НСОРБ за промени в Бюджет 2003 г.

15. 20.11-15.12. 2002 г. – ежедневно участие на представители на НСОРБ при обсъждането на проекта за Бюджет 2003 г. в постоянните комисии на Народно събрание.

Функции на НСОРБ за осигуряване на различни форми на представителство. Участие в работни групи за изготвяне на концепции за децентрализация на властта и управлението

Във връзка с изготвянето на нова национална политика по децентрализация на държавното регулиране и контрол и разширяване на самостоятелността на общинските органи на властта и местните общности у нас се изготвят различни документи за тази цел. Изработва се специална Концепция за децентрализация например на общинските бюджети и Програма за нейното изпълнение. В по-конкретен план се изготвя ново законодателство по държавния и общински бюджет, изработват се Споразумения, Програми, Решения на Министерския съвет, предложения за промени в Конституцията на РБ.

Много съществен момент е участието на НСОРБ в работна група, създадена с Решение №138 на Министерския съвет от 2002 г. за изготвяне на КОНЦЕПЦИЯ и ПРОГРАМА за финансова децентрализация по т.3 от същото решение.

Националното сдружение участва и в работната група, създадена с Решение №138 на МС от 2002 г. за упражняване на координация по изпълнението на предвидените мерки и мероприятия в Концепцията за финансова децентрализация и в програмата за реализацията ѝ.

В тази връзка е интересно да видим какво предвижда Концепцията за финансова децентрализация и при изследването да установим до каква степен тя отговаря на реалните потребности на общините и до каква степен действително им осигурява самостоятелност.

Основна цел на децентрализацията е да се предоставят публични услуги по количество, качество и цени, съответстващи на потребностите и съобразени с възможностите на гражданите, на основата на устойчиво и дългосрочно балансиране на разходните отговорности на общините със стабилни приходоизточници и ефективен граждански контрол.

Тази основна цел може да се постигне чрез набор от подцели. По своето съдържание те изразяват набора от правомощия и задължения на общинските управи. Типологиите на същите описват няколко области както на децентрализация така също и на демократизация. На първо място става въпрос за преодоляване на аномалията от предишните години,

която се състои в несъответствие и дисбаланс между приходните и разходните правомощия на общинските управи. На второ място спазване на необходимия баланс на „макро-микро равнище“, който в аспекта на децентрализацията се изразява в съблюдаване на мярката между местния избор, от една страна, и финансовата стабилност на национално равнище – от друга. С други думи става въпрос за по-правилното разделение на функциите между централните и местни органи на властта. Но също така и за въвеждане на критерия за т.нар. „финансова дисциплина“... На трето място спазването на принципа на равнопоставеност (като демократичен принцип) към субектите от публичната сфера. На четвърто място съобразяване с предпочитанията, потребностите и интересите на гражданите като форма на повишаване на представителството на групите от местната общност – важен принцип на демократичността.

В по-разгърнат вид същите подцели се описват по следния начин:

1. Предоставяне на приходни и разходни правомощия на най-близкото до гражданите публично равнище съгласно принципа на субсидиарност;
2. Разходните отговорности съответстват на приходоизточниците;
3. Общините максимално се съобразяват с предпочитанията на гражданите при определянето на вида, обхвата, ресурсното и ефективното предоставяне на общинските публични услуги;
4. Общините развиват и повишават своята компетентност в сферата на финансовото управление и стриктно спазват финансовата дисциплина;
5. Баланс между свободното упражняване на местен избор и необходимостта от финансова стабилност на национално равнище при осигуряване на определени стандарти на услугите;
6. Прозрачност и равнопоставеност към субектите от публичната сфера от страна на държавата;
7. Равностоен достъп до ресурси за осигуряване на минимално равнище на публични услуги.

Финансовата децентрализация отговаря на определени принципи, които са съобразени с цялостната система на финансовите взаимоотношения на всички равнища на публично управление. По-съществени принципи са няколко. На първо място става въпрос за създаване на система от стимули за увеличаване на местните приходи и за укрепване на потенциала в сферата на финансовото управление. Счита се, че това ще допринесе за максимизиране на местната автономност при определяне на характера и съдържанието на общинските услуги. На второ място се цели постигане на опростена структура на финансовите взаимоотношения. На трето място е принципа за строга финансова дисциплина както от централната, така и от местната власт. На четвърто място децентрализираната система на финансовите взаимоотношения създава условия за диференциран подход: за отчитане различията на общините във финансовите им ресурси и управленската компетентност, като дава възможност общините с различен потенциал да се развиват съобразно своите особености. На пето мя-

сто децентрализацията създава условия за засилване на ефективния граждански контрол като съществен принцип на местното самоуправление и демокрация (засилване на властта на гражданите чрез гражданско участие).

Новата Концепция обхваща широк кръг от промени в разделението на функциите на централната и местна власт с цел да се осигури нужната децентрализация.

На първо място е определянето и разграничаването на разходните отговорности на държавата и общините при организирането и предоставянето на публични услуги.

Това се постига чрез:

1. Приоритетно разработване на стандарти за публични услуги, предоставяни от общините в сферата на здравеопазването, образование и социалното подпомагане и финансиране от държавата на възложени на общините държавни разходни отговорности.

2. Възможност на общините за финансиране на допълнителни услуги, включително над държавни стандарти, съобразно местните приоритети.

3. Трайно нормативно уреждане на разграничението по разходните отговорности.

На второ място е определянето на промените при финансирането на възложените на общините държавни разходни отговорности.

Това се постига чрез финансиране от държавата на възложените на общините държавни разходни отговорности чрез система от т. нар. „споделени данъци“, държавни такси и субсидии; чрез осигуряване, с помощта на споделените данъци, на сравнително постоянен размер от средства чрез източник с относително равномерно разпределение, ритмични постъпления и динамика; чрез рационализиране на системата на споделени данъци за подобряване на хоризонталния баланс относно размер, източник и начин на разпределение с отчитане на интересите на всички общини; чрез субсидиите допълват недостига от споделени данъци и държавни такси и са фактор, осигуряващ пълна хоризонтална равнопоставеност по отношение на възложените държавни разходни отговорности.

Съществено място се пада на финансирането на общинските разходни отговорности.

Това се постига чрез следните принципи:

1. Общините финансират общински публични услуги с общински приходи и държавна субсидия при осигурен равнопоставен достъп.

2. Общинските приходи се реализират чрез местни данъци, такси и неданъчни приходи.

3. Държавата не трябва да възлага разходни отговорности за сметка на повишена събираемост или допълнително разкрити общински приходи.

4. Намалението в общинските приходи в резултат на държавна политика се компенсира изцяло.

5. Предоставяне на данъчни правомощия на общините върху местните данъци по отношение на видове, ставки, данъчна основа, облекчения, администриране при зачитане интересите на гражданите (Концепция и

Програма за финансова децентрализация от 13 юни, 2002 г. на Работна група, създадена с Решение №138 на МС от 2002г. с участието на НСОРБ.).

В тази връзка определянето на местните данъци се съобразява с имуществена данъчна основа; възможност общините да налагат различни данъчни ставки; приходите да съответстват на разходните потребности; зависимост от общинския икономически растеж; справедливост и равнопоставеност към данъкоплатците; леснота за ефективно и ефикасно администриране; „видимост“ на данъчната основа; изключване на възможността за „износ“ на данъчната тежест.

При това се възприема принципа за оттегляне на държавата от регулирането на общинските такси при съответни правила за автономия на общините да избират услугите, за които ще налагат такси; определяне размера на таксите при спазване на принципите за пълна или значителна възвращаемост на разходите.

Сфери, в които НСОРБ участва при създаването на програмни документи, подкрепящи финансовата децентрализация

Реализацията на Концепцията за финансова децентрализация се осъществява чрез разработването на програмни документи в лицето на управленска програма за „Стимулиране процеса на децентрализация, местно самоуправление и гражданско участие“; „Споразумение за сътрудничество между МС и НСОРБ (декември, 2001).

Много съществени правомощия за влияние и представителство на НСОРБ са описани в „Споразумението за сътрудничество между МС и НСОРБ“.

Целта на Споразумението е последователното осъществяване на децентрализацията в управлението и увеличаване на финансовата самостоятелност на общините.

Сферите на влияние на Сдружението се конституират като приоритетни направления на сътрудничеството и са няколко. Това е разработване и поэтапно изпълнение на Програма за финансова децентрализация за осигуряване на необходимите по вид и качество публични услуги и повишаване ефективността в управлението на финансовите ресурси при спазване на определени принципи. Те са съответствие между разходните отговорности и приходоизточниците; съответствие между правомощията по приходите и политическата отговорност; съответствие между ползата от дейностите и източника на финансиране; разширяване участието на гражданското общество и местните власти в бюджетния процес.

За целта следва да се осигури: ясно законово разграничаване на компетенциите между централните и местни власти – разделяне дейностите на държавни и общински; постигане на структурно съответствие и трайна балансираност между законово-регламентирани приходи и законово-възложените разходни отговорности на общините; разширява-

не правомощията на общините самостоятелно да определят и управляват приходната и разходната част на своите бюджети; увеличаване данъчните правомощия на общините; определяне на трайна законова рамка за държавните трансфери за общините; разпределяне на субсидиите по общини по ясни, разбираеми и стабилни критерии; създаване на трайни икономически стимули за разумно и ефективно използване на средствата на общините; упражняване контрол от компетентните органи по изпълнението на бюджета само по законосъобразност; привличане на частния бизнес в предоставяне на местните услуги и в дейности по увеличаване на заетостта; разширяване участието на гражданите и техните организации при определяне финансовата и инвестиционната политика на общините.

По-съществените промени в законовата уредба, които осигуряват по-голямата самостоятелност на общините, както и преодоляването на някои фрапирани аномалии, които блокират тяхната дейност могат да се типологизират по съответен начин. Във връзка с определянето и разграничаването на разходните отговорности на държавата и общините при организирането и предоставянето на публичните услуги: а/ преценка на разделението на финансираните от бюджетите на общините дейности чрез подписване на протокол между съответните отрасли министерства, МФ и НСОРБ за разделението на разходните отговорности на държавата и общините при организирането и предоставянето на публични услуги; б/ ясно определяне на ангажиментите на държавата и на общините към неразплатените разходи в зависимост от извършването през предходната година разделение на дейностите; в/ разработване и утвърждаване на програма за постепенно намаляване и ликвидирание на неразплатените разходи в частта им за държавните отговорности в хода на изпълнението на държавния бюджет в предходната година (отразено в нормативен документ „Програма за намаляване на размера на неразплатените разходи“).

Във връзка с финансирането на възложените на общините държавни разходни отговорности. От гл.т. на данъчната схема предложенията за промени в посока на децентрализацията са насочени към привеждане в съответствие на разделените правомощия и задължения между държавата и местната власт, които до сега се отличаваха с големи аномалии и дисбалансираност. Става въпрос още по-точно за финансирането на възложените на общините от държавата „разходни отговорности“. Те са следните: а/ Разработване и утвърждаване на програма за постепенно намаляване и ликвидирание на неразплатените разходи в частта им за държавните отговорности в хода на изпълнение на държавния бюджет за 2002 г. Отменяне на „данъка за общините“ и „данък печалба за общините“ по ЗКПО като общински данъчни приходи. Балансирането на общинските бюджети на национално равнище за възложените на общините държавни разходни отговорности да се извършва изцяло с приходите от „данъка върху доходите на физическите лица“ и „субсидия (вноска от републиканския

бюджет)“(отразено в Закона за държавния бюджет 2003, ЗКПО); в/ Промяна в действието на регулаторните механизми за преразпределяне между общините на евентуалното изпълнение в края на бюджетната година на приходите от т.нар. „споделени данъци“. Създаване на възможност за оставане на определена част (20%) от средствата в общините, в които е реализирано изпълнението, с цел стимулиране на общините да увеличават приходите от тези данъци; г/ Ясно разграничаване на ангажиментите на държавата и ангажиментите на общините по финансирането на социалните помощи и социалните услуги; д/ Разработване на принципно нов модел за определяне на полагащата се субсидия на общините, съответстваща на разделението на приходните и разходните отговорности на общините и държавата. Достъпност на изчислението; е/ Освобождение на общините от задължението да продават общинска собственост срещу компенсаторни записи (фиксирано в Закона за държавната собственост, Закона за обезщетяване собственици на държавни имоти) и др.

Във връзка с нормативните промени в сферата на финансиране на общинските разходни отговорности: а/ Разработване и утвърждаване на програма за постепенно намаляване и ликвидирание на неразплатените разходи за 2002 г. в частта им за общинските отговорности в хода на изпълнението на държавния бюджет за 2002 г. (Споразумение между НСОРБ и МФ); б/ Предоставяне на законова възможност за самостоятелно определяне от общинските съвети на местните такси; в/ Разделение на данъците, постъпващи в общинските бюджети, съобразно разделението на отговорностите: споделени данъци – държавни разходи, местни данъци – общински разходи; г/ Разширяване на обхвата на местните данъци (предложение пред НС за ново законодателство).

Във връзка с подобряването на нормативната среда за съставяне и изпълнение на общинските бюджети НСОРБ участва в изготвянето на предложения съвместно с МФ, в специални случаи с министъра на държавната администрация или МРРБ за въвеждане на нормативни промени в лицето на Закона за държавния бюджет на РБ за следващата година, Закона за общинските бюджети, Закона за устройството на държавния бюджет, Решения на МС, Закона за местното самоуправление и местната администрация, определяне на Стандарти и др. Те могат да се типологизират по следния начин: а/ В съответствие с Концепцията за финансова децентрализация и Програмата за реализацията ѝ участва с предложения да се разработи и одобри механизъм за балансиране на отговорностите и да се приложи с бюджета от съответната година; б/ Участва с предложения за изготвяне на Споразумение по следните проблеми: разработване на мерки и поемане на ангажименти за постепенно намаляване и ликвидирание на общинските неразплатени разходи през настоящата година. Участва с предложения за определяне на ангажиментите на държавата и общините към неразплатените разходи в зависимост от извършеното през предходната година разделение на дейностите; в/ Участва с предложението при разработване на процедура за кандидатстване, одобряване, възста-

новяване и опрощаване на безлихвени заеми за общината; г/ Участва с предложения за усъвършенстване на информационната система в МФ за обработка на данните от бюджетите и отчетите на общините. Също така за системата на взаимна информираност между МФ и НСОРБ по основните проблеми на съставянето и изпълнението на общинските бюджети; г/ Участие при изготвяне на предложения за изработване на Решение на Министерския съвет (заедно с министъра на държавната администрация) във връзка с разработване на критерии за оценка на необходимия потенциал при работа в децентрализирана система, като впоследствие се разработи и подходяща програма за обучение; е/ предложени (заедно с МФ) по проблемите на преориентирането на целевите субсидии за капитални вложения към финансиране на регионални проекти, свързани с предприєдинителните фондове на ЕС (чрез второто равнище на местната власт) и към общини с недостатъчна приходна база; ж/ Съвместно с общините и МФ, НСОРБ участва в предложения за нормативни промени в насока на измененията в съответните нормативни актове, с които да регламентират по-голям достъп на гражданите до информацията за бюджетните прогнози и резултатите от изпълнението на общинските бюджети; също така относно създаването на гражданско участие в бюджетния процес, включително във вземането на краткосрочни и дългосрочни решения за приоритетите в развитието на инфраструктурата и услугите; и/ Предложения при изработването на индикатори за оценка на достигането на целите по етапи при изпълнението на Програмата за финансова децентрализация по години.

ИЗВОДИ

Тези промени ще доведат до по-голяма децентрализация в няколко сфери. По този начин ще се преодолее аномалията, произтичаща от дисбаланса и нерелевантността между същинските държавни и общински отговорности от една страна и държавните и общински разходи (финансиране) – от друга. С други думи ще допринесе за привеждането в съответствие между общински разходи и общински данъци от една страна и държавни разходи и споделени данъци – от друга. Става въпрос за разделението на данъците, постъпващи в общинските бюджети, съобразно разделението на отговорностите им. При това когато възложените на общините държавни разходни отговорности се финансират от приходите от ДОД и субсидии от републиканския бюджет (общинския бюджет да се балансира на национално равнище) то общините ще имат силни стимули да увеличават своите приходи. Те ще имат стимул да подпомагат частния бизнес за откриване на повече работни места и за увеличаване на трудовата ангажираност на населението в общността. Този стимул ще бъде засилен при положение, че част от преизпълнението на приходната част от т.нар. споделени данъци (20%).

Общините ще получат по-голяма финансова самостоятелност и чрез правомощието за самостоятелно определяне от ОС на местните так-

си. До сега те нямаха такава свобода. Ако получат такава свобода, това ще способства да увеличат своите бюджетни постъпления и да изпълняват по-добре своите задължения, свързани с изграждането и поддържането на общинската инфраструктура, която касае всеки един от обектите, разположени на територията на общината.

Изменението на Закона за общинската собственост в насока към утвърждаване на съществуващия тригодишен срок за отдаване на общинска собственост под наем ще създаде условия за подходящ инвестиционен климат за малкия и средния бизнес.

Разработването на мерки и поемането на ангажменти за постепенно намаляване и ликвидирание на общинските неразплатени разходи през 2003г. (Споразумение между МФ и НСОРБ) ще регулира до определена степен аномалиите от дисбаланса между отговорностите на държавата от една страна и разходните задължения на общините – от друга. Ясно е разграничение между оперативния (текущ) бюджет от една страна и капиталовия бюджет в рамките на самостоятелния общински бюджет – от друга ще подобри климата на капиталовложенията в общината.

Разработването на процедура за кандидатстване и одобряване на безлихвени заеми за общини ще допринесе много за осъществяване на проекти от общините, свързани с изграждане на тяхната инфраструктура, която в момента е в много тежко състояние, за капитални вложения, а така също и за по-голяма самостоятелност на икономическата им дейност.

Промените в нормативната система ще допринесат за усъвършенстване и разширяване на участието на гражданите в бюджетния процес: при изготвянето от общините на бюджетни прогнози и при вземането на решения за приоритетите в развитието на инфраструктурата и услугите.

НСОРБ – участник в структурата на изпълнителите на програмата за финансова децентрализация за периода 2002-2005 г.

НСОРБ участва в органите, които подготвят предложения за нормативни промени във връзка с финансовата децентрализация в съответните области. Сдружението участва в изработването на конкретни предложения във връзка с нормативните промяната във всяка сфера.

Във връзка с изпълнение на програмата за децентрализация Сдружението участва с предложения във всяка една от конкретните сфери, свързани с уточняването разделенията на правомощията и отговорностите на централната и местна власт: във връзка с определянето и разграничаването на разходните отговорности на държавата и общините при организирането и предоставянето на публични услуги; при финансиране на възложените на общините държавни разходни отговорности; при финансиране на общинските разходни отговорности; при подобряване на нормативната среда за съставяне и изпълнение на общинския бюджет.

ОБЩИНСКИ УПРАВИ И КОМУНИКАЦИИ

Красимира Трендафилова

В предлагания по-долу текст са обобщени впечатленията и анализите, извършени на базата на емпирична информация, отнасяща се до проблемите на община Хасково. Данните са събрани в периода между 14 и 18 април, 2003 година, по методика, разработена от авторски колектив с научен ръководител ст. н. с. Духомир Минев. Целта на научното изследване е да се очертае *стратегия за развитие на общините със смесено по етнически и религиозен състав население, намиращи се в икономически депресивни райони*. Изследването е организирано в рамките на проекта „Безвъзмездна помощ за интегриране на етническите малцинства“, финансиран от Световната банка и се провежда със съдействието на Националния съвет по етнически и демографски въпроси към Министерския съвет.

През 1990 година започнаха значими икономически, социални и политически реформи в Централна и Източна Европа, които засегнаха и системата за местно самоуправление. По времето на тоталитарния комунистически режим местното самоуправление беше загубило своята автономия и се беше превърнало в част от трансмисионната система на режима. Общините на практика се управляваха от партийните комитети по места, които изпълняваха решенията на Централния комитет на партията (БКП, б. р.). Вътре в централизираната и национализирана социалистическа икономика държавните собственици осигуряваха на работниците си услуги, които обикновено са от компетентността на местните власти – детски градини, центрове за културни и спортни мероприятия, застраховки, здравеопазване. Системата игнорираше връзките с мястото на живеене – квартала, града или селото; това доведе до отчуждаване на хората от това мястото и от неговите проблеми; съчетано с традиционната за българина силна патерналистка нагласа, отчуждението на свой ред доведе до липса на заинтересованост, на инициативност, на гражданска политическа култура – качества, необходими за функционирането на едно демократично гражданско общество.

Какви са проблемите, които най-често са срещат при реформирането на местното самоуправление? Досега като че ли приватизацията беше повече във фокуса на общественото внимание, но е време да обърнем внимание и на други процеси, които са от значителна важност. Местните управи не могат да оцелеят без наличието на ефективна бюрокрация, а и представата на обществото за тях определено зависи от качеството и цената на предлаганите услуги. Административните и управленски реформи би трябвало да са насочени към повишаване на ефективността в работата на бюрокрацията. Други фактори, които оказват влияние върху

местната власт, са безработицата, политическите партии, неправителствените организации, гражданските инициативи, нивото на образование на общинските служители, дали населението в дадена община е хомогенно.

В процеса на политическите промени беше обърнато значително внимание на националните медии, тъй като те се считаха за важен фактор при формирането на обществено мнение; но като че ли ролята на местните медии за развитието и укрепването на местната демокрация остана недооценена. В настоящето изложение ще се предложим някои разсъждения за ролята на медиите и значението на комуникацията в по-общ смисъл за функционирането на местните органи на управление

Идеята, че медиите придават различно качество на демокрацията не е нова; тя води началото си от Алексис де Токвил. (Tocqueville, 2000: 112-113) Необходимостта от комуникационни канали между гражданите възниква като следствие на сложността на съвременната държава – хората се нуждаят и изискват както информация, така и достъп до дискусиите за управлението на града или населеното място, в което живеят. В наши дни медиите и особено телевизията е основен източник на политическа информация, даваща възможност на гражданите да идентифицират и артикулират своите интереси, да гласуват за своите фаворити по време на избори и да участвуват в публичния живот. Освен във най-малките населени места, в които междуличностната комуникация достига до почти всички слоеве на населението с информация за местните дела, развитието на истинска демокрация (да не се бърка със слободия и управление на олигархията, скрито зад демократични лозунги!) на местно ниво изисква медийно внимание към местната политика. Според класическата либерална теория това изискване е изпълнено посредством съществуването на пазар на идеите, който осигурява на гражданите достъп до разнообразна информация и различни гледни точки; съревнование то помага на медийните консуматори да различат истинската информация от невярната. В контекста на съвременните медии съревнование то е това, което определя дали да бъдат постигнати или да останат нереализирани определени цели. Тези промени поставят въпроса за социалната отговорност на медиите, медийната етика и развитието на професионалната роля на журналистите като „стожер на демокрацията“ (McQuell, Denis, 2000, 146).

Друг свързан с настоящите проблеми въпрос е този за отношението на медиите към политиките; дали медиите имат директно влияние върху правителствените решения и мнението на държавниците, или общественото мнение първо опосредствува това влияние. Въпроса е релевантен и към местното самоуправление. Медийният ефект върху процедурите на местните власти или политика може да появи когато гражданите научат информацията, от която се нуждаят, за да подкрепят своите представители, да проявят активност в местния обществен живот. Медиите могат да афектират местните политици директно –

като повлияят на тези, които вземат решения и създават правилата за вземане на решенията. Медийното внимание към даден проблем привлича вниманието и на политиците и на законодателите към същия този проблем и ги принуждава да действуват или да вземат някакви решения относно него. (Kingdon, 1995, 58)

Освободеността на местното управление от външно влияние създава добра основа за недемократични практики, ако не са изработени подходящи законодателни и политически механизми, които да осигурят изборност и конкуренция сред местните лидери и да въвлечат гражданите и неправителствените организации в процеса на вземане на важни решения, засягащи местната общност. Струва ми се, че лидерите на различните политически партии не винаги разбират достатъчно добре идеите за местна демокрация и не си дават ясна сметка за реалното значение на местното самоуправление. В началото на процеса на политическите промени вниманието на интелектуалците бе насочено главно върху основните ценности като граждански свободи, свобода на печата и сдруженията, необходимостта от икономически реформи, приватизация. Така, че предложенията, отнасящи се до възстановяването на локалното самоуправление не се считаха за приоритетни и проблемите на местната демокрация останаха някак встрани.

През годините на политически промени бяха постигнати известни промени и местното самоуправление, в резултат на което старата система и институциите, наследени от комунизма бяха най-малкото модифицирани. Но според мен в България процесът на реформите в местното самоуправление се забавя. Не е трудно да забележим, че другите бивши комунистически страни са преминали през два етапа на промени:

- първият, през периода 1990-91 година, когато е даден стартът на промените и са направени основните законодателни промени, за да може местното самоуправление да получи полагаемия му се нормативен статут и да започне да се развива като нормално функционираща демократична институция, а не като част от управляващата тоталитарна партия; и

- втория етап, в периода 1997-99 година, когато са приети нови закони, имащи отношение към местното самоуправление, или е осъществено ново териториално-административно деление на страните.

В България като че ли нещата са спрели на първия етап. За да бъде преодоляно в някаква степен закъснението, е необходимо да бъде приет закон (или няколко закона), в който да се регламентират ясно и недвусмислено отговорностите, които са разделени между държавата и общините; да се изградят подходящи структури и процедури, за да бъде преодолян дисбаланса между права и отговорност. Необходимо е да се намери по-добър баланс между финансовите ресурси на местните управи и техните задачи, особено що се отнася до така наречените „споделени отговорности“, както и да се увеличи дела на местните ресурси за сметка на държавните субсидии, като в същото време се развържат ръцете на об-

щинарите, за да могат да намират допълнително средства за нуждите на общините (естествено, по законен начин!).

Оказва се, че не само икономиката трябва да бъде приватизирана, но и държавното управление трябва да бъде дерегулирано и неговата вмешателство в много области на живота – силно ограничено. Местните управи като демократични политически институции имат ясно дефинирана отговорност да действуват според нуждите и интересите на населението; най-добрият начин за измерване на тези отговорности би бил една широка скала, в която е заложено сравнение между нуждите на гражданите и актуалната политика на местните управи. Някои други променливи могат да опишат степента на отговорност на местните управи. Например, мнението на хората за това в каква степен техните представители в общината се съобразяват с техните интереси и предпочитания, биха хвърлили светлина върху степента на отговорност на местното управление. Тази оценка е чисто субективна, докато сравнението между политиката и изискванията може да бъде обективно. Освен това, оценките на гражданите могат да отразяват дистанцията между нуждите им и съответните действия на местното управление.

Развитието на системата за местно самоуправление предполага решава нето на един не съвсем незначителен проблем на функционирането на публичната администрация, наречен способност за комуникиране. Способността на местните управи да комуникират и да се кооперират с тези, които биха допринесли за положителното развитие на управата и с тези, които могат да подпомогнат постигането на целите, поставени от местното самоуправление за даден период, е от изключителна важност. Комуникацията работи по по-различен начин и по-комплексно за държавната администрация, където съществува строга йерархична организация, където решенията на по-високо стоящите са по-важни и се изпълняват. За местното управление комуникацията означава служителите да бъдат способни да осъществяват връзка с гражданите и другите актьори на местната сцена; и въпреки, че комуникацията е двупосочна, по-голямата отговорност за нея лежи върху местните управи. В този смисъл, особено в периода между изборите, често гражданите губят връзка със своите избраници. Тясно свързана със способността да се комуникира е способността да се кооперират и интегрират интересите за постигане на определени цели. Това не е само проблем на въвличане на гражданите, но също и на мотивиране на местния бизнес да отдели повече внимание на интересите и нуждите на местната общност.

След тези най-общи разсъждения за необходимостта и характера на промените в местното самоуправление в България и за значението на комуникациите за местната управа, нека обърнем внимание на някои конкретни проблеми, които установихме в изследването, проведено през 2003 г.

ОБЩИНСКИ СЪВЕТНИЦИ И ПОЛИТИЧЕСКИ АКТИВИСТИ ЗА ОБЩИНАТА

Духомир Минев, Мария Желязкова

В рамките на това изследване бяха проведени разговори с представители на местния парламент, на местните политически структури, на синдикатите и бизнеса, те имаха за цел да ни помогнат да открием и идентифицираме редица скрити проблеми и конфликти в общината.

Проблемите на политическите сили във взаимоотношенията им с местната власт са различни в зависимост от това дали партията, с чийто представител разговаряме, е съуправляваща или в опозиция. Представителите на опозиционните партии се чувствуват изолирани, те се оплакват, че не се търси тяхното мнение по важни за общината проблеми, че тези проблеми се решават зад гърба им. Взаимодействието на общинската управа с по-високите нива на държавната власт се определя като намиращо се в тясна зависимост от позициите на конкретната партия в структурата на властта – когато кмета е от партия, която участвува в централното правителство, това се смята за по-благоприятно за общината; когато е от опозиционна партия, винаги се намират оправдания за несвършена работа със спънки от страна на централното правителство. Очевидно в общините се наблюдава едно своеобразно капсулиране на партиите - не се смята за нормално да се контактува с представители на други партии.

Изненадващо впечатление, стигащо до недоумение, прави очевидно слабата и фрагментарна информираност на общинските съветници по въпросите на бизнеса. Участието на общината в проекти на европейско ниво е известно на общинарите само по най-популярните програми.

Според думите на членовете на общинския парламент, механизмът на вземане на решения в общинския съвет е демократичен; твърдят, че гласуването се извършва без натиск. Като важен аргумент за постигане на компромиси и взаимодействие се посочва решаването на проблеми от първостепенна важност за общината, какъвто е и проблема за бюджета (което не означава, че и тук няма място за конфликти).

От разговорите с общински активисти става ясно, че демократизирането на месната власт в България е спряло на етапа на чисто формалните критерии – многопартийни избори, свободно гласуване (което в общините със смесено население също е под въпрос, като имаме предвид масовото гласуване на населението от турския и ромския етнос и изключително предвидимите резултати), и някакъв общ взето формално демократичен механизъм за вземане на решения. Като най-значими проблеми се очертават: слабата информираност на хората, които участвуват в механизма на вземането на решения – това хвърля сянка на съмнение

Върху адекватността на взетите решения тъй като те са взети без наличието на достатъчно информация по проблема, прекъснатите връзки и взаимодействия с граждани и организации, които на практика означава, че те са изолирани от процеса на вземане на решения и от дебатите на проблемите в общината; относително силната политизация и неумелото общуване на партиите, както с гражданите, така и по-между им.

След мненията на активистите, свързани с дейността на общинските власти, нека чуем и мнението на гражданите.

ГРАЖДАНИТЕ ЗА ОБЩИНАТА

Гражданите считат, че най-силно върху управлението на общината влияят *кметът, партиите и бизнесът*. Влияние оказват и централното правителство и различните министерства, но областната управа не влияе особено силно. Около половината избягват да коментират въпроса дали се предлагат най-способните кандидати за кметове и общински съветници в общината; в отговорите на другата половина доминира мнението, че се предлагат кандидати, лоялни към политическата сила, не винаги те са най-способните, често пъти се налагат от политическа сила, не са предложени и избрани по демократичен начин. Гражданите знаят, че съществуват общински фирми и оценяват тяхната работа с горедолу или както казваме на български – “средна хубост”; около 75% от запитаните знаят за някои общински имоти, които се отдават под наем, но нямат представа какъв доход получава общината от тези имоти; доста голям процент - около 70% твърдят, че са запознати с условията за обявяване на търгове за приватизация на общинско имущество. Около 22% от запитаните твърдят, че са напълно запознати с кадровата политика на общината и с това как се подбират и назначават служители в общината, а около 60% твърдят, че са отчасти запознати. Респондентите са 100 категорични, че в общината има политическа партизанщина и семейни връзки при подбор на кадрите! Около 30% не смеят да дават примери за това, останалите споменават за роднински връзки, смяна на служителите при смяна на кметското ръководство, има и доста емоционални отговори – дори един респондент е посочил имена и длъжности, от което става ясно, че заместник кмета и директора на НОИ за жени съответно за началничката на отдел „Кадри“ и за счетоводителката на кметството и двете семейства са приятелски. От явно проявеното раздражение при отговора на този въпрос, както и от други отговори става ясно, че на хората им прави лошо впечатление откритото протезиране на роднини и партийни другари. Въпросите, целящи да разкрият информираността на населението относно дейността на общината показват доста интересна за размисъл картина: 60% от запитаните НЕ са запознати нито с програмата за развитие на общината, нито с отчета за работата през миналата година или бюджета за настоящата, а 40% са запознати отчасти. Още по- слаба е информираността за инвестиционните проекти на общината - 70% не знаят почти нищо или изобщо нищо

за тях, а 30% са запознати отчасти или горе-долу. Почти 50% не знаят дали има опити за скрита или нелегално приватизация на общински предприятия или имуществото, а около 30% твърдят, че такава има.

Степената на участие на гражданите в работата на общината също дава повод за размисли – повечето или не участвуват изобщо, или участвуват в някакви пасивни форми – запознават се с документи и постери, четат за работата на общината във местните вестници; само около 15% участвуват в нещо по-активно – публични обсъждания,

По-голямата част от гражданите не участвуват и в подготовката и обсъждането на различните мероприятия на общината; тези, които са заявили, че участвуват са най-вече във въпросите свързани с използването на общинското имуществото, после – при инвестиционните проекти, следвани от определянето на местните данъци и такси и обсъждането на отчетта за миналата година; най-малко хора са участвували подготовката на бюджета на общината. Повечето от хората, с които разговарях, не са вземали никакво участие в търговете и конкурсите, които общината провежда и не са подавали жалба до общината – смятат това за безнадежна работа, която не си струва труда – на това мнение са и тези малцина, които са подавали такава жалба.

Хората масово смятат, че от общината може да се получи информация за въпрос който ги интересува, но това е много трудно. Качеството на услугите предоставяни от общината на гражданите е оценено от последните като горе-долу. Издаването на документи по гражданското състояние например варира от горе-долу до много добре; издаването на документи свързани със строителство – от горе-долу до много лошо. Половината от запитаните оценяват като лошо издаването на документи свързани със търговска дейност. Очевидно у гражданите е залегнала нагласата, че дейностите, свързани със насърчаването на някакъв бизнес са добър източник на рушвети и чиновниците трудно издават документи за тях.

Събирането на сметта, почистването на пътните настилки се оценява различно – оценките варират от много лошо до много добре. Масова практика е центровете на градовете да са по-добре почиствани а крайните квартали – по-немарливо. Относно оценката на различните социални области във общината се получиха следните резултати: най-добре оценено е образованието, следвано от здравеопазването, социалните грижи, обществения транспорт, създаването и поддържането на спортни съоръжения. Най-слабо са оценени жилищната политика и почиството дело.

Интересни резултати се получават и когато гражданите биват помолени да изкажат съгласие или несъгласие с някои твърдения. Доста еднородно те НЕ са съгласни с твърдението, че *общинските служители предоставят на гражданите бързо и ефективно обслужване*; затова пък също така доста категорично са съгласни с твърдението, че *общинските служители се отнасят добре с хората само ако ги познават лично*, че

общинските служители не са любезни и гледат да те препратят другаде и че общинските служители се занимават преди всичко с личните си интереси (последното е известно колебание); по-скоро колебание, отколкото одобрение предизвикват и твърденията, че общинските служители са компетентни, и че общинските служители правят каквото могат, за да помогнат на гражданите.

Доколкото последните две твърдения са взаимно свързани, хармоничността в техните оценки поставя въпроса за цялостната компетентност и професионализъм на общинските служители; вероятно те биха били по-ползени на гражданите, ако самите те знаеха какво да правят и как да работят с гражданите.

Голям дял от гражданите – 70% – не са съгласни с твърдението, че в тяхната община няма никаква корупция на общински служители – очевидни съмненията за корупция са големи дори когато не може да се посочи конкретен случай. Мненията относно одобрението или неодобрението на начина, по който се провеждат търговете в общината са различни, но пълно одобрение липсва; отговорите се групират около *по-скоро не одобрявам* и *горедолу одобрявам*; но на фона на вече констатираната всеобща слаба информираност едва ли си струва да коментираме детайлно тези отговори.

Отговорите на гражданите относно това дали общината дава периодични отчети на гражданите са доста разнообразни и бих казала объркани, което е ново доказателство за липсата на последователни и системна информационна политика на общината. Като че ли най-информирани са гражданите за резултатите от сесиите на Общинския съвет – 60% казват че редовно и винаги се дава такава информация; за изпълнението на бюджета – отговорите са най-често *не знам* и *никога*; за приватизацията – *рядко* и *не знам*, а за дейността на общинските фирми са разпределени по целия спектър от възможни отговори, което навява на мисълта, че може би хората намират начин да се информират само ако са лично мотивирани да получат някаква информация.

Само около 15% са *горедолу съгласни*, че общината защитава интересите на хората пред висшестоящите инстанции; другите не са съгласни с такова твърдение. Около 85% считат, че не могат да повлияят на решенията, които взема общината, само около 15% са оптимистите, които се надяват, че това би могло да се случи; също така 85% от хората смятат, че общината ще отговори чисто формално ако подадат жалба, че някой служител не си върши добре работата и това няма да доведе до никакво практическо решаване на проблема. Как гражданите смятат, че е най-добре да постъпят, ако не са доволни от начина, по който работят в общината? Повече от половината смятат, че е най-добре да се обърнат към местните средства за масова информация; следват тези, които смятат, че е най-добре да се обърнат към националните средства за масова информация; след това – други реакции на гражданите: да вляза при кмета, да подам жалба в общината, да се обърна към местна неправителствена организация. Фактът, че хората поставят на първите места обръщането към ме-

стните и националните медии, освен, че показва, че започват да гледат на медиите като на коректив на властта, но също и това, че хората са отчаяни и не могат да решат проблема вътре в институцията, а търсят съдействие на външна институция (медии, неправителствена организация). Друг въпрос е доколко обръщането към тях се оказва ефективно,

На въпроса какво бихте направили ако имате власт половината от запитаните не са отговорили; тези които са отговорили като че ли най-напред ще се занимават с подобряване на кадровата политика и с благоустройството на града. (да се възстановят детските градини по селата, да се засили ефективността от дейността на общинската полиция, ще стимулирам гребния и средния бизнес с местно значение (Жена, 43 г. висше) „дейността да бъде прозрачна, да се ликвидира корупцията и личното облагодетелствуване, Общинарите трябва да се грижат за града, а не за себе си, (мъж, 59, висше); да инвестирам в нови водопроводни инсталации, да спра течовете и да намаля цената на водата, да ремонтирам улиците и тротоарите и да почистя града, да подбера за общинска администрация качествени и компетентни хора (жена, 54,)

Както виждаме, въпреки конкретните и очевидно лични болки, хората искат не корумпирани компетентни и всеотдайни общинари, ясна и прозрачна политика на общината, която да решава гребните и не толкова гребните проблеми на населеното място.

От разговорите с респондентите в нашето изследване и анализирането на събраната информация се очертават следните по-важни проблеми в общините:

Първо, искам да изтъкна, че общините обикновено имат добре написана стратегия, в която са отчетени всички възможности за развитие и са дефинирани приоритети, които са в съзвучие със традиционния поминък на населението; на последно място тази стратегия е съвсем реално постижима

Кои са според мен пречките по реализирането на тази иначе добра стратегия?

Един от значителните проблеми е липсата на приемственост в работата на общината и на всеки един от новите кметски екипи. Честата смяна на чиновниците и особено на експертите пряко рефлектира върху качеството и професионализма на извършваните в общината дейности. За известна моя изненада, степента на политизация сред управляващите на различно ниво се оказва все още доста силна. Много хора са убедени, че трябва да имаш власт, за да реализираш каквото и да е от намеренията на политическата партия, в която членуваш и да бъдат решени някои от основните проблеми на населеното място. За това състояние на нещата допринася недообмислените закони и липсата на достатъчно стабилно гражданско общество.

Недостатъчната автономия и значителната все още степен на централизация са други фактори, които затрудняват реализирането на най-добрите намерения. Все още за много от дейностите на общината се

разчита на гържавния бюджет. Лошото законодателство и липсата на традициите са повлияли негативно върху инициативността и общинарите трудно намират средства и начини за решаване на един или друг проблем на местно равнище, така че инициативите на местно равнище са недостатъчни

Друг проблем е липсата на достатъчна информация за възможностите за кандидатстване по различни програми за подпомагане и развитие. Не може да не направи впечатление слабата информираност или липсата на такава при разговорите ми с хора, близки да проблемите на общината, за които следва да се очаква, че ще бъдат по-добре информирани. Активист на политическа централа сподели с мен дори, че „добре, че имаме наш министър (Мехмед Дикме) та да разберем, че има програми за подпомагане на земеделието по програма САПАРД..“

Положението е доста по-сложно и мисля, че можем да го наречем, по аналогия с една зловеща болест, *синдром на недостатъчната информираност* – същността на този синдром се изразява в това, хората си мислят, че са информирани за нещо и не търсят повече информация, а се оказва всъщност, че са крайно недостатъчно информирани, за да вземат някакво решение например. Тази недостатъчна информираност създава своеобразна гимна завеса, която пречи както на политиците да видят ясно проблемите и да потърсят най-оптималните възможности за решаването им, така и на изследователите да дефинират ясно проблема.

Свързан с проблема за недостатъчната информираност е липсата на изцяло демократичен механизъм на вземане на решение, в което да се включват възможно най-широк кръг жители на населеното място. Гражданите обикновено биват уведомявани за решенията на общинския съвет – комуникацията е монологична и еднопосочна, липсва диалог. Това донякъде обяснява и традиционно ниския рейтинг на местните власти в изследванията на общественото мнение. Хората нямат особени очаквания от местните управници и на практика не разчитат на тях. Подобна нагласа имат и бизнесмените – те очевидно са доволни, ако общината просто не им пречи да си вършат работата и не очакват как да знае какво съдействие от нея. Синдикатите и не правителствените организации са в голяма степен формални партньори; тяхното влияние при вземането на решения е незначително.

Други проблеми са очевидно високото ниво на корупция, както и липса на алтернативни стратегии. Например, очевидно е, че в някои отрасли приватизацията се е оказала успешна и някои производства са се стабилизирани, но другаде не е успешна; така, че на нея не трябва да се гледа като на пенкилер, като на универсално средство за решаване на всички икономически проблеми в цялата им пъстрота и многообразие. Какви други начини има за стабилизиране на предприятията? Някой опитвал ли се е да ги приложи? Това са въпроси, които още чакат своя отговор.

Очевидно и липсата на достатъчно качествени закони допринася за липсата на инициативност и ефективност в работата на общинските

управи. Необходимо е да се създаде съвременно законодателство, което да подобри структурирането на политико-административните взаимоотношения, да създаде система на заетост и условия, които ще позволят гражданите да бъдат обслужвани от екип от вискоквалифицирани специалисти, да установи и развие нова система на управление и нови възможности на вземане на решение в която да бъдат въввлечени повече жители на общината.

Стратегията на една община е резултат от анализ на съществуващата социално-икономическа ситуация в общината, от професионална оценка на проблемите и на възможностите за развитие. Стратегията би трябвало да бъде разработена като една динамична система в съответствие с нормативните изисквания, за да може при промяна на параметрите да се дотълва и актуализира.

В заключение трябва да споменем, че в това изследване установихме в значителна степен неумение на общинските служители да общуват с гражданите и липса на достатъчна информираността гражданите с местните дела. Опитвахме се да покажем връзката между комуникациите и местните управи. Мисля, че потенциала на местните медии не се използва в достатъчна степен – те биха могли да допринесат много повече за развитието на демократизацията на местното управление – там, където има по-добри и различни медии – на различни собственици – общините се управляват по-добре и възможността за корупция е по-малка. Освен това медиите имат и едно важно психологическо предимство – те карат жителите на населеното място да не се чувствуват игнорирани, а като истински стопани на града или селото.

ПОЛИТИКИ И НОРМАТИВНА РАМКА

Проучването обхваща две основни групи норми и политики:

Едната група са правните норми и политиките, които попадат в т. нар. „социална сфера“ и дефинират пряка ангажираност и подкрепа на централни и други институции по повод на различни социални проблеми. В тази група са включени социалната политика (в тесен смисъл), здравеопазването, образованието и др. Така са обхванати базисни социални услуги и достъпът на местното население до тях. В текста по-долу тази група политики са наречени политики за подкрепа.

Другата група норми са свързани повече с друга роля на държавата – да създаде условия за икономическо развитие, включително и чрез представянето на достатъчно власт (права) на други социални актьори да стимулират такова развитие. Тук на преден план изтъква нормативната рамка, която определя разпределението на власт и ангажменти по вертикала на държавното управление. От тази нормативна рамка се разглеждат два основни компонента: регионалната политика (и нормативната рамка, която я дефинира) и рамката, която дефинира местната политическа система. В текста по-долу тази група политики са наречени политики за развитие.

ПОЛИТИКИ ЗА ПОДКРЕПА: СЪСТОЯНИЕ НА СОЦИАЛНАТА СФЕРА (БАЗИСНИ УСЛУГИ ЗА НАСЕЛЕНИЕТО)

Изследваните общини се нареждат между най-бедните в страната, като се има предвид че 16 от тях са с нисък ранг по БВП, а 15 – с нисък ранг по очаквана продължителност на живот (т. е., касае се за бедно и застаряващо население). Това означава, че този тип политики би трябвало да се ползват с приоритет, без да при това да предизвикват сериозни проблеми и да забавя цялостното развитие.

Конституиране на системата на местното управление: нормативна рамка и политики

Институциите на управление на общината са определени от Конституцията на Република България.

Според Конституцията (чл. 138, 139) кметът на общината е, така да се каже, на тройно подчинение:

- а. Чрез закона, на изпълнителната власт на държавата
- б. На решенията на общинския съвет
- в. На решенията на населението.

2.2.2.1. Вътрешно конституционни проблеми

В Конституцията на Република България съществува недобро обвързване между различни членове. Например, според чл.10, (Глава първа „Основни начала“) „изборите, националните и местни референдуми се провеждат въз основа на общо, равно и пряко изборително право с тайно гласуване.“ Според чл. 139 (Глава „Местно самоуправление и местна администрация“) обаче, кметът „се избира от населението или от общинския съвет за срок от четири години по ред, определен със закон.“ Така императивните изисквания на чл. 10, който допуска само избори основаващи се на пряко изборително право по същество са елиминирани в чл. 139, в който се допуска избирането на кмета да става освен чрез преки избори от населението и от общинския съвет.

Това вътрешноконституционно противоречие бе използвано от СДС за оръзване на гарантираните от чл. 10 на Конституцията изборителни права на голяма част от селското население.

НЕСЪОТВЕТСТВИЕ МЕЖДУ ЧЛЕНОВЕТЕ/ РАЗПОРЕДБИТЕ НА КОНСТИТУЦИЯТА И ЗАКОНА ЗА МЕСТНИТЕ ИЗБОРИ

*Духомир Минев, Мария Желязкова
(с участието на Ст. Николов)*

В Република България „Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат“ (чл. 5, ал.4). Съдържанието на чл. 104, ал.5 от Закона за местните избори обаче противоречи на чл. 139 от Конституцията.

Двата члена визират случаите, при които е произведен недействителен избор, в следствие на който, общината остава без легитимно избран кмет. Алинея 5 на чл. 104 от Закона за местните избори указва, че „когато съдът е спрял изпълнението на решението или е обявил изборните резултати за недействителни, кметът, чиито срок на пълномощия е изтекъл, съответно лицата по чл. 47, ал. 3 и 4 продължават да изпълняват функциите си до встъпване в длъжност на новия кмет.“ Следователно при недействителен избор, старият кмет, чиито мандат е изтекъл, продължава да изпълнява своите функции. Същевременно според Конституцията чл. 139, мандатът на общинския кмет е от четири години. Така всяко продължаване на мандата на стария кмет, извън четири годишния срок, е фактическо нарушение на изискванията на Конституцията. При това „разпоредбите на Конституцията имат непосредствено действие (Конституция, чл.5, ал. 2).

Но това „непосредствено действие“ може да послужи само като основание да не бъде назначаван старият кмет. То е безсилно да придвижи реална процедура за избор на лице, което да изпълнява функциите на кмет до провеждането на нов избор. Тъй като при съществуващите процедури новият избор може да се проведе минимум след четири-пет месеца, става ясно, че за отделните общини, повдигнатият проблем съвсем не е маловажен. Без наличието на легитимен кмет могат да бъдат блокирани съществени функции на управлението на общината – отпускане на заеми, подписване на неотложни документи, провеждане на вече обявени търгове, чието забавяне носи неустойки и други подобни.

Съществува реална опасност всички издадени от кметството документи през визирания период да бъдат обявени от съда за нищожни по искане на заинтересовани страни. Така е, защото при подобни обстоятелства който и орган да вземе някакво решение, то във всички случаи ще бъде незаконосъобразно.

До известна степен новите поправки в Закона, които ограничават възможността за безкрайно проточване на съдебните дела по отноше-

ние легитимността на изборите, имат за цел да отстранят това противоречие, но остава да се види тяхното приложение в практиката.

В сътрудничество или под натиска на указаните три структури се осъществява реалното управление на общината. В действителност, недостатъчно ясната и детайлна нормативна рамка позволява практики, които не са продуктивни: висока степен на централизация на управлението на икономическия живот и изключване на местните общности от участие в управлението.

Рамка на закона за местните избори. Вътрешни несъвършенства на закона за местните избори

Освен показаните проблеми в самата Конституция и на взаимоотношенията Конституция – Закон за местните избори, съществуват и множество вътрешно законови несъвършенства на Закона за местните избори, които като цяло пречат на нормалната организация и управление на изборния процес. Това дава възможност на едни или други актьори, особено на тези, приближени на властта, да използват недостатъците на законовата уредба за постигане на свои користни или тесни вътрешнопартийни цели.

Направените изменения в Закона за местните избори в навечерието на поредните избори, начинът, по който бяха наложени те от парламентарното мнозинство, цялата реакция на опозицията и на президента, безразличието и апатията на самите избиратели имат симптоматично значение за протичащите в страната процеси. Както вече стана лоша традиция, депутатите приеха промените в Закона за местните избори 2007 г. в последния момент преди изтичането на сроковете, предвидени по Конституция, както и буквално часове преди излизането във ваканция. В атмосфера на скандали, извънредни почивки, спешни консултации и спорни процедурни хватки, парламентът на практика прие пореден нов избирателен закон. Новото, обаче, в окончателните текстове така и не отрази повечето от идеите, по които се водеха оживени дискусии и спорове в политическото пространство през последните няколко месеца.

След продължителни и бурни дискусии и няколко сериозни гафа в крайна сметка се оказва, че промените в Закона за местните избори няма да бъдат от такъв мащаб, за какъвто претендираха носителите. Вследствие от пазарлъците между партиите в управляващата тройна коалиция – и най-вече между ДПС и БСП – от закона на практика отпадна така нареченият принцип на уседналост. Около този принцип се вдигна доста шум през последните месеци, след като той беше узаконен за пръв път за изборите за европарламент. Неговата основна цел е осуетяването на „изборния туризъм“ – докарваните от Турция с автобуси гласоподаватели на ДПС. В отличилите се с особено ниска избирателна активност евроизбори това нововъведение да не изигра очакваната роля – вместо автобуси с изселници, ДПС компенсира вероятните загуби на гласове с ромски вот, както и поради по-високата активност на собствения твърд

електорат. Местните избори бяха особено подходящи за установяването на подобно изискване, тъй като, за разлика от общонационалните избори тук става за регионален вот със специфични рестрикции. От друга страна, този принцип дискриминира всички временно (т. е., за по няколко години) напуснали родните си места за работа или образование в чужбина или по-големите градове в страната. Освен това, отпадна и още един плах експеримент от евроизборите – избирателят няма да може да пренарежда листата с преференциално гласуване. Само три са съществено новите елементи от закона, които биха могли да доведат до промяна в резултатите от вота в сравнение с предишни избори – изборният праг, равняващ се на общинската избирателна квота, въвеждането на интегралната бюлетина при вота за местна власт, както и избираемостта на районните кметове.

Въведената общинска избирателна квота, всъщност, представлява своеобразен скрит изборен праг. Досега такъв праг съществуваше само за парламентарните избори – в Народното събрание влизат само партиите и коалициите, получили над 4 на сто от действителните гласове. За местните избори изискваният минимум от гласове за участие в общинския съвет ще бъде различен за всяка община. Причината е, че по закон общинската избирателна квота се изчислява, като се раздели общият брой на подадените действителни гласове на броя на съветниците. Получената цифра, изразена в проценти, е прагът, останалите под който политически сили ще бъдат лишени от участие в общинския съвет.

Експертите-математици и политолозите не приемат еднозначно нововъведението. Според бившия заместник-председател на Централната избирателна комисия (ЦИК) проф. Михаил Константинов, прагът може да изхвърли от местната власт малките партии и така общинските съвети няма да са толкова пъстри, както досега. По неговите думи, това се отнася най-вече за по-малките общини. Изчисленията на му сочат, че при 11-членен общински съвет прагът става около 9%, т. е., трудно може да бъде преодолян. По-лесно ще е да се прескочи барриерата при съвет от 21 души - около 5%, което означава, в големите градове като Пловдив и София пък ще са необходими около 2 на сто от подадените гласове и на практика няма да има сериозен ефект. „Теориите в тази посока са две и са коренно противоположни - някои са за по-пъстри изборни органи, а други за по-концентрирани, според мен в българските условия фрагментираните местни парламенти не вършат добра работа - всеки дърпа за себе си и работа трудно се върши“, обобщава Константинов (цит. от Ангелова, 2007).

Политологът Димитър Димитров, от своя страна, взема като пример община Струмяни, където избирателната квота е 234 гласа. На база на резултатите в общината през 2003 г. той установява куриозното положение, че нито една партийна листа не би била в състояние да преодолее този праг. Единственият, който го прескача, е един независим кандидат, получил 354 гласа. Димитров обобщава, че колкото по-разнообразно се гласува, толкова по-еднообразен ще е резултатът. В подоб-

ни малки общини най-често основни сили са БСП и ДПС и затова ползата за тях е очевидна, коментира политологът и добавя, че в големите общини ограничението е по-лесно преодолимо заради ниските бариери. Димитров прогнозира, че ефектът от въвеждането на изборния праг ще бъде драматичен поне за една трета от общините – с уговорката, че все пак крайните резултати зависят от такива независими променливи като броя на листите, от действителните гласове и избирателната активност (пак там).

В хаоса от безкрайни гласувания и прегласувания, с които бяха приети поправките в закона, неочаквано се промъкна и решението за гласуване с *интегрална бюлетина*. В началото на дебатите преди повече от месец БСП и ДПС ясно демонстрираха намерението си да се противопоставят опитите на коалиционния партньор НДСВ да прокара единната бюлетина, в която избирателят посочва със свой знак за кого дава гласа си. Общата позиция на БСП и ДПС беше за местна власт да се гласува с отделни бюлетини, както на предишните избори. Накрая, управляващите се събраха на спешни консултации и се разбраха за обща бюлетина. Този път основният аргумент беше, че така ще се избегне ефектът на „индианската нишка“ и сходните ѝ техники за осигуряване на „сигурни“ гласове в смесените региони и особено – в ромските махали. За да се избегне изписването на десетки имена върху бюлетините, което да ги превърне в поменик или „телефонен указател“, решено бе там да не фигурират изобщо кандидатите за общински съветници, а само названията на състезаващите се партии и коалиции. Пълните списъци с претендентите от всяка формация ще бъдат окачени пред избирателните секции. Когато за пръв път се експериментира с интегралната бюлетина на еврорезборите през май 2007 г., върху нея бяха изписани имената само на първите трима от всяка листа, а останалите можеха да бъдат прочетени преди влизането в стаята за гласуване.

„Напоследък – обяснява Михаил Константинов – практиката е продажбата на точно определен брой гласове да се договаря с местния лидер, например ромски. Той организира хората си, а плащането става накрая, след като се види дали обещаните гласове са осигурени, така че мърдане няма“. По думите на експерта, въвеждането на интегралната бюлетина ще спре внасянето и изнасянето на бюлетини извън местата за гласуване и по този начин ще се премахне възможността за упражняване на натиск върху по-слабограмотните избиратели, достигащ понякога дори до заплахи. И проф. Константинов признава обаче, че е илюзия да се очаква покупко-продажбата на гласове да спре напълно (пак там).

Прекият избор на кметове в малките населени места

Развитието на регионите и местните общности изисква да се дава приоритет на формите на пряка демокрация пред тези на представителната, да се разширяват правата на колективните органи, но по такъв начин, че да не накърняват необходимото за оптимално управление на системата единоначалие, да съществува баланс и равновесие във взаимно-

действията между кмета и общинския съвет, като се зачита строго властта, която избирателите са делегирани на единия и другия органи на властта в общината.

Ако се спазва строго духът на Конституцията, би трябвало всички кметове (общински, районни, градски и селски), да бъдат избирани пряко от населението, което ще администрират.

Практически най-малко три проблемни кръга противоречат на този дух:

А) Населението в малките населени места не избира свой кмет.

Още от преди промените у нас бе въведена практиката кметовете на малки населени места, с численост на избирателите под сто души, да бъдат избирани не от населението, а от общинските съвети. Повлияни вероятно от вече утвърденото статукво, депутатите от Великото народно събрание допуснаха възможността за избор на кметове от общинските съвети, без да посочат границата, извън която прекия избор на кмета е задължителен. Тази малка вратичка в Конституцията се оказва на практика предпоставка за крупни антидемократични промени в избирателната практика. Например, петкратното повдигане на избирателната граница от 100 на 500 избиратели постави преобладаващата част от селското население в страната в условията на висока централизация на управлението и концентриране на власт (65.6% от населените места в страната имат население под 500 души). Направените след това поправки в Закона за местните избори през 1999 и в 2003 г. бяха в обратната посока, и отново с по-висока граница. Обрат в това отношение беше внесен с последните промени в Закона през 2007 г., когато се въведе пряк избор на градоначалниците и в по-малките населени места. Анализаторите нямат единно мнение за ползата от новата разпоредба. Мнозина от тях одобряват идеята, но със задължителната уговорка, че на прекия избор трябва да съответстват адекватни правомощия. Проблемът е, че районните кметове са напълно лишени от финансова самостоятелност. Идеята е безсмислена, ако кметовете не получат възможност да се разпореждат и да носят отговорност за финансите в района, смята М. Константинов (цит. от Ангелова, 2007).

Съмнението е, че това нововъведение е продиктувано съвсем не толкова от грижата за избирателите в малките селища, а от конюнктурни съображения, свързани с борбата за надмощие в най-големите градове – София, Пловдив и Варна – където има обособени районни кметства. Техният пряк избор ще направи традиционно активната предизборна кампания още по-ожесточена. Ще бъдат атакувани 35 места в трите града, след като депутатите решиха кметовете на райони да се излъчват чрез пряк вот, вместо да се назначават на квотен принцип от общинския съвет, както досега. Като най-яръст противник на промяната, напълно очаквано, се изяви кметът на София Бойко Борисов. Той обвинува управляващите, че са опитват да минират неговата партия, ГЕРБ, която според него „ще има мнозинство в новия столичен съвет и ще получи право да посочи най-много районни кметове“. Източници от БСП признават неофициално, че разчитат след прокарването на това решение да се ог-

раничи властовият ресурс на Борисов през очаквания му втори мандат. Другият „бонус“ е да бъдат отчетени още няколко спечелени места в изборната нощ (цит. по: пак там).

Б) Кметът на общинския център се избира от всички избиратели на общината.

Ако се спазват единни принципи за избор на кметове, би трябвало кметът на общинския център да се избира само от живеещото в него население, а общинският кмет – от всички избиратели в общината.

При сега съществуващата практика съвсем не са единични случаите, при които спечелилият общинските избори кмет не печели изборите в централното населено място и въпреки това го управлява в разрез с общата логика на избиране на органи на местната власт.

Нещо повече, разделянето на функциите на общинския кмет от тези на кмет на населеното място център на общината е една солидна предпоставка общинският кмет да третира всички населени места в общината като равнопоставени. При досега съществуващото положение общинското управление в много отношения напомняше това на аграрно-промишлените комплекси, при които централните селища, в които бе разположена администрацията поглъщаха лъвския паи от субсидии и инвестиции за сметка на съставните, не разполагащи с свой административен апарат в централното ръководство съставни кооперации. Възможно е сега да се стигне до другата крайност – избраните от населението в по-малките селища кметове да се превърнат в своеобразни бунтуващи се васали и по начин, подобен на този в общините с кмет от една партия и противопоставящо му се мнозинство в общинския съвет на практика да блокират вземането на решения или прилагането им, ако вече са взети.

В) Третият съществен проблем е в решението да се гласува по местоживее, а не по настоящ адрес. Чрез това решение една значителна част от гласоподавателите практически биват лишени от възможността да гласуват за кметове.

Свързана с този постулат е може би най-неработещата промяна в Закона за местните избори – „въведеният“ **принцип на уседналост**. След многочасови дебати, изтъптрени с обидни реплики от парламентарната трибуна и процедурни хватки депутати приеха, че право да избира кмет или общинари има само този, който е живял в съответното населено място през последните десет месеца преди изборите. Подобно на прецедента със закона за избор на евродепутати, реалното въвеждане на принципа бе блокирано заради широко отворената врата, оставена в преходните разпоредби на закона. С гласовете на БСП и ДПС всички предложения на НДСВ и опозицията за формулиране на понятието „живял десет месеца“ отпаднаха. По такъв начин законът пропусна да посочи критерии, на базата на които би трябвало да се определя дали избирателят отговаря или не на изискванията. В резултат от това упражнението по нормотворчество, традиционният електорат на ДПС – изселниците от Турция – няма как да бъдат спрени, ако пожелаят да пуснат бюлетина. Няма

да бъде овладян и така нареченият вътрешен туризъм – регистрирането на сезонни работници в „апетитни“, предимно крайморски общини, срещу който се беше обявила БСП.

Още по-куриозно е да се изисква „уседналост“ от избирателите, а за кандидатите за кметове и общински съветници да се счита за достатъчно да са живели само 55 дни в дадената община – време, напълно недостатъчно за „потаяне“ в проблемите на съответната административна единица. Юристите в парламента обявиха, че решението как да се установява уседналост преминава в ръцете на бъдещата ЦИК. Част от тях смятат, че комисията трябва да се позове на законодателните прецеденти – т. е., да приложи текстовете от закона за евроизборите. Законната бъркотия, както я нарече Михаил Мирчев (цит. от Ангелова, 2007), предлага два възможни изхода – президентът да наложи вето върху промените, което не се случи, или опозицията да изпълни закана си и да сезира Конституционния съд за това, че някои от текстовете са гласувани с нарушение на процедурните правила. Последното може да осуети провеждането на изборите.

Информираност на населението и създаване на обществено мнение в общините

Крайно ниското ниво на демократичния политически процес в общините се дължи и на липсата на средства за масова информация, които да позволят независим процес на дискусия и самостоятелно формиране на обществено мнение относно кандидатите. Тъй като процесът на формиране на обществено мнение не е автономен, то съществуват и се прилагат много възможности за контрол върху него, което всъщност е манипулиране и/или поддържане в състояние на слаба информираност на голяма част от избирателите.

Там, където съществуват средства за масова информация, те не работят в свободен режим, а са стриктно контролирани и подчинени на определен партиен или корпоративен интерес. В Закона за местните избори беше въведена поправка, която е благоприятна за основните политически сили, но поставя в крайно неравностойни условия опитите за навлизане на независими или граждански кандидати, както и тези от малките парламентарно представени партии.

Причината е, че преди изборите времето за подобни публични дискусии е ограничено и второ, че политическите партии разполагат с време, пропорционално на тяхното парламентарно представяне. Така граматично загубилите електорат традиционни десни партии от 90-те години на миналия век – СДС, ССД, различните БЗНС-та и др. – разполагат с гарантирана квота както в предизборните дискусии, така и в избирателните комисии по места, докато на очаквания фаворит на тези избори, ГЕРБ, е отказано такава представителство.

По този начин в зародиш се ликвидира възможността за каквато и да е равнопоставеност на конкурентите в политическата борба и се фор-

мират условия за запазване на статуквото, докато целта на демократичната форма на управление е точно обратната.

Разпорежданията на ЦИК в това отношение са медийното време да се разпределя според представянето в националния парламент, а не според това в местния парламент. Така се възпрепятстват извънпарламентарни сили, включително и преди всичко – локални граждански инициативи, да заемат реалното място, което би им отредил вотът на общинския избирател.

Процедури на местните избори

Ясните и точни правила, по които трябва да протекат изборните процедури са една от предпоставките за изграждане на ефективна система на местно управление. За съжаление, дори един бегъл поглед върху главите девета и десета, в които се определя как трябва да стане гласуването и определянето на изборните резултати, показва, че са направени допълнения към избирателния закон, които са или взаимно противоречащи си, или откриват вратички за неправилно отчитане на реалните резултати.

Предпоставки за извършване на изборни фалшификации са:

А) Наличието на неконтролиран брой бюлетини.

В избирателния закон никъде не е посочено как се отчита общия брой бюлетини подадени към общинските избирателни комисии и по какъв начин се отчита как са разходвани те, допуснати ли са липси, как се отразяват те, какви санкции следват за точно допуснати нередности, как те ще бъдат отразени върху избора и тя. Не е уточнено как политическите сили контролират самия процес на отпечатване на бюлетините. Конкретната процедура би изисквала избирателните бюлетини да бъдат номерирани така както се пускат различни емисии на парични знаци. Съществуват многобройни технически възможности това да стане така, че да не накърнява анонимността на вота.

При сега съществуващата практика бюлетините се отпечатват от структури, върху дейността на които трудно може да се осъществи ефективен контрол от страна на гражданите и дори от опозиционните партии. Поради това могат да бъдат отпечатани бюлетини, чиито брой надхвърля официално обявените същите да бъдат пуснати по най-различни начини в оборот. Подписа на председателя и печата, които се поставят не винаги могат да бъдат разглеждани като надеждна гаранция по пътя на манипулиране на избирателните резултати. Един политически престрастен председател на комисия може предварително да подпише и подпечата известен брой бюлетини, с които да бъдат снабдени функционери на партията, на която той симпатизира. Пускането в оборот на същите е проблем, който може да намери множество технически решения.

Всички тези повишени възможности за манипулации произтичат от самата усложнена система на гласуване, подписване, подпечатване на бюлетините, като най-голяма възможност за подобни действия имат най-вече представителите на управляващата политическа сила.

Б) Процедурата по установяване на недействителни бюлетини.

Така например член 90, ал. 1 постановява, че недействителни са бюлетините, които са намерени в избирателната кутия без плик. Но възниква въпросът, след като в урната може да попаднат не поставени в плик бюлетини, които се предполага са подпечатани и подписани от председателя на комисията, то не могат ли там да попаднат и цели пликове с бюлетини, които да бъдат отчетени като напълно редовни.

Алинея 2 на същия член гласи, че когато в избирателния плик са поставени две или повече бюлетини от един и същ вид същите се смятат за недействителни. Но от къде могат да се вземат две или повече бюлетини от един и същ вид, след като на избирателя се дава само една бюлетина и той знае, че трябва да попълни само една бюлетина, а изведнъж в плика се оказват две или повече или повече бюлетини от един и същ вид, което ги прави недействителни.

Ако успоредно с подпечатване на бюлетините се въведеше практиката да се подпечатват и запълнените с бюлетини пликове, преди те да се пуснат в урната, възможностите за фалшификация по тази линия биха били сведени почти до нула, но законодателя не е пожелал да въведе подобна практика.

В) Неясноти в процедурата по извършване на гласуването

Най-големи възможности за неправилно отчитане на резултатите дава алинея 2 на член 80, която указва как трябва да се извърши гласуването. Тя гласи: „избирателя влиза в кабината, прави своя избор чрез отбелязване в празното квадратче пред името на изборения от него кандидата или листи, поставя в плика бюлетините, излиза от кабината и пуска плика в избирателната кутия, след което се подписва в съответната графа на избирателния списък.“ Недостатъците на тази алинея се състоят в това, че не е указано поне в един препоръчителен вид как трябва да стане отметката – с ченгелче, с кръгче, с точка или по друг някакъв начин. Допускането на пълна свобода при отбелязването дава възможност за използване на всевъзможни отметки – стрелки, ченгелчета и др. Тъй като част от бюлетините се попълват от стари хора с треперещи ръце не са редки случаите, когато отметката излиза извън въпросното квадратче. В подобни случаи се налага комисията да тълкува всеки конкретен случай, а известно е там където се допуска самата възможност за тълкуване възникват съмнения в обективността на направените преценки. Примери от наблюдавани от нас избори показват, че едни и същи отметки са тълкувани по коренно противоположен начин от членовете на различните избирателни комисии. За да помогне при разрешаването на подобни казуси законодателя е указал в точка 2 от новата алинея 5 на член 90, че: „Ръчно написани гуми и знаци, промяна в поредността на кандидатите, допълнително вписани имена от избирателя, механични увреждания, зацапвания или зачерквания върху бюлетината не я правят недействителна.“

Както виждаме на избирателя се предоставя правото да развихря по какъвто си иска начин своето въображение при попълването на бюлетини

ните, а на членовете на комисията остава нелекото задължение да разгадаят неговия замисъл и да се чудят как да процедурат.

Г) Процедурата по преброяването на гласовете.

Известно е че най-големи възможности за фалшифициране на изборните резултати се разкриват по време на тяхното преброяване. В тази си част Законът за местните избори допуска реална възможност за всевъзможни фалшификации.

Още в първата разпоредба (чл. 87) на глава десета – „Определяне на изборните резултати“, подсказва подобна възможност. Тя гласи, че след като секционната избирателна комисия обяви, че гласуването е приключило, неизползваните пликосе и бюлетини се опаковат, пакетират и запечатват. Тази процедура е почти напълно изпразнена от реално съдържание и представлява повече едно чисто външно ритуално действие, с което се цели да се внуши наличието на някаква отчетност.

Какъв смисъл има да се опаковат и пакетират бюлетини, които не са получени под брой, нито пък при запечатването се изисква отразяване в протоколите на точния брой на неизползваните бюлетини. Ако това се направеше, би могло да се осъществи определен контрол, дали определени лица от комисията не са ползвали по неправомерен начин част от бюлетините. Какви изводи биха могли да се направят, ако в една секция са получени 1000 бюлетини, използвани са за гласуване 820 бюлетини, от които 10 са нередовни, а в запечатания остатък се откриват не 180, а 150 бюлетини. В подобен случай предстои да се изясни къде са потънали въпросните 30 бюлетини. Те би могло да са били изнесени от секцията и да са били разгадени на част от избирателите, които да влязат да гласуват с предварително попълнени бюлетини. Това е най-сигурният начин да бъдат накарани неграмотните избиратели да гласуват за точно определен кандидат.

Д) Последователност на процедурата при преброяване на бюлетините. Според чл. 89: „Секционната избирателна комисия вписва в протокола броя на избирателите по избирателните списъци и броя на вписаните допълнително избиратели в изборния ден. Секционната избирателна комисия сверява броя на избирателните пликосе с броя на гласувалите по избирателните списъци и вписва резултатите в протокола за съответния избор. След това отваря пликосете и разпределя отделно действителните бюлетини и празните пликосе.“

Съдържанието на чл. 89 дава неограничени възможности преброяването да протече по най-различни варианти, при които пред членовете на комисията се разкриват реални възможности да внесат свои поправки и направят бюлетината на противниковия кандидат недействителна. Това би могло да стане с една проста отметка в празното квадратче.

Е) Функции и задължения на членовете на избирателната комисия.

В Закона за местните избори не са описани функциите и задълженията на членовете на избирателната комисия. Уточнено е какво трябва да прави председателят на комисията и то главно в частта по подписване

на протоколите и отбелязване на недействителните бюлетини. Подразбира се, че заместник-председателят ще влезе в действие при отсъствие на председателя. Какво правят секретарят и четиримата членове не е ясно. При това положение по-активните членове на изборителната комисия могат да си присвоят повече функции, а с това да консумират възможности за манипулации при липса на доброжелателност или морални задръжки, за което е трудно да се говори особено по време на избори.

Накратко, анализът показва, че Законът за местните избори е в крайно лошо състояние и поддържа високата роля на централизираните партийни структури. Нормативната рамка не дефинира наистина демократична местна политическа система и позволява съществени отклонения по нормите при тяхното прилагане. Именно на нея се дължи:

- недостатъчната власт, която е делегирана на местното управление;
- начинът на избиране на управляващите в местното управление;
- разпределението на правата (властта) между различните институции на местното управление;
- ограничен достъп на гражданите до местното управление и недостатъчно инструменти, за да го контролират;
- недобре балансирани и организирани връзки на местното управление с по-високите нива на държавната администрация.

Може би най-важният проблем на нормативната рамка, която определя процеса на селектирането на персоналните участници в местното управление е, че нормативната рамка предписва изключителна доминация на политическите структури в този процес. Местните общности са почти напълно елиминирани от реално участие в процеса, тъй като не разполагат с ефективни възможности сами да селектират своите управляващи на местно ниво. От друга страна, високото ниво на доминация на политическите структури определя и силната тенденция към централизация на управлението, тъй като самите политически структури са централизирани. Така възниква политически механизъм за поддържане на високо ниво на централизация. Заедно с това, силното влияние на политическите структури потиска и безпристрастното и рационално действие на държавно-бюрократичния апарат, като го поставя под влиянието на политически съображения, а те от своя страна отразяват предимно частно-групови интереси. Доказателство за стремеж към високо ниво на фактическа централизация е и състоянието и динамиката на компоненти на нормативната рамка – едва през 2003 г. бе създадена подходяща нормативна рамка, която е основана на тенденция към децентрализация и позволява ефективна регионална политика, като развитийна политика.

ПОЛИТИЧЕСКИ СТРУКТУРИ И РАЗВИТИЕ НА ОБЩИНИТЕ СЪС СМЕСЕНО НАСЕЛЕНИЕ

*Духомир Минев, Мария Желязкова
(с участието на други членове на колектива)*

Политическа система и социална интеграция

Освен посочените вече (например, проблемът за функционалността на политическата система), обсъждането на проблемите на политическата система се налага и поне по две други причини. Първо, те засягат едновременно развитието на етническите отношения и още по-точно – типът и ефективността на социалната интеграция на етносите; развитието на общините със смесено население и цялостното развитие на страната. Второ, би било напълно илюзорно, подвеждащо и несериозно, да се внушава, че развитието на изследваният тип общини може да бъде постигнато чрез някакви мерки, без да се има предвид състоянието на средата, в която те се намират. Малко вероятно е от общините със смесено население да се създадат изолирани острови на развитие, ако средата не е благоприятна за това. Ако нямаме предвид средата и нейното влияние, предложените мерки за постигане на развитие може да се окажат изразходване на ресурси без особен ефект.

Заедно с това тези проблеми са твърде сложни и деликатни. Но въпреки това те са поставени тук. Освен посочените причини за това, има и друга – тези проблеми не са обсъждани или обсъждането им е твърде оскъдно.

Ето защо изследователският колектив все пак взема отношение по посочените по-долу въпроси.

ЕТНИЗИРАНЕТО НА ЕТНИЧЕСКИ СМЕСЕНИТЕ ОБЩНОСТИ

Един от съществени аспекти на процеса на „етнизиране“ на местните общности е „етнизирането“ на частния бизнес. Голяма част от предприятията са организирани на „етнически принцип“, като собствениците, мениджърите и работниците са от един и същи етнос или явно преобладават лица от един и същи етнос. Изключение обикновено правят гръцките фирми, които са разкрили производства в някои от регионите. Основната причина за етнизирание на икономическия живот е силната обвързаност и зависимост на икономическата дейност (бизнеса) от политическата система на местно и национално ниво. Впрочем, икономическите кризи на неуспешните преходи сами предизвикват „етнизиране“ на обществата, т. е. засилване на етническата идентификация вместо социално-икономическата, а от тук следва етнизирание на политическото пространство. Икономическият срив, геиндустриализацията, безработицата и масовата бег-

ност водят до загуба на социална идентичност, и тъкмо тогава етническата идентичност излиза или лесно може да бъде изтласкана на преден план. Ако по някакъв начин този „естествен“ процес се подтикне малко от политическата система и управлението, той може да достигне много широки мащаби и да излезе напълно от контрол. Горчиви примери в това отношение наблюдавахме през последната декада на ХХ в. в съседна Югославия.

Особено горчив пример в това отношение е провалът на опитите за интегриране на ромите. Погрешната политика в това отношение, водеща начало от насилственото им отклоняване от привичния за тях номадски начин на живот в края на 50-те години на ХХ в. и експериментите с тяхното заселване по села и градове, доведе до тежки проблеми в условията на прехода към пазарна икономика. Тъй като ромите в своето огромно мнозинство бяха заети в слабо- и неквалифициран труд, те поне-соха най-тежко рязкото свиване на производствения персонал, мащабно заквиване на предприятия и особено безалтернативното унищожаване на ТКЗС. Масовата безработица сред ромите води до тежки, понякога неотвратими социални последици – морална деградация, асоциалност, привикване към иждивенски начин на живот (зависимост от социалните помощи), криминализиране. Години наред след 1989 г. политиката в тази сфера е на практика изоставена от държавата и се осъществяваше „на парче“ чрез частични проекти и безцелно наливане на средства в проекти с корупционни последици. Резултатите са повече от печални – вместо напредък, макар и бавен, в социалната интеграция, наблюдават се понататъшни негативни развития²⁴. През последните месеци до местните избори напрежението расте, наблюдават се нови, макар и засега изолирани сблъсъци, чиито етнически или „расов“ характер особено силно се отрича. Опасна новост през последните години е възникването на националистически партии като „Атака“ с тяхната екстремистка реторика, както и опитите за създаване на паравоенни формирования на етническа основа. Така, вместо интеграция, налице е понататъшно противопоставяне, нови огради, стени, полицейски кордони и грозни сцени на насилие...

Самата политическата система на ниво общини също е „етнизирана“ в значителна степен. Така например, в смесените общини проблемите във функционирането на общината (управата), включително и редица общовалидни за всички общини (каквито са основните проблеми) често получават обяснения, свързани с местните етноси и техните отношения. Това е един от най-ясните признаци за етнизирането на политическия живот в тях. Разбира се, тези обяснения рядко са отговарят на действителността, но лесно възникват и могат да печелят привърженици. В такива случаи реалните социално-икономически или политически про-

²⁴ Етно-политическата интеграция на ромите се натъква и на друго препятствие – етнокултурните признаци, които трябва да формират групата (да обозначат границите ѝ с другите етноси), са сравнително слаби. Сравнително по-силни са религиозните „маркери“ на групата, но те са различни – част от групата се идентифицират като християни, друга част – като мохамедани.

блеми се реформулират като етнически проблеми. Това не само замъглява реалната картина, но и сериозно затруднява намирането на решения. Типичен пример са бързо разпространените се слухове (това съвпадна с периода на изследването), че навлизането на кадри на ДПС в местните органи за управление и местните структури на държавни предприятия е предизвикало на места влошаване на компетентността на персонала.

Това твърдение е твърде съмнително, поне що се отнася до управлението на общинско равнище. То е невярно не защото назначените кадри на ДПС са с много висока квалификация (често те нямат такава квалификация). Причината, поради която твърдението е неоснователно, е съвсем друга – тя се състои в това, че успешността на вземаните решения в общината и степента в която те допринасят за постигане на развитие не зависи толкова от квалификацията на кадрите, а от съвсем други фактори: начинът, по който е организиран и структуриран процесът на вземане на решения. Най-просто казано – доброто решение зависи не от квалификационната структура на персонала състав на преките и непреки участници, а от социално-структурния им състав, от прилаганите процедури и т. н. Поради това, изобщо тенденцията да се свързва успешното управление на общината с квалификацията на кадрите е доста съмнителна от гледна точка на реалния процес на вземане на решения. Не случайно има безброй примери, когато високо квалифицирани кадри довеждат общините до плачевно състояние и обратно – въпреки скромния си опит и образование, редица общински управления успяват да се справят с проблемите сравнително добре.

Всичко това се отнася напълно и за кадрите на ДПС. В немалко случаи убеждението, че те не са достатъчно квалифицирани и може да предизвикат провали в управлението, създава определено напрежение. При това не между етносите, а между заетите в общината кадри, както и между съперничещи групи на местни елити от различни етноси.

Всъщност, практиката от началото на демократичните промени показва, че ДПС е може би единствената управляваща политическа сила, която има сериозна, активна и добре премислена политика за изграждане на собствени кадри, за разлика от другите политически сили, които в най-добрия случай прилагат селекция на наличните кадри.

В община Каолиново, например, ясно се формулира като стратегическа задача на ДПС повишаването на образованието и квалификацията на младите хора от турската етническа общност. Водят се строги отчети колко младежи са с висше и полувисше образование, в коя сфера, какви специалисти са необходими и пр. Може да се предположи, че за тази политика се изразходват и значителни средства.

Проблемът за целенасоченото образование в конкретни сфери – икономика, право и пр. – се коментира по повод подборя на кадри за ключови позиции в общинската, областната администрация и други обществени сфери.

Поради това, критиките спрямо ДПС, дори и да се основават на реални случаи на проявена некомпетентност, в действителност са най-малко-

то силно преувеличени. Тогава възниква въпросът – защо възникват такива етнически интерпретации на живота и управлението на местните общности. Едната възможна причина е лошото икономическо състояние на общините, поради което е налице явлението наричат *социално обусловена етнизация на живота в общината*. Накратко казано, при липсата на достатъчно работни места и възможности за доходоносни дейности, наличните работни места се превръщат в обект на доста остра конкуренция. В хода на тази конкуренция се мобилизират и етнически обяснения, за да се постигнат или поддържат предимства на местни елитни групи.

В началото на лятото на 2007 г. посетихме с група млади български и чуждестранни колеги етнически смесеното с. Гълъбец, община Поморие. С помощта на кмета трети мандат, Халил Солук, директорката на читалището, селският лекар се опитахме да разгадаем загадката на липсата, за разлика от други места в страната, на социо-етническо напрежение. В селото има джамия, една от най-старите в региона – на около 400 г. Кметът ни съобщи, че току-що са уредени формалностите за терена за изграждане на православна църква, намерен е и спонсор за основното строителство. Децата от малки играят заедно и израстват приятели независимо от етническия си произход. И двата етноса пазят горчивина за тежкия период на опита за асимилация от средата на 80-те години на XX в. Но „разковничето“ е едно – близостта на черноморските курорти, където местните млади хора намират работа по масовите строежи, като шофьори, сервитьори и друг обслужващ персонал, така че в селото практически няма безработица. Въпреки полученото разрешение, не ни допуснаха в местното училище, за което ни бе казано, че има обучение и на майчин език, но както ни беше казано, набляга се на *българските* традиции и ценности... Направи впечатление също така, че къщата на кмета по нищо не се отличава от повечето селски домове – за разлика от публикуваните в печата снимки на палати, издигнати от други кметове и депутати от ДПС.

Не по-малко важно от оспорването на оскъдни работни места е и друг вид конкуренция – тази между местни елити за контрол върху местни икономически и властови ресурси. Общинското управление е важен механизъм за постигане на такъв контрол и това поражда стремеж да се овладее управлението. В случаите, когато налице са значителни местни икономически ресурси – конфликтите са доста остри. В такива случаи също в употреба влизат етнически ориентирани аргументи, без да се държи сметка за възможните последици от това.

Важното е, че местните етнически общности не са особено възприемчиви към такъв тип обяснения, при които се вмениява някакъв некоректен или вина на представителите на друг етнос (животът в тези общности е доста прозрачен), но все пак едва ли всичко отминава безследно. Имаше и курioзен случай, при който един изнервен от споменатите обвинения представител на местната власт веднага сигнализира в София за появата на анкетаторите от това изследване в общината, защото

разпитвали за проблеми в местното управление. Изглежда е предположил, че се търсят някакви компрометиращи факти за управлението и за структурите на ДПС. Натрупваното недоверие особено към търсещите сензации журналисти съвсем закономерно води до проблеми и в общуването с всеки пришелец.

Така или иначе, лесното предоставяне на етнически обосновани обяснения и политическата мобилизация на етносите на местно равнище, както и връзките (явни или скрити) между бизнес и местна политическа система, стимулират етнизирание в няколко важни направления и области на местните общности в регионите със смесено население:

- етнизирание на техния политически живот;
- етнизирание на икономиката, вкл. отношенията между труда и работодателите.

Може да се каже, че са създадени условия за протичане на процес на масивна етническа диференциация и в част от изследваните общини той е ясно забележим. Процесът засега не е ясно изразен в ежедневието и отношенията между етносите, но едва ли е възможно те да останат незасегнати от него. Тези промени но със сигурност влияят върху развитието на регионите със смесено население, а и на цялата страна. Буди недоумение, че тези неща не се забелязват от отговорните политици в нашата страна, а това отваря пространство за спекулации от страна на популистки националистически лидери, които нямат друг начин за набирание на електорална подкрепа. И при тези избори се проявяват някои неизживени опасни мераци за превръщане на Кърджали и много други етнически смесени общини в „Сталинград“. Сега нещата са още по-опасни с недопустимите призови за омраза на „Атака“ – които, за съжаление, биват заемани и повтаряни и от политици от ГЕРБ, БСП, ВМРО и други. На тези заслепени от ярост политически играчи можем да напомним, че Косово и Кипър, за които те обичат да повтарят, се превърнаха в проблем и за международната общност не само и не толкова вследствие, съответно, на употребата на сила от страна на албанското население и турското нашествие, а от дългогодишното нежелание да се разберат проблемите на „другия“ и да се наложи решение, благоприятно само за едната страна.

ЕРОЗИЯТА НА СМЕСЕНИТЕ ОБЩНОСТИ

Но какво означава „етнизирането“ на етнически смесените общности и общини? От гледна точка на казаното по-горе за смесените общности като социо-културен интегратор, процесът на „етнизирането“ на техния живот означава, че тяхната интегративна функция изчезва, а следователно, те загубват характера си и като смесени общности в истинския смисъл. Това се проявява по два начина.

От една страна, посоченото етнизирание означава, че общините все повече губят смесения си характер и все по-малко са наистина етнически смесени (смесването на етносите придобива механичен, формален характер). В тях започват процеси на етническа дезинтеграция.

От друга страна, тези общности и общини изчезват и в буквален смисъл – достатъчно е да се върнем към посочените в началото данни за темповете с които намалява населението на тези общини. Ако намаляването на населението продължи с такива темпове, може да се очаква, че до десет години около половината от населените места в тези общини ще изчезнат поради обезлюдяването им.

Очевидно структурирането в политиката и икономиката под влиянието на етнически признаци не е благоприятна среда за тези общности и общини. Попадайки в неблагоприятна за тях среда, общините с етнически смесено население несъмнено изпитват и ще изпитват проблеми в постигането на развитие именно като общини и местни общности. Етно-политическото структуриране неизбежно оказва влияние върху общините и местните общности в посока към тяхното „етнизиране“. Именно това са дълбоките корени на отбелязания процес на етнизиране в смесените общини

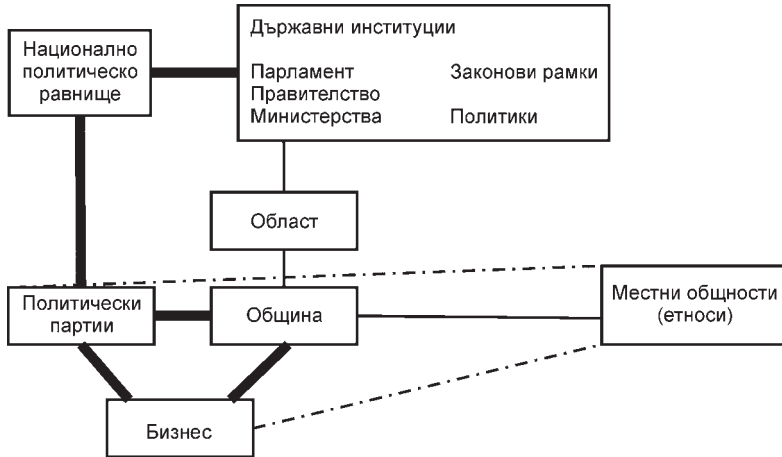
Едно от последствията е, например, че се променя структурата на социалния капитал, който е важен фактор за развитие. Но, както бе посочено, проблемът има и други важни развитийни аспекти, които засягат не само регионите със смесено население, но и изобщо потенциала за развитие на страната като цяло.

РАМКА НА СТРАТЕГИЯТА ЗА РАЗВИТИЕ

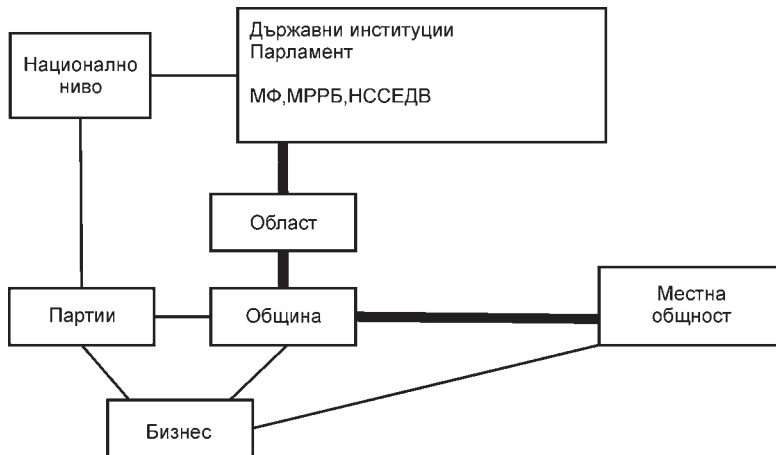
Нашето проучване показва, че съществуват сериозни проблеми пред развитието – както в нормативната база (вкл. и особено в конституирането на местното управление), в политиките в отделните сфери, в самата политическа система като цяло, в изграждането и ефективността на държавната администрация, и т. н. Както вече отбелязахме в друга публикация, „тези проблеми на развитието на общините са толкова мащабни, че поставят под въпрос възможността да се изгради реалистична стратегия за тяхното развитие“ (Минев, б. г.: 132). Що се отнася до спецификата, то тя проличава особено ясно в основния извод от предходното изложение: състоянието на околната социално-политическа среда не е особено благоприятно за развитието на общините и регионите с етнически смесено население. Причината е, че за средата е характерна колективна политическо-етническа раздробеност, а общините със смесено население се нуждаят от друга среда, в която да **доминират механизми за социална интеграция от друг тип, основан на регионалност, рационална администрация, децентрализация и местна демокрация.**

Образно казано необходимо е да се подобрят основните линии на взаимодействие, които сега съществуват – вж. фигурите по-долу. Тези съвсем опростени схеми показват основните особености на сегашното състояние и на предлаганите промени. Дебелината на линиите, които свързват отделните участници в политическия процес на вземане на решения, отразява значимостта на съответната връзка – най-дебелата линия означава и най-значима връзка; тънките линии означават слаби връзки,

СЪСТОЯНИЕ



ПРОЕКТ



слаби връзки, а пунктирите – слабост до липса на връзки. Промяната във Втората фигура може да се нарече „засилена държавност“, но всъщност се касае за засилено участие и рязко подобро управление на държавно-административния апарат от сферата на териториалното управление.

Насоки на държавна интервенция

Сега държавната интервенция спрямо отделните общини от изследваната съвкупност използва различни инструменти.

Основният от тях е определянето на райони за целенасочено въздействие, които ще получават външен ресурс, специално предназначен за развитие на общините. Част от изследваните общини ще бъдат определени като такива райони. Друга част вероятно няма да бъдат определени като райони за целенасочено въздействие (засега все още не ни е известно окончателното разпределение на общините). По-году само за илюстрация е показан един вариант на това разпределение.

ОБЩИНИ, ПОПАДАЩИ В РАЙОНИ ЗА ЦЕЛЕНАСОЧЕНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ

ТИП РАЙОН ЗА ЦЕЛЕНАСОЧЕНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ	ОБЩИНИ
Изостанал селски район	Ардино; Завет; Опака; Омуртаг; Каолиново; Две могили; Тервел; Минерални бани; Якоруда Белица; Никола Козлево
Изостанал селски район + Район за трансгранично сътрудничество	Кирково; Алфатар; Ситово
Район в индустриален упадък	Доспат
Район в индустриален упадък + Район за трансгранично сътрудничество и развитие	Мадан
Район за развитие	Хасково
Район за трансгранично сътрудничество и развитие	Момчилград; Дулово; Гоце Делчев Сатовча
Район за растеж	Асеновград

ОБЩИНИ, КОИТО НЕ ПОПАДАТ В РАЙОНИТЕ ЗА ЦЕЛЕНАСОЧЕНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ (ПРИ ПОСОЧЕНИЯТ ВАРИАНТ): Кърджали, Разраг, Исперих, Нови пазар, Търговище, Ветово, Провадия, Руен, Айтос

Това разпределение не означава, че общините, които не са определени като райони за целенасочено въздействие, следва да бъдат изоставени от всяка държавна интервенция. Съществуват други възможности чрез които може да се окаже помощ за подобряване на тяхното състояние и на живота на населението в тях. Една от задачите на изследването е да се опита да идентифицира такива възможности за внасяне на подобрения и в общините, които не попадат в районите за целенасочено въздействие.

Така в крайна сметка ще се определят различни типове инструменти за подпомагане на смесените региони. Единият тип се обхващат от т. нар. целенасочено въздействие. Другият тип, макар че не е наречен така също може да представлява целенасочено въздействие, макар и с различно съдържание.

Като компонентите на този втори тип, предварително може да се посочат такива възможности като: по-активна и по-добре адаптирана

към проблемите на тези райони социална политика; специфични насоки и източници на средства за стимулиране на доходогенериращи дейности; подобро управление; други мерки за подобряване на условията на живот. Ето защо изследването се опита да установи състоянието и ефектите от политиките в социалната сфера в избраните общини и да отговори на въпроса дали те съдържат някакви резерви, позволяващи да се внесат специално насочени подобрения.

Сред посочените няколко възможни направления за промяна в общините, които няма да попаднат в съвкупността на регионите за целенасочено въздействие, особено значение имат подобренията в системата за управление.

Това предполага засилено внимание към структурите на управление и техните функции в посочените по-горе направления: подобряване на местното управление; специализирана подкрепа „отвън“; засилена роля на Министерството на регионалното развитие и благоустройството; засилване правата на междинните структури на управлението и засилване на ролята на Националния съвет за сътрудничество по етнически и демографски въпроси (НССЕДВ).

Може би основна функция на предложеното „ядро“ от про-развитийни държавни институции би следвало да бъде координацията на разпределението на средствата (или – съгласуване на достъпа на общините до средства) от различни външни и вътрешни източници, които постъпват към тях.

Направления на икономическото развитие

Проспериращ крупен частен бизнес е форма за постигане на икономическо развитие, която едва ли ще успее да се развие и да промени бързо ситуацията в тези общини. Значими чужди инвестиции също едва ли ще навлязат скоро в повечето общини. Все още липсва нужният капацитет за усвояване на потенциално крупните средства от структурните фондове на ЕС. Дребният и среден бизнес има по-големи шансове да предизвика развитие, но едва ли и той ще реши радикално проблема. Първо, той самият попада под натиск и ограничения от страна на едрия бизнес. Освен това дребният и среден бизнес специално в търговията и услугите по принцип има „производен“ характер – може да се развива само при условие че вече са развити други сфери и отрасли, които позволяват да се повишават доходите и затова сега е слабо развит или оцелява чрез скриване на доходите и печалбите в „сивата икономика“ и няма достатъчно основания да се счита, че ще може да се развие и да изведе общините от това състояние. Селският, културният и екотуризмът по принцип са перспективни направления, но в момента реалните им шансове също не са големи. За туризма изобщо също са необходими предпоставки – развитие животновъдството и земеделието, на инфраструктурата и добри условия за настаняване на евентуални посетители. При сегашната инфраструктура и други условия за приемане на туристи, да се разчита на развитие на туризма не е реалистично въпреки многото добри практики в Смолянска област, Калофер, Априлци, Ковачевица и редица други места.

Неочаквана заплаха за тези видове туризъм и семейните хотели идва от безогледната мания за строителство на огромни луксозни хотели, ски писти, „ваканционни селища“, голф игрища и лифтове. Със своите „all inclusive“ пакети те лишават както туристите от възможност да се докоснат до самобитността и спецификата на посещаваните от тях места, така и семейните хотели, механите, битовите ресторанти, създадени с толкова грижи и жертви. Нещо повече – бетонните мастодонти в Банско, Пампорово, Златните пясъци унищожават безвъзвратно природата и на практика лишават и сегашното, и бъдещите поколения от шанса да се възползват от уникалните дадености. Що се отнася до навлизането на частни услуги в образованието, препоръчано от Министъра на финансите, е поредна химера за тези общини. Ако това изобщо е възможно, то може да се осъществи само на основата на социална икономика.

Общините са предимно селски, т. е., производители на селскостопанска продукция и изостанали в развитието си. Затварянето на производството на такава продукция в рамките на домакинското потребление ги изключва от достъп до пазара и ги лишава от възможност да се модернизират според стандартите на ЕС. Заедно с това, изкупуването на произведената продукция от посредници – най-често на изключително ниски цени – свежда до минимум възможностите за включване на тези производители в пазара и така задържа това население в едно натурално стопанство. За да се преодолее омагьосаният кръг, необходимо е радикално да се подобри организацията и управлението на изкупуването и преработката на селскостопанска продукция.

Въвеждането на свободен пазар на земя за купувачи от ЕС позволи да се увеличи притокът на ресурси към изследваните региони. Това очакване се подкрепя от предстоящото развитие на пътната мрежа, която може би ще направи прилежащите земи по-привлекателни и ще допринесе за повишаване на цената им.

Развитие на социална икономика²⁵

Освен безработицата, чрез социалната икономика се търси решение на проблемите на социалната маргинализация и кризата на държавите на благоденствието. В по-слабо развитите страни тя допринася за решаването на проблеми, свързани с несигурността на достъпа до храна и ос-

²⁵ Идеята за „социална икономика“ е широко използвана в ЕС. На правителствено равнище тя получава за първи път признание във Франция през 1980. По-късно идеята си пробива път и в Белгия, Испания, Италия, Португалия, Люксембург, Швеция, Финландия, и Обединеното Кралство. Всички тези страни създават и министерства или държавни агенции отговорни за социалната икономика. Европейската Комисия приема дефиниция за социална икономика през 1990 г. Същевината на понятието се формулира както следва: „социалната икономика е съставена от организации и предприятия, независими от държавата, които произвеждат търговски и нетърговски стоки и услуги със социална цел, които се характеризират с демократично участие на тяхните членове, ползватели и работници, основават се на солидарност между членовете и не разпределят печалба за акционерите“. От 1997 г. страните-членки са длъжни да се отчитат какво са предприели в областта на социалната икономика.

новни здравни, образователни и жилищни потребности. Тя има съществена роля и за преодоляване на проблемите, свързани с реструктурирането на икономиката и други социални проблеми.

Политиките и практиките в социалната икономика в различните европейски страни се различават в множество аспекти – законова база, данъчна политика, финансиране и стимулиране на социалната икономика и т.н.

Социалните предприятия, които могат да приемат всяка юридическа форма в съответствие с националните законодателства, ако включват следните социални цели, т.е. А) ограничение за разпределяне на печалба; Б) участие на ползвателите, работниците или общността в управлението на предприятието; В) Демократично управление;

Но за да се постигне развитие на социална икономика също е необходима нормативна предпоставка – необходимо е законодателство за развитие на социални предприятия – може би дори специално за изследваните региони. В страни от ЕС има примери за такова законодателство и то може да се адаптира и използва за развитието на социална икономика в България.

Централна форма на социални предприятия са кооперативите и други форми на сдружения, които използват местни ресурси и привличат външни. За общините – цел, те могат да бъдат особено полезни в двата основни отрасли – животновъдство, земеделие, а в последствие и туризъм. Може би ще се окаже, че социалните предприятия биха могли да допринесат и за решаване на някои от социалните проблеми в изследваните общини – например в образованието и здравеопазването. Но за това са необходими специални проучвания и целенасочени усилия.

За използването на потенциала на тези форми са необходими промени в нормативната рамка за кооперативите, чрез които (промени) да се подпомогне тяхното нормално функциониране, като се създаде такава уредба на отношенията в кооперативите, която да позволи ефективно им управление и да изключи злоупотребите.

По-напред беше посочено също, че Сдруженията и кооперациите може да помогнат за привличане на външен финансов ресурс, но сред населението в общините съществува силно недоверие към тези форми. Затова е необходимо специално внимание към разработване на подходи и мерки, чрез които да се намали това недоверие и да се привлече населението към участие в тях.

Потенциалът на зле използваните средства

Има възможност да се повиши многократно ефекта от използваните средства, които се привличат по проекти на НПО. Това означава – първо, да се формулират доста детайлно приоритети, чрез които да се регулира финансирането на проектите на НПО. Второ, необходимо е да се представят тези приоритети на спонсорите и да се намерят начини да бъдат подтикнати спонсорите към следването на определените приоритети. Трето, необходимо е да се намерят начини за оказване на спе-

циализирана помощ на общините при подготовка на проекти. Би могло да се потърсят източници на специални средства за подготовка на проекти за развитие на общините в упадък. Четвърто, абсолютно необходимо е устойчива система за регулярен мониторинг върху изпълнението на проектите. Това е голям ресурс и може да се пренасочи и да се използва ефективно за подкрепа на общините от депресивните региони. Пето, може да се обмисли възможността, да се предложи на външните донори действащи на територията на страната да разработят система от вътрешни мерки за ограничаване на включването на своя персонал и програми в коруптивните практики.

Засега не съществува държавна институция, която ефективно да поеме изпълнението на тези задачи.

Подобряване на местното управление

Тук се включва система от мерки за смекчаване или отстраняване на всички онези проблеми по организацията и функционирането на местното управление, които бяха посочени в предходния анализ. Освен посочената вече местна демократизация, като централно направление на промените може да се посочи „преобръщането“ на дейността на общините към развитие на икономическа активност и подпомагане на икономическата активност на местната общност вместо досегашната ориентация към частно-групови интереси.

Може би най-важен аспект на подобряването на местното управление е предприемането на стъпки за ограничаване на партийните влияния при селектирането на персонала на местните органи за управление за сметка на нарастване влиянието на мненията и преценките на местните общности.

Специализирана външна помощ за общините

За да могат да работят ефективно за постигане на развитие, много от местните управи се нуждаят от специализирана приложно-изследователска дейност. Те нямат възможност както други общини за разкрият специални щатни бройки за разработване на общински проекти, нито могат да разчитат на особено съдействие и активност от страна на местни НПО. При това помощта трябва да бъде дългосрочна и пряко насочена към общините и контролирана от тях. Основни направления на тази подкрепа могат да бъдат разработването на конкретни технико-икономически проекти. За да се осигури устойчива, дългосрочна подкрепа е необходим специален механизъм. В неговото израждане е възможно да се въвлече и Националния фонд „Научни изследвания“, като се насочи част от неговите средства и усилия към текущите развитийни проблеми на общините. Опитът и от това изследване и особено от втория му етап показва колко трудно е намирането на средства за такива изследвания въпреки тяхната актуалност и остра социална потребност.

В Закона за регионалното развитие е предвидено да се прави оценка на въздействието при регионални и общински проекти. Това би трябвало да стане практика. За целта може да се изисква да се предвиждат задължително средства в самите проекти за извършване на такива оценки. Така ще може да се идентифицират и отстраняват своевременно много проблеми на регионалните проекти, произтичащи от дисфункции на институциите или лоша координация между тях.

На общините особено със смесено население може да се окаже много важна помощ чрез периодично предоставяне на информация относно потенциалните източници на финансови ресурси и проектите, които могат да се финансират чрез тях. Необходима е устойчива система за навременно информиране на общините за появяващите се възможности.

Заедно с това при възникване на възможности за финансиране, е необходима институция, която не само да информира общините, но и бързо да поеме подпомагане и координиращи функции за представяне на успешни проекти, които имат високи шансове да получат финансиране.

Засилени и подобрени двупосочни връзки между местни власти и МРРБ

Централен аспект е да се укрепят областните управи, като основната възможност за това е да се засилят онези техни функции, които са пряко свързани с инициране и стимулиране на развитието на местните общности с цел да излязат от ролята на обикновен посредник между тях и централните власти. Възможно е също те да бъдат привлечени в система за постоянно наблюдение на състоянието на общините, чрез изготвяне на редовни доклади за състоянието на общините; анализи на състоянието и предложения за текущи подобрения или установяване на потребности от специални интервенции на високите равнища на управление.

Подобрения в използването на европейските фондове

Важен ефект в това направление може да има прегледът на степента, в която е напреднало създаването на нови и ясни структури и правила за разделяне на функциите между различни органи, свързани с управлението на средствата от ЕС - това е едно от основните условия за подобрението им използване. За съжаление, въпреки многократните обещания и тържествени заричания, дори след влизането на България в ЕС държавните институции, ангажирани с мониторинг, програмиране, оценка, финансово управление и контрол на финансовите потоци от структурните фондове на ЕС не са напълно установени и функциониращи. Съществува голяма опасност тези така необходими за развитието на страната средства да не могат да бъдат усвоени поради липса на капацитет, отговарящ на високите изисквания на ЕС. Вероятно ще се нуждаем и от качествено нови изпълнителни агенции, които, без просто да увеличават безполезно държавната бюрокрация, ще имат строго разграничени

правомоция и компетенции помежду си и вътре в собствените им структури.

Както бе посочено, един от смущаващите факти е, че голяма част от получаваните средства от международни финансови институции и от европейски източници (около 70%) в предприемаческата фаза се използват за така наречената „техническа помощ и институционално укрепване“, предназначена за трансфер на ноу-хау и успешни практики от ЕС. В действителност обаче не е налице нито подобряване на институциите, нито тези средства допринесоха за тяхното развитие. На практика се оказа, че това са средства за „покрепа“ на държавната администрация. Една по-добра защита на интересите за развитието на страната предполага да се направят опити за промяна на тази ситуация.

Проекти за използване на местни ресурси

В част от общините се установява наличието на известни материални ресурси от различен характер, които са изоставени и не се използват. Би могло да се пристъпи към една бърза инвентаризация на тези ресурси и да се състави план за тяхното евентуално въвеждане в действие. Планът всъщност ще се състои от конкретни проекти за използването им. При тази инвентаризация ще се установят случаите с неизяснена собственост върху ресурсите и би могло да се ускори решаването на тези проблеми. Възможно е в резултат на инвентаризацията да се предложи решение за прехвърлянето на собствеността или просто претърпяване на общините, които са в тежко състояние.

Една от потребностите, които изискват бърза и енергична намеса, е намирането на схема за активна защита на трудовите права на населението особено в по-малките общини и тези със смесено население. Това се отнася с особена сила за лица от турския етнос и българи-мюсюлмани, които работят като строители по обекти в страната или се наемат в чужди на територията на страната, както и за тъкачки и шивачки в цехове, работещи на ишлема. Не са редки случаите когато тези хора са подложени на нечовешко отношение от страна на чуждите и българските собственици. В много такива предприятия и строителни площадки не само не се спазват нормите на трудовото законодателство, но липсват и каквито и да било условия за безопасен труд, нормирано работно време и достойно заплащане. Повечето такива работници практически не могат да ползват никаква защита поради недопускането на синдикатите в тези предприятия.

Засилване на влиянието на регионалната специфика в универсалните политики – главно социалната

Това би могло да се постигне чрез известно регионално диференциране на различни показатели при определяне на средствата за социална политика (например коефициентите за издръжка на един ученик и др.) или

чрез въвеждане на различни регионално-ориентирани компоненти на социалната политика.

Преосмисляне на границите на някои общини с цел максимално съкращаване на разстоянията между населените места и общинските центрове

Сега разпределението на населените места по общините е подчинено на остарели критерии, които, при това, често са пренебрегвани. Така, в условията на съкращаване до минимум и оскъпяване на транспортните връзки, в много случаи е невъзможно за един гражданин да отиде в рамките на деня до общинския център, да свърши работата си и да се завърне. В същото време редица административни услуги, вкл. толкова масови като заплащаните на данъци и получаването на социални помощи, се осигуряват само в общинския център.

Обсъждане и подготовка на промени в нормативната рамка

Проучването показва, че съществуват значителни възможности за подобрения в нормативната рамка: Закон за земята, Закон за кооперации-те; Закон за регионално развитие; Закон за устройство на територията, Закон за социалните предприятия, Закон за местните избори, Закон за държавната администрация. Но тези промени се нуждаят от задълбочено обсъждане и подготовка. Затова е необходима институция, която да инициира този процес.

Много от посочените по-горе компоненти на стратегията за развитие обхващат множество и разнообразни дейности. Тяхното извършване се нуждае от определен актьор, който да поеме въпросните функции – инициране на извършването им и координация между участниците по извършването на тези дейности. В центъра на осъществяването на тези двете задачи е създаването на т. нар. развитийно „ядро“ от институции. От особено значение е развитието на функции за подобряване насочването на наличните външни постъпления и координиране на достъпа на общините до различни източници на средства за финансиране. Много значим ефект може да има и създаването на организация за прилагане на оценки на въздействието при проекти, осъществявани в отделните.

МОДЕЛ ЗА ПАРТНЬОРСТВО В ОБЩИНАТА

Стефан Ем. Николов

Публично-частните партньорства са съвременна и намираща широко приложение форма за осъществяване на крупни инфраструктурни проекти на територията на общината, за които местната администрация не разполага с бюджетни средства.

Партньорство между общината и частните фирми

- Изключителна отговорност за икономическия растеж, маркетинга и развитието.
- Пряко партньорство между бизнеса и властите.
- Инвеститори в частния, държавния и общинския сектори – Местни, регионални, национални и международни.
- Всички 3 равнища на управлението – Общинско, областно и национално.

Примерни приходи в бюджета от партньорството

- По-висок дял вложени кумулативни инвестиции в частния сектор.
- Частният сектор в община с утвърдено партньорство инвестира повече в икономическо развитие, на база на глава от населението, от която и да било друга община без партньорство.
- 90% от инвеститорите обновяват ежегодно своята инвестиция.
- Примерно разпределение на общинския бюджет:
 - 20% средства на общината;
 - 35-40% от проекти по линия на партньорството (вкл. по линия на гребния бизнес);
 - 35-40% от частния сектор;
 - до 3% държавна субсидия;
 - 3-5% от отчисления от областта (ако има такава опция).

Управление

- Партньорството в общината се осъществява като частна организация – фирма с общинско участие, специално учредена за целта фирма и т. н.
- Управлението се осъществява посредством независим борд на директорите:
 - броят на членовете зависи от условията, но не бива да бъде твърде голям – например, до 25-30 души;
 - представлява както частния, така и държавния/общинския сектори;
 - повече представители на държавния/общинския сектори, отколкото на частния;
 - базира се на сключен Договор за услуги с общината.
- Ежедневната работа се осъществява от служители на пълен щат, чиито брой зависи от конкретните обстоятелства, но не бива да надхвърля разумни граници. Те покриват следните функции:
 - отношения с инвеститорите;

- маркетинг и комуникации;
- поддържане и разширяване на бизнеса;
- корпоративни услуги;
- привличане на инвестиции.

• Реговни информации за участващите страни/доклади за постигнатото през даден период – тримесечие, полугодие, година и т. н.

Партньорство за по-добро местно развитие

• Маркетинг.
- Осигуряване видимост за общината, нейните възможности, условия за инвестиции, туризъм и т. н. в регионален, национален и международен мащаб.

- Промяна на нагласите.

• Поддържане и разширяване на бизнеса.

- Разширен кръг от представители на местния бизнес, партньори, които са в състояние да разрешават проблемите на бизнес климата.

• Привличане на инвестиции.

- Контакти с крупни наши, чужди и транснационални компании, за които са налице условия за бизнес в общината.

- Информация, изследвания и развитие.

Успехите в настоящето - ускоряване на икономическия растеж

- Създаване на нови работни места.

- Прираст на населението.

- Осезаемо снижаване равнището на безработицата.

- Подобряване на бизнес климата, рязко повишаване на вероятността съществуващите фирми да оцелеят и се развиват.

Време за промяна – изходни позиции

• Икономическият сценарий е мрачен.

• Силна безработица.

• Съкращаване на работните места поради приватизация и закриване на предприятия.

• Областта е на последните места по заетост в страната.

• Индексът на доверие на бизнеса и на потребителите са много ниски.

Нововъведения

• Няколко водещи бизнес лидери доброволно поемат инициатива.

• Публично-частен модел при водеща роля на частния сектор.

• Бизнесът и местната администрация си поделят:

- отговорността,

- отчетността и

- цената... за икономическото развитие на общината.

Признати силни страни:

• най-голям град в региона;

• значителен културен център и транспортен възел за автомобилния транспорт;

• съсредоточие на високообразована работна сила;

• сравнително добро качество на живот;

- но... необходимо е лидерство.

Маркетингови усилия

- Избиране на подходящи и запомнящи се лого (запазен знак), девиз (слоган) и други ясноразличими белези.
- Промяна на нагласите чрез медийни кампании и инициативи.

Резултати: награди и признание

Нашите дейности – изцяло под знака на избрания девиз

Цел: да се постигне най-конкурентния бизнес-климат в страната

- До 80% от създаваните нови работни места идват от съществуващите фирми.
- Новаторски подходи.
- Идентифициране и след това - елиминирание на бариерите пред растежа на бизнеса.

Членове на екип за действие на партньорството

- Максимален дял от намиращите се на територията на общината фирми – както местни клонове на крупни транснационални, чужди, национални компании, така и местни фирми

Резултати – награди и признание

Разработване на икономическа стратегия за региона

„Пирамидата на партньорството“

Фирми
 Власти
 Организации
 Взаимоотношения, взаимодействие
 Доверие
 Обща визия
 Съвместни цели
 Споделена собственост
 Удовлетворение
 Развлечение

Придобивки от модела за партньорство

- Партньорства:
 - **промяна на нагласите** – увеличаване степента на сътрудничество между публичния и частния сектори;
 - **промяна на възприятията** – промяна на начина, по който ние гледаме на себе си и по който другите гледат на нас;
 - **промяна на подхода, по който стимулираме икономически растеж.**

БИБЛИОГРАФИЯ

- Ангелова, В. (2007 г.). *Новото в стария Закон за местните избори*. В: В. „Дневник“, 2 август, бр. 149 (1604): 12.
- Българска енциклопедия на братя Данчови (фототипно издание, 1993), т. I. София: Маг-77
- Воронков, А. *Методи анализа и оценки на государственни програми в США*. Москва: 1987.
- Геров, К. (ред., 1986). *Селищната система – социологически анализ*. Варна: изд. Г. Бакалов.
- Европейска харта за местното самоуправление, Страсбург, 15.X.1985 г. – В: *Административно – териториалната реформа – реалност и бъдеще*. Национален център по териториално развитие и жилищна политика. С.,1995: 47-56.
- Живков, Т. (1984). *Проблеми и подходи на изграждане на зрелия социализъм в Народна Република България*, С., Партиздат.
- Минев, Духомир и Мария Желязкова (ред., б. г.). *Траектории за намаляване на бедността и социалното изключване в България: от социални помощи към заетост*. С., Информационен център – НПО срещу бедността, изд. Аля.
- Николов И. (1978). *Самоуправлението*. Свищов.
- Николов С. Е. (1999). *Благотворящият сектор*. София.
- Acoff, P, F. Emery (1972). *On Purposeful Systems*. Chicago and New York: Aghine-Atherfon.
- Arrow, Kenneth (1971). *Essays in the Theory of Risk-Bearing*. Amsterdam: North-Holland Pub. Co.
- Azfar, Omar, Satu Kahkonen, Anthony Lanyi, Patrick Meagher and Diana Rutherford. (1999). 'Decentralization, Governance and Public Services: The Impact of Institutional Arrangements. A Review of the Literature'. [[http://wbln0018.worldbank.org/eap/eap.nsf/Attachments/Lit+Review+IRIS/\\$File/Lit+Review+IRIS.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/eap/eap.nsf/Attachments/Lit+Review+IRIS/$File/Lit+Review+IRIS.pdf)].
- Castells M. (1973). *Luttes urbaines*. Paris: Cahiers libres, Francois Maspero.
- Castells M. (1983) *The City and the Grassroots: a Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*. London: Edward Arnold.
- Centre for International Earth Science Information Network (CIESIN). 'The Online Sourcebook on Decentralization and Local Development'. [www.ciesin.org/decentralization/SB_entry.html].
- Cohen, John M., and Stephen B. Peterson. (1996). 'Methodological Issues in the Analysis of Decentralization'. Harvard Institute for International Development, Development Discussion Paper #555.
- Cornes, Richard and Todd Sandler, (1996) *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*. Cambridge, Cambridge University Press, 2nd ed.
- Dauderstgdt, Michael and Arne Schildberg (eds, 2006). *Dead Ends of Transition: Rentier Economies and Protectorates*. Frankfurt/Main: Campus Verlag
- Echeverri-Gent, John. 'Globalization and Decentralization: Lessons in Good Governance from China and India'. [www.yale.edu/ycias/events/decentralization/papers/echeverri-gent.doc].
- Fisman, Raymeon, and Roberta Gatti. (1999). *Decentralization and Corruption: Cross-Country and Cross-State Evidence*. Washington D.C.: World Bank.
- Fukuyama, Francis (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, London: Hamish Hamilton.
- Hawkins, Darren, David Lake, Daniel Nielson, and Michael Tierney (2006). *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press
- Horvath, Tamas M. The Decentralization of Human Services: An Example of the Transformation of Public Administration in Central and Eastern Europe. [<http://igi.osi.hu/publications/books/kimball/kimb2.pdf>].
- Hayek, Friedrich A. 'The Use of Knowledge in Society. 1945'. *American Economic Review*, XXXV(4): 519-530.
- Institut d'Etudes Politiques de Paris. (2005). *Implementing Decentralization for Human Development*.
- Jutting, E. A. (2004). 'Decentralisation and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact'. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Development Centre Working Paper No. 236.
- Katsenelinboigen, Aron (1997). *The Concept of Indeterminism and Its Applications: Economics, Social Systems, Ethics, Artificial Intelligence, and Aesthetics* Praeger: Westport, CN.
- Katsiaouni, Olympios. (2003). 'Decentralization and Poverty Reduction: Does it Work?' Paper presented

- at the Fifth Global Forum on Reinventing Government, Mexico.
- Klugman, Jeni. (1994). 'Decentralization: A Survey of Literature from a Human Development Perspective'. HDRO Occasional Paper 13. New York: UNDP.
- Lowe, S. (1986). *Urban Social Movements: The City after Castells*. London: Macmillan.
- Lundberg, Paul. 2005. Draft paper on decentralization, a contemporary literature review.
- . Decentralized Governance and a Human Rights-based Approach to Development.
- McIntyre, Robert. 2001. 'Human Development and Social Policy in Transition'. Reformed World, 51(3). World Alliance of Reformed Churches. [<http://www.warc.ch/pc/rw13/04.html>].
- McQuail, D. (2000). *Mcquail's Mass Communication Theory*. London etc., SAGE Publ., 4th ed.
- Ranis, Gustav, and Frances Stewart. 1994. Decentralization in Chile. HDRO Occasional Paper 14. New York: UNDP. [www.undp.org/hdro/papers/ocpapers/oc14.htm].
- Ross, John (1996). *Unintended consequences*. Lonedel, MO.
- Schou, A. (2003). 'Synthesis Study on Supporting Decentralisation and Local Government—Lessons Learned, Good Practices and Emerging Issues'. Report for the DAC Working Party on Aid Evaluation, OECD. [[www.uneval.org/docs/DAC_EV\(2003\)3.doc](http://www.uneval.org/docs/DAC_EV(2003)3.doc)].
- Scott, Tim. (2006). Decentralization and Human Development: Findings and Recommendations From a Review of National Human Development Reports. UNDP, Human Development Report Office. National Human Development Report Series NHDR Occasional Paper 6. May.
- Soos, G. and V. Zentai (eds., 2005) *Faces of Local Democracy*. Budapest: OSI.
- Tadjbakhsh, Shahrbano. (2002). 'NHDRs on Decentralization'. UNDP pAPER.
- Tocqueville, A. (2000). *Democracy in America* (Originally publ. as *De la démocratie en Amérique* (1835/1840). English language version, trans. and eds., Harvey C. Mansfield and Delba Winthrop, University of Chicago Press.
- Torres, Mario. (1994). Final report on the workshop 'Decentralization and Social Policies in Latin America'. International Development Research Centre. [www.idrc.ca/socdev/pub/documents/quito-e.html].
- Ulea, V. (2002). *The Concept of Dramatic Genre and The Comedy of A New Type. Chess, Literature, and Film*. Carbondale, IL: Southern Illinois University Press.
- UN Department of Economic and Social Affairs. 'Decentralization: Condition for Success'. [<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000456.pdf>].
- . (2005). Notes for the workshop 'Decentralization: Poverty Reduction, Empowerment and Participation'. The International Conference on Engaging Communities, Brisbane, 14-17 August.
- . (2004). 'Decentralization and Poverty Reduction: Africa, Asia Experience'.
- UNDP. 1993. Human Development Report 1993. New York: Oxford University Press.
- . (2002a). Essentials (Partnership for Local Governance), no. 7. [www.undp.org/eo/documents/essentials/PartnershipforLocalGovernance.pdf].
- . (2002b). Rebuilding Effective Government: Local-Level Initiatives in Transition.
- . (2004a). 'Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development'. [www.cnn.com/cnnsi/2005/more/12/20/bc.newzealand.sharkatta.ap/index.html].
- . (2004b). Governance in Post-Conflict Situations: Decentralized Governance. [www.undp.org/oslocentre/docs04/Decentralized%20Governance.pdf].
- . (2006). 'Practice Note: Fiscal Decentralisation and Poverty Reduction'. [www.undp.org/governance/sldlgud.htm].
- UNDP/BMZ. 2002. 'The UNDP Role in Decentralization and Local Governance'. A joint UNDP and Government of Germany evaluation.
- VanSant, Jerry. (1997). Governance as Stewardship: Decentralization and Sustainable Human Development. NC: Centre for International Development Research Triangle Institute. [www.rti.org/cid/publications/Dem-Gov/gov-steward-abs-jvc.cfm].
- Work, Robertson. (2002). 'Overview of Decentralization Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development'. From the 2nd International Conference on Decentralisation and Federalism: The Future of Decentralizing States?
- Work, Robertson and UNDP/BDP. (2002). 'The Role of Participation and Partnership in Decentralised Governance: A Brief Synthesis of Policy Lessons and Recommendations of Nine Country Case Studies on Service Delivery for the Poor'. [www.undp.org/governance/docsdecentral/participationandpartnership.pdf].
- World Bank. (1996). The World Bank Participation Sourcebook. Washington, D.C.

МЕСТНАТА ДЕМОКРАЦИЯ И НОВИТЕ ПОЛИТИЧЕСКИ РЕАЛНОСТИ

Социологически анализ на процеса на вземане на решение

© Автори: Стефан Ем. Николов, Даниела Димитрова, Духомир Минев,
Искра Данглова, Кирил Геров, Красимира Трендафилова, Мария Желязкова,
Оля Дейкова

Обща редакция ст. н. с. г-р Стефан Ем. Николов
Предпечатна подготовка и компютърен дизайн Стефан Дулов

ISBN 978-954-91564-9-2

София 2007