

Местно самоуправление и децентрализация

София 2002

A 02 - 04399



СЪДЪРЖАНИЕ

Рюдигер Пинтар Предговор	6
---	----------

Част Първа

Местно самоуправление и децентрализация в Югоизточна Европа	9
--	----------

Габор Балаш, Йозеф Хегедюш Местното самоуправление и децентрализацията в Унгария	10
---	-----------

Александър М. Симич Местното самоуправление в Сърбия	27
---	-----------

Илия Тодоровски Местното самоуправление и децентрализацията в Република Македония	59
--	-----------

Кристиян Гървулеску Местната публична администрация в Румъния	82
--	-----------

Част Втора

Финансиране на местното самоуправление	105
---	------------

Волфганг Ренч Местните финанси в Германия: основна информация	106
--	------------

Катарина От и Анто Бадио Бюджетното финансиране на местното управление в Хърватска – проблеми и предложения за реформа	113
---	------------

© Фондация „Фридрих Еберт“
Регионално бюро – София
© Проф. д-р Нора Ананиева
© Графимакс ООД, 2002 г.

ISBN 954-91018-3-5



Книгата е финансирана от германското
правителство в рамките на приноса му към
Пакта за стабилност в Югоизточна Европа

Златка Площайнер	
Финансиране на местното управление – някои наблюдения	126

Част трета

Децентрализиране на управлението	141
---	------------

Йорг Бюлов	
Децентрализацията от гледна точка на местното самоуправление – структури и опит от административната реформа в Източна Германия	142

Джерджи Буксуку	
Децентрализацията на големите общини: необходимостта от продължаване процеса на децентрализация в община Тирана	153

Част четвърта

Участие на гражданите в местното самоуправление	159
--	------------

Злата Площайнер	
Създаване на активно гражданство: гражданското участие на местно равнище	160

Дамир Милиевич	
Местното управление и съвместното участие на гражданите в развитието. Опит от Босна и Херцеговина	179

Тази книга е създадена чрез подборка на доклади, разработени от участници в проект по линия на Пакта за стабилност на Югоизточна Европа, посветен на местното самоуправление. В този проект вземат участие експерти от 11 държави, които чрез специализирани семинари обсъждат различни аспекти и проблеми на развитието на местното самоуправление. В няколко от семинарите е привлечено участието и на някои изтъкнати и компетентни западноевропейски специалисти. Проектът се координира от Бюрото на Фондация "Фридрих Еберт" в Загреб, Хърватска.

Материалите от всеки семинар се издават в брошури на английски език. До този момент са издадени 6 книжки по темите:

1. Местното самоуправление и децентрализацията в Югоизточна Европа (представяне на ситуацията в отделните страни по предварително зададена структура);
2. Финансиране на местното самоуправление;
3. Децентрализация на управлението;
4. Участие на гражданите в местното самоуправление;
5. Моделът на "интеррегионите". Практически опит от трансграничното сътрудничество.

За да стигнат разработките до по-широк кръг представители на местното самоуправление в различните страни беше дадена възможност за издаване на част от материалите в по-редуциран обем. С оглед на това е направен и подборът в тази книга. Включени са само разработки за други страни с определени съкращения, като е отчетена възможността да се използва полезният опит при решаване на актуални и за нашата страна въпроси. Има се предвид и необходимостта от по-добра информация, особено за съседните страни.

проф. д-р Нора Анианева
участник в проекта от
българска страна

ПРЕГОВОР

В контекста на Пакта за стабилност на Югоизточна Европа и в сътрудничество с националните институции Фондация „Фридрих Еберт“ е инициатор на регионален проект, посветен на ситуацията и реформите на самоуправлението и на децентрализацията на страните от региона. Във всички тези страни се провеждат или са в процес на обсъждане програми за реформи. Тъй като всички общества са в преход, предполага се, че те имат общи проблеми и интереси в тази сфера.

Проектът преследва следните **цели**:

- ✓ Анализ на сегашното състояние в местното управление (или самоуправление) и програмите за реформа във всяка страна от региона.
- ✓ Сравнение на различните национални системи на местно управление и техните проекти за реформи, свързани с демократизацията на обществото.
- ✓ Обмяна на опит от приложението на програмите за реформи в съседни и западноевропейски страни с оглед на положителните или отрицателните резултати усложнения.
- ✓ Подобряване на структурата на комуникация и на отношенията между общините в региона, най-вече по отношение на трансграничните дейности.
- ✓ Формулиране на предложения за публична дискусия, основани върху резултатите и препоръките на проекта, като принос към политическите дебати.

За постигане на тези цели, проектът е организиран като процес от различни работни фази. По-конкретно са предвидени следните действия:

- ✓ изготвяне на доклади от изследователи или експерти с анализи на сегашното състояние и на програмите за реформи в отделните страни;

- ✓ представяне на изследванията на първия общ семинар, дискусия върху резултатите и изготвяне на сравнителен анализ; идентифициране на специфичните проблеми от общ интерес и като общ приоритет;
- ✓ изграждане на стабилна регионална експертна група;
- ✓ поканване на експерти по специализирани въпроси, когато са необходими за по-нататъшна информация и за дискусии от експертната група или от факторите, приемащи решения;
- ✓ подготовка и разпространяване на публикации за резултатите, с цел те да се обсъждат с политици, изследователи и експерти на национално и местно равнище.

За да се постигне оптимална сравнимост, първият семинар следваше общ модел при изработването и представянето на докладите. На този семинар (6 април 2001 год., в Загреб) бяха представени 10 студии върху местното самоуправление в Югоизточна Европа. Семинарът получи положителен отзвук и окуражи продължаването на проекта. Дискусията идентифицира най-важните проблеми на самоуправлението в съответните страни. Общите проблеми на всички страни могат да се видят в следното обобщение:

1. Финансови ресурси и финансиране на местното самоуправление. Как да се конструира балансирано разпределение на финансовите ресурси между правителство, региони и общини? Как технически да се организират финансовите услуги? Как да се балансират регионалните и местните различия в публичните услуги, като резултат от различните равнища на развитие и размери на местните структури?

2. Законови компетенции на местното самоуправление. Как да се изгради балансирана система от прерогативи между правителство, региони и общини? Как да се преодолее високата степен на централизация, типична за пост-социалистическите страни?

3. Териториална организация. Как да се определи най-добре размерът на звената на местно самоуправление? Какво да бъде отношението към голямото различие в размера на тези звена – от големите градове до малките села? Трябва ли да

има и какво да бъде регионалното равнище на териториалната организация?

4. Политизация на местните избори и администрация. Как да се предотврати политизирането и намесата на националните идеологически конфликти в местната (регионалната) политика?

5. Развитие на управленски и административни умения. Как да се подобри административният и управленският капацитет на политиките и на административния персонал на местно и регионално равнище? Как да се организира адекватно обучение и постоянна квалификация на служителите в местните звена?

6. Организация на публичните услуги. Какъв трябва да бъде статутът на дружествата за публични услуги (водоснабдяване, енергоснабдяване, транспорт)? На кое равнище на териториална организация би следвало да се изграждат дружествата?

7. Защита на малцинствата. Как да се осигури задоволително равнище на защита на етническите малцинства на местно (регионално) ниво? Как да се избегнат опасностите от сегрегация или асимилация на което и да било малцинство?

8. Участие на гражданите. Какви са отношенията между местните власти и гражданите? Как може да се развие ефективно участие на гражданите в местната политика?

Загреб, юни 2001 г.

Рюдигер Пинтар
ръководител на регионалното бюро
в Загреб на Фондация „Фр. Еберт“

Първа част

Местно самоуправление и децентрализация в Югоизточна Европа

На семинара, проведен в Загреб на 6 април 2001 год., бяха представени докладите на 10 страни-участници в проекта. От тях предлагаме докладите за Унгария, Сърбия, Македония и Румъния. Мотивът за включване съкратен вариант на доклада за Унгария е свързан с по-напредналата фаза на развитие и близостта до нашите размери и население. Другите три доклада описват и анализират ситуацията в три съседни страни, опознаването на които е важно от много гледни точки, в т.ч. и с оглед развитието на трансграничното сътрудничество на общините.

Местното самоуправление и децентрализацията в Унгария

*Габор Балаш
Йозеф Хегедюш*

Увод

Унгария има унитарно държавно устройство, а като резултат от серия законодателни актове и реформи през 1990 г. и 1991 г. в страната се създаде законова рамка за двустепенна система за управление на мястото на тристепенната. След 1990 г. броят на местните единици се увеличи на 3 154 от предвидените 1 523, тъй като много от местните съвети се разпаднаха на отделни структури. Това беше реакция на политиката на насилствено сливане от 70-те години. 19-те окръга, предишното средно звено, което беше един от най-силните властови центрове, продължават да съществуват, но техните отговорности са силно ограничени. Сега окръзите са паралелни структури и нямат връзка с местните органи. Общините в Унгария имат средно 3 482 жители.

Общините в Унгария са сравнително малки, но имат широк кръг отговорности. Системата на местното самоуправление в Унгария се оценява като много раздробена, което струва на икономиката огромни средства.

Унгария създаде система, при която местните органи вече не са инструменти на централното правителство. Властта на централното правителство и на парламента се упражнява чрез законите. Министрите нямат пряк контрол върху местното самоуправление и спазването на законите. Даваните на местните структури указания е критичен въпрос. Липсата на „координация“ между министрите доведе до случаи, при които специализирани закони прехвърлят задачи и отговорности на мест-

ните органи без достатъчно финансови ресурси. Не е рядко местните органи да не са в състояние да извършат възложени им със закон услуги.

Понастоящем правителството обсъжда бъдещето на регионите. Приета е шестгодишна програма за регионална реформа, която трябва да доведе до създаването на седем региона. Една от целите е да се създаде регионална структура, която да стане равнище на изборно местно самоуправление. Но при създаването на регионите остава открит въпросът за съществуването и ролята на окръзите. Има ли в Унгария пространство за три степени на изборно местно самоуправление? Как биха се разпределили техните роли и задачи, при положение, че все още е неясна ролята на окръзите?

Избори за местно самоуправление

Избори

Изборният процес на местно равнище се урежда чрез Закона за избиране на местни представители и кметове от 1990 год. Най-важните органи на местно самоуправление са представителното тяло и кметът. И двата органа се избират пряко от избиратели в общината.

Избирателното право е всеобщо и равно, а вотът е пряк и чрез тайно гласуване. Унгарските граждани имат правото да участват в местни избори и да бъдат избирани за съветници или кметове. Право да гласуват имат и онези, които не са унгарски граждани, но имат постоянно местожителство в Унгария. Гражданите с временно пребиваване, които пожелаят да гласуват преди самите избори, могат да направят това в мястото на временното си пребиваване, а не в постоянното местожителство.

От 1994 г. насам кметовете на всички общини се избират пряко от избирателите (преди 1994 г. кметовете на населени

места с повече от 10 000 жители се избираха от общинските съвети).

Системата за избор на съветници е различна в зависимост от големината на населените места. При население по-малко от 10 000 жители съветниците се избират тъй наречените „къси листи“. Формира се един избирателен район и се избират от трима до тринадесет съветници, в зависимост от броя на жителите. Избирателите могат да гласуват само за толкова кандидати, от колкото ще се състои избираният орган.

В по-големите населени места и в районите на столицата съветът се избира по смесена система. Част от него се избира мажоритарно (около 66%), а останалата част от мандатите се разпределят чрез партийни листи. Броят на мандатите в представителния орган зависи от броя на жителите и се определя със закон.

Общото събрание на Будапеща се избира пряко чрез партийни листи. В този контекст Будапеща се разглежда като един избирателен район.

Всички кандидати имат нужда от номиниране от избирателите (законът изисква от 1 до 3 % от избирателите), за да могат да се регистрират за участие в изборите.

Препи форми на демокрация

Законът за местното управление определя три форми на пряка демокрация: местен референдум, обществени инициативи и обществени слушания. Право за участие в местни референдуми и обществени инициативи имат всички, които разполагат с избирателно право за местни избори.

Местният референдум е законен, ако в него вземат участие повече от 50% от избирателите, а той е успешен, ако повече от 50% от взелите участие са гласували за печелившото решение.

В населени места с по-малко от 500 души местен референдум може да се проведе пряко на общоселско събрание, ако в него участват повече от 50% от избирателите. В течение на година след това не може да се провежда нов референдум по същия въпрос.

Местен референдум е задължителен в случаите на сливане или разделяне на населени места, създаване на нови общини, изграждане или разделяне на общи представителни органи и във всички случаи, за които това е предвидено в актовете на местната власт. Това не може да става, обаче, за решения, засягащи местния бюджет, местните данъци и такси, по организационни, персонални и технически въпроси, за конституиране или разпускане на представителния орган.

Местният референдум се насрочва от представителния орган на местното управление. Той може да бъде иницииран от една четвърт от съветниците, от отделна комисия на съвета, от изпълнителен орган на местна гражданска организация или от 10 до 25% от избирателите, което се определя от правилника на местното управление.

Обществените инициативи са насочени към това, да поставят местни въпроси пред съвета в рамките на неговата компетентност. Ако от 5 до 10% от избирателите (този процент се определя от местния правилник) инициират някакъв въпрос, органът е длъжен да го постави на обсъждане.

Местни публични услуги (определяне на разходите)

В Унгария делът на изцяло публичния сектор е голям в сравнение с други европейски страни. През 1991 г. общите правителствени разходи (включително за социалната сфера) бяха 51% от brutния вътрешен продукт (с 10% по-ниски в сравнение с началото на 1990 год.), а през 1998 г. те бяха 46%. Правителството планира да намали тези разходи на 40% към 2003 годи-

на. Приходите на местното управление намаляха от 61% от brutния вътрешен продукт на 12% за периода 1993-1998 г., т.е. намаление от 35%.

Законът за местното управление от 1990 г. прехвърли редица важни публични функции на по-ниските етажи в системата за управление. Някои отговорности са задължителни: осигуряването на чиста питейна вода, обучението в детски градини, националното образование, първичната здравна и социална помощ, електрооснабдяването, поддържането на местните обществени пътища и на обществените гробища, защитата на правата на националните и етническите малцинства.

Най-голямото разходно перо е образованието, което възлезе на 33% през 1992 г. и на 36% през 1997 г. Националното образование е задължително и се осигурява от местните власти. Средните технически и общообразователни училища, макар обучението в тях да не е задължително, се финансират от окръжните власти или от управлението на по-големите градове. Второто по големина разходно перо е здравният сектор (20% през 1992 г. и 22% през 1997 г.), но местните власти действат като представители на Националния здравноосигурителен фонд, като осигуряват здравни услуги, включително болнично лечение – в по-големите градове. Характерът на услугите се определя от правителството, а местните власти получават средствата за предоставените здравни услуги. Инвестиционните разходи също са местна отговорност, макар че финансова помощ за тях може да се набере чрез средства за инвестиции от центъра. С прехвърлянето на комуналния жилищен фонд и на други имоти на местните власти поддържането на жилищата и на общинските имоти стана тяхна отговорност. Чрез Закона за местното самоуправление, а в по-ново време – Закона за социалната помощ (1993 г.) на местните органи бяха делегирани съществени отговорности за управление на социални дейности и упражняване на редица форми на социална помощ. Това включва управлението на домовете за стари хора и инвалиди.

При осигуряване на публичните услуги има висока степен на гъвкавост. Законът не определя нито изисквания за минимум услуги, нито начина на тяхното гарантиране. На тази цел съдействат различни институции. Съществена роля във финансовата система на местната власт имат местните небюджетни институции. Това са различни форми като: общински компании, акционерни дружества, създавани от местните органи, неправителствени организации и частни компании, в които имат дял или които се регулират от местните власти. Те имат както извънбюджетни разходи, така и извънбюджетни приходи. Обемът на извънбюджетните приходи се оценява на около 10 до 30% от целия местен бюджет. По последни изследвания принадлежащите на местните власти предприятия имат оборот, който представлява около 40% от всички разходи на местното управление.

Независимо от свиването на бюджета, местните власти съумяха да запазят приемливо равнище на местни услуги. Те трябваше, обаче, да се приспособят към променящата се финансова среда. Един от най-важните фактори за ефективността на този процес на приспособяване беше прехвърлянето на широк кръг решения за разходи на местните власти. Вярно е, че имаше редица случаи, в които тази свобода доведе до лошо управление на обществените ресурси, но общият ефект беше създаване на по-действен публичен сектор. Другият фактор, който обяснява, защо нетният спад в приходите на местните власти не доведе до по-критична ситуация, бяха „резервите“, които беше акумулирала в неефективността старата система.

Дефинирането на задачите в закона за местното самоуправление дава на местното самоуправление широк простор при определяне на количеството и качеството на услугите и дори на начина, по който те да бъдат организирани (чрез договаряне, приватизация, публично-частно партньорство). Този характер на закона и гъвкавата структура на приходите **направиха възможно приспособяването на местното управление.**

Реформаторите смятаха, че свободното асоцииране и сътрудничество на местните власти постепенно ще решат проблема за фрагментарната структура. Но този процес протича много бавно. Ограничено е или съвсем липсва желание у местните власти да си сътрудничат в интерес на по-добрите публични услуги; освен това, актът за местното управление нито задължава, нито стимулира междуобщинското сътрудничество или сдружаване. Системата на прехвърляне на отговорности на местните власти не решава проблема за правните форми в тази област и дава простор за поведение, враждебно на всяко сътрудничество. Има опити за създаване на силно второ равнище на местно самоуправление в интерес на по-високата ефективност, но това е предмет на политически преговори.

Свободата на вземане на решения за разходи се контролира в рамките на съответните закони и чрез подпомагащата система за субсидии. Отрасловите закони преопределят задачите на местното самоуправление. Заинтересоваността на хората, които правят отрасловата политика, да увеличат своя дял в бюджета, играе важна роля в процеса на усъвършенстване на законодателството. Например, „водното лоби“ се бори да предефинира разширяването на вода като задължителна отговорност, което, може би, ще доведе до финансиране чрез централния бюджет на инвестициите за съоръжения в тази сфера под контрола на съответния министър. Това е пример, при който ресорният министър си сътрудничи с местните власти срещу другите отрасли.

Диференцирането на правомощията на местните органи на задължителни и по собствена преценка е заложено в акта за местното управление. Но то постоянно се изменя чрез последвали закони и актове: закона за бюджета, закона за банкрутите, социалния акт, акта за жилищното настаняване, за обществено образование и т.н. По този начин *е в ход „тиха“ реформа на публичните финанси.*

Отрасловите закони биха могли да изменят задачите на мест-

ните власти по други начини. Например, законопроектът за управление на водоползването, който предстои да бъде обсъден от парламента през тази година, предвижда отнемане на тази дейност от ръцете на местните власти, което може да породи финансови проблеми за общините поради загубата на субсидии.

Друг пример е жилищният проблем. Според новата политика в тази сфера от 1999 г. правителството искаше да предостави повече отговорности на местното самоуправление при изпълнението на програмата за субсидии. Предложението би дало съответна финансова субсидия на местните органи за подпомагане на местния жилищен сектор. В хода на преговорите по бюджета общините отхвърлиха това предложение с аргумента, че нямат собствени ресурси, за да допълнят централната субсидия.

През 1995 г. правителството, което определя общата политика в сферата на социалните разходи, реши да реформира системата на здравеопазване и да съкрати болничния капацитет с около 10 000 легла. Но общините са собственици на редица болници и затова, въз основа на Конституцията, в крайна сметка те единствени могат да одобряват намаляването на броя на леглата на своята територия. Те се противопоставиха на закриването на болничните легла, с което предизвикаха отлагане на това решение.

Един от острите проблеми е разпределението на отговорностите между окръзите и общините. Общината може да задължи окръга да поеме институции с териториална отговорност. Това беше част от стратегията на приспособяване, при която общините прехвърлиха образователни и социални институции към окръзите поради финансовото бреме на тези услуги. Тази промяна принуди правителството да се намеси в системата на субсидии и да осигури ресурси, за да могат окръзите да запълнят празнината между държавните нормативи и актуалната себестойност на услугите. Разделянето на ползването от собствеността (например на сградите) доведе до деформации.

Финанси и икономически ресурси на местното управление (определяне на приходите)

Акът за местното самоуправление предвижда редица приходиотточници за финансиране функциите на местните органи.

Местните приходи (оценявани на 26-35% от всички приходи през последните 5 години) включват: пет **местни такси** (за бизнес, за наем на места, върху сградите, за комунални услуги и за туризъм) и приходи от предприемаческа дейност, от разпореждане със собственост и от други активи. **Финансовият трансфер на централното правителство** (оценяван на около 63-71% от всички приходи) включва нормативна субсидия и целеви субсидии, както и субсидии за инвестиции. Местните власти могат да вземат заеми, за да финансират инвестиции и да се справят с преразходи или бюджетен дефицит. Техният относителен дял не е съществен. Структурата на приходите (относителният дял на собствените приходи, на трансферите и на заемите) се запазва стабилна през последните 5 години, докато цялата вътрешноправителствена система на финанси беше преобразувана често.

Посрещане на нуждите за субнационални инвестиции

Данните за местните инвестиции показват цикличност, свързана с насърчаването на определени инициативи, във връзка с предстоящи избори. Потребностите от инвестиране са свързани с факта, че беше забавено обновяването на общинската собственост и беше влошено качеството на публичните услуги. Според доклади по този въпрос, общинските инвестиции са били много по-малки в сравнение с обема на извършеното обновяване.

Местното управление (и неговите общински фирми) има много голяма потребност от инвестиции. За посрещането на тази потребност са необходими нови ресурси. В сферата на околната среда управление на водните ресурси и на отпадъците) потребността от инвестиции във връзка със стратегията за интегра-

ция в Европейския съюз се оценява на около 12-20% от брутният вътрешен продукт (през 1998 г.). Инвестиционната стратегия от втората половина на 90-те години не е стабилна в перспектива, за да отговори на необходимите местни инвестиции.

Налице е финансов разрыв между инвестиционните нужди на местните власти и сегашните възможности. В икономически смисъл трите възможни решаващи ресурса са следните: 1. програми на Европейския съюз; 2. такси за потребление и 3. данъчни приходи (централни и местни). Разбира се, потребителските такси могат да играят роля, ако банковата система или частните компании желаят да финансират инвестициите. Едно най-ново проучване на Световната банка направи ясна прогноза за бъдещата структура на ресурсите за местни инвестиции.

Предвиждането на Световната банка е, че общинските предприятия ще играят по-активна роля във финансирането на местните инвестиции. Тези инвестиции ще се удвоят като дял от брутният вътрешен продукт, докато инвестирането по места ще се увеличи до около 36%. От гледна точка на фискалните вътрешноправителствени отношения заемите ще играят много по-активна роля в сравнение с днешния ден, като финансират и местни инвестиции за около 2,5% от брутният вътрешен продукт. Реалният проблем е **за способността на клиентите да плащат за услугите**, в които са инвестирани тези средства.

Финансовият натиск върху местното управление ще продължи. Местните власти ще бъдат принудени да продължат своята стратегия на адаптация. Има опасност, постоянните промени във вътрешноправителствените финансови отношения да спрат процеса на децентрализация и да тласнат местните власти към **ролята на органи (агенти) на централното правителство**. Ефектът от това развитие би бил, че ще доминира подходът за „максимализиране на субсидията“ и ще се увеличи опасността от морални рискове.

Унгарската финансова система изигра важна роля в прехода, като резултат от постоянните реформи беше свръхрегулирана чрез частични, неkoordinирани модификации. Стъпките в посока на реформата се опитваха да решат най-неотложните проблеми в краткосрочна перспектива, с цел да се оптимизира позицията на централното правителство. В основни линии реформата постигна успех, но започна да разрушава рамките на ефективния процес на приспособяване. Има нужда от солидна програма за реформа на взаимодействието с правителството във финансовата област.

Един от най-важните елементи на реформата е структурата на субсидията. Тази структура по отношение на финансирането на услугите трябва да се промени радикално. Следва да се въведе по-опростена формула за субсидиране, при която на потребностите на различните сектори да се отговори с единен проект за субсидии. Този единен проект би трябвало да се основава върху капацитета за собствени местни приходи (не само местните данъци) и необходимите разходи. В тази система по-важна ще бъде ролята на покриването на дефицита, тъй като това е единственият начин да се компенсират специалните случаи. В нея трябва да бъдат вградени гаранции за избягване опасността от аморално поведение.

Реформата трябва да включи и **ревизия на отрасловите стратегии**. Правителството следва да предприеме тази ревизия с оглед децентрализацията, като определи ясно възлаганите задачи и оцени реално инвестиционните потребности и необходимите финансови ресурси. Успоредно с тези стъпки е много важно да се вземе решението за природата на второто равнище на самоуправление.

Местната политика спрямо малцинствата.

Политическите промени през последното десетилетие и демократизацията на страната се отразиха съществено върху политиката към малцинствата. Макар че някои от промените не

бяха особено очевидни, те означаваха съществена промяна в тази сфера. За годините на държавния социализъм беше характерно премълчаването на въпросите на малцинствата, което засягаше както унгарците, живеещи извън границите на Унгария, така и малцинствата вътре в страната. Унгария нямаше политика по отношение на малцинствата, а като резултат от интернационалистическата политика тя не изпълняваше ролята си на „нация-майка“ (държава на произхода, родина). През този период в Унгария бяха регистрирани 4 малцинствени групи: германска, словашка, румънска и южнославянска (югославска), която включваше хървати, словенци и сърби. Циганите не се разглеждаха като етническо или национално малцинство, а по-скоро като социална категория. Нямаше закон за малцинствата, който би могъл да защити правата на хората, които се чувстваха жертви на ненасилствена, но целенасочена асимилация.

Със създаването на новата атмосфера на демократизация през 80-те години, проблемът за унгарците в позиция на малцинство (най-вече в резултат на все по-тревожната ситуация в Румъния) и за малцинствата в самата Унгария се превърна в първостепенен за обществената дискусия. Възникнаха безброй неотложни въпроси, които са били непрестанно отлагани, а изискваха незабавно решение. Създаването на Комисия по етносите през 1989 г. беше първият жалон последван скоро след това от Национален секретариат по националните и етническите малцинства, тъй като първата структура нямаше компетентност да взема решения. Секретариатът беше първата институция, която постави официално и се зае с „въпроса за малцинствата“. През 1990 г. ролята на Секретариата по решаване на проблеми на малцинствата беше поета от Институт за националните и етническите малцинства. През същата година беше подготвен и Кодекс за малцинствата, който урежда нормативно правата на малцинствата. През 1991 г. се създаде общ институт на националните съвети, наречен Кръгла маса на малцинствата, който включваше 13 малцинства от онова време. След дълги дебати парламентът прие през 1993 г. Закон за

малцинствата, който получи нееднозначна оценка от малцинствата. През 1994-95 г. бяха създадени изборни органи са самоуправление на местните и националните малцинства

Според Конституцията на Република Унгария, националните и етническите малцинства, които живеят в Унгария, са съставни части на държавата и имат свой дял във властта на народа. Република Унгария осигурява защита на националните и етническите малцинства. Тя им гарантира правото на колективно участие в обществения живот, развитие на тяхната култура, широко използване на майчиния език, обучение на майчин език и употреба на имената на собствения им език (§1-2, чл. 68 от Конституцията). В пълна хармония с желанието на малцинствата за автономия през 1993 г. парламентът прие акт за правата на националните и етническите малцинства.

Този акт определи, кои малцинства – съобразно техния брой и традицията в Унгария – имат правото на самоуправление. Това са българите, циганите, хърватите, поляците, германците, арменците, румънците, словаците, сърбите, словенците и украинците.

Правото на етническа идентичност е провъзгласено за човешко право, което включва правата на личностите и на общностите. Декларирането на принадлежност към национална или етническа група е единствено решение на личността. Законът допуска и двойна идентичност. Право да участват в етническо самоуправление имат онези унгарски граждани, които се разглеждат като принадлежащи към определено етническо малцинство и заявяват своята идентичност чрез избора на етническо самоуправление.

Самоуправителни тела на малцинствата действат на национално и на местно равнище. Има три метода за създаване на самоуправление на местни малцинства, но няма разлика в отговорностите на тези различни структури.

Общинското самоуправление може да се обяви за самоуправление на малцинство, ако повече от половината от избраните съветници са от дадено национално или етническо малцинство. Тази форма на самоуправление на малцинства може да бъде разглеждана като форма на териториална автономия на малцинството.

Ако повече от 30% от избраните съветници са от едно и също малцинство, те непряко могат да създадат самоуправление на местно малцинство, при положение, че то включва най-малко трима членове.

Самоуправление на местно малцинство може да бъде и пряко избрано от гражданите; процедурата за такива избори се съдържа в Закона за местните избори. Тази форма на самоуправление на малцинството предполага и избор на свои служители. За да се пристъпи към тази форма, се изисква предложение поне на пет избиратели от дадено населено място, които заявяват еднаква етническа идентичност.

Актът за местните избори определя специален метод за осигуряване местното представителство на малцинствата. В него се казва, че ако никой от издигнатите от групи на малцинствата кандидати не спечели мандат в местното събрание, тогава всички малцинства могат да получат мандат, стига броят на гласовете за един от техните кандидати да са повече от половината от необходимия минимум за спечелване на мандат.

Обемът на компетентност и отговорност на местното самоуправление на малцинствата е определен от закона. Тясно основно задължение е да представляват интересите на малцинствата. При вземането на някои решения те имат суверенни права, при други – правото на вето върху решения на местните власти, а по някои въпроси – само право на глас.

Суверенните им права са свързани с проблемите на самоуправлението, в т.ч. по създаване на институции за малцин-

ствата, например – училища. Право на вето те имат по местни въпроси, които ги засягат като малцинства – например – по културните им права, в т.ч. назначаването на директори на училищата за малцинствата. По такива въпроси като образование, медии, местни традиции и култура и ползване на езика местните власти трябва да постигнат съгласие с местното самоуправително тяло на малцинството от съответната етническа група.

Съдържанието на основното конституционно право на самоуправление, предоставено на етническите малцинства, включва правото на самостоятелно управление в сферите на образованието и културата. В тези сфери малцинствата вземат участие чрез упражняването на т.нар. споделени административни компетенции и права при изпълнение на задачите на местните власти и чрез своето право да създават или поемат управлението на институции, които могат да издържат сами (например – начални училища).

Общинската власт, която поддържа такива институции, трябва да уважава правата на малцинствата. Това се налага толкова повече, когато упражняването на т.нар. „споделена“ компетентност и власт не цели ограничаване на автономията на местната власт, а, напротив - има предназначението да подобри качеството на стандарта на местните публични услуги в най-широкия смисъл на това понятие.

Когато не е създадена структура за самоуправление на малцинството, то може да излъчи говорител, който да представява интересите му. Ако този говорител не е избран за съветник, той или тя има правото да участва в сесиите.

Главният проблем на малцинствата в Унгария не е положението им на местно равнище, а как да постигнат представителство в парламента. Темата за парламентарното представителство е предмет на постоянни дискусии през всичките години след промяната, но си остава нерешен проблем. През 1998 г. парламентът отхвърли внесено предложение за неговото решаване.

На местно равнище основен въпрос е сътрудничеството между местната власт и самоуправлението на малцинствата, особено – в сферата на финансите. Бъркотии при изпълнението на бюджета имат съществено влияние върху взаимоотношенията между местните органи и местното самоуправление на малцинствата. Независимо от това, че специализираното законодателство съдържа детайлна уредба на бюджетното финансиране, отчетността и контрола върху малцинственото самоуправление, изглежда, че тази уредба не е достатъчно ясна по въпроса за сътрудничеството между местните органи и самоуправлението на малцинствата. Повечето от конфликтите произтичат от различните интерпретации на законите. Нужен е отделен закон за взаимоотношенията между двата типа структури по места и за необходимото сътрудничество между тях, включително по изпълнението на бюджета. Този закон би следвало ясно да диференцира основните права и задължения на двата субекта на публичното право, като изясни основната концепция и даде отговор на най-важните практически въпроси.

Самоуправлението на малцинствата все още се сблъсква с опити да се подлага на съмнение дори легитимността му, като целта е да се усложни или дори предотврати неговото функциониране (най-вече от част от местните органи). Независимо от факта, че съответните законови норми повече или по-малко категорично определят задължението на общинските власти да осигуряват функционирането на малцинствата, т.е. самоуправление, общинските власти понякога не желаят да приложат закона.

Да се надяваме, че Кодексът за правата на малцинствата ще бъде приет скоро. Той например може да реши различните структури на самоуправление на малцинствата да получат пряко централно бюджетно финансиране, за да могат да изпълняват своите публични отговорности и да осъществяват необходимите публични услуги за малцинствата. Очаква се решение и по въпроса, как тези тела да ползват подкрепата на държавата чрез обществени фондации.

И накрая, заслужава внимание обстоятелството, че се засилват гласовете и аргументацията в полза на създаването на второ ниво на самоуправление на малцинствата (окръжно или регионално), което да бъде в състояние заедно с, или независимо, от другите структури да изпълнява специални задачи в интерес на малцинствата (средното образование). Това, разбира се, би било невъзможно без ефективна държавна помощ, в случаите, когато досегашната компетентност на държавата в тази област се прехвърли върху различни структури на самоуправление на етническите малцинства.

Местното самоуправление в Сърбия

Александър М. Симич

Увод

В този доклад ще представя основната концепция за системата на местното самоуправление в република Сърбия, позовавайки се на някои значими и типични системи за местно управление в други страни. Сравнителният анализ е необходим, за да се покажат природата и основните характеристики, да се открият силните, но в по-голяма степен слабите страни, а именно – пределите на системата за местно управление в Република Сърбия.

В първата част на доклада ще бъдат поднесени фундаменталните теоретични, политически, конституционни и правни концепции на системата за местно управление, както и нейното място и значение в политическата и конституционната система на отделната държава.

Във втората част ще бъдат очертани структурата, функциите, организацията и икономическата компетентност на местното управление, взаимоотношенията между местни и централна власти, както и отношенията между общностите на малцинствата и местното управление.

Политически и конституционни основи на местното управление

В съвременната политическа и конституционна теория има множество определения на местното самоуправление, които са повече или по-малко противоречиви. Различното определяне на същността на това понятие се основава върху по-дълбоки философско-теоретични възгледи на отделните автори, как-

то и върху привързаността към съответна правна и политическа традиция в отделните държавни и правни системи. Най-общо могат да се представят две противоположни гледни точки по въпроса за природата на местното самоуправление.

Според първата, системата на местно управление би следвало да е част от териториалната организация на модерната държава. В интерес на оптималното и ефективно осъществяване на своите функции и задачи тя прехвърля или доверява част от тях на властите на местно равнище, които изцяло или отчасти се избират от гражданите без каквото и да било влияние на централните власти. Местните власти изпълняват възложените им задачи суверенно, в рамките на повече или по-малко стриктна и прецизна законова уредба и при различен като обхват контрол от страна на централната, т.е. държавната власт. Независимо от факта, че дори в тази концепция правото на гражданите за местно самоуправление и основните функции на това самоуправление са гарантирани от върховния закон на държавата – Конституцията, тази концепция за местно управление подчертава неговия вторичен (произведен) характер. Независимо от това, основата на местното управление е в държавата и в нейната воля да довери определени публични функции на местните власти. Ако не е доволна от тяхното изпълнение, тя може (поне по принцип) „да ги върне към себе си чрез закон“.

Представено в този опростен вид, принципно като част от държавната организация, но със специфични, избирани по места власти, такова местно управление днес не съществува в нито една демократична държава. Все пак, системите за местно управление във Франция, Белгия, Италия и от части в Германия и Австрия, традиционно кореспондират на това понятие.

Например, действащата **Френска конституция** – на Петата република – нито провъзгласява, нито гарантира правото на местно управление. Френската политическа и конституционна

традиция е лоялна към принципа за националния суверенитет. Конституцията провъзгласява „управление, което произтича от нацията“, състои се от нацията и работи за нацията в „Република, която е неделима, светска, демократична и социална“. Но по-напред от XI глава на Конституцията, която засяга териториалното деление, се стига до споменаване на местното управление, на комуните и департаментите, които имат свободата да се самоуправляват чрез избрани съвети по силата и при условията, определени от закона. А според него в департаментите има представител на централното правителство (т.е. префект), който отговаря за „националните интереси, административния надзор и спазването на закона“. Заради неговата крайна централизация френският модел се разглежда от много автори по-скоро като настояйничество, като вид опека над местното управление, отколкото като система на реално местно управление.

Конституцията на Италия от 1947 г. в своите основни принципи, наред с другото, признава едновременно и местното управление, и автономията, като приема, че Република Италия, макар да е унитарна и неделима държава, прилага най-широк обхват на административна децентрализация. Конституцията предвижда законите да съблюдават принципите на самоуправлението и децентрализацията. Италия първа от европейските държави въведе модерна концепция за регионализма в своята конституционна система, т.е. елемента на съществена политическа автономност на териториалните единици – регионите – от нефедеративен тип, като едновременно съхрани концепцията, че местните единици (общини и провинции), освен самоуправляващи се общности, чиито граници, брой и функции са определени от общите закони на Републиката, едновременно са териториални единици както на държавата, така и на регионалната децентрализация.

Действащият закон за организацията на местното управление на Република Италия от 1990 г. предвижда, че кметовете и президентите на провинциите, освен власт и представители на

местното управление, са още правителствени лица, които упражняват надзор върху упражняването на държавните и регионалните функции, предоставени на съответните общини и провинции. Като „държавни служители“ те могат да издават актове в рамките на възложената им компетентност в сферата на общественото спокойствие и ред, здравеопазването и чистотата, както и да контролират всичко, което засяга спокойствието и реда, като информират префекта (т.е. представителя на правителството) по съответните проблеми. Нещо повече. Ако те не изпълняват тези задачи, префектът може да назначи специален комисар по тях.

Конституцията на Германия от 1949 г. в своята част за индивидуалните права не предвижда правото на местно управление, но в част III на Конституцията, отнасяща се до федералната система за управление, в чл. 28 е предвидено задължението на субектите на федерацията (провинциите) да създават общини и окръзи, в които населението да е представено в представителни органи, избрани чрез общо, пряко, свободно и тайно гласуване. В същия текст е уредено също така на общините да бъде дадено правото на самоуправление по всички въпроси на местната общност, като се спазват законовите ограничения. Днес германската политическа и правна теория, както и високо развитата практика на местно управление, която има разнообразна структура, организация и функции в отделните провинции, потвърждава демократичния характер на местното управление и чрез субсидирания принцип предоставя нарастваща компетентност на все по-големи самоуправляващи се единици – големи градове и области.

Концепцията, че местното управление се различава съществено от държавното, че неговият произход не лежи в държавата и в нейното право автоматично да „възлага“ изпълнение на определени публични дейности на местните власти, а че организирането на народа на местно равнище предхожда държавата (не само в теоретичния модел, но емпирично и исторически), възниква в политическата философия на либерализма.

Съгласно тази концепция има две писти на упражняване на публичната власт: правителствена, т.е. централна, и местна – на самоуправлението, които са паралелни, със специализирана власт, начин на избиране и осъществявани функции, и между тях няма съподчинение. Според този модел, държавните власти (правителство и министри, както на федерално, така и на провинциално равнище) нямат право на контрол върху работата на местните органи, макар че могат да оспорят пред независима съдебна институция законността на действията на тези органи (пред обикновения или пред Конституционния съд). Тази концепция, която не е реалност днес в нито една действаща правна система в света, има своите корени в английската традиция на местно управление (както и в самоуправлението на скандинавските държави и Швейцария). Тези корени са в ранното средновековие, когато не е съществувала модерната държава, такава, каквато е позната днес.

В **английската традиция** общините са основните структури на местното управление от средните векове до днес, въпреки че обхватът на техните функции се е променял. Днес тези общини вече не са единица на местно самоуправление, но независимо от това се запазват като фактор, а именно – като структура на областния съвет, която се грижи за местните имоти и нуждите на селището, т.е. на общността, и представлява форум за дискутиране на местните потребности и проблеми. В неписаната английска конституция, по силата на принципа за върховенство на парламентарния суверенитет, местното управление няма изцяло оригинален характер. Цялата му компетентност автентично е компетентност на парламента, тъй като в крайна сметка само парламентът може да вземе решение за събирането и изразходването на парите за обществени нужди. А местното управление трябва да има собствени бюджетни фондове, само за да съществува. Но веднъж възложени от парламента, функциите на местно управление не могат да бъдат изземвани или незаконно контролирани от изпълнителната власт. Според английската правна теория местното управление има свои „собствени“ функции. Веднъж възложени чрез

акт на парламента (или чрез закони, отнасящи се до всички единици или само до конкретна структура на местно управление), само тези структури са компетентни и длъжни да ги решават от свое име и за своя сметка, а не въз основа на някакво делегиране от централната власт. За разлика от континенталните правни системи, при които държавата делегира определен брой свои функции на местното управление, английските местни власти нямат делегирани функции. Ако упражняването на определени публични функции е предоставено от закона на централната правителствена власт, тези функции не могат да се делегират на местните власти. Според редица автори, решаващ за тази концепция е факторът, че централните власти, като принцип, нямат собствени местни подразделения. Този теоретичен принцип вече не се прилага така стриктно в английската практика по простата причина, че обширните функции и публични дейности, които е поела върху себе си модерна държава в интерес на растящото благосъстояние и материалния прогрес на своите граждани, изискват решителна намеса от централните – правителствени – власти в ежедневието на хората. Ако приложението на закона беше оставено изцяло на местното управление, без възможност за рационален и ефикасен контрол върху работата му, това би могло да предопредели отговора на нуждите на гражданите и ефективното, скъпо струващо упражняване на публични дейности. По тези причини съвременните взаимоотношения между английската държава и местното управление се характеризират с постоянно увеличаване на обхвата и с наличието, наред с постоянния съдебен контрол върху работата на местните власти, на министри, т.е. административен надзор, упражняван по различни начини.

С оглед на всичко казано, както и с оглед на всичко съществено в процеса, който води до постепенно, но като че ли неизбежно стандартизиране на механизмите, произтичащо от свързаното с модерното управление на публичните потребности възлагане на дейности на местните и регионалните, т.е. централните власти в различните правни системи на развитите

европейски демократични страни, възможно е да се направи определение на местното управление, което би могло да функционира различно по неговата природа и начин на функциониране.

Днес местното управление без съмнение представлява част от публичната власт, която дава възможност на гражданите на местната общност да управляват местните дела автономно и демократично, пряко (рядко), или чрез избрани тела (като правило) според правната система на отделната държава. В този процес централната държавна власт е задължена да спазва правото на гражданите и на местните власти. Иначе ще бъдат погазени императивните норми на конституцията и закона, а крайното решение по този въпрос може да се постигне само чрез независимата съдебна власт.

Местното управление в Сърбия

Конституцията на Федерална република Югославия експлицитно провъзгласява, че във ФРЮ „правото на местно управление е гарантирано според нормите на всяка република“. Друга разпоредба на конституцията, свързана с местното управление, се съдържа в чл. 73, ал. 5, според която недвижимите имоти и други активи, ползвани от органите на местното управление, са собственост на държавата, и позицията и правата на местното управление по ползването и разпореждането с тях се уреждат със закон.

Според чл. 7 от Конституцията на Сърбия общината е териториална единица, върху която се осъществява местно управление. С това е предопределена едностепенна структура на местното управление. Общината и град Белград, като особена териториална единица (която, освен самоуправленски характер, по някои специфични въпроси има функции и на република) се урежда в глава VI на Конституцията – за териториалната организация на Републиката. Конституцията предвижда системата за местно управление да се урежда със закон, как-

то и възможността специфични задачи на Републиката да се делегират на общините, на които за целта да се осигуряват необходимите активи. Конституцията урежда и прякото участие на гражданите във вземането на решения от компетентност на местното управление – чрез референдум или чрез свободно избрано представителство в местните събрания. Основният акт на общината – правилникът – трябва да съответствува на Конституцията. Общината конкретизира в правилника своите задачи, органи и организация, както и други въпроси от значение за нейното функциониране. Конституцията гарантира на общините първични източници на приходи в интерес на осъществяване на определената им от закона компетентност. Основните компетенции и задачи на общината са изброени в Конституцията. Тази конституционна рамка, независимо от относително скромните правомощия на общините, не е пречка за изграждането на развито местно управление на едно равнище. Функциите на общината не са изцяло изброени в конституцията, следователно, те не са изчерпателно решени, при действие на т.нар. принцип за позитивно изброяване. Според нашето мнение, компетенциите на общината могат да бъдат по-широки, като се има предвид един от основните конституционни принципи: в Република Сърбия всичко, което не е изрично забранено от Конституцията и закона, е разрешено. Този принцип на правния либерализъм, поне декоративно, е един от основополагащите конституционни принципи, провъзгласен в чл. 3, ал. 3 на Конституцията на Сърбия.

Като принцип Конституцията на Сърбия е възприела континенталния модел на местно управление. Според него местното управление е не толкова право на гражданите по отношение на централното управление, колкото форма на териториална организация на публичното (държавно) управление. В края на краищата, както вече беше казано, такова е решението в преобладаващата част от европейските страни. Като се има предвид случаят с Англия, където централните власти в растяща степен се „набъркват“ във функционирането на местните власти, такава нормативна рамка, като предвидената в сръбската

конституция, е причина за крехкостта на местното управление. Едва ли обаче тази причина има критични последици.

Действащият закон за местното управление влезе в сила през ноември 1999 г. По време на режима на Слободан Милошевич той беше предложен от Правителството на Сърбия, състоящо се от представители на Социалистическа партия на Сърбия и националистическата Сръбска радикална партия. Правителството лансира закона с аргумента, че той е в хармония със съответните закони на развитите демократични държави в Европа, и че е изграден върху принципите на Европейската харта за местно самоуправление. Демократичната опозиция – по-малко в парламента, повече в медиите – оспори аргументите на правителството и оцени закона като крайно анулиране, т.е. въвеждане на попечителство над местното управление.

В по-голямата си част законът е кодификация на въпросите в тази сфера, които дотогава бяха разпръснати в различни закони. Като задачи на местното управление се определяха: градоустройство и строителство (даване разрешителни за проекти и тяхното изпълнение, издаване на строителни лицензи, регионално планиране и териториално устройство, общинско планиране, разположение на търговската мрежа, на паркингите и на сметищата; поддържане и опазване на жилищните сгради); публичните (комунални) услуги (дейности от общ интерес), които са неотменими условия за живота и работата на граждани; водоснабдяване, доставка на топла вода и газ, централно отопление, обществен транспорт, чистота, поддържане на паркове, зелени площи, пътища, улици, осветление, сметосъбиране, гробищни паркове и др.); пътища, улици и площи; култура (управление, поддържане, изграждане на културни институции – културни центрове, библиотеки, театри и др.); образование (изграждане, обзавеждане, поддържане на начални и редни училища, обучение на учители, превоз на ученици); дравеопазване (наблюдение на състоянието на здравето на аселението); социални грижи (социални центрове, помощ за рестарели, инвалиди и лица без издръжка); грижа за децата

(предучилищно и училищно настаняване в институции, изграждане и поддържане на тези институции); спорт; развитие на туризма и др.

Освен всички тези задачи, местните власти могат да осъществяват и други дейности (така наречените „делегираны задачи“), за които следва да се осигурят средства от републиканския бюджет.

Независимо от факта, че изброените правомощия не изглеждат толкова малко, според нас местното управление в Сърбия има ограничени функции и компетенции, които не отговарят на изискването за „съществена част от публичните задачи“, съдържащо се в Европейската харта за местно самоуправление.

При приемане на Конституцията от 1990 год. обемът на дейности и задачи на местното управление беше драстично съкратен в полза на властта на Републиката. Общината е лишена от съществени компетенции в много сфери на публичния живот, които тя упражняваше дотогава в областта на образovanieto, социалните грижи и здравеопазването, на опазването на общественото спокойствие и ред — полиция, икономически дейности, обществено хранене, търговия и туризъм, култура. Това не бива да се смесва с трансформацията на предишната, така наречена муниципална система с корени в еднопартийния комунизъм, която беше идеологически обоснована като система, отговаряща на всички човешки нужди в общността — община (дори някои класически държавни функции — например съдебната власт) в рамките на системата за местно управление, когато беше естествено голям брой предишни общински функции да изчезнат като публични услуги. Това е нещо друго. А именно, огромната част от публичните задачи е централизирана, „национализирана“, без каквато и да било необходимост за това в прехода от еднопартийна към многопартийна, демократична система. Обратното. Преходът към многопартийна система като път, който води към демократично общество, би

следвало да насърчава децентрализацията и по-широкото участие на гражданите в упражняване на обществените задачи на местно равнище.

Компетентността на местното управление в европейските страни е несравнимо по-голяма. Дори, когато се ограничава, тя не търпи такива радикални промени. Изисква се много време, сериозна подготовка и правителствени и партийно-политически програми, както и публични дискусии, за да се прехвърлят определени функции от местното управление към централната или регионалната власти. Дори когато има такъв случай, не става пълно отнемане на компетентността от дадена сфера от местната власт. В резултат на силното движение към регионализация и децентрализация на правителствени функции, някои от тях са „разделени“ между регионите или между определени регионални подразделения на държавното управление или правителствени агенции и структури на местната власт. От друга страна, множество структури на местното управление от второто равнище (графства в Англия, провинции в Италия) губят чертите си на изключително самоуправленски власти и се превръщат в структури от регионален характер и по отношение на властите на по-ниско равнище придобиват функциите на държавна власт.

Структура и териториална основа на местното управление

Законът за местното управление не засяга териториалното деление на Република Сърбия, уредено от Закона за териториална организация от 1991 г., който предвиди съществуването на 161 общини като единствено равнище на местно управление. Наред с общините законът включи и четири града с такъв статут — Нови сџд, Ниш, Крагуевац и Прищина. Конституцията на Сърбия и законът предоставят специално положение на град Белград като столица на федералната държава и на Сърбия. Град Белград, наред с компетенциите на община изпълнява и задачи от компетентност на Републиката, делегирани чрез

специализирани закони. Оттук следва, че по много въпроси на собствеността и от граждански интерес втора инстанция в една процедура на административен контрол е общинският съвет на града вместо съответния министър в Републиката.

Единствената причина, поради която законът споменава и други големи градове, е наличието в тях на две или повече общини. Към този момент по две общини са създадени в Ниш и Нови сад, докато Крагуевац може да загуби този статут, след като измина едногодишният срок от влизането на закона в сила. Не е ясно, обаче, какво се печели, респективно губи, от придобиването на статут на голям град!

В Сърбия структурата на местното управление се запазва от времето на реформите от 1995 г., когато с идеологическа аргументация тя беше въведена в бившата СФРЮ, а бе отменено многостепенното местно управление (на райони и области). Съществуваше също така изкуствена експанзия на действащите общини. Така, от приблизително 3 900 общини бяха създадени само 500. Този брой се запази към момента на разпадането на СФРЮ. Затова, в Сърбия броят на общините беше намален от близо 2 000 през 1878 г. на 190, което включва и всички общини в град Белград (трябва да припомним, че през 1878 г. Сърбия е била два пъти по-малка по територия от сега). Следователно, една средна община има над 50 000 жители, което я прави най-голяма в Европа. Реформата на политико-териториалното деление, която много автори смятат за необходима, и за която има редица сериозни причини, би довела до т.нар. главно решение: премахване на съществуващите малки общини, без това да връща към традиционната, малка община, т.е. към ситуацията, всяко населено място с някакво значение да бъде община. При сегашните общини има населени места, които са на много километри разстояние от общинския център. Интересите и нуждите на гражданите в различните общини обективно се различават съществено и те нямат реален шанс да участват в осъществяването на местното управление, ако то се разглежда като форма, в която „публичните задачи да

се изпълняват преди всичко от властите, които са най-близо до населението" (чл. 4, ал. 3 от Европейската харта). Като се има предвид провъзгласеният в Хартата принцип, реформата на териториалната организация би означавала увеличаване на броя на общините по такъв начин, че по-големите, по-специално – включващите повече населени места, да бъдат разделени на редица нови чрез целесъобразно групиране. Съгласно някои предложения е наложително удвояването на общините, което значи след реформата Сърбия да има 420 общини. В този процес трябва да се избегне създаването на мини-общини от рода на предишните, тъй като те не биха разполагали с необходимите икономически, финансови, природни и човешки ресурси, за да могат гражданите свободно и ефективно да участват в изпълнението на обществените задачи.

Може да се каже, че теоретично не може да се обоснове прецизен критерий за разделяне на страната от гледна точка на брой, територия и едностепенно, респективно многостепенно местно управление. Налице са три базисни елемента – територия, население и икономически потенциал, т.е. равнище на развитие. Естествено тези елементи имат рационален характер. От друга страна, реалността в много страни и дори в по-голяма степен – най-новото развитие на системата за местно управление в преобладаващата част от европейските държави, признава друг – много по-убедителен критерий – историческите и традиционните основи на териториалното деление. Първото европейско законодателство в тази област през 19 век само фиксира съществуващата ситуация, използвайки аргумента, че изградените общини са естествено обединени общности на гражданите от определено населено място, свързани от общи интереси, потребности и солидарност между гражданите, както и с оглед развитието на местната гордост и патриотизъм. Обикновено се прави и допълнителна аргументация в полза на малките общини, като понятието община означава нещо общо, което обединява нейното население. Общите потребности и интереси са много по-видими в малките общини. Общият интерес трябва да бъде специфичен за местното население.

ние. В противен случай няма да има смисъл собствената политическа организация за тази територия, твърдят защитниците на традиционното деление. В същото време, в една малка община отношенията между гражданите и местната власт са по-близки и непосредствени. Оттук и достатъчно обоснованото мнение на френския юрист А. дьо Лабадер, че общината не е нито изкуствено творение, нито административно откритие, а една от първите общности, в която се обединяват хората.

От друга страна, малките общини имат и сериозни недостатъци, сред които заслужава да се отбележат: липсата на достатъчно финансови средства и като резултат – невъзможността да се изпълнява която и да било от сериозните функции. Във връзка с това са и бедността, и трудностите за едно независимо развитие без съществени импулси, както и надзорът от страна на по-горните структури на местно управление, т.е. от държавата; липсата на квалифицирани хора и експерти, които да изпълняват публичните функции на самоуправлението. В този смисъл е възможно парадоксалното заключение, че гражданите на малките общини практически не разполагат с нищо друго, освен със своите демократични права.

В заключение по въпроса за размера на общината като основна единица на местното управление трябва да се подчертае, че двете групи ценности биха могли да дадат възможния отговор на въпроса за желания размер на общината. От абстрактна гледна точка, една демокрация има по-добри шансове за същинско функциониране, когато политико-териториалното обединение е по-малко. В този смисъл традиционализмът в местното управление, т.е. концепцията за общината като "естествено", а не изкуствено създадено човешко обединение може дори да бъде позитивна. От друга страна, съвременният живот и желанието на гражданите да удовлетворят своите материални и духовни потребности по най-ефективен като разходи и най-пълноценен начин води до ценността ефективност при удовлетворяването на тези потребности. В опита да се намери балансът в този почти непреодолим конфликт на противопо-

ложни ценности, общината на съвременната епоха трябва да бъде достатъчно голяма, за да има подходящия апарат и предимства, но и достатъчно малка, за да съхрани атмосферата и духа на общност, в която гражданите да имат усещането за шанс за политическа реализация.

Организация на властите на местното управление

В Сърбия общинското събрание се определя като представително тяло с най-голяма власт при формиране на политиката и при вземането на решения за задачите на местното управление. Представителното тяло на гражданите се състои от съветници, избирани в преки избори чрез тайно гласуване за срок от четири години. Статутът на общината определя броя на съветниците в дадено събрание, като те не могат да бъдат по-малко от 25 и повече от 90. Събранието приема правилник (най-висшия акт на общината), гласува бюджета и програма за развитие. В рамките на компетентността на общината то взема общите решения (градоустройствен план, програма за използване на застроителните парцели, общи условия за развитие на общината, на общинската територия, на бизнеса, на комуналните услуги и др.) Председателят на Събранието е най-висшата изпълнителна власт, избирана между съветниците на събранието. Той не е кмет, не се избира пряко от гражданите, нито има специална власт, но според своето място и авторитет за населението той е, като правило, първото лице в общината. Изпълнителният комитет е изпълнителният орган на общината, избран от събранието. Неговият мандат е еднакъв с мандата на Събранието. Той изпълнява, но не внася проекти за актове, приемани от Събранието. Изпълнителният комитет наблюдава действието на общинската администрация, но и на публичните услуги, които упражнява общината. Реалната власт в общината е в ръцете на изпълнителния комитет по много причини: сесията на Събранието са редки и то взема решения „ан блок“, по дневен ред и въпроси, като правило, внасяни от изпълнителния комитет. Събранията нямат развита система комитети, т.е. няма постоянен ангажимент на съветниците във функцио-

нирането на местното управление. В най-добрия случай Събранието е „контролен орган“, който периодично контролира работата на изпълнителния комитет, на органите на общинската администрация и на председателя на Събранието, в т.ч. и с правото за отстраняването им от длъжност и тяхната замяна с нови лица. В този смисъл е основателен въпросът, доколко избраните представители на гражданите реално упражняват местна власт, т.е. дали „съветите или събранията, които се състоят от избрани членове, въз основа на пряко, равно и общо право на глас, определят задачите и ръководят съществена част от публичната дейност от тяхна компетентност“, както е записано в чл. 3, ал. 1 и 2 на Европейската харта. В този смисъл сигурно не може да се пренебрегне предишното несъществено влияние на висшите представителни органи на ПФЮ, респективно Сърбия (Федералната и Национална скупщина) по отношение на формирането, насочването, контрола и развитието на политическия живот в страната.

Европейската практика по решаването на този проблем на ограничаване на значението на представителния орган за сметка на засилване на изпълнителната власт може да бъде интересна и полезна. От една страна, в много страни няма изпълнителни комитети като специални органи, а работата на съветниците протича в комитети по всички най-важни задачи от компетентността на местната власт, в които освен съветниците (обикновено половината от състава плюс председателя на комитета) участват и обикновени граждани, т.е. експерти в различни области. Така например, в Англия тези комитети могат да вземат решения от името на местните власти. Това право им е предоставено със закон, и, като правило, те са задължени да внасят тези решения за утвърждаване от общинския съвет. От друга страна, съществуването на комитет по финансите, който се състои само от съветници, допринася за ефективния контрол върху работата на всички други комитети, тъй като те не могат да разпоредят никакви обществени разходи, преди утвърждаването им от финансовия комитет. В същото време всички съветници са членове на някой комитет и с това

е неутрализирано тяхното пасивно наблюдение на функционирането на изпълнителния комитет.

В много системи кметът изпълнява функцията на изпълнителен орган. Той или се избира пряко от гражданите или от съветниците въз основа на предложение от група членове на комитета. Кметът не е задължително съветник. В някои страни избраният кмет определя допълнително собствен изпълнителен комитет. Има също така системи, в които освен кмета и неговите заместници няма друг изпълнителен орган и кметът сам прави подбор на ръководителите на специализираните служби на местното управление. Такава система е налице в някои германски провинции (например Баден Вюртемберг), в Унгария, Словакия, а в нашата страна - в Черна гора.

Много често кметът не е член на политическата група, на партията, която има мнозинство в общинското събрание, и като резултат от това се стига до разделение на властта в местното управление с появата на естествената тенденция единият или другият орган да претендира за цялата власт. Като правило, освен в случаите, когато разделянето на властта води до парализа във функционирането на местното управление, това допринася за демократичния характер на местното управление, тъй като, естествено, както съветът, така и кметът имат желание да убедят гражданите, че техните предложения и мерки допринасят за просперитета и благото на местната общност.

Позиция на централната власт по отношение на органите на местно управление

Контролът върху местното управление от страна на централните (държавните) изпълнителни органи в Сърбия е много широк. Министрите могат да изискват доклади, данни и информация както за делегираната му, така и за самостоятелната компетентност на местното управление.

Министрите са длъжни да информират местните власти за констатираните грешки и да вземат мерки за тяхното отстраняване. Министърът, който отговаря за местното управление, предлага на правителството на Сърбия да спира изпълнението на общи актове на местните власти, които не отговарят на закона, докато Конституционният съд на Сърбия се произнесе по законността на тези актове.

Ако общинското събрание не приема никакви актове, т.е. не работи по въпроси от своята компетентност, ресорните министри трябва да направят съответното предупреждение. Ако и след това не се изпълняват задачите, министърът предлага на правителството да се разпусне избраният орган на местно управление и да се въведат „временни спешни мерки“. Същата възможност е предвидена и когато, в случай на извънредни обстоятелства, не се предприемат навреме необходимите действия, с което може да се предизвикат големи щети.

Правителството може да разпусне местните власти и да създаде общински съвет, оторизиран да действа най-много за една година. След този период трябва да бъдат насрочени нови избори за общинско събрание. Нови избори се насрочват в случаи, когато местните органи не изпълняват задачите си повече от три месеца, когато с действията си застрашават конституционните и законни права на гражданите или когато очевидно вредят на общия интерес.

Посочените основания са дадени като принцип и те позволяват такава интерпретация. Проблемът е, че тяхната актуализация и конкретизация трябва да се извърши чрез административната и съдебна практика. Правителството на Република Сърбия по време на предишния режим не посочваше мотиви при разпускане на местни власти. То въвеждаше тези мерки чрез решения за създаване на нови общински съвети без аргументация. Така например, 11 общински съвета бяха изградени в общините на територията на Косово и Метохия преди провинцията да бъде поставена под контрола на ООН. Причините

за това решение могат да се крият в невъзможността да се упражнява местната власт в райони, където преобладаващо мнозинство на населението от албанския етнос не признава институциите и правната система на Република Сърбия.

В своите решения за създаване на общински съвети правителството не постановява изрично, че избраните местни органи са разпуснати. Оттук възникна правният проблем, дали по силата на правителствено решение избраните органи вече не съществуват, т.е. са изгубили своя мандат, или те само са спрели изпълнението на функциите, които изрично, чрез решението, са делегирани на новосъздадения общински съвет.

Интересна е практиката на Конституционния съд на Сърбия по повод жалби на разпуснатите общински събрания, за преценка на конституционността и законността на правителствените решения за създаване на общински съвети. До този момент, с различни мотиви, съдът е отхвърлял исканията да се произнесе върху конституционността на тези решения. По този начин съдът е приемал, че правителството не е нарушило конституционното изборително право и правата на гражданите на местно управление чрез разпускането на избраните общински органи.

Ако се анализират решенията на съда, ще стане ясна неговата преценка, че правителството, ех lege, може да определя свободно (т.е. дискреционно право), кога са налице причините, посочени от закона, за разпускане на местните структури. И тази преценка на правителството е за целесъобразност, а не за законосъобразност. Това означава, че правителството дори не е задължено да се аргументира, т.е. да изложи фактите, въз основа на които, според него, местните органи застрашават конституционните и законовите права на гражданите или биха засегнали общите интереси. По този начин до този момент съдът действаше повече като власт, която защитава правителството.

Новото сръбско правителство от момента на своето създа-

ване е разпуснало местните органи в една община (община Босилеград с преобладаващо население от българския етнос) и е обявено прилагането на този правен институт за редица други общини, където партиите от предишния режим имат мнозинство в общинските съвети, но общинските власти са в криза, т.е. те дори не са конституирани поради оттеглянето или преминаването на съветници към партии от Демократичната опозиция на Сърбия.

В заключение, след този анализ и преглед на законодателството и практиката на редица европейски страни, може да се каже, че нормативната уредба и практиката по разпускане на местните власти в Сърбия не е в съответствие с Европейската харта. По-специално тази процедура противоречи на текстовете на Хартата, които насочват към необходимостта от пропорционалност между намесата на контролиращата власт (регионална или централна) срещу органите на местното управление и значимостта на защитения чрез намесата интерес (чл. 8, ал. 3 от Хартата). Бягството на Конституционния съд на Сърбия от цялостна и обоснована преценка на конституционността на споменатите законови разпоредби, както и на противозаконността на правителствената практика по създаване на общински съвети доказва и липсата на ефективна и ефикасна съдебна защита на местните власти срещу намесата на централната власт, каквато се изисква от чл. 11 на Европейската харта.

Избори за органи на местно управление

Съветниците в общинските събрания се избират за четири години въз основа на свободно, общо, равно и пряко избирателно право, чрез тайно гласуване в избирателни райони, определени от общинския съвет. Съветници могат да бъдат издигнати от политически партии или група граждани, като кандидатите трябва да живеят в избирателния район за който са издигнати. Един кандидат се смята за избран, когато е получил най-много гласове, т.е. за него са гласували просто мнозинство от взелият участие в изборите. С други думи, в Сърбия понастоя-

щем действа т.нар. мажоритарна система с един тур. Предишният закон за местно управление от 1991 г. изискваше повече от половината от гласовете и тъй като поради разпръскване на гласовете между много кандидати това се постигаше рядко, след две седмици се правеше избор между двамата кандидати, получили най-много гласове. Тази мажоритарна система на два тура донесе победа на опозицията на местните избори през 1996 год. в най-големите градове на Сърбия (между които Белград, Нови сад, Ниш и др.) Предишният режим искаше да избегне събирането на гласовете на опозиционните партии при втория тур на следващите избори. Ето защо той възприе система на относително мнозинство, разчитайки, че опозиционните партии няма да успеят да създадат единна коалиция за изборите. Въпреки това тази избирателна система донесе на местните избори през 2000 г. голяма победа за демократичната опозиция и вземането на властта в общините на Сърбия, в т.ч. във всички големи градове. Характерно е, че един от принципите, възприети по време на консолидацията на опозиционните политически партии, беше въвеждането на проста пропорционална система за изборите на местни събрания.

Избирателната система за местни власти, както и за избор на централни представителни органи, беше предмет на интересни публични дискусии и предложения през изминалото десетилетие. Макар че системата за избиране на членове на първото многопартийно събрание в Сърбия през декември 1990 год. беше подобна на системата за местни избори (т.е. мажоритарна на два тура), тя беше променена след протестите на опозицията и след проведените „кръгли маси“ на федерално и републиканско равнище през 1992 г., така че за изборите за Федерално и Национално събрание, проведени през декември 1992 г. беше въведена пропорционалната система, която и досега не е променена съществено. Все пак, мажоритарната система се запази за изборите за местни събрания.

Фактът, че тя беше съхранена, бе обоснован с аргумента, че е по-близка до принципите и природата на местното управ-

ление, и че гражданите предпочитат да избират за съветници добре познати лица от своите общности, а не представители на политически партии и определени политически програми. Изтъквано беше, че този модел за избори действа в развитите демократични страни и се е доказал като успешен. Независимо от всички тези мотиви, режимът нямаше истинско желание да се създадат общински събрания, които да отразяват фактическото многообразие от политически мнения. Предложенията на опозицията за пропорционална избирателна система бяха отхвърлени.

Проектът на закон за местното управление, внесен от републиканското правителство в Националното събрание през лятото на 1997 год. предвиждаше система, при която трима вместо двама кандидати с най-много гласове да участват във втория тур на изборите. Този законопроект не беше приет от Националното събрание в резултат на успешната парламентарна обструкция от депутатите от Демократичната партия. Но новият закон за местно управление все пак възприе тази система, която, може спокойно да се каже, беше една от важните причини за обединение на опозицията и за създаване на Демократичната опозиция на Сърбия преди местните и федералните избори през септември 2000 г.

Публични комунални услуги

Една от най-важните дейности, упражнявани от общините в Сърбия, са публичните комунални услуги. Те са едни от основните функции на местното управление още от неговото създаване. Публичните комунални услуги днес са и част от компетентността на местните органи във всички европейски страни. Тези дейности включват производството и снабдяването с продукти и услуги като: водоснабдяване, канализация, централно отопление и снабдяване с топла вода, изграждане и поддържане на паркове, зелени площи и места за развлечение, обществен транспорт, чистота, поддържане на улици и други обществени зони, осветление, поддържане на сметищата, изграждане и поддържане на гробища.

Общините осъществяват комунални дейности чрез собствени предприятия или чрез съвместни фирми, създавани от две или повече общини. Някои от дейностите могат да бъдат предоставяни на други предприемачески структури. Общинските съвети вземат за тази цел решение след провеждане на публичен търг. Срокът на отдаването за изпълнение не може да бъде по-дълъг от пет години. Но когато предприятието, което поема услугите, е вложило инвестиции в мрежата, този срок може да бъде удължен максимум до 25 години. По изключение законът предвижда комунални услуги да бъдат възлагани чрез събиране на оферти или чрез директни изгодни сделки, но не съдържа мотиви за заобикаляне на системата на публични търгове. Фондовете за осъществяване и развитие на комуналните услуги се набират от плащанията при продажба, но и чрез част от таксите, чрез доброволна финансова помощ, други източници, както и от републиканския бюджет. Цената на продукта на публичната услуга се определя от съответното предприятие, но се одобрява от общината. Публичните предприятия, създавани от общините, са собственост на държавата и могат да се приватизират до 40% от стойността на капитала им.

Законът за публичните предприятия и дейностите от обществен интерес, приет от предишното правителство на Сърбия, увеличи контрола на правителството и неговите министри върху функционирането на всички обществени предприятия, дори и на държавните предприятия за публични услуги. Според този закон всеки договор за публични услуги, сключен между предприятия и частни предприемачи, от една страна, и общината – от друга, изисква одобрение от правителството. Правителството на Сърбия дава съгласие за наредби, издаване на гаранции, поръчителства, допълнителни гаранции, ипотeki и други средства за сигурността на работните места, решенията за цените и тарифите, за капиталовите инвестиции, промени в статута, програми за преобразуване на собствеността и пр. Стелента, в която правителството се намесва в дейността на общинските предприятия за услуги (както и на всички общест-

вени предприятия в Република Сърбия) може да се види и чрез примера за задължителното предварително одобрение от правителството на изплащането на заплатите и компенсациите на президента и членовете на бордовете на директорите на публичните предприятия, както и на всички плащания за реклама, представяне, спонсориране, дарение и т.н.

Този закон не се прилага понастоящем и сигурно ще бъде променен в хода на реализацията на програмата за реформи на новото сръбско правителство.

Днес рядко има човек, доволен от публичните комунални услуги в Сърбия. Недоволни са и консуматорите, и предприятията за услуги, и местните власти, които отговарят за тях. Комуналните дружества практически имат монопол при предоставянето на всички публични услуги. По принцип те не функционират на комерсиална основа, нямам стимули за съкращаване на разходите и по своето поведение повече приличат на част от държавната администрация, отколкото на независими компании. Цените на комуналните услуги се контролират, като контролът е на две фази. Новите цени се предлагат от самото предприятие, а предложението се утвърждава от изпълнителния орган на местния съвет. Накрая, републиканското правителство, с оправданието, че защитава жизнения стандарт на населението, утвърждава или не утвърждава вече одобрените цени. Инвестициите в нови публични услуги се финансират от публични приходи – местните бюджети или специални фондове, но не и от приходите на самите предприятия, които са ниски.

Съвсем ясно е, че реформите в тази сфера ще предвидят демонополизация и намаляване на броя, както и обхвата на комуналните услуги, осигуряване главно от непечеливши предприятия. Предвижда се тяхната ефективност да се увеличи чрез изпитани форми на модерни пазарни операции и без промени в регулацията от рода на: съгласие върху резултатите, съгласие върху управлението, договаряне и възлагане на изпълнението. Възлагането на операции в сферата на публичните услу-

ги на други компании, които имат необходимата техническа база, може да става чрез договори, франчайзинг, концесия и др. Приватизацията на комуналните услуги (над сегашния лимит от 49%) като дългосрочна мярка би означавала: привличане на свеж чужд капитал, който може да доведе и до изцяло нови методи за ръководство, организация, маркетинг и значително увеличаване на икономическата ефективност. Приватизацията на предприятията за комунални услуги би следвало да се предхожда от ценова реформа на публичните комунални услуги.

Финансиране на местното управление

Разходите за местното управление, заедно с тези за комуналните услуги, представляват 13,5% от всички публични разходи в Сърбия, докато на равнище на ФР Югославия те са 9,9%. Такъв малък относителен дял е резултат от прекалената централизация на компетенциите и приходите на републиканско равнище през последното десетилетие. Местните разходи в демократичните страни на Европа се движат към, а понякога дори надхвърлят, 30% от всички обществени разходи. Общината получава данъчни приходи както следва: част от подоходния данък – данъка върху приходите от земеделието и горите и само 5% от личния подоходен данък, данък наследство и дарение, данък върху продажбата на недвижими имоти, данък върху земята и 25% от данъка върху друга собственост и най-големия от изброените данъци – част от данъка върху оборота на стоки и услуги. Всяка година републиката приема специален закон, чрез който определя частта от данъци за общините. Според закона за 2000 година, делът за общините от данъка върху оборота варира от 4,7% и 4,8% за Белград и Нови сад, до над 90% за малките и слабо развити общини.

Освен подоходния данък, общините получават и част от данъка върху жилищата, част от наема за използване на обществени имоти и лечебни природни източници, местен комунален данък (за ползване на обществени терени, организиране на игри, използване на билдбордове и др.), такси за ползване

на градски парцели за строеж и пр. Общината може да въвежда сама такси за изграждане на технически средства с обществена значимост. Община, която не може да покрие своите нужди от приходите, на които има право, получава допълнителни субсидии от републиката.

Общината има свой бюджет, който действа една календарна година. Проектът за бюджет се изработва от изпълнителния комитет и се приема от събранието. Но параметрите на бюджета не се определят свободно, а трябва да се съгласуват с предварително установената рамка от правителството за баланса на публичните приходи и разходи в републиката. Контролът върху законосъобразността на местните бюджети се упражнява от инспекторите по бюджета на министерството на финансите. Общината не събира сама приходите. Това прави републиканската администрация за публични приходи. Общините нямат поглед върху движението на парите в сметките на администрацията. Известен е случай, когато предишното правителство отказа да преведе на град Белград приходите от 3% местни такси без разумно обяснение. Общинските приходи са също приходи от предприятията за комунални услуги, предоставяни на населението.

Днес в Сърбия публичните приходи са голям товар за онези, които трябва да ги плащат. Но те са недостатъчни да покрият общите нужди и да осигурят високо качество на услугите. Недостатъчни са и за онези, които живеят от тях. С оглед на очебийната централизация на компетенции и функции на републиканско равнище, т.е. ограничената компетентност на местните органи, почти всички важни дейности се финансират от републиканския бюджет и от бюджетни фондове. Това означава също така, че и решенията се вземат на републиканско равнище, а общинските и градските бюджети са относително малки. Тъй като републиката е определила, от кои приходи се финансира местното управление, общините на практика не могат да въведат дори един единствен приходоизточник със свое решение. При по-голямата част от приходите всички решения

също се вземат от централните власти. Това означава, че местните органи не могат да водят каквато и да е политика на приходи, нито да ги съобразят със своите потребности.

Необходимата реформа на цялата система на публични финансии в Сърбия, която предстои, трябва да доведе до увеличаване на приходите за местните власти. С увеличаване на броя на функциите, които изпълняват, те би следвало да разполагат с по-стабилни и богати финансови източници. Общините трябва да имат право да определят сами величината на своя бюджет, съобразно своите потребности и възможности. Те би следвало да получат правото сами да определят някои данъци, например, данъка върху продажбите на недвижими имоти и данъка върху собствеността. Всички приходи от данъка върху собствеността, таксите за ползване на обществени имоти и данъкът върху жилищата трябва да бъдат приходи на местните органи. Има предложение и да им се даде правото сами да въвеждат акцизи.

Малцинства и местни власти

Централизираната Република Сърбия с ограничено местно управление не съответства на интересите на по-голямата част от населението, а още по-малко – на членовете на малцинствените общности. Силното влияние на централното правителство върху властта, приходите и ежедневната работа на общините създава недоволство у етническите общности и техните политически партии, които участват в дейността на местните органи. В този смисъл характерни са текстовете в действащия закон, които изискват одобрение от компетентния министър на символите (герб и знаме) и на празничните дни на местните структури, както и имената на улици, площади, квартали в градовете и населените места в общините. Това в практиката на предишния режим означаваше, че предложенията за имена от етнически общности, приети от общинските съвети, в по-голямата си част не се одобряваха. Идентичната система за избори за местни органи и формата на тяхната организация остави

много етнически общности извън ефективното участие в работата на местните органи, което повлия и за тяхното дистанциране от републиката и върху участието им в нейната правна и политическа система. В Република Сърбия етническите малцинства представляват почти една трета от населението, ако се броят и провинцията Косово и Метохия. Погледнато формално, това е изцяло в съответствие със закона, като се има предвид резолюция №1244 на Съвета за сигурност, съгласно която тази територия принадлежи към суверенитета на ФР Югославия. От друга страна, тази резолюция предвижда споменатата територия да е под административния контрол на ООН, а правната система на Република Сърбия да се прилага само индиректно. Постоянно пренебрегваните и объркани етнически проблеми в тази провинция бяха истинската причина за бунта на етническите албанци през 1998 г., което доведе до военна намеса на НАТО през пролетта на 1999 г. Тази интервенция имаше за резултат пристигането на силите на КФОР и приемането от Съвета за сигурност на резолюция по въпроса, с която се установи международен протекторат в провинцията за продължителен период.

Действащият закон за местните власти, независимо от факта, че Косово и Метохия не са пряко в правната система на Сърбия, предвиди специална система за организация на местното управление в тази провинция след завършване на мисията на ООН. Тази система трябва да създаде три равнопоставени съвета на общински събрания (от етнически албанци, от сърби и черногорци, както и от необявена националност). За тях не е задължително да включват еднакъв брой съветници, но те трябва да вземат еднакво участие в решаването на всички големи въпроси от компетентност на събранията въз основа на принципа на консенсуса. Ако не се постигне консенсус по всеки от решаваните въпроси, тогава, по предложение на един от съветите в събранията, правителството на Сърбия приема решение, което замества решението на общинското събрание и има валидност една година. През това време съветите трябва да работят за преодоляване на различията. Ако в течение на

този период съветите не примирят своите гледни точки, правителственото решение ще продължи да действа.

На мястото на председателя на събранията има тричленно президентство, което също взема решенията си с консенсус. Председателстващият на президентството се сменя на всеки три месеца по принципа на ротацията. Изпълнителният комитет се състои от представители на националностите, които съставят съветите, на паритетен принцип. Предложението на мнозинството във всеки отделен съвет се включва в дневния ред на сесията на събранията без гласуване. Като аргумент се привежда „значението на реализацията на конституционните свободи и права на гражданите, следователно, и на националните общности“. Така поставеният на дневен ред въпрос може да бъде отложен, също без гласуване, за следващата сесия. Аналогична процедура се прилага за въпроси от дневния ред, разглеждани повторно от изпълнителния комитет.

Само за ограничен кръг въпроси (туризъм, спорт, работно време на търговската и занаятчийската мрежа, условия за отглеждане на домашни животни, мерки в случай на природни бедствия) е предвидено вземане на решения с мнозинство от две трети от всички членове на съвета на националната общност в събранията, докато по въпроси на културата и сходни области всеки съвет взема решенията автономно.

Този механизъм на колективни етнически права е изработен за пръв път в правната система на Сърбия. Той е идентичен с модела, съдържащ се в предложенията на сръбската делегация при преговорите в Рамбуае с представителите на албанската общност в Косово, които не го приеха. Днес, след военните кръвопролития и практическото изчезване на мултиетническите общности върху по-голямата част от територията на Косово, когато още има насилие и голямо недоверие между албанската и останалата сръбска общности, такава система за защита на колективни права, т.е. на правата, защитаващи малцинствата от доминирането на общността на мнозинството едва

ли би се приела от доминиращата общност на етническите албанци.

От друга страна, такъв модел на защита на общностите на малцинствата може да загатва за бъдещи решения в някои общини във Воеводина и в други мултинационални общности в Сърбия.

Политическите партии на етническите малцинства не са доволни от сегашната степен на независимост на местните власти в етнически смесената среда. Последното решение на Конституционния съд на Сърбия, с което се обяви за противоконституционно решението на някои общински събрания за използване като официални езиците на малцинствата на територията на тези общности, наред с официалния сръбски език, беше посрещнато с критика и отрицание от членовете на тези малцинствени общности. В конкретните случаи става дума за официалното използване на унгарски език в общините от северната част на Войводина, където членовете на тези общности представляват абсолютно или относително мнозинство, т.е. значително малцинство от населението. Тези решения са една от основните причини за това, изпълнителният комитет и Събранието на автономната провинция Войводина да поставят въпроса за официалната употреба на езика на малцинствата в местните органи и в провинциите и за имената на градове, населени места, улици и площи, както и предложението тази провинция да организира по специфичен начин решението на тези, но и на други проблеми, в съответствие с действащите в Републиката закони.

Непримиримата позиция на етническите албанци и в трите общини на южна Сърбия (Прешево, Буяновац и Медвида) е една от причините за сегашната криза, чиято форма приема доста опасни измерения. Независимо от факта, че общинската власт в Прешево, от първите многопартийни избори през 1992 год. досега е в ръцете на партията за демократично действие, която организира етническите албанци, етническото участие на

това малцинство в местните органи на тази територия не беше пропорционално на относителния му дял в населението. Оттук планът на правителството на Федеративна Република Югославия и Сърбия включва раздел за решаване на кризата, посветен на интеграцията на етническите албанци в политическата, държавната и социалната система на Република Сърбия. Той предвижда по-специално съгласуване на националната структура на общинските събрания, изпълнителните комитети и администрацията на местните органи. Планира се промяна на действащия закон за местно управление в този смисъл и в рамките на много кратко време.

Заклучение

Има общо разбиране в днешната либерална и демократична теория, че местното управление е „училище за демокрация“, тъй като чрез упражняване на правото си да участват в местното управление чрез избиране на свои представители или пряко в местните събрания на съответната територия, гражданите натрупват опит и навики за участие в управлението на цялата общност. От друга страна, хората, избрани от избирателите, упражняващите местната власт участват в работата на тези области, учат се да управляват въобще, така че много често това е началото на тяхната политическа кариера, която може да завърши с избиране в националния парламент или в централната изпълнителна власт. В този смисъл, в рамките на Европейския съвет през 1985 год. беше приета Харта за местното самоуправление, която в своя преамбюл подчертава, че „местните власти са част от основите на всяка демократична система“, както и, че „правото на гражданите да изпълняват обществени задачи е един от основните демократични принципи, който може да се осъществи по-пряко на местно равнище“. Хартата е открита за подписване от всяка държава-членка на Съвета и има характер на международно споразумение. С оглед на това може да се очаква то да бъде подписано от Федеративна Република Югославия след демократичните промени и при сегашния статут на държавата на асоцииран член на Европейския съвет.

Предстоящата реформа на местното управление в Сърбия трябва да доведе до нова концепция, която е неделима от конституционната основа и форма на вътрешна организация на самата република. В този момент не може да се каже с пълна сигурност, каква посока ще поеме тя: дали на значително увеличаване на компетентността, функциите и приходите на местните власти, или на съхраняване на сегашното равнище на местно управление със запазване на конституционния модел на държавна организация или, което изглежда по-вероятно, Сърбия ще се трансформира в държава на регионите, като регионите поемат много от предишните централни компетенции. Това, което може да се каже със сигурност, е, че бъдещият модел на местно управление трябва да следва всички принципи на Европейската харта. А то значи: автономни и ясни функции и компетенции на местните органи; свободното им упражняване при строго лимитиране на административния контрол от страна на централната, респективно по-горестояща изпълнителна власт; ефективна и безусловна съдебна защита в случай на спорове с контролните институции; независими, широки и гъвкави финансови ресурси, които да дават възможност за независимо изпълнение на функциите; вътрешна организация, която да бъде демократична, но и ефективна, с широко участие на представителните органи и въвеждане принципа за разделение на властите, на прозрачен и ефикасен модел на предоставяне публични услуги и удовлетворяване потребностите на гражданите, с пълно участие на малцинствата при възможност за съхраняване и развитие на техните нужди, култура и традиции.

Местното самоуправление и децентрализацията в Република Македония

Илия Тодоровски

Уводни бележки. Кратка история на Македонската система за местно управление

Македонската система за местно управление е в процес на реформа. Предишната система (действала от 1974 до 1991 год.) имаше следните характеристики: 1. Широко обем компетентност на местното управление, включително в сферата на икономиката и националната отбрана, нещо, непознато в света; 2. Почти пълна финансова самостоятелност на местните органи; 3. Разгърнатата система на административни и изпълнителни органи, структурирани като републиканското и федеративното (югославско) управление, всеки от които с отделни правомощия; 4. Избиране на местни представители чрез гласуване на местни избори и назначаване на местни служители и друг помощен апарат от местните власти, без намеса на централните; 5. Едностепенна система на местно управление; 6. Големи общини.

Тази система имаше както своите позитиви, така и негативни тенденции или аспекти. Много положителна страна беше пълното въвличане на общините в процеса на развитие в много социални сфери като икономика, образование, здравеопазване, култура, социални грижи, инфраструктура и др. В резултат на това, широкото участие задължително водеше до издигане равнището на политическа култура на местното население и на неговото запознаване със съответните данни, информация и знания за ситуацията и тенденциите в посочените сфери.

Но отрицателните тенденции в този процес преобладаваха, за което говорят следните аргументи:

1. Твърде високото равнище на автономността на местното управление ограничаваше полезната намеса на държавата в процеса на координиране на икономическите дейности. В резултат на това, възможността всяка община да води своя собствена икономическа политика водеше до много паралелни икономически структури, създавани както в републиката (Македония като субект на Федерация Югославия), така и във Федерацията. Те обуславяха бавно и неравномерно икономическо развитие, както и неполярна конкуренция между предприятията, особено на външните пазари. Освен това, като фискални субекти общините предприемаха мерки, противоположни на тези на централните власти.

2. Почти пълната финансова самостоятелност на местните органи лишаваше държавата от ефикасни инструменти за подкрепа на слабо развитите общини или на недостатъчно развитите части на по-проспериращите.

3. Широкият спектър компетенции предполагаше огромна администрация. Това доведе и до създаването на големи общини, за да се осигурят повече данъкоплатци за такъв апарат. Контактът между местните служители и обикновените граждани беше много слаб, по-специално при еднопартийната система, при която статусът на чиновниците зависеше много повече от лоялността им към техните партийни лидери, отколкото към местното население. Бюрократизацията пречеше на гражданите да вложат много повече енергия в местното управление.

4. Големите общини не можеха да участват непосредствено в живота на своите граждани.

Югославия се разпадна през 1991 год. – 1992 год. и Македония стана суверенна и независима държава. Рефлексът за оцеляване пред лицецо на някои неблагоприятни вътрешни и външни тенденции доведе до централизация или до драматич-

но свиване на компетентността на местните власти и на местната автономия. Влиянието на тези тенденции върху функционирането на местното управление ще бъде изложено в следващите части.

Вътрешна структура на вземането на решения в местното управление

За да се даде по-ясна представа за системата на местно управление в Македония, така, както тя е уредена в проекто-документа за местното самоуправление и децентрализацията, налага се да се спрем накратко върху разпределението на функциите в общините - между общинския съвет и кмета.

Общинският съвет

Съветът е законодателният орган в структурата на местното управление. Той трябва:

- ✓ да приема правилника на общината и процедурните правила на съвета;
- ✓ да приема бюджета и отчета за годишния баланс;
- ✓ да приема програми и планове в изпълнение на закона;
- ✓ да организира публични услуги, публични институции и предприятия и да контролира тяхната работа в съответствие със закона;
- ✓ да назначава и уволнява управители на обществените услуги, институции и предприятия, създадени от него по предложение на кмета;
- ✓ да създава общинска администрация;
- ✓ да организира инспекции по въпроси от компетентност на местните органи;
- ✓ да налага санкции за нарушаване на общински актове;
- ✓ да контролира работата на създадените от него общински органи;
- ✓ да създава комисии за назначаване и освобождаване на служители в общинската администрация;

- ✓ да назначава и освобождава от длъжност своя председател и секретаря;
- ✓ да извършва други дейности, определени от закона.

Кметът

Кметът е представителен и изпълнителен орган в структурата на местното управление.

Кметът трябва:

- ✓ да представлява органа на местно управление;
- ✓ да осигурява изпълнението на решенията на съвета;
- ✓ да осигурява изпълнението на задачите, възложени на местната от централната власт;
- ✓ да внася в съвета за приемане решения и други актове в рамките на своята компетентност;
- ✓ да публикува актове и решения, приети от съвета в официалния общински вестник;
- ✓ да издава индивидуални актове, за които е оправомощен, в съответствие със закона и с правилника на местния орган;
- ✓ да ръководи общинската администрация;
- ✓ да управлява общинската собственост в съответствие със закона и правилника на местния орган;
- ✓ да назначава и уволнява главния архитект (в градските общини);
- ✓ да назначава и уволнява началниците на отдели в местната администрация;
- ✓ да назначава и уволнява членове на градския съвет по архитектура;
- ✓ да повишава и уволнява служителите в местната администрация след получаване становището на специалната комисия на местния съвет;
- ✓ да изпълнява други дейности, възложени му със закон и с правилника на местния орган.

Избори за местно управление

Всеки гражданин на Република Македонија, след навършване на 18 години, придобива право на глас. Правото е равно, общо и пряко, упражнява се в свободни избори и при тайно гласуване. Освен това, гражданинът трябва да има постоянно местожителство в общината, в която гласува.

Съветниците или членовете на местните съвети се избират чрез народно гласуване. Броят на съветниците в общините зависи от броя на тяхното население и се определя със закон, по-специално със Закона за местното управление

Брой на жители на общината	Брой на съветниците
по-малко от 10 000	13
от 10 000 до 30 000	17
от 30 000 до 50 000	19
от 50 000 до 100 000	23
над 100 000	25

Единственото изключение от това правило е Съветът на град Скопие, който се състои от 39 члена – 25 избрани пряко от гражданите и 14 – делегирани от седемте съвета на общините (по двама), включени в територията на град Скопие.

При местните избори се прилагат както пропорционалната, така и мажоритарната избирателна система.

Съветниците се избират чрез пропорционална система при използване на метода на Д'Онт. Прилага се следната процедура:

Официално регистрираните политически партии и групи от най-малко 200 граждани могат да представят листи от канди-

дати за общински съветници. Кандидатите и гражданите, които ги подкрепят, трябва да бъдат както македонски граждани, така и постоянни жители на общините, в които се номинират.

Гражданите не гласуват за отделни кандидати, а за листи. Според прилаганата пропорционална изборителна система, по-точно – според метода на Д'Онт, броят на избраните съветници, от която и да е листа, е пропорционален на получените за нея гласове. Това означава, че ако около 30% от гражданите в дадена община дадат гласа си за листата с кандидат на Либералната партия, 30% от кандидатите, включени в тази партийна листа, ще бъдат избрани за съветници.

Процедурата за номиниране и правните условия за кметовете са идентични с тези за съветници. Това означава, че кандидатите за кметове трябва да бъдат както македонски граждани, така и постоянни жители на общините, за които се номинират. По същия начин кандидатите могат да се издигат от официално регистрирани политически партии и групи с най-малко 200 граждани.

В този случай се прилага мажоритарната изборителна система. Кметът се избира с мнозинство от гласовете на изборителите, ако в изборите са участвали най-малко половината от изборителите в дадена община. Ако това не стане, провежда се втори тур на изборите за онези кандидати, които са получили повече от 10% от общия брой гласове на първия тур. Ако само един или нито един от кандидатите не е получил повече от 10% от гласовете на първия тур, на втория тур на изборите участват първите двама кандидати с най-много гласове (макар и с по-малко от 10%). Победител е кандидатът, който е получил мнозинството от гласовете на втория тур.

Органите, които отговарят за провеждане на местните избори, са Държавната (националната) изборителна комисия, общинската изборителна комисия и изборителната комисия на град Скопие, както и комисии в изборителните райони.

Държавната (националната) изборителна комисия назначава членовете на общинските комисии и изборителната комисия на град Скопие за срок от 4 години. Всяка от комисии се състои от пет члена, двама от които от управляващите партии, а други двама – от опозиционните партии, получили над 5% от всички гласове от националните избори през 1994 год.

1. Основните принципи на изборителното право и изборителната система могат да се оценят положително. Аргументите за тази оценка се съдържат в процедурата по номиниране на кандидатите, която е демократична, като се има предвид, че политическите партии и групи от 200 граждани могат да издигат свои кандидатури. Освен това, принципът повечето от всички граждани, навършили 18 години, да гласуват в свободни избори и при тайно гласуване е в съответствие с модерните изборни принципи.

Комбинацията от двете основни изборителни системи – пропорционална за съветниците и мажоритарна за кметовете – е друго предимство на системата. Първата е справедлива, защото води до пропорционално разпределение на гласовете в съответствие с политическата сила на всички участници и дава възможност и на малките политически партии да получат места в съветите. Мажоритарната система в два тура за избор на кметове дава легитимност, тъй като само двамата най-добри кандидати в първия тур могат да стигнат до втория и накрая печели онзи, който получи мнозинството от гласовете.

2. Всички местни служители и началници се избират и назначават от местните изборни органи. Това значи, че централната власт не може да се меси в кадровите въпроси по места, което е една от основните предпоставки за реално местно управление. Тя дава повече свобода на хората по места да решават местните проблеми.

Според проекта за нов акт за местно управление единствената промяна в полето на местните избори ще засегне броя на

съветниците. Според първия вариант техният брой варира от 9 до 43, според другия – от 9 до 35, като се има предвид броят на жителите в дадената община. Това е доста голямо различие в сравнение със сегашната ситуация, при която броят на съветниците варира от 13 до 25.

Териториална организация на местното управление. Създаване на нови местни органи за управление

Македония има едностепенна система за местно управление. В нея има 123 общини и отделно – град Скопие, който се състои от седем общини.

Община се създава на територията на едно или повече населени места, свързани с общи потребности и интереси на местното население, и където са налице условия, както за икономическо и социално развитие, така и за участие на гражданите във вземането на решения.

Територията на общината трябва да представлява природна, географска и икономически свързана единица (единно цяло), с комуникационна мрежа между населените места и с гравитация към общ център, както и с изградена инфраструктура, комунална мрежа и публични обекти.

Създаването на нови структури на местно управление и промените в тяхната територия и центрове трябва да става по законодателен път, след предварително проведени консултации с местното население от съответната територия и чрез общи Събрания на гражданите или референдум.

Териториалното деление на Републиката и границите на всяка община са определени със закон, по-специално – Закона за териториалното деление на Република Македония и за определяне границите на общините, приет през 1996 год. Както градските, така и селските общини образуват структури на местното управление. Градските се състоят или от един единствен град,

или от град и група села, гравитиращи към него; селските се състоят или от отделно село, или от група села. Съществуването в структурата на администрацията на градски архитект е единствената разлика между градски и селски общини. Град Скопие е специфична структура на местното управление, чиято организация се регулира със специален закон. Тя включва седем общини и разпределя функциите си с тях. Град Скопие не е някаква власт над общините.

Законови компетенции на местното самоуправление

За да дадем по-ясна представа за местните компетенции, в самото начало на тази част, ще направим кратък преглед на разделението на властите между централни и местни органи.

Централните изпълнителни органи или министрите, чрез свои териториални административни отдели или служители отговарят за поддържането, развитието, персонала и финансирането на:

- а) образование;
- б) социално дело;
- в) здравни услуги;
- г) култура;
- д) спорт;
- е) защита на околната среда;
- ж) полиция;
- з) някои икономически услуги като газ и електричество.

Местните служби на министъра на финансите събират данъци и такси от името на местните органи, с изключение на таксите за земя при общинско строителство. Това включва събиране на данъци, трансфер на пари за местните власти и изготвяне на периодични отчети и баланси на плащанията.

Държавните градски органи.

а) Дават съгласие за генералните градски планове преди приемането им от общините.

б) Дават предварително съгласие за детайлните градски планове и документация за населените места на територията на общината преди приемането им от местните власти.

Компетенции на местното управление

В органите за местно самоуправление гражданите участват пряко и чрез свои представители във вземането на решения по въпроси от местно значение, по-специално в сферата на градското планиране, комуналните дейности, културата, спорта, социалната сигурност и грижата за децата, предучилищно обучение, началното образование, общото здравеопазване и други дейности, определени от закон.

Общината трябва:

- ✓ да приема програми за развитие;
- ✓ да приема бюджета и паричния баланс;
- ✓ да приема програми за изграждане на застроителни зони на територията на общината;
- ✓ да приема градски план след одобрение от държавните власти; по градоустройство;
- ✓ да приема детайлиран градски план и градска документация за населените райони на общинска територия след одобрение от държавните власти;
- ✓ да събира такси за строителство.

Общината трябва да регулира и организира:

- ✓ строителство и поддържане на местни пътища;
- ✓ улици и други инфраструктурни обекти от местно значение;
- ✓ водоснабдяване с питейна вода, дренаж на дъждовна вода и канализация;
- ✓ чистота и събирането на сметта;

- ✓ осветлението.

Общината трябва да регулира в рамките на закона:

- ✓ поддържането на парковете и зелените площи;
- ✓ местния транспорт;
- ✓ поддържането на улиците и на пътната сигнализация;
- ✓ поддържаните на обществените гробища;
- ✓ поддържането на речните корита;
- ✓ поддържането и използването на зеленчуковите пазари;
- ✓ чистенето на комини.

Общината:

- ✓ наименоува улици, площади, мостове и други инфраструктурни обекти от место значение;
- ✓ дава мнение по създаването на начални училища (което е в компетентността на министъра на образованието);
- ✓ предприема инициатива, дава мнение и предложения за развитие на мрежата от обекти в областта на културата, спорта, социалната сигурност, грижата за децата, предучилищното образование, общото здравеопазване, защита на естествената и създадената от човека среда;
- ✓ участва чрез свои представители в работата и при вземането на решения от ръководствата на началните училища, културните институции, спорта, социалната сигурност, грижата за децата, здравеопазването и защитата на околната среда;
- ✓ стимулира и създава условия за развитие на занаятите, туризма и общественото хранене;
- ✓ изпълнява отговорности в областта на гражданската отбрана;
- ✓ изгражда общинската администрация;
- ✓ изгражда общински инспекции;
- ✓ изгражда предприятия за комунални услуги;
- ✓ определя санкциите за нарушаване на общинските наредби.

В допълнение на всичко това общините могат да изпълняват и следните функции:

- ✓ да създават средства за масова информация от местно зна-

чение;

- ✓ да създават средни професионални училища;
- ✓ да осигуряват допълнителни фондове за подобряване условията в някои сфери от компетентност на централните власти;
- ✓ да оказват финансова помощ на икономически предприятия;
- ✓ да осъществяват възложени им от централните власти дейности.

Разпределение на компетенциите между град Скопие и неговите седем общини

Град Скопие изпълнява задачи със значение за цялата територия, представени в предишната част върху компетентността на местните власти, включително приемане на градоустройствения план, организацията на обществения транспорт, водоснабдяването и др.

Разпределението на компетенциите между град Скопие и съставлящите го седем общини е най-ясно при изграждането и поддържането на улиците – главни и всички останали.

Заклучение

Компетенциите на местните органи са много ограничени, за да могат да отговорят на изискванията на местното население. Както беше показано, те имат почти пълна компетентност по въпросите на местната инфраструктура, но много ограничена в сферите на образование, здравеопазване, социална сигурност и др. Това поражда два основни проблема. Министрите са въвлечени в оперативното управление на местни дейности като: назначаване на училищни директори, подпомагане на обучението в училищата и пр., в резултат на което оставят на заден план своите стратегически и концептуални задачи. От друга страна, системата предопределя ниската активност както на местните органи, така и на гражданите, тяхното безразличие за участие в местните дела, когато всички основни решения се вземат от централните органи.

Компетенциите, които се съдържат в акта за местното управление, не отговарят на предвидените възможности в Конституцията. В определените чрез закона не се съдържа участие на гражданите във вземането на решения в други сфери, освен инфраструктура, обществен транспорт и общо средно образование.

В акта за местното управление не е достатъчно ясна разпоредбата, според която местните органи могат да стимулират и създават условия за развитие на занаятите, туризма и общественото хранене. Не е ясно, как местните органи биха изпълнили тази задача, след като националните органи отговарят за икономическото развитие. Освен това, понастоящем, може би в резултат на бюджетни ограничения и нерешени въпроси на собствеността, общините, натоварени с инфраструктурни проблеми и с приоритетите по тяхното решаване, не могат да отделят особено внимание върху местното икономическо развитие. Първата инициатива от подобен род беше научно обсъждана в слабо развита община в началото на декември, подкрепено от чуждестранни спонсори, чиято тема беше ролята на общините в местното икономическо развитие.

В очакване на проекта за реформа в сферата на компетенциите на местните органи.

Проектът за нов акт за местното управление все още се обсъжда в правителството. В него се съдържат няколко нови решения, които го различават от действащия закон (приет през 1995 год.).

Едно от тези нови решения засяга обхвата на местните компетенции. Вносителите на законопроекта предлагат тяхното разширяване чрез следните по-съществени елементи:

- ✓ Общините имат правото да създават и финансират строителството, оборудването и поддържането на обекти в сферите на предучилищното обучение, културата, спорта, социалната сигурност, защитата на животните и растенията и др. **(за**

разлика от сегашната уредба, която дава възможност на общините само да осигуряват допълнителни фондове за подобряване условията в тези сфери, за които отговарят централните органи;

- ✓ Общините имат правото да финансират изграждането, обзавеждането и поддържането на начални училища и да осигуряват ресурси за функционирането на началните училища **(за разлика от сегашната уредба аналогична на посочената в предишния пункт).**
- ✓ Общините вземат решения по градоустройството и за условията за строителство и проектиране **(за разлика от сегашната уредба, при която общините имат нужда от предварителното съгласие на централните органи).**
- ✓ В местна компетентност ще бъдат включени социалните грижи. В чл. 17 на законопроекта се казва: "Осигуряване на социална защита на населението (това включва социални помощи за бедни семейства и социално застрашени лица; настаняване на стари хора в социални домове; настаняване на сираци и деца без родители в образователни институции)."
- ✓ В компетентността на местните органи ще бъде включена и противопожарната защита.

Обобщено може да се каже, че Законопроектът за местно управление представлява крачка напред в посока към децентрализацията, тъй като редица правомощия ще бъдат прехвърлени от централната към местните власти. Но дори ако Законопроектът бъде приет в предложения вид, Република Македония ще си остане централизирана държава, защото все още много компетенции в сферите на образованието, здравеопазването и пр., които в развитите страни са почти изцяло в компетентността на местните органи, ще останат от компетентност на министрите. И още нещо. Не е подготвен паралелно законопроект за местните финанси и ние не знаем, дали ще бъдат осигурени достатъчно пари за този увеличен обем на местни правомощия и дейности.

Местни публични услуги

Комуналните услуги (водоснабдяване, сметосъбиране, електроснабдяване, поддържане на паркове и др.) могат да се осигуряват чрез изграждане на обществени предприятия, чрез концесиониране и чрез лицензиране. Това значи, че тази дейност може да се извършва от физически или юридически лица, както и от организации с обществен характер. Това могат да бъдат дружества с ограничена отговорност или акционерни дружества, ако физическите или юридическите лица инвестират капитали в тях в съответствие с изискванията на закона.

Много от тези дружества традиционно са обществени, създавани и контролирани от местните власти. Това значи, че има все още инерция или непроменени отношения между тях и общините. Съществуват някои изключения в новосъздадени общини, които ангажират частни компании чрез договори за определен срок.

Друг много сериозен проблем е, че повече от комуналните предприятия действат само в градските територии заради липсата на добри пътища и добри улици в селата, заради липсата на добра воля да се субсидират някои комунални услуги в селските райони с малко население и др. Като резултат, по данни от емпирични изследвания, в много села има само водоснабдяване, а канализация, сметосъбиране и пр. няма в почти всички села на Република Македония.

Местни финанси и икономически ресурси

Вече беше отбелязано, че централните власти финансират здравеопазването, образованието (с изключение на общинските общообразователни средни училища), социалните грижи, културата и т.н. И тъй като от местна компетентност са главно местната инфраструктура и местният транспорт, по-голямата част от средствата служат за финансиране на тези цели. Освен това, ако местните приходи позволяват, могат да се финанси-

рат общински средни училища и да се подпомага допълнително финансирането на инфраструктурата, услугите, оборудването и личния състав в сферата на образованието, здравеопазването, социалното дело, културата, и пр. Това означава, че за разлика от своите западни или източноевропейски колеги, местните органи в Македония не са длъжни (а нямат и възможност) да финансират развитието в посочените сфери.

Местните приходи са уредени в закона по следния начин:

- ✓ определена част от данъка върху стокооборота и извършваните услуги или данъка върху предприемаческата дейност (споделени приходи с Републиката);
- ✓ данък върху собствеността;
- ✓ данък върху сделки със собственост, авторски и други права;
- ✓ данък върху наследства и завещания;
- ✓ такса върху земята, комунални такси и приходи от услуги;
- ✓ печалби от общинските предприятия;
- ✓ дял от печалбата на публични предприятия, разположени в общините;
- ✓ глоби за нарушаване на общинските наредби;
- ✓ приходи от данъчни субсидии от Републиката;
- ✓ други законни източници.

На практика не всички посочени финансови източници служат за местни приходи. Това положение ще бъде коментирано по-нататък. Понастоящем местните власти в Македония използват следните източници:

Държавни субсидии

Установени са редица държавни субсидии или субсидии от правителството и някои правителствени фондове и агенции:

а) фонд за икономически слабо развитите територии, управляван от специална агенция при министъра на развитието. В съответствие със специалния правителствен акт този фонд може да се ползва от физически и юридически лица в

слабо развитите региони, което включва както населени места в съответните слаби общини, така и села в други общини, ако те са разположени в планински или полупланински райони, по границата или в изцяло изостанали територии.

Този фонд има за основно предназначение инвестирането в местна инфраструктура за: изграждане и реконструкция на пътища; за водопроводи и електрическа мрежа; за мрежа за пощенски услуги; за начални училища; за здравни служби; ветеринарни станции и т.н. Агенцията финансира до 80% от стойността на конкретните обекти

б) Фонд за комунални услуги и пътища, който се използва главно за изграждане, ремонт и модернизация на пътища и улици във всички общини.

в) Фонд (програма) за водоснабдяване и канализация, който подпомага строителството, реконструкцията и поддържането на водоснабдителна мрежа или на система за водоснабдяване, както и на канализационна мрежа във всички общини.

г) Бюджетни субсидии за подсилване капацитета на местната администрация.

Независими или първични приходи

а) Данъци

- ✓ върху собствеността;
- ✓ върху сделките със собственост, авторски и други права;
- ✓ върху наследства и завещания.

Преобладаващата част от тези данъци се определя от закон, респективно от подготвен от правителството и приет от Националното събрание акт. Данъците се събират от местни служби на министъра на финансите и след това се превеждат на местните власти.

б) Комунални такси

Такса върху строителство и ползване.

В градските райони, които включват териториите на градовете и прилежащата земя с предназначение за застрояване, няма частна собственост. Следователно, за всички постройки (частни или публични), изградени върху тези парцели, трябва да се плаща такса за земеползване (суперфиция).

Местните власти определят размера на таксите в зависимост от очертаните зони за строителство. Те отговарят и за събирането на таксите.

Други комунални такси, като тези за ползване на улиците от собствениците на моторни превозни средства, за обществено осветление и др. се определят и събират от териториалната администрация, след което се разпределят на местните органи според определени от правителството критерии.

в) Осигуряването на публични услуги като обществен транспорт, водоснабдяване, канализация е възложено на комуналните предприятия и клиентите им плащат пряко техните услуги.

Дарения

Както чуждестранни, така и вътрешни дарения могат да бъдат източник на приходи за местните власти. Чуждестранните са повече, някои – инцидентни, други – постоянни, като ФАР, Развитие на диалога (Дания) и др.

Местни помощи (contributions)

Помощи от местното население могат да увеличат местните приходи. Местните органи засега не издават облигации, но могат да мобилизират населението за участие в някои публични дейности, както чрез доброволен труд, така и чрез парични средства.

Общински заеми

Финансирането на местното управление е най-сложният, най-остър и тежък проблем към този момент, тъй като финансовите източници са недостатъчни и ограничени по следните причини:

а) Законът за местното управление от 1995 год. изброява източниците на местни приходи, един от които е данъкът върху стокооборота и услугите или данъка върху икономическата дейност (като споделен приход с Републиката). Но процентът на местния дял никога не е определян от съответен закон и този източник никога не се е използвал от общините, в които местните приходи си остават много ограничени.

б) Общините нямат право да събират данъци и такси, определени от закона, освен таксата върху земята за право на строеж. Събирането се извършва от местни служби на министъра на финансите. Това създава проблеми, тъй като държавните данъчни служители не са пряко мотивирани да събират местните данъци и те не могат да издирват всички данъкоплатци, което води до по-ограничени местни приходи. Освен това, местните власти зависят от отчетите на тези служби, които, според местните власти, никога не се представят навреме.

в) Селските общини не ползват собствени източници, а зависят изцяло от външни ресурси като държавни субсидии, дарения и други.

Местното положение на малцинствата Официалното ползване на езици в местните органи

Местните структури, в които населението от други националности (етнически албанци, етнически турци, етнически сърби и всички други, освен етническите македонци) надхвърля 50% от цялото население според последното преброяване (1994 г.), се разглеждат като местни структури със съществен брой

граждани от други националности.

На общинските сесии и в другите местни органи на тези общини официален е и техният език и азбука, наред с македонския език и неговата кирилица.

Статутът, решенията и други общи актове трябва да бъдат написани и официално публикувани както на македонски език и кирилица, така и на езика и азбуката на националностите, които формират мнозинство или са съществен дял от населението в съответната местна единица. Същото се отнася и до официалната употреба на езиците при публичните услуги, публичните институции и предприятия в съответните местни единици.

В такива местни структури на македонски език и кирилица и на езика и азбуката на съответната националност трябва да бъдат написани табелите на населените места, на местата за публични услуги, на публичните институции и предприятия. Същото се отнася за общини, в които общинският съвет вземе решение в този смисъл.

Двуезичните наименования на културни и образователни институции, които съдействат за стимулиране и развитие на културната идентичност и образованието на националностите, са възможни и в райони, където живеят малък брой лица от съответната националност.

Други разпоредби

На първо място е разпоредбата в Закона за местното управление, според която са нужни постоянни усилия за пропорционалното представителство на националностите при тяхното избиране и назначаване в местните органи в общините със смесено население.

Законът предвижда още, в общините със смесено население, и по-точно - в които всички други националности извън ма-

кедонците представляват мнозинство или значителна част от населението - да се формира комисия за междуетнически отношения, която да включва представители на всички живеещи там националности. Правилниците на общините трябва да разработят това законово изискване, що се отнася до състава, избора на членове на комисията и пр.

Независимо от всички разпоредби на закона отношенията между етническите македонци и етническите албанци в западната част на Македония са обтегнати. Причините за това напрежение или корените на недоволството на етническите албанци не са свързани с местните проблеми, а са много дълбоки. Те са недоволни от своето социално положение, от липсата на възможности да получат работа в правителствените и социалните служби, както и в много икономически структури, от трудностите при получаване на средно и висше образование, т.е. от тяхното непропорционално представителство и от чувството им за безсилие в сферите на държавната администрация, полицията, армията, икономиката, образованието, т.е. в онези сфери, в които местните власти и население имат реално влияние.

Общи заключения

Общото заключение е, че развитието на местното управление през 1990-те години се характеризира със строга централизация. Тази тенденция може да се оцени като предимно отрицателна.

Независимо от възприемането на някои съвременни политически постижения на местно равнище като избирателната система, хоризонталното разделение на властите между законодателна (съвета) и изпълнителна (кмета) и др., македонската система на местно управление не може да се оцени като ефективна, главно, като резултат от много ограничените компетенции и липсата на реална финансова автономия. В допълнение към това, системата на местно самоуправление е малка част от цялата социална система и носи нейните неблагоприят-

ни тенденции. Казано по-точно, македонската икономика все още е в рецесия и нейният мизерен продукт намалява драматично възможностите за въвеждане на ефективно местно управление. Независимо от всички реформи на системата на местно управление, разполагащите с много скромни финансови източници за удовлетворяване на потребностите местни власти могат да постигнат много скромни резултати.

Може да се постави въпросът, защо македонската система за местно управление не функционира ефективно, когато в нея са вплетени съвременни решения от други модели с голяма традиция на успешно действие.

Отговорът е комплексен, но може да се обобщи.

Македонската система е основана отчасти на чужди модели и опит, но приспособена към вътрешните условия. По-точно, принципът за разделението на властите както вертикално, така и хоризонтално, е възприет от англосаксонската система на местно управление. Практическо отражение на този принцип е избирането на всички местни органи (съветниците и кметовете) от местното население и недопустимостта на намеса от каквато и да било централна държавна власт. По този начин местните органи не зависят от подкрепата на централната власт и фокусират енергията си към избирателите. Това е положителната характеристика. Освен това, има стриктно разделение на властите между законодателния орган – съвета и изпълнителния – кмета. Според резултатите от изследвания това е функционално решение. Но в специфичните македонски условия през преходния период всичко това трябва да се свързва с ограничената компетентност, с оскъдните финансови ресурси, с многото нерешени въпроси на собствеността върху земята, на поземления кадастър и др.

Основна предпоставка за решаване на социалните въпроси е съществуването на просперираща икономика. Само такава икономика и високият жизнен стандарт на гражданите могат

да насочат достатъчно средства към местните социални потребности. Македонската икономика е със скромен продукт и съответно гражданите съсредоточават вниманието си преди всичко върху индивидуалното си битие. За това те не могат да допринасят много за местното развитие. Освен това, равнището на информираност на гражданите за компетентността на местните органи и за положението в общината не е много високо. Това се дължи на честите законодателни промени и на липсата на прозрачност. Като резултат от всичко това политическото участие на гражданите в местното управление не е на необходимата висота.

Англосаксонският, скандинавският и германският модели, сходство с които най-вече има македонският, не са се променили в своите основни принципи и структура, продължително време. Това е дало възможност на гражданите да се запознаят със системата и в атмосферата на демокрация да участват активно в нейното функциониране. Тяхната система за местно управление се отличава с широк спектър компетенции, висока степен на финансова самостоятелност, активно участие на гражданите и ефективен граждански контрол върху дейността на местните власти. По този начин тези системи осигуряват добри резултати при решаване на местните проблеми.

Местната публична администрация в Румъния

Кристиян Първулеску

Избори за местно управление

Местните избори в Румъния се произвеждат в съответствие със закон № 70/1992 г., изменен от Извънредния декрет № 28 от април 2000 г. (Извънредният декрет е предвиден като изключение законова процедура, която разрешава на правителството да издава закони, влизащи в сила в момента на внасянето им в една от камарите на парламента. Съответният закон подлежи на обсъждане в парламента и може евентуално да бъде променен, но в неопределен срок, с което на изпълнителната власт се предоставя автентична законодателна функция. След 1997 год. Извънредният декрет се превърна в обичайна практика за Румъния).

Според закона от 1992 год. местните и областните съвети се избират по системата на партийните листи чрез пряко изборително право, а кметовете се избират по системата на едномандатните райони в два тура.

Местните съвети, областните съвети, кметовете и общият съвет на Община Букурещ се избират въз основа на всеобщо, равно, пряко и свободно изборително право.

Кандидатите за съветници (в общините и областите) и за кметове трябва да отговарят на следните условия:

- ✓ да имат право на глас;
- ✓ да са навършили 23 години;
- ✓ да живеят на територията на района, в който се кандидатират;
- ✓ да не са служители в армията или съдебната власт;

- ✓ да не са осъдени с влязла в сила присъда за злоупотреба с политическа, съдебна или административна власт, за нарушаване на човешки права или за други умишлени престъпления;
- ✓ да нямат сключени договори за извършване на услуги с администрацията, в чиято система се кандидатират.

Независимите кандидати трябва да представят списък на лица, които ги поддържат, представляващи 1% от общия брой на избирателите, но не по-малко от 50 подписа.

Когато кандидатът отговаря на изискванията за избираемост и стане съветник, той трябва да се съобрази с изискванията за несъвместимост. Според закон № 69 от 1992 год., положението на съветник е несъвместимо с:

- ✓ положението на префект или зам.-префект и на други публични длъжности;
- ✓ длъжността на кмет;
- ✓ наличието на преки роднини, които са съветници в същия съвет.

Изборният процес изисква наличието на изборителни секции, които са „откъс“ от територията на изборителния район, чиито избиратели ще упражнят правото си да гласуват. Местните съвети организират изборителните секции до 20 дни след насрочване на датата на изборите. Закон № 70 от 1992 год. изисква организиране на секции в населени места с 1 000 – 2 000 избиратели, където населението надхвърля 2 000 души. Изборителни секции могат да се изграждат и в села (териториално подразделение на община) с по-малко от 1 000 жители.

Законът разрешава на войници, които отбиват задължителната военна служба в дадено населено място, да гласуват в това място, макар и да нямат постоянно местожителство в същата община.

Изборителните списъци включват всички граждани с право

на глас от даден изборителен район. Тези списъци могат да бъдат общи (постоянни) и специални (допълнителни). Постоянните включват всички граждани с право на глас, които имат постоянно местожителство в изборителния район, където се организират избори. Допълнителните списъци се изготвят за войниците във военните подразделения и се подписват от техните командири, както и за граждани с изборително право, които са се преселили в дадения изборителен район не по-късно от 6 месеца преди изборите.

Организацията на изборите на всяко равнище изисква институция, която да осигури приложението на изборителните закони. Тези институции се наричат изборни бюра и те са: централно изборно бюро, изборно бюро на областта, изборно бюро в местния изборителен район и изборно бюро в секцията. В Румъния няма постоянни изборни органи, така че натрупаният опит се губи от единия до другия електорален цикъл.

Гласуването протича между 6.⁰⁰ и 21.⁰⁰ часа в деня на избора и може да бъде продължено със съгласието на председателя на комисията в изборителния район до полунощ. Когато изборният процес приключи, неизползваните бюлетини се унищожават, урните се отварят и гласовете се броят ръчно. **Законовата процедура е много трудна и е невъзможно да се изпълни.** Председателят на изборната секция трябва да чете на глас името на кандидата или на листата при отваряне на урната. Като се има предвид големият брой кандидати на местни избори, особено в големите населени места, бюлетините имат формата на брошури с десетки страници. Изборните резултати се описват в протокол.

Резултатите от местните избори се установяват на равнище на изборителните райони, когато се съберат протоколите от изборните секции. Разпределението на мандатите за съветници се определя въз основа на най-големия остатък. В първата фаза електоралният коефициент е резултат от броя на действителните гласове, разделени на броя на съветниците, които

трябва да бъдат избрани. За да се определи броят на местата за всяка листа, броят на действителните гласове за дадена листа се дели на електоралния коефициент. Полученият резултат е броят на съветници, избрани за всяка дадена листа.

Във втората фаза, получените първоначално резултати се събират и проверяват, за да се осигури съборът от мандатите да бъде еднакъв с броя на съветниците, определени от закона. Ако сумата е еднаква, процедурата приключва. Ако тя е различна, за да се покрие разликата, резултатите за всяка листа се подреждат по низходящ ред и така се определят недостигащите в първата фаза мандати.

Кметовете се избират въз основа на мажоритарната система в едномандатни райони на два тура. Ако на първия тур не вземат участие 50% плюс един от изборителите или никой от кандидатите на получи 50% плюс един от действителните гласове, организира се втори тур, на който се състезават първите двама кандидати. Печели кандидатът, който получи повече от половината от действителните гласове.

Законодателни промени

Процедурата за допълнение на закона от 1991 год. стана обект на нови политически преговори. Румънското правителство, чрез министъра на публичната администрация, организира серия от срещи с участието на парламентарно представените партии. Тези срещи завършиха с промени в закона чрез Извънредния декрет № 28 от 2000 год. Предложената чрез този закон процедура е противоречива. Органичният закон не може да се променя чрез правителствен декрет. Това стана възможно, тъй като самият изборителен закон беше пренебрегнат в течение на 4 години, а неговите промени бяха извършени за много кратко време.

Макар че чрез декрета бяха изменени десет члена от закона, ще се спрем само на най-важните.

Член 11, ал. 2 променя закона по отношение на организирането на избирателни секции в селата и в група села с население под 500 жители, разположени на по-голямо разстояние от основното село на общината. Тази промяна се наложи поради абсентеизма (б.р. неявяването на изборите) от отдалечените малки села.

Друга промяна се съдържа в чл. 11, ал. 3. Войниците в казармите получиха право да гласуват в своето постоянно местожителство или в града, където е разположено поделението им (съгласно закон № 70), независимо от момента на рекрутиране (встъпване на военна служба). Изборните секции се организират във военните поделения, само в случаи, че са налице минимум 50 избиратели.

Нерешен остава въпросът за войниците във военни тренировъчни лагери. Те трябва да гласуват в поделението за кметове и съветници в районите на поделенията, дори ако скоро ще завърши военната им служба.

Една от важните промени - на чл. 76 от закона - се отнася до обявяването на изборите за съветници, независимо от броя на гласувалите избиратели. Според чл. 76 на закона това може да става само при участие в изборите на 50 % плюс един от всички избиратели. С промяната се цели да се избегнат допълнителните разходи за организиране на нов тур. Що се отнася до кандидатите за кметове, според извънредният декрет един кмет може да бъде избран, само ако най-малко половината плюс един от избирателите по списък в даден избирателен район са гласували и този кандидат е получил мнозинството от действителните гласове. От друга страна, ако броят на гласувалите е по-малък от половината плюс един от всички избиратели по списъка и нито един от кандидатите не получи 50% плюс един от действителните гласове, се провежда втори тур. Изборите във втория тур са действителни, независимо от броя на гласувалите избиратели.

Введена бе изборна бариера от 5% за избирателните райони, в които електоралният коефициент е по-голям от 5% (изборни са 20 или по-малко съветници). В други населени места бариерата се постига чрез електоралния коефициент (броя на действителните гласове към броя на съветниците, които трябва да бъдат избрани). Партиите, които не достигнат изборната бариера, не могат да получат мандат чрез остатъците, получени след първото делене. Въз основа на тези остатъчни гласове се попълва броят на получените мандати от партиите, които са постигнали и преодолели бариерата.

Местните избори през юни 2000 год.

Провеждането на всички избори в една година (местни, парламентарни и президентски) започна през 1992 год. и продължи през 1996 и 2000 години. Организирането на местни избори само няколко месеца преди парламентарните и президентските придаде специален ритъм и роля на румънската политическа конфронтация: местните избори бяха превърнати в основен тест в навечерието на парламентарните. Без да съдържат предсказания за който и да е от трите компонента - избора за кметове, общински и областни съветници, - местните избори допринесоха за формирането на коалиции за парламентарните избори. Комбинацията между мажоритарната система в два тура за избор на кметове и пропорционалната система за избор на съветници персонализира конфронтацията и направи влиянието на партиите по-скоро относително. В този смисъл, сравнението с влиянието на кандидатите за президент определено е оправдано. Местните избори динамизират политиката, в смисъл на заемане и преразпределение на висши и влиятелни позиции.

От тази гледна точка, резултатите от изборите имаха относителна стойност, а ориентацията по отношение на държавата и на общите избори се превърна в приоритет. Резултатите от местните избори допринесоха за съживяване на преговорите за предизборни коалиции и възможни формули за управление.

Победата на Социалдемократическата партия на Румъния (PDSR) беше прогнозирана от всеки и от всяко социологическо изследване. След първия тур на равнище общински съвети СДПР получи 25,57% от общия брой на мандатите, Демократическата партия (PD) – 10,46%, Алиансът за Румъния (ApR) – 8,05%, Националната либерална партия (PNL) – 7,81%, Румънската демократична конвенция (CDR) – 7,28%, Партията за Велика Румъния (PRM) – 6,19% и Демократичният съюз на унгарците в Румъния (UDMR) – 6,35%. Но ако се опитаме да преобърнем тези числа в практическо политическо влияние, ситуацията изглежда различно: 28 председатели на областни съвети са от СДПР, което прави 68,2%. След втория тур същата партия получи 35,4% от 2 950 кметски места, от които 19 – общини на центрове на области, което означава 47,4% от общия брой на такива центрове. Влиянието на мажоритарните избори върху резултатите от първия тур е причина за различието между прогнозите, основани върху проучване на общественото мнение, и крайния резултат. Фокусирането върху кандидатите прави относителна ролята на партиите и на техните кандидатски листи. Много по-важна се оказва тенденцията да се гласува за даден кандидат и заедно с него – за цялата листа. От друга гледна точка, все по-очевидна стана тенденцията за концентриране на гласа. Докато през 1996 г. 258 независими кандидати спечелиха кметски позиции, през 2000 г. техният брой е само 159.

Организацията на местните избори през 2000 г.

Местните избори през 2000 година бяха проведени при нестабилна законодателна рамка. Законът за местните избори беше изменен само една седмица преди началото на изборната кампания, чрез правителствения извънреден декрет. Тази процедура за промени на изборителния закон продължи и през май и юни за парламентарните и президентските избори. Издадени без предварителни консултации с организации на гражданското общество, извънредните декрети създават по този на-

чин опасен прецедент, превръщайки съвършения факт в метод за управление. Правителствената практика на превръщане на парламента в обикновена законодателна институция – придатък на правителството, голямото използване на извънредни декрети задълбочиха разрыва между партиите и политическите институции, от една страна, и гражданското общество – от друга. Прилагането на тази процедура по отношение на изборителния закон, който би следвало да се промени след дълго обсъждане и демократичен консенсус, е сериозна причина за тревога. В този контекст може да се подходи и към проблема за прозрачното регулиране на финансирането на изборителните кампании, който може да се свърже и с предизборния период. Проблемът за политическия избор, за промените в изборителното законодателство и за финансирането на кампании са предизвикателства, на които гражданското общество трябва да отговори с максимална бързина. Съсредоточаването на икономическите проблеми и на политическите дебати само в правителството създаде редица технократично-авторитарни тенденции. Практиката на консултации за сближаване на позициите и за гарантиране широко участие на обществеността при вземането на решения, специално по такива деликатни въпроси, каквито са политическите, без съмнение трябва да се възстанови.

Участието в изборите намаля в сравнение с предишни избори, но този спад не може да се квалифицира като катастрофален. На равнище на електоралната активност може да се отбележи появата на различие между града и селото. В градските райони участието е сравнително по-ниско. Специално в големите градове участието е много под 50%, докато в малките градове и населени места то надхвърля 50%. Друго различие също стана очевидно – по етнически признак. Регионите със силна концентрация на унгарско малцинство отбелязаха по-висока от страната изборителна активност; етническият потенциал стимулира в Търгу Муреш изключителните 70% участие на втория тур, с 20% по-високо от първия тур. По този начин процентът на участие в изборите се превръща в показател, макар

и косвен, за местната демокрация и за чувството за общност. В онези места, където могат да се използват преки форми на демокрация, избирателите отговарят много по-добре на електоралните стимули. Всъщност, увеличеният брой кандидати в селските райони беше показателен за интереса към административните проблеми и децентрализацията. В градове като Букурещ, Тимишоара, Крайова, Яш, Констанца или Клуш, липсата на прозрачност на административната дейност, съмненията в корупция и социалните проблеми се отразиха на електоралния интерес на избирателите.

Съвпадението на изборите за кметове, за общински и за областни съветници имаше отрицателни последици. Тенденцията да се персонализират местните избори е толкова силна, че допринася за превръщането на местните съвети в придатъци на кметовете. Олигархическата тенденция в администрацията чрез контрола на кмета върху съвета е една от причините за слабостта на местната демокрация в много райони. Представяващ различен тип общност и различна институция, съветът на областта изпитва прякото влияние на обединяването на трите типа избори. За да се стимулира по-силно чувство за общност и по-активно поведение на избори, би било полезно, областните избори да се разделят от общинските и комуналните.

Отсъствието на постоянно действаща институция за провеждане на изборите (каквато съществува в почти всички европейски държави) доведе до импровизации в организацията на местните избори. Неадекватното обучение на членовете на областните изборни бюра предизвика висока степен на объркване през изборния ден, по-специално – при броенето на бюлетините и при регистрирането на резултатите от всяка секция, с което се увеличи рискът от неточности.

Резултатите от местните избори говорят както за ускоряване на тенденцията за реструктуриране на политическото пространство, така и за неотложната нужда от реорганизация на изборния процес. Въздействието на мажоритарната система

върху пропорционалната до голяма степен допринесе за сегашната структура на румънската политическа класа. Слабостта на партиите, организационните недостатъци и кризата на политически фигури имат своите причини в мажоритарните кандидати за кметове и президент. Румънската политика днес е изправена пред тест за преминаването ѝ в по-висока степен. Преходът към демократични форми на управление и споделянето на властта с обществото или олигархизацията на равнище на политическите институции са възможните резултати от този изпит. Между двете крайности има множество междинни решения, чието значение отразява само общата тенденция.

Териториална организация на местното управление и законова компетентност на местното самоуправление

Румънската публична администрация е структурирана на две основни равнища – централна публична администрация и местна публична администрация.

Централната публична администрация включва:

- ✓ президентството;
- ✓ правителството
- ✓ министрите.

Териториалните единици на публичната администрация са всички институции, които представляват държавната власт на равнище на административно-териториалните единици. Те са следните:

- ✓ префектурата – децентрализирана структура, която представлява правителството във всяка област и в община Букурещ;
- ✓ областните отдели (които са децентрализирани публични звена към министрите и други централни институции или звена, които са в процес на децентрализация).

Местната публична администрация включва:

- ✓ местния съвет;
- ✓ кметството;
- ✓ областния съвет.

Румънското законодателство регулира структурата и функционирането на публичната администрация в рамките на административно-териториалните единици въз основа на следните принципи:

- ✓ местна автономия;
- ✓ децентрализация на публичните услуги;
- ✓ избираемост на местните органи на публичната администрация;
- ✓ законност и консултация с гражданите по местни въпроси от специален интерес.

Понастоящем румънската административна власт е организирана и функционира въз основа на **Закона за публичната администрация (№ 69 от 1991 г.)**. **Водещият принцип – този за местната автономия – предполага правото и реалната способност на органите на местната администрация да решават и ръководят, на своя собствена отговорност, един важен сегмент от публичните дела, в интерес на местната общност.** От гледна точка на закона, местната общност представлява „всички граждани от административно-териториалната единица“ (чл. 1, ал. 3).

Законът разглежда като административни единици комуни-те (селата), градовете и областите, чиито граници се определят от закона. Селата, градовете и областите са **юридически лица** и благодарение на това им качество те имат собственост и могат да организират дейности по всички местни проблеми, като упражняват предоставената им от закона власт в рамките на административно-териториалните граници.

Между областната публична администрация и местната няма отношения на субординация (б.р. подчиненост). Отношени-

ята им се основават на автономията, законността и сътрудничеството, с оглед решаване на въпроси от общ интерес.

Местните административни единици, чрез които се осъществява автономията в селата и градовете, са **местните съвети**, като представителни органи, и **кметствата**, като изпълнителни органи. Изпълнението на решенията на местните съвети и решаването на актуалните проблеми на местните общности е отговорност на **кметството**, което е постоянно действаща публична институция с кмет, заместник-кмет, секретар и помощен апарат на местния съвет.

Местният съвет

Съветите на селата и градовете се състоят от съветници, избрани въз основа на всеобщо, равно, пряко, тайно и свободно изборително право за срок от четири години.

Броят на съветниците е определен в зависимост от населението в съответното населено място, въз основа на доклада на Националната комисия по статистика от 1 януари в годината на изборите. Този брой варира от 9 съветници (за населени места под 3 000 жители) до 55 за главния съвет на община Букурещ.

Функции на местния съвет

Местният съвет има инициативата и решава, в рамките на закона, въпроси от местен интерес, с изключение на възложените от закона на други публични власти. Основните му функции включват:

- ✓ да избира от състава на съветниците заместник-кмет;
- ✓ да утвърждава правилниците на селата или градовете и на съвета, въз основа на закона и рамковите изисквания на правителството;
- ✓ да утвърждава проучвания, прогнози и програми за икономико-социалното развитие, организацията и устройството на територията;

- ✓ по предложение на кмета да одобрява организацията, броя на персонала в помощ на съвета, както и вътрешни правила; да одобрява организацията и щата и на автономните звена за услуги и на други структури на негово подчинение;
- ✓ да приема местния бюджет и отчета за неговото изпълнение; да одобрява кредитирането и начина на използване на бюджетния резерв, както и заемите;
- ✓ да определя обикновени местни данъци, както и специалните данъци, посочени в закона;
- ✓ да стопанисва публичната собственост на селото или града и да упражнява законните си права по отношение на автономните услуги;
- ✓ да създава институции и стопански звена от местен интерес; да взема решения за лизинг или наемане на стоки и услуги от местен интерес, както и за участието с капитал или имоти в търговски дружества, ангажирани с услуги от местен интерес;
- ✓ да назначава и уволнява управителите на стопанските звена и на публичните институции на негово подчинение; да наблюдава, контролира и анализира дейността им;
- ✓ да издава специфични разпоредби за публичните институции и икономическите структури, които не са на негово подчинение, в съответствие със законовите критерии;
- ✓ да организира ефективни комунални услуги;
- ✓ да осигурява, в рамките на своята компетентност, условия за доброто функциониране на образованието, здравеопазването, културните, младежките и спортни институции;
- ✓ да работи за възстановяване и защита на околната среда с цел издигане качеството на живота; да допринася за защитата и поддържането на историческите и архитектурните паметници, на парковете и природните резервати;
- ✓ да осъществява на мерки за социална защита;
- ✓ да осигурява свободния характер на търговията и лоялната конкуренция; да стимулира свободната инициатива;
- ✓ да създава и осигурява функционирането на благотворителни институции с местно значение;
- ✓ да поддържа обществения ред и съблюдаването на основ-

ните права и свободи на гражданите;

- ✓ да организира панаири, пазари, места за развлечения и да осигурява съответното им функциониране;
- ✓ да взема решения за сдружаване с други местни или областни институции на публичната администрация, в интерес на услугите от местно значение, както и за сътрудничество с икономически звена от Румъния или чужбина за дейности от общ интерес;
- ✓ да установява отношения на съвместна дейност, сътрудничество или споразумения за побратимяване с румънски или чуждестранни местни органи.

Функционирането на местния съвет

Местният съвет заседава ежемесечно, по инициатива на кмета. Когато е необходимо, той може да провежда извънредни заседания, по искане на кмета или най-малко на една трета от всички съветници.

Сесиите на местния съвет са **публични**, освен в случаите, когато с мнозинство от гласовете съветниците решат друго. Има ограничения на тази възможност, тъй като законът разпорежда всички въпроси, свързани с местния бюджет, да се обсъждат на публични сесии.

Упражнявайки компетентността си, местният съвет приема **решения** с гласовете на мнозинството от присъстващите на сесията съветници, освен в случаите, когато законът или правилникът на съвета не изискват друг тип мнозинство. В случаи на равенство на гласовете, решението не е прието и дебатите върху него се възобновяват на следващата сесия. Решенията за местния бюджет, както и тези за определяне на местни данъци, трябва да бъдат приети с гласовете на повече от половината от всички съветници. Ако бюджетът не може да бъде приет на две последователни сесии, проведени с интервал от максимум 5 дни, като основа за дейността се използва бюджетът от последната година.

Проекторешения могат да внасят съветниците и кметът. Съветниците могат да решат някои гласувания да бъдат тайни. Според закона, всички решения по персонални въпроси се вземат с тайно гласуване.

Нормативните решения влизат в сила от деня на тяхното публикуване, а индивидуалните – от датата на приемането им. Публичното оповестяване на нормативните решения става едва след изтичане на срока, в който prefectът може да ги обжалва в административния съд (30 дни след приемането им) или след оповестяване на окончателното решение на съда, с което се отхвърля искът на prefectа.

Съветници, които чрез съпруга (съпругата или роднини до четвърта степен) имат имуществен интерес от решението, не могат да участват в неговото обсъждане.

След своето конституиране, местният съвет създава свои специализирани комисии по основните сфери на дейността. Качеството на членския състав на тези комисии зависи от качеството на съветниците, а организацията, функционирането и компетентността на комисиите се уреждат от правилника на местния съвет.

Отговорност на местния съвет

Съветниците носят солидарна отговорност за дейността на местния съвет, чиито членове са и за чиито решения са гласували. По същия начин всеки съветник е отговорен за собствената си дейност през мандата. По негово искане, гласуването на отделния съветник може да бъде отразено в протокола.

Кметът

Според закон № 69 от 1991 год. всяко село, град и община имат кмет и заместник-кмет. Общините, които са център на об-

ласт и районите на Букурещ имат двама заместник-кмета, а в Букурещ общината има един главен кмет и четирима заместник-кметове, избрани в съответствие със закона.

В рамките на местната публична администрация кметовете представляват **изпълнителната власт**. Те представляват селото или града в страната и чужбина, както и пред съда.

Функции на кмета

Чрез решение, издадено в срок от 30 дни след неговия избор, кметът може да делегира част от своите правомощия на заместник-кметове или на кметове, където има такива. Съществуват, обаче, редица правомощия, които не могат да бъдат делегирани, като например свързаните с попечителство, с изпълнението на възложените от закона задачи по преброяването, с организацията на изборите, с публичното оповестяване на закони. Става дума за компетенции, при които кметът действа едновременно и като представител на държавата в селото или града, в който е избран.

Кметът изпълнява следните основни функции:

- ✓ осигурява спазването на основните права и свободи на гражданите, разпоредбите на Конституцията и законите, президентските декрети, правителствените решения и актовете на министрите и на други институции на централната публична администрация, както и тези на областния съвет;
- ✓ осигурява изпълнението на решенията на местния съвет;
- ✓ може да предлага на местния съвет провеждането на консултации с населението чрез референдум по определени местни въпроси, въз основа на решение на съвета; взема необходимите мерки за организиране на тези консултации;
- ✓ отчита се веднъж в годината или при необходимост пред местния съвет за социалното и икономическото положение на населеното място;
- ✓ изготвя проекта за местен бюджет и го внася за одобрение в съвета;

- ✓ упражнява правата и задълженията от името на съответното населено място като юридическо лице;
- ✓ упражнява функцията по разпореждане превеждането на кредити; проверява, ex officio или по искане, разплащанията и другите разходи от местния бюджет;
- ✓ взема мерки да предотврати и ограничи последиците от бедствия, катастрофи, пожари и епидемии, заедно със специализираните държавни институции; във връзка с това кметът може да разпорежи мобилизация на населението, а всички частни и публични институции на дадена територия са длъжни да изпълняват неговите заповеди;
- ✓ насочва и надзирава дейността на обществената охрана, в съответствие със сключени договори;
- ✓ взема мерки за ограничаване или спиране на всички публични прояви, които противоречат на закона, нарушават морала или застрашават обществения ред;
- ✓ контролира чистотата и санитарните условия на стопанската дейност и на храната, продавана на населението, заедно със специализираните институции;
- ✓ осигурява изработването на нормативни актове за градоустройството и на съответната документация, които внася за одобряване от съвета;
- ✓ осигурява поддържането на обществените пътища, сигнализацията и нормалното движение на превозните средства и пешеходците;
- ✓ ръководи публичните услуги; осигурява функционирането на регистрационен офис и служба за попечителство; контролира приложението на нормите за социална защита;
- ✓ осигурява качеството на работата на служителите в регистъра;
- ✓ изработва проект за статут на личния състав; предлага организационната структура, броя на служителите и тяхното заплащане, които внася за одобрение в съвета;
- ✓ контролира персонала, обслужващ местния съвет; назначава и уволнява ръководителите на предприятия и публични институции от местно значение, които са подчинени на местния съвет;

- ✓ контролира инвентаризацията и управлението на имотите на селото или града.

В изпълнение на своята компетентност кметът издава **разпореждания**, които трябва да се изпълняват от момента на оповестяването на засегнатите лица.

Областният съвет

Компетентността на областния съвет е свързана с функцията му да координира дейността на съветите в селата и градовете, с цел да се извършват публичните услуги от областно значение.

Броят на областните съветници се определя чрез акт на префекта въз основа на доклада за населението в дадената област, изготвен от Националната комисия по статистиката към 1 януари на съответната година или към 1 юли на годината преди изборите. Определящ е броят на населението в областта, като в зависимост от него броят на съветниците варира от 31 (в области под 350 000 жители) до 39 (в области над 650 000 жители).

За да изпълнява своите функции, областният съвет има следните правомощия:

- ✓ да организира и управлява публичните услуги в областта;
- ✓ да приема програми и прогнози за социално-икономическото развитие;
- ✓ да определя основните правила за градоустройственото планиране на територията;
- ✓ да осигурява изграждане, поддържане и модернизиране на пътищата от областно значение и онези, които осигуряват връзка със съседни области.

Областният съвет избира от своя състав председател, заместник-председател и постоянна делегация, приема свои вът-

решни правила, статут за личния състав на публичните служби на областта, както и акт за организацията и щата на администрацията. Областният съвет гласува също така областния бюджет и установява областните данъци, както и специални данъци за ограничен период от време и съгласно изискванията на закона.

Икономическите правомощия на областния съвет включват правото му да създава със свои решения институции и стопански звена в интерес на областта, както и да възлага чрез лизинг или наемане публични услуги на стопанските структури.

Областният съвет назначава и освобождава членовете на административните комитети на стопанските структури, които управляват обекти на публичната собственост от областно значение, контролира тяхната дейност и създава норми за автономните структури или за търговските дружества, които създава. Тези компетенции на областния съвет се простират също така и върху социално-културната, здравната, научната, спортната и младежка сфера, при което трябва да се осигурят необходимите условия и материална подкрепа за дейностите.

Функционирането на областния съвет

Областният съвет има четиригодишен мандат и неговите съветници упражняват правомощията си от датата на полагане на клетва до свикването на новоизбрания съвет.

Областният съвет се събира на редовни сесии веднъж на два месеца и на извънредни - когато е необходимо. Извънредни сесии се свикват по искане на председателя, на минимум една трета от всички съветници или от постоянната делегация.

В изпълнение на своите правомощия областният съвет приема решения, които могат да бъдат и административни актове, подлежащи на оспорване по реда на административното правосъдие или от префекта или от заинтересовани лица.

Постоянна делегация (комитет) на областния съвет

Постоянната делегация (комитет) на областния съвет е орган на областната публична администрация, който осъществява оперативно управление на областните дела. Тя изпълнява решенията на областния съвет и упражнява, в периода между сесиите, правомощията на съвета, с изключение на утвърждаването на програми и прогнози за поддържане на пътища, както и избора на съвет и приемането на правилата за неговото действо.

Постоянната делегация (комитет) се състои от председателя, заместник-председателя и от 4-6 съветника, избрани от областните съветници. Тя взема решения, които влизат в сила веднага след като се оповестят на заинтересованите лица.

Председателят на областния съвет

Председателят на областния съвет е отделна структура. Освен задачите да председателства сесиите на областния съвет и на постоянната делегация, той има отделни правомощия. Председателят осигурява изпълнението на решенията на областния съвет и на постоянната делегация (комитет), упражнява компетенциите на съвета като юридическо лице, подкрепя дейността на институциите и автономните структури с областно значение. Той изпълнява и други компетенции, възложени му от закона.

Правомощията на председателя на областния съвет са свързани преди всичко с неговото качество на главен разпоредител с кредитите. Той:

- ✓ изготвя проектобюджета и паричния баланс;
- ✓ назначава и уволнява личния състав на областната публична администрация, с изключение на секретаря на областния съвет;
- ✓ представя на съвета отчети за дейността на областната администрация;

- ✓ представя на съвета годишни доклади за икономическото положение на областта.

В изпълнение на своите отговорности председателят издава разпореждания с индивидуален характер, които подлежат на съдебен контрол, било въз основа на административно-правните, било въз основа на общите правни норми.

Публичната администрация на Община Букурещ

Закон № 69 от 1991 год. съдържа отделна глава за Община Букурещ. Тази община се състои от 6 административно-териториални подразделения, наречени сектори (райони).

Местната администрация на Букурещ е подотчетна на местните съвети в районите и на главния съвет на Букурещ, като представителни органи, както и на кметовете на районите и на главния кмет, като изпълнителни органи.

Местните съвети в районите функционират въз основа на закон № 69 от 1991 година. Техните правомощия са същите като тези на другите местни съвети, с изключение на:

- ✓ утвърждаване на статута на селата и градовете;
- ✓ утвърждаване на проучвания, прогнози и програми за социално-икономическото развитие и за териториалното планиране;
- ✓ определяне на местни или социални данъци;
- ✓ одобряване на градоустройствени планове;
- ✓ сдружаване с други структури на местна или областна публична администрация;
- ✓ сключване на споразумения за съвместна дейност, сътрудничество и побратимяване с местни власти от Румъния и от чужбина.

Районните кметове и заместник-кметове упражняват всички прерогативи, възложени им от закон № 69 от 1991 год., с изключение на правото да насрочват местен референдум или

да вземат мерки по отношение на публични прояви, както и за забрана на представления и публични манифестации, които нарушават обществения ред и морал.

Главният съвет на Букурещ, главният кмет и заместник-кметовете упражняват правомощията, възложени от закона на местните съвети, кметовете и зам.-кметовете без никакви ограничения.

След местните избори през юни 2000 год. взаимодействие между главния кмет Траян Басеску (лидер на Демократическата партия, определяна като социалдемократическа, член на Социалистическия интернационал, бивш министър на транспорта и един от най-популярните политици в Румъния, който през март 2001 год. имаше доверието на 62% от хората, на трето място след министър-председателя Настасе (68%) и президента Илиеску (64%) и районните кметове (представители на Социалдемократическата партия на Румъния, която също се определя като социалдемократическа и е в процес на приемане в Социалистическия интернационал, една от управляващите партии след изборите през ноември 2000 г.) получи лош обрат, тъй като за пръв път районните кметове и главният кмет не са от една и съща политическа коалиция. Има изгледи разрешаването на тази ситуация да приеме формата на закон за столицата, а според публикациите в печата, чрез него ще бъдат ограничени правомощията на главния кмет и разширени тези на районните кметове.

Местни услуги и финанси

Публичните услуги в селата и градовете се осигуряват от местните съвети в главните сфери на тяхната дейност, според техния профил и местните нужди, в съответствие със закона и с финансовите средства на разположение.

Закон № 189 от 1998 год., който регулира местните публични финанси, премахва отношенията на зависимост между

местните и държавния бюджет и определи финансовите ресурси на административно-териториалните единици, компетенциите и отговорностите на местната публична администрация в тази сфера.

В изпълнение на разпоредбите на този закон местните органи могат да одобряват договори за вътрешни или външни заеми, средно и дългосрочни, които да се използват за инвестиции от обществен интерес и за рефинансиране на местни публични задължения.

Законодателна уредба за малцинствата на местно равнище

Най-спорният въпрос беше този за ползване на езика на националните малцинства в администрацията. Промените на закон № 69 от 1991 год. през 2001 год. разрешиха да се прилага този принцип. Член 90 от закон № 69 беше изменен по такъв начин, че той включи правото на националните малцинства (които са повече от 20% от населението на дадена административно-териториална единица) да се обръщат към местните власти в писмена или устна форма на своя майчин език и да получават отговора както на румънски, така и на своя език. За тази цел ще бъдат наети на съответни постове за връзка с обществеността хора, които говорят езиките на малцинствата. Нещо повече. Имената на населените места и на публичните институции или публичните съобщения ще се пишат и оповестяват едновременно на румънски език и на езика на съответното малцинство. Официалните документи ще се издават на румънски .

Втора част

Финансиране на местното самоуправление

Материалите в тази част са от семинара в Загреб от края на юни 2001 г. Проблематиката беше поднесена чрез няколко доклада върху опита на Словения и Хърватска, както и чрез два доклада върху опита на Германия: базисна информация за местните финанси и дебатите върху финансовото уравниване с оглед на проблемите на федерацията.

От тези материали тук са включени: първият доклад за Германия и по един от докладите за Хърватска и за Словения, държавата, за която изследователи и наблюдатели смятат, че е отишла най-напред в прехода.

Местните финанси в Германия: основна информация

Волфганг Ренч

Местните финанси обхващат в основни линии четири различни въпроса:

- ✓ задачи
- ✓ публични разходи
- ✓ приходи
- ✓ уравниване

Задачи

В Германия местните власти са структури на **местното самоуправление**. Всички въпроси от местно значение са под тяхна юрисдикция. В рамките на законите на федерацията и дадената провинция те регулират местните проблеми на своя собствена отговорност.

Местните единици (градове, общини, области) са длъжни да решават „собствени“ задачи по силата на възложената им компетентност или доброволно. Сред възложените им задължения са: социалните грижи, създаването и поддържането на училищата (с изключение на назначаването на учителите), детските градини, планирането на територията и на местното строителство, публичният транспорт, гробищата, събирането на смет, обществената сигурност и ред, противопожарната защита, осигуряването на болнични коли и др. Дейностите по собствена преценка обхващат: музеите, спортните съоръжения, културата, музиката, театрите и пр. Много от тези задачи (детските градини, местният транспорт, събирането на смет, гробищата) могат да бъдат възлагани на частни предприятия или организации, специално тези, при които за услугите се заплащат такси.

Наред с това местните власти имат и определени мандатни задачи, които могат да бъдат гарантирани, но и неосигурени финансово. Сред тези задачи са: гражданската защита, управлението на гражданските ресурси, издаването на паспорти и карти за самоличност, регистрацията на коли, поддържането на федерални автомагистрали и т.н. В тези случаи местните власти действат като агенти (представители) по поръчение на правителството на провинцията (или на федералното правителство) без право на собствена преценка.

Пространството на свободата на действие на местните власти варира. Задължителните задачи дават възможност за повече местни решения, отколкото мандатните задачи, но във всички случаи по-малко от „доброволните“. Нормативната уредба се различава в отделните провинции, доколкото законите, засягащи местното управление, са от компетентност на парламентите на провинциите. Въпреки това, има някои общи черти, които се отнасят до всички провинции, с изключение на трите големи града със статут на провинции.

Публични разходи

Според Конституцията (чл. 104, ал. 1) отговорността за разходите е възложена на оная част от системата за управление, която изпълнява определена публична задача (а не на оная, която изразходва средства). Това правило, което регулира отношенията между федерацията и провинциите, се прилага и в отношенията между провинциалните правителства и местните власти. Като принцип, местните власти трябва да заплащат средствата за изпълнение на „своите собствени“ задачи, дори, когато те са задължителни за тях. Изключения от това общо правило се правят, когато местните власти действат по поръчение на провинцията (или федерацията). В тези случаи провинцията поема разходите. Допълнително съществуват и задачи със съвместно финансиране. Това са преди всичко публични инвестиции, спонсирани от провинциалното правителство, за които и местните власти трябва да осигурят съответни фондове.

Правителствата на провинциите са длъжни да осигурят достатъчно финансови средства за местните власти на своята територия, с цел те да могат да изпълняват задачите си. Как те правят това? Тук се налага да хвърлим поглед върху германската схема за фискално уравнивяване.

1. Германската финансова система е във висока степен интегрирана. Данъците се определят със закони почти изцяло на федерално равнище. Провинциалните правителства нямат собствено данъчно законодателство. Все пак, местните власти имат правото да определят проценти върху някои местни данъци като данъка върху собствеността, данъка върху предприемаческата дейност (бизнеса) и още редица по-малки данъци като тези за кучета, за лов и т.н.

2. Разпределението на данъчните приходи е отделено от законодателството. Приходите от определени данъци се получават от федералното правителство, някои отиват към провинциите и местните власти. Най-важните данъци, обаче, подоходният и корпоративният данък, както и ДДС, се натрупват едновременно във федерацията, провинциите и местните власти. Към днешна дата местните власти получават 15% от местните приходи от подоходния данък по силата на федералния закон, плюс допълнително определен процент, решен чрез закон на провинцията. Към това те получават и (малък) дял от ДДС.

Местните органи участват в разпределението на ДДС, защото беше отменен бизнес-данъкът върху капитала, а бизнес-данъкът върху доходите беше силно намален. Сега се дискутира въпросът и за пълното премахване на данъка върху бизнеса. Като компенсация местните власти трябва да получат разрешение да увеличат допълнителните плащания (данък върху данъка) при подоходния данък.

1. Данъците, регулирани от самите местни власти, играят по-

малка роля в приходите им.

2. По-важни са приходите, които местните власти получават извън схемата за уравнивяване. Тъй като структурата на населението е различна в отделните провинции до провинция, в Германия общо се прилагат 13 различни модели. Субсидиите за местните инвестиции се плащат по различен начин. Степента на „локализирането“ на задачите също е различна в отделните провинции. Все пак, за всички важи общия принцип - те се опитват да постигнат разпределение на приходите, което отразява и потребностите, и силата на местните финанси.

3. Накрая, местните органи са единственото равнище на управление, което финансира по-голяма част от своите услуги чрез такси. Гражданите трябва да плащат за свидетелства за раждане, за паспорти и лични карти, за брачни свидетелства, обществен транспорт и – накрая – за услугите на гробищата.

Фискално уравнивяване на местно равнище

Системата за фискално уравнивяване цели, както подсказва и понятието, да „изравни“ приходите, получавани от местните власти в границите на една провинция. Тази система създава два различни типа отношения: вертикално, между провинцията и общините, и хоризонтално, между местните власти. Технически, вертикалното е съществено отношение. Става дума за организиране на плащанията от провинцията към местните власти. От гледна точка на ефекта, обаче, то се опитва да балансира приходите между местните органи съобразно потребностите. При потребностите се отчитат различните задачи, които има да изпълнява дадена община. Например, по-големият град ще извършва повече услуги в сравнение с по-малките райони. Специалните училища, спортните съоръжения, културата, общественият транспорт и пр. ще се осигуряват от градовете, в по-малка степен от по-малките населени места. Вземат под внимание тези различия в публичните услуги. Провинциите следват различни подходи. Специално по-големите провинции

възприемат задоволяването на повече потребности на глава от населението за по-големите градове. Такъв е случаят със Северен Рейн – Вестфалия, Бавария и Долна Саксония. Други, по-малки провинции, са избрали различен подход. Те осигуряват пари за градовете едновременно с възлагане на задачи „от центъра“.

Допълнително се отчитат „собствените“ приходи на местните власти. Бедните общини получават повече подкрепа от богатите, макар че това не води до уравниловка в движението към общ стандарт.

Инструменти за финансово уравниване

Споделяне на данъци

Както беше посочено, местните власти получават определена част от подоходния данък на своите граждани, както и част от ДДС в процент на глава от населението. Към това регулирано на федерално равнище участие, местните власти вземат процент и от данъците, получавани от провинцията по силата на нейното законодателство (различно в отделните провинции). Общото изравняване е част от участието в разпределението на данъците в провинциите.

Субсидии

Допълнително към общото определяне на приходи местните власти получават общи и целеви субсидии. Тук отново трябва да се имат предвид различията в провинциите.

1. Общите субсидии се плащат на глава от населението въз основа на определени критерии. Най-общият критерий е големината на общината. Прието е, че потребностите на глава от населението растат с броя на жителите. В Северен Рейн – Вестфалия потребността е калкулирана от 100 до 145%, за най-

големите градове на Баден – Вюртенберг този процент стига средно до 186. Тези субсидии се плащат без обосноваване на специални цели. Допълнително провинциите прилагат критерии, като броя на учениците и студентите, на възрастните хора, на безработните и редица други.

2. Целевите субсидии се изплащат за определени цели. Местните власти не са свободни при изразходване на тези субсидии. От този тип са субсидиите за компенсиране на плащанията за възложени на местните власти задачи. По-важни са субсидиите за инвестиции. Отново тези субсидии могат да бъдат общи и целеви. Общите субсидии за инвестиции се плащат в процент на глава от населението или според определени нужди. В повечето случаи местните власти трябва да осигурят и съответно собствено финансиране. Целевите субсидии се предоставят за специални цели като ново павиране на улици, изграждане на паркинги, паркове и пр. Тези субсидии са обект на критика отдавна, защото дават възможност на правителствата в провинциите да контролират местната политика чрез влиянието на парите.

Обобщение

Това кратко изложение показва комплексния характер на системата за местно финансово уравниване. Отчасти тя се уреджда от федералното, отчасти – от провинциалното законодателство. Последното се различава в отделните провинции и затова е трудно да се правят обобщения.

Независимо от това, има няколко общи тенденции:

- ✓ Цялата система е изградена така, че да отговори на потребностите на средните градове, разположени не близо до големите градове, и които не носят специални тежести.
- ✓ Големите градове страдат от недостиг на приходи. Независимо от факта, че те събират висок подоходен данък, и се признават по-големите им потребности, те все още са претоварени, специално – от социални плащания.
- ✓ От друга страна, самостоятелните райони край тях са по-

скоро богати. Те също натрупват висок подоходен данък, но обикновено носят по-малки тежести.

Тази система създаде структура на страдащи големи градове и богати райони около тях.

От моя гледна точка цялата германска система за финансово уравниване страда от недооценка на неравните тежести. Системата беше основно реформирана в края на 60-те години на изминалия век, когато този проблем не съществуваше в сегашния му вид. Днес ние имаме нужда от приспособяване на системата към променените проблеми, което, обаче, е много трудно в политическо отношение.

Бюджетното финансиране на местното управление в Хърватска – проблеми и предложения за реформа*

Катарина От и Анто Бадио

Въведение

От 1990 год. насам, когато бяха направени първите опити да се изработи концепция за финансиране на местното управление, практическото финансиране на новите общини е затормозено от проблем, който се състои от четири съществени елемента.

Първо. Нямаше достоверни данни за финансовия капацитет на общините. Данни за публичните приходи на общините имаше към момента на тяхното създаване. Проблем беше, че някои региони (или области), вместо да носят съответната данъчна тежест, все още нямат адекватни собствени източници на финансиране. Този проблем се открие също така за някои общини, тъй като липсваха данни за приходите на глава от населението. От такива данни имаше нужда, може общините да имат правото сами да увеличат процента от данъци, които делят с правителството.

Второ. Създаването на нови общини включваше и нови общински регистри за потенциалните приходи. Без такъв поглед върху финансовия капацитет на общините не беше възможно да се направи предложение за собствените приходи.

* Този текст е версия на обширен изследователски доклад върху финансирането и бюджетите на местното управление в Хърватска, изготвен в Института за публични финанси в Загреб. Докладът беше подготвен за публикация през юни 2001 год., точно, когато Хърватският парламент промени законите по тази материя.

Тези общини можеха да бъдат финансирани само чрез посредничеството на областите. Фондовете се създаваха при областите за общините на тяхна територия. Проблемът бе, дали централното правителство да финансира пряко от националния бюджет общините, или чрез областите. Съгласно предишен опит беше ясно, че големите градове се нуждаят от по-големи данъчни приходи в сравнение със средните за община, за да покрият по-големите разходи на глава от население.

Трето. Проблемът за финансовото уравниване стана още по-сложен заради войната, тъй като предишният модел за финансиране чрез допълнителни фондове не работеше. Реформата на данъчната система и въвеждането на нов начин на финансиране на местното управление се проведеха в условия, които заради възстановяването и последиците от войната правеха много трудно намирането на оптимални решения за вертикалното и хоризонтално разделяне на бюджетните приходи и разходи.

Четвърто. Към всичко това се прибавиха и все още нерешените проблеми на обновяването и възстановяването на сериозно засегнатите от войната райони. Подобни разходи не можеха да се включат в обичайната система за финансиране на местното управление. Можеше да има само спекулативни оценки за възможните приходи на общините, т.е. за степента на тяхното отклоняване от средните на национално или областно равнище.

Териториална организация

Хърватска е малка държава с много голям брой звена на местно управление: 422 общини, 122 града и 20 области (отделно е град Загреб)

Всяко населено място, което отговаря на формалния критерий за 10 000 души население, става отделен град. Това значи, че има градове, които не са в състояние да оправдаят положе-

нието си, било с приходите, било с функциите, свързани с този статут. Същото е и с общините. Модерната тенденция да се създават нови общини, която се разви бурно в Хърватска през 1993 год., даде възможност на всяка малка селска територия да има собствена община. Такива малки единици просто не са в състояние нито да финансират текущите си разходи, нито да осигурят основните услуги. Така те ставаха зависими от преките преводи от националния бюджет. Това води, независимо от теоретичната териториална децентрализация, до фактическа централизация на управлението.

➤ **Трябва да се вземе решение за оптималния брой местни единици, основано върху детайлен анализ на финансовата ситуация на местните структури и на тяхната способност да се самофинансират и да извършват публични услуги. След това трябва да бъде намален броят на съществуващите общини и области, които са твърде много като тежест на националния бюджет.**

Административни функции

На местно равнище областите са натоварени с административни функции. Административните структури на областите, т.е. структурите на националната държавна служба, се финансират от държавния бюджет за изпълнение на административните им функции, а от областните бюджети - за дейности, които спадат към сферата на местното самоуправление. Тези белези на дуализъм могат да се видят при префекта, който изпълнява едновременно функции на орган на централното правителство и на местното самоуправление. Нови законодателни решения предвиждат разделянето на тези функции между две длъжностни лица. Но, за да стане това, трябва да се промени законът за националната система на администрацията.

В този случай възникна и въпросът за концентрацията на административния апарат в областите. Като се имат предвид силните критики от страна на местните единици – градове и общи-

ни- към работата на областите, съществено е да се определи броят на административните служби и на заетите в тях. Съществуващата областна администрация е неефективна. Друг проблем е размерът на заплатите в административните служби на местните звена, който често надхвърля тази в централните служби. Няма критерий за оценка на извършваната работа в административните услуги на местните единици – в повечето случаи тази оценка се основава на вътрешни правила на местните звена. Централното правителство практически няма контрол върху тези правила или информация за тяхното съдържание.

- **Във всички местни единици (области, общини и градове) трябва да се определи броят (ситуацията) на административните служби и на заетите в тях.**

Функции и разделение на отговорностите

Няма ясно очертаване на функциите между равнищата на управление, независимо от множеството закони, които регулират системата за финансиране. Почти всички функции се финансират едновременно от двете равнища – от централното и от местното управление. Местните власти финансират някои функции като социално дело и средно образование, макар че законово не са длъжни. Някои функции по здравеопазването се възложиха на областите, които не са способни да ги финансират.

- **Необходимо е ясно да се разграничат функциите на националната и местните власти. Компетенциите и отговорностите за финансиране на функциите, както и решенията за публичните услуги на местни равнища, трябва да бъдат обединени в един закон.**
- **Трябва да се направи разлика между права и задължения на местните власти и на тези на централното правителство. По този начин отделните местни звена ще бъ-**

дат заинтересовани да изпълняват задълженията си. Ако не го правят, ще бъде лесно да се определи личната отговорност за грешки и пропуски.

- **Трябва да се прецени ефикасността на финансирането на местните разходи от централния бюджет, по-специално – в случая с началното и средно образование, здравеопазването, социалните грижи, противопожарната защита, поддържането на пътищата и строителството на местно и регионално равнища. Необходимо е да се гарантира както децентрализация на разходите, така и постепена децентрализация на приходите на местните звена.**

Райони от специален национален интерес

Тези райони бяха определени в интерес на по-бързото им развитие и те имат привилегирован статус при финансирането. Чрез широко освобождаване от данъци правителството се опитва да ускори икономическото развитие на тези райони. Но мерките в интерес на развитието не бяха съпроводени от посериозен анализ, нито съществуват изпробвани икономически показатели за степента на развитие на регионите. Няма установен и точен брой на служителите в администрацията, в индустрията и бизнеса. Правителството осигурява текущи субсидии от националния бюджет. Но критериите са много съмнителни, макар че всяка година към тези райони се изпращат значителни средства.

- **Трябва да се определят реалистични условия и показатели за развитието на районите от специален национален интерес и да се гарантира обвързването на ефективността от стимулиращите мерки на държавата с функционирането на публичния сектор в тези райони.**

Фискално уравниване и фискален капацитет

Централното правителство осигурява множество субсидии от националния бюджет – текущи, капиталови, целеви и общи – за местните органи. Субсидиите се изпращат на областите и те осигуряват средства за местните структури с по-нисък от средния фискален капацитет според размера на техните приходи. Районите от специален национален интерес са особен случай, при който субсидиите се получават пряко от правителството. Правителството не е определило ясно критериите за субсидиите, които предоставя. Пълно обръкване настъпва, когато се направи опит да се изчисли цялата сума от средства, които държавата дава на местните единици. Невъзможно е да се стигне до тази сума, тъй като голяма част от субсидиите се раздават от различните министри. Министърът на финансите не е в състояние да провери и да се увери, до каква степен и за какви цели са оползотворени тези средства. В същото време местните органи не са длъжни (освен районите от национален интерес) да докладват на министъра. Под въпрос е, до каква степен субсидиите се използват за уравнивяване, защото по-голяма част от тях отиват за финансиране на текущи разходи.

➤ **Трябва да се определят критерии за фискално уравнивяване. Би следвало да се постигне средствата за тази цел да се дават не само от централното правителство, но и от по-богатите области, по-развитите градове и общини.**

Фискален капацитет. Трудно е да се измери този капацитет на местните единици, защото няма точни данни за население, реална преценка за приходите и разходите. Допълнителен проблем е и данъчната основа и делът на местните данъци, които не се контролират системно от централното правителство. От своя страна, в обозрими срокове и според приходите на глава от населението, то трябва да определи критерии за разпределение на субсидиите, насочени към финансовото уравнивяване.

Собствени данъчни приходи на местните органи. На практика, досега правителството не е направили преглед на опази част от местните данъци, която може да се определя са-

мостоятелно от местните органи. Предвидено е въвеждането на нови местни такси и възможността, всички местни власти да предписват определена част допълнително облагане при подоходния данък. Открит е и въпросът, до каква степен въвеждането на нови местни данъци ще доведе до увеличаване на приходите, защото при сегашната практика тези данъци в много малка степен се отразяват в местните бюджети.

➤ **Централното правителство трябва да задължи местните органи да изпращат информация за размера на базата за местните данъци и за определения процент във всяка единица.**

Създаване на нови местни единици

Независимо от извънредно големия брой местни единици, дори и в този момент се създават нови чрез разделяне на вече съществуващите. Проблемът с формирането на нови единици е вътрешно свързан с разпределението на активите. Много от местните единици нямат каквато и да било инвентаризация на своите активи (баланс на активите), нито пък знаят стойността на тези, които притежават. Много структури водят дела за разпределение на активи. Управлението на активите на местните структури се усложнява от факта, че няма служби или служители с необходимата квалификация. Управлението на активите не е решено институционално дори в централните министерства.

➤ **Трябва да се определи окончателно стойността на активите на местните власти и отговорността за управлението на тези активи.**

Общи данъци

Централното правителство е възприело поделянето на основните данъци с местните власти. В резултат на това, такива

данъци като подоходния и данък печалба са поделени в определено процентно съотношение между всички равнища на управление. Специален проблем е, обаче, данъкът върху добавена стойност, който отива единствено и изцяло към централното правителство. Много местни органи имат данък върху потреблението, който определят автономно. Има проблеми с двойното облагане на един същ продукт – например, алкохолните и безалкохолните напитки. Дали правителството е преценило правилно средствата, които остават по места? Анализ на приходите показва, че главният ресурс на общините не са данъците, а неданъчните приходи. Следователно, трябва да се увеличи процентът за местните звена в споделените данъци.

- **Процентът за местните звена в поделените данъци (преди всичко – подоходния данък и данък-печалба) трябва да се увеличи, а респективно, да се намали процентът за правителството**

Участие на гражданите в осигуряване на публичните услуги

Като се изключи правото на гражданите да избират свои представители в местните представителни и изпълнителни органи, не е предвиден никакъв начин, по който гражданите да могат да участват в осигуряването и финансирането на публичните услуги. Те са инициатори за финансиране на индивидуални програми и проекти, но участието им не е уредено нормативно. Все пак, сред неданъчните приходи фигурира и самофинансирането. Това са доброволни инициативи на гражданите за финансиране на комуналната инфраструктура – водопроводи, местни пътища и др. Местните власти използват този източник, макар да не е уреден чрез закон.

- **Трябва да се осигури по-активна роля на гражданите при осигуряване и финансиране на публичните услуги. Системата за самофинансиране трябва да бъде уредена със закон.**

Неданъчни приходи

Поради ниския финансов капацитет и ниското равнище на приходи от местните (собствени) данъци, много местни органи имат като основен източник неданъчните приходи. Главна роля за попълване на местните бюджети на градовете и общините играят таксите и плащанията на услуги.

Тази сфера е уредена чрез закон. Проблемът е, че много местни органи самостоятелно определят такси и тарифи. 80% от градовете (или комуналните фирми) незаконосъобразно таксуват връзката с инфраструктурата, в резултат на което населението е задължено да плаща високи цени. Има серия от такси, които местните власти налагат без какъвто и да било контрол върху размера им и отчетността на сметките от централното правителство.

- **Правителството трябва да контролира процента на плащанията за комунални услуги, налагани самостоятелно от местните органи.**

Положението на комуналните фирми.

Малко се знае за приватизацията и собствеността на тези фирми. Много местни органи не оценяват реалистично техните активи, нито се отнасят отговорно към управлението им. По този начин не се знае и стойността на комуналните фирми. Допълнителен проблем е връзката между местния бюджет и фирмите. Тези фирми оперират като дружества, т.е. на основата на печалба. И все пак загубите им се покриват от местните бюджети, които плащат задълженията им.

- **Трябва да бъдат уредени собствеността на комуналните фирми и възможността за приватизиране на отделни дейности на местно равнище.**

Балансиране на бюджетите, заеми и потенциални облигации

Има принцип, че местният бюджет трябва да бъде балансиран. Всяка година на местните власти се налага „златното правило“, че към заеми може да се прибавя само за капиталови разходи. Въпреки това, в много случаи не се спазва принципът за балансиране и местните власти разчитат на заеми от търговските банки и за текущи разходи, макар, че това е изрично забранено. Има много примери за това, как местни органи не отделят ясно онази част от финансовия отчет на бюджета, в която са отразени заемите и върнатите плащания. Много преводи от рода на бюджетните гаранции за комуналните фирми просто не се регистрират. Липсва и единен регистър на дадените от местните власти гаранции. Гаранциите често се отразяват във финансовите отчети, дори ако не са станали реално задължение.

- **Трябва да се въведе финансов контрол върху заемите на местните органи и да се ограничи размерът на заемите и потенциалните задължения на тези органи.**

Потенциални задължения (гаранции)

Местните власти отразяват и отчитат по различен начин даваните и взетите заеми и гаранции. Когато изготвят бюджета, много общини нарочно преувеличават размера на приходите и разходите и по този начин създават формално по-високо равнище за заеми.

Преувеличаването стана обичайна практика, а трябва да припомним, че държавата е ограничила заемите на местните власти до 20% от разходите за миналата година. По силата на тази логика, по-големият бюджет означава по-голям таван за заеми през следващата година. По тази причина финансовите отчети трудно се обвързват и никой не може да бъде сигурен за точността на информацията в представените данни.

- **Трябва да се въведе задължение за всички органи да водят регистри на гаранциите.**
- **Необходимо е да се съхраняват специални помощни архиви за гаранциите, които са дадени. Въз основа на инструкциите на правителството местните власти следва да планират гаранционен резерв. В тези инструкции би следвало да се определи процентът за гаранционен резерв.**

Вътрешен контрол, хазна и одит

Вътрешният контрол не е организиран нито в министерствата, нито на местно равнище.

- **Трябва да се въведе вътрешен контрол в по-големите местни структури. Такъв контрол би следвало да се упражнява в областите по отношение на по-малките звена, които не са в състояние да го правят сами.**

Функцията по управление на парите на централно равнище не е отделена от управлението на дълга. Допълнителен проблем е липсата на ефективна национална финансово-информационна система. Същото е положението и с управлението на средствата на местно равнище. Местните органи също правят своите плащания и управляват парите си чрез много сметки в търговските банки.

- **Министърът на финансите би следвало да изготви план за организиране на хазната на местно равнище, за определяне начина на управление на средствата, като местните органи се задължат да съхраняват средствата си в една бюджетна сметка.**

Планиране и финансиране на капиталовите разходи

Вземането на решения за капиталови инвестиции за финансиране на капиталови проекти на местно равнище е едно от най-слабите звена във финансите на местните органи. Липсва анализ на структурата на капиталовите разходи или наблюдение върху изпълнението на проектите. Текущият и капиталовият бюджет не са ясно разграничени. Това не е уредено дори в закона за местните финанси. Финансирането на капиталовите проекти чрез заеми практически е невъзможно заради ниския финансов капацитет на местните органи.

Местните органи не предприемат дългосрочно планиране за капиталови проекти. Много от тези проекти зависят от капацитета на местния бюджет в даден момент. По тази причина много проекти се финансират централно. Но правителството няма цялостен поглед върху използването на бюджетните ресурси на местно равнище.

- **Бюджетите на местните органи трябва да се разделят на текуща и капиталова част и всички местни органи трябва да бъдат задължени да поддържат финансовата си отчетност.**
- **Трябва да се въведе изискването за регистри на капиталовите проекти на местно и централно равнище.**

Бюджетно планиране

При изготвянето на местните бюджети възниква проблемът за използване насоките, дадени от министъра на финансите, които са твърде общи за всички местни структури. Затова финансовият министър трябва да обръща повече внимание на особеностите и да приспособява насоките към конкретните местни единици.

- **Инструкциите на финансовия министър трябва да бъдат приспособени към индивидуалните равнища на местните единици, със задължение към тях да очертаят своите собствени показатели.**
- **Местните органи трябва да основават планирането на своите бюджети върху собствени показатели. Онези от тях, които получават средства от националния бюджет, трябва да съблюдават инструкциите за плащанията и тенденциите за разходите.**

Реформата на бюджетната система на местните органи трябва да се проведе в няколко фази. Основният проблем на реформата е крайното политизиране, която съпътства всяка нова инициатива. Поради тази причина вниманието би следвало да се насочи към възможните подобрения на сегашната система, с ударение върху засилването на бюджета и на технологията на изготвянето му, върху бюджетния процес в местните органи и върху създаването на по-ефикасен механизъм за финансов контрол от страна на правителството. Всички основни участници в бюджетния процес трябва да бъдат обучени да разбират целите на стъпките, които се предлагат за в бъдеще.

Финансиране на местното управление – някои наблюдения

Златка Площайнер

Словения още не е завършила реформата на системата за местно самоуправление. Правото на самоуправление е конституционно право на гражданите на Словения. Според конституцията общините са основните социално-икономически, политически и административни единици, отговорни за развитието на местната икономика и социалните услуги на тяхната територия. Словения е въвела едностепенна система на местно самоуправление с намерението по-късно да я надстрои с второ равнище. Словенските общини варират от 400 до 276 000 жители. Преобладаваща част от общините, обаче, са малки (с по-малко от 9 000 жители) и често не разполагат с финансови ресурси и административен капацитет, за да изпълняват успешно своите функции.

Като резултат от реформата на системата за местно управление броят на общините нараства три пъти след 1991 год., увеличавайки се от предишните 62 на 147 общини през 1994 год. и на 192 през 1998 г. Очаква се този брой да продължи да расте, тъй като вече чакат парламентарно решение много нови предложения за създаване на нови общини. Съгласно закона от 1996 г. за процедурата по създаване на нови общини и определяне на тяхната територия е нужно организирането на референдуми по този въпрос. Община може да се създаде чрез определяне на статут, който да последва вота на референдума, изразяващ волята на хората от съответния регион. Ако гражданите одобрят предложението за нова община, тя може да започне да функционира на 1 януари следващата година.

Наистина ли малкото е красиво?!

Когато започна реформата на местното самоуправление, никой не можеше да си представи, че Словения ще стигне до толкова многобройни, много малки общини и без второ равнище на местно самоуправление. Законът съдържаше изискване, общината да има минимум 5 000 жители, макар че при определени условия, свързани с географски, исторически, икономически или национални причини, се допускаше изключение. След първата и втората фаза на реформата в Словения се наложиха изключенията. Половината от нейните общини имат население под 5 000 души. Но разделянето на общините още продължава и в парламента са внесени много предложения за нови общини, така че в началото на 2003 г., когато официално още се конституират нови общини, словенските общини ще станат дори още по-малки.

Размерът на общините е важен въпрос. От гледна точка на теорията за демократизацията някой може да твърди, че колкото по-малки са общините, толкова това е по-добре за демократизацията, тъй като гражданите ще могат да участват по-непосредствено в тяхната работа. По-лесно биха могли да се практикуват и различни форми на пряка демокрация. Но определена големина на общината е необходима, за да има тя необходимите ресурси - финансови, човешки и др., за успешно задоволяване на местните потребности. Много малките общини нямат достатъчно ресурси за осигуряване необходимите услуги за гражданите. Освен това, няма гаранции, че те се управляват по-демократично от големите. Много често властта в тях може по-лесно да се овладее от определена група хора, отколкото в по-големите, по-разнообразни и по-богати на ресурси общини.

Размерът на общините е важен фактор и Словения едва ли може да си позволи по-нататъшно раздробяване на вече достатъчно малките общини. По този начин техните административни и финансови възможности ще продължават да намаля-

ват. Държавата би следвало да преразгледа начина, по който се разпределя субсидията за уравнивяване, тъй като тя е една от много важните, ако не и най-важната причина за създаването на нови общини. За населените места е от жизнено значение очакваната държавна помощ, за да станат самостоятелни общини. Като части от по-големи общини те са по-зле, тъй като общата сума на държавна финансова помощ е по-малка в сравнение със сумата за разделените по-малки общини. Докаато не се зачитат критериите, които общините трябва да постигнат и държавното финансиране благоприятства създаването на малки общини, процесът на разделянето на Словения ще продължи. С получените субсидии новите общини могат много по-лесно да подобрят основната си инфраструктура (пътища, водоснабдяване и др.), но след това те стигат до определен предел, тъй като повече от проблемите надхвърлят границите на общината или те нямат капацитет за разрешаването им (околна среда, развитие, образование и пр.)

Малките общини нямат човешки и финансови ресурси, за да изпълняват дългосрочни задачи. Макар че трябва да разрешават същите въпроси като по-големите общини, те могат да си разрешат малко професионално подготвени специалисти за тази цел. При такива условия е много трудно да се говори за професионална местна администрация. От друга страна, те не разполагат с финансови ресурси, тъй като поради малкия брой население са много ограничени и възможностите за събиране на данъци.

Тези общини са почти изцяло зависими от държавата и нейната финансова помощ. Макар че администрацията им е много малка, почти половината от местния бюджет се изразходва за нея, докато при големите общини тази част е само от 10 до 12 процента.

По-големите общини имат на свое разположение по-разнообразни ресурси (финансови, човешки, технологични и др.), но те се оценяват като по-малко демократични и по-отдалечени от

влиянето на гражданите. Все пак, това препятствие може да се преодолее чрез вътрешно деление на общината на по-малки единици, на които могат да се делегират някои отговорности.

Доброволна или задължителна регионализация?

Към момента няма официални политически и административни структури на междинно равнище между общините и държавата, и макар че общините могат да се обединяват в регионални асоциации за решаване на проблеми с по-широко значение, това не е широко разпространена практика. Вярно е, че в някои райони общините се обединиха в официални региони, но нито едно от тези предложения все още не е одобрено чрез парламентарната процедура. Парламентът чака закона за регионите, който трябва да създаде общата правна рамка за регионализацията на Словения. Регионализацията е особено важна за успешно решаване на проблемите на развитието и на опазването на околната среда, които се нуждаят от ресурси с регионален обхват от рода на агенциите за развитие, за решаване на проблеми от стратегическо естество като проблема за отпадъците и изграждането на водоприемствателни станции. С цел да се стимулира регионалното развитие, остра е потребността от създаване на подходяща организация, която да обединява различните елементи и агенции на регионално равнище.

Когато се изработваше конституцията, голямо внимание беше обърнато на местното самоуправление и автономията. Конституционният текст, че региони трябва да се формират доброволно от общините, се основава на презумпцията, че местните власти са готови да си сътрудничат. Очакваше се регионалното равнище да възникне спонтанно, като общините доброволно се обединят в региони. Но практиката не оправда тези очаквания. Понастоящем този проблем изглежда по-комплексен от първоначалните представи, но едно междинно равнище на управление продължава да бъде необходимо по редица причини, все едно, дали това ще стане чрез доброволно коопериране или ще бъде решено със закон. При сегашна-

та правна рамка държавата не може да налага на общините създаването на региони. Едно от актуалните предложения за промени в конституцията се отнася до този въпрос – за овластване на държавата да регионализира Словения чрез закон.

Междинното равнище на управление може да се разглежда като предизвикателство към съществуващите общини и към националното правителство, като се има предвид преразпределението на задачите и ресурсите, както и последващият контрол. Това е особено очевидно, заради наследството от предишната и сегашната централизирана система. Все още е открит въпросът, до каква степен централните власти наистина искат децентрализация или вместо това, по-скоро биха започнали деконцентрация. В същото време, дали общините наистина искат да си сътрудничат и да обединят усилията и ресурсите си със съседни общини? Или те биха предпочели изолация, по-специално от центровете на предишните общини, които имат склонността да доминират над по-малките общини, откъснали се от тях?

Следователно, по този въпрос ни предстои сериозно предизвикателство. Не става дума само за създаване на законова рамка. Истинското предизвикателство е да се развие реална култура на местно самоуправление. От една страна, гражданите и местните власти трябва да се научат да поемат отговорността за решенията на въпроси, които са делегирани на местните органи, което предполага и готовност за редовно сътрудничество с други общини в района. От друга страна, централните власти трябва да разберат, че местните общности могат да имат свои собствени приоритети и решения на конкретни въпроси, които трябва да се зачитат, разбира се, ако са в рамките на закона. Много важно за всички участници е да осъзнаят взаимната полза от сътрудничеството, тъй като те са обречени на него, все едно, дали го искат или не. Разбира се, винаги ще има определено напрежение между общините и централната и местните власти, тъй като техните цели не съпадат задължително, по-често дори са в конфликт. Независимо

от това, важно е да се обърне внимание на позитивните аспекти на подобно напрежение и да се осъзнае необходимостта от сътрудничество. Но различията не могат да се преоделят само чрез субординация на малките общини по отношение на големите или на местните власти на централната, а по-скоро чрез преговори и взаимни отстъпки.

Ако ударението се постави върху децентрализацията, съпътстващата регионализация е предварително условие за успех и в същото време изграждането на капацитета на местното управление е от изключително значение. Децентрализацията изисква също така едновременно делегиране на отговорности и делегиране на финансов и бюджетен контрол. Словенската финансова система трябва да бъде приспособена към това, ако се децентрализират задачи и функции. Много важно е да се приеме, че истинско местно самоуправление не може да се постигне без ясна връзка между функции и финанси. Компетентност и отговорност трябва винаги да вървят заедно.

Местните компетенции между потенциала и практиката

В съответствие с действащото законодателство общините трябва да отговарят за изпълнението на три групи задачи:

- ✓ техните собствени обществени дела (които могат да се различават в отделните общини);
- ✓ местни публични въпроси, определени от централното правителство чрез отрасловото законодателство;
- ✓ прехвърлените към местните органи задачи от държавна компетентност (засега няма такива).

Понастоящем, словенските общини изпълняват само своите собствени местни задачи и определените им от отрасловото законодателство, тъй като държавата не е прехвърлила засега нито една от своите отговорности на общините с аргумента, че те не могат да осигурят еднакви услуги поради големите различия в техния обхват и капацитет. Някои от сегашните

функции са единствено в компетентност на общината (детски градини и ясли, противопожарна и гражданска защита, подпомагане на семействата, събиране и изхвърляне на отпадъците, градоустройство, местно икономическо развитие, централно отопление, водоснабдяване и пр.), докато при други отговорността е споделена между общината и държавата (начално обучение и обучение на възрастни, социални жилища, социална сигурност, първична здравна помощ, театри, музеи, библиотеки, паркове и публични пространства, спортни съоръжения, културни проекти, защита на околната среда, пътища, транспорт и т.н.). Общините също така осигуряват фондове за програми на неправителствени организации, които изпълняват обществени програми.

Няма реална възможност в близко бъдеще държавата да прояви по-голяма склонност да прехвърли свои задачи на общинското равнище. Това е още по-малко вероятно заради очакваното увеличение на броя на общините. По-скоро може да се очаква Словения да създаде региони, макар че все още е открит въпросът, колко да бъдат те и какви компетенции и финансови ресурси да имат. А те трябва да разполагат със собствени финансови ресурси.

Те не могат да работят без пари

Местните дела от обществен интерес трябва да бъдат финансираны от собствени източници на общината, от национални средства и заеми. Нормално е общинските задачи да се финансират от собствени общински средства (т.е. от местни данъци и други плащания, както и от приходи от общинската собственост), но това е рядък случай. Икономически слабо развитите общини, които не могат да осигурят изпълнението на своите задачи със собствени финансови източници, трябва да получават допълнително финансиране от държавата.

Общините имат на свое разположение три вида финансови източници:

1. От местни източници:

- ✓ данъци – върху собствеността, даренията и наследството, върху хазартните игри и ползването на имоти;
- ✓ общински налози и такси – за административни услуги, за игрални автомати, местни и комунални такси, такси за ползване на сгради и земи, за обработваема земя и гори, глоби;
- ✓ други – от продажба на имоти, от наеми.

2. От национални източници:

- ✓ поделени приходи от данъци – подоходен данък (35% за общините; преди 1998 г. общините получаваха 30%);
- ✓ общи субсидии – ежемесечни преводи от министъра на финансите, основани върху предвиждания за гарантирани разходи до 1999 г., а след това – върху съответните разходи (определяни от министъра на финансите на глава от населението за всяка община по комплекс от критерии: територия, население, дължина на местните пътища, процент на населението под 15 и над 65 години и др.);
- ✓ целеви субсидии (от министри за конкретни проекти, но максимум 70% от общата стойност на проекта);

3. Заеми – лимитирани до 10% от общинските приходи през изминалата година. Само за финансиране на жилища, водоснабдяване и канализация те могат да надхвърлят този лимит. Плащанията за лихви не могат да надхвърлят 3% от приходите.

Общи субсидии – уравниване

До 1999 г. Словения използваше за целите на уравниването гарантираните разходи, чието предназначение беше да се финансират текущите разходи и инвестициите. След това се въведе моделът на целесъобразните необходими разходи, чрез който се финансират текущите разходи, само когато те са свързани с изпълнение на задачи на местните органи, възложени им от Конституцията и законите. Размерът на необходимите разходи на глава от населението се определя от министъра на финансите според следната формула:

$$HP = (0,70 + 0,05 P + 0,05 T + 0,16 M + 0,04 B) \text{ ОПХПМ}$$

В тази формула са включени:

HP – **необходими разходи** за дадена община като съответен обем средства за финансиране задачите на местните власти, определени от Конституцията и законите;

P – съотношение между дължината на местните **пътища** в отделна община на глава от населението и дължината на местните пътища на глава от населението в Словения;

T – съотношение между **територията** на глава от населението в общината и територията на глава от населението в Словения;

M – съотношение между дела на населението **под 15 години** в цялото население на отделна община и средния дял за общините в Словения към 1 януари на годината, в която е определена съответната сума за разходи за следващата година;

B – съотношение между дела на населението **над 65 години** в цялото население на отделна община и средния дял за общините в Словения към 1 януари на годината, в която е определена съответната сума за разходи за следващата година;

ОП – **необходими разходи** на глава от населението, **определени от парламента** за всяка година при приемане на националния бюджет;

ПМ – броят на лицата с **постоянно местожителство** в отделната община към 1 януари на годината, върху който е определена съответната сума за разходи за следващата година въз основа на данните от централния регистър на населението.

Основната сума на всички коефициенти трябва да възлиза на 1. Но първият коефициент може да бъде по-висок от 0,70 в случаите на градски общини или на общини, които са били центрове на предишни комунални единици. За градските общини коефициентът се увеличава до 0,78, с което общата сума на коефициентите достига 1,08, докато във втория случай тя е 0,74 и води до обща сума от 1,04.

Критерият, по който се определя, дали дадена община има качества за субсидия за уравниване, е сумата на очакваните собствени приходи. Тази оценка се изготвя съвместно от министъра на финансите, данъчната служба и отделната община. При пресмятане на очакваните приходи се включват всички общински приходи с изключение на категорията „други неданъчни общински приходи“ (като такси върху продажби, наеми и др.). Оценката за местните приходи се основава върху равнищата на приходи, определени от закона, или върху средното равнище за словенските общини, когато няма законодателно решение. Общини, които могат да покрият необходимите разходи със собствени очаквани приходи, не могат да претендират за уравнителна субсидия. През 1999 год. в Словения имаше 20 такива общини. Всички други общини получиха субсидия за уравниване. Във формата на такава субсидия, изплатена на равни месечни вноски, държавата е задължена да покрие цялата разлика между необходимите разходи и очакваните собствени приходи, за да изпълняват общините своите задачи.

Законът предвижда, в случай че две или повече общини вземат решение да се слят, те да придобият правото на допълнителни средства за уравниване за периода от следващите три години. Чрез това решение държавата иска да компенсира негативните последици, които може да има такова сливане по отношение на субсидията за уравниване. Въпреки всичко, това не е реален стимул за общините, тъй като те все още печелят повече при разделяне, отколкото при сливане.

По същата причина поправката на закона за финансиране на местното управление от 1998 год. включи нормата, че средствата за уравниване, получавани от отделната община, могат да бъдат по-малко или равни на сумата на собствените очаквани разходи. Но Конституционният съд обяви тази норма за неконституционна.

Целеви субсидии

Инвестициите се финансират едновременно чрез целеви субсидии от отделни министри. По този начин те се финансират отделно в съответствие със специфични критерии и налични ресурси. За основен критерий се приема равнището на подоходния данък. Общини, които имат по-нисък подоходен данък на глава от населението, получават по-висок дял на държавно финансиране за конкретни инвестиции, като горната граница е 70%. Инвестиционните приоритети трябва да бъдат одобрени от правителството. Специални субсидии от отделни министри се отпускат за различни инвестиции (за застрашени в демографско отношение райони, за комунални услуги, за строителство на водни централи, за изграждане на общински сметища и пр.). Много често сега общините са принудени да финансират проекти, за които има средства от държавата, дори когато тези проекти не са най-подходящите от местна гледна точка.

Местни приходи

Трябва да се отбележи, че общият правителствен дял на разходите от БНП е около 46%. Въпреки това, словенските публични финанси са все още много централизирани, макар че беше постигнат определен прогрес към по-голяма финансова самостоятелност на местните органи. Разходите на общините са само 5% от БНП и един процент от общите правителствени разходи, което е по-малко, отколкото в други страни на Централна и Източна Европа (в Полша този дял е 12,3%). Данъчната администрация на Република Словения определя размера, облага и събира данъците от името и в интерес на местните власти.

В съответствие с действащото законодателство държавата определя кои приходни инструменти могат да се използват от местните власти и посочва лимити на данъците, които съдържат повече ограничения за приходите. За общините достъпът до приходите се диктува от държавата. Изгодите, свързани с

диверсификацията на приходите, трябва обаче да бъдат умени, като се има предвид, че за много по-бедни граждани увеличената данъчна тежест би могла да бъде непосилна. Това по-специално може да се отнася до таксите, ако те са структурирани без оглед на възможностите на гражданите да ги плащат и по този начин да допринасят за увеличаване на социалното неравенство.

Засега, местните власти не могат да налагат каквито и да било данъци по своя преценка. В повечето случаи те не могат също така да увеличават данъците или таксите, за да събират допълнителни приходи, тъй като те са определени от държавата. Те нямат почти никаква възможност да определят данъците, с изключение на данъка върху собствеността, който би следвало да се превърне в един от най-важните приходоизточници за общините. Независимо от това, по-голямата част от общините засега не можеха да го събират, поради липсата на достоверна документация. Съществен финансов успех от този данък няма да се постигне, докато не се приеме нов закон за данъка върху собствеността, който да замени сегашното законодателно решение, включващо облагане на всички физически и юридически лица само за недвижими имоти (сгради и земя). Държавата работи интензивно и върху модернизацията и точната информация на регистрите на земята и на строителния кадастър, което ще създаде надеждна база данни за данъчно облагане. Засега, много често само собствениците на втори жилищен имот в някои много атрактивни райони с множество такива къщи са длъжни да плащат този данък.

Неданъчните приходи дават възможност за по-голяма автономност, а ставките и таксите варират в различните общини. Но тяхното значение до голяма степен зависи от големината на общината и от възможностите на нейните жители да ги заплащат. По-малките общини събират незначителни суми, които са само 5% от всички техни приходи. Най-важният източник е налогът за ползване на сгради и земя, който представлява една трета от всички местни неданъчни приходи.

Заслужава да се отбележи, че от гледна точка на общините, други приходи (данък собственост, наеми и такси за местожителство) са много важни, тъй като това са единствените приходи, които общината може да изразходва наистина независимо. Все пак, събираните суми в повече от общините са по-скоро малки, преди всичко поради ограничената собственост и липсата на квалифицирано финансово управление. Надяваме се това до голяма степен да се подобри в бъдеще. Нещо повече, в процеса на денационализация и приватизация общините бяха оставени без достатъчно средства за недвижима собственост, специално за градски парцели за застрояване и за жилищно строителство, тъй като почти 80% от фонда за социални жилища беше приватизиран.

Вземането на заеми от общините също се определя от държавата. Те могат да заемат средства само от национални кредитни институции. Те могат също така да емитират местни облигации, но поради липсата на нормативна уредба тази възможност не се използва много често.

Разходи

Преобладаващата част от разходите се определя от държавата. Много от общинските приходи се използват за необходимите, възложени от държавата разходи. Повече от половината от общинските разходи са в сферата на администрацията, за поддържане на реда и за публични институции. Към това могат да се прибавят обществената чистота, пътищата и противопожарната защита, което означава, че повече от две трети от общинските разходи са за обществени цели. За подкрепа на местното икономическо развитие общините изразходват около 6% от всички местни разходи. Разбира се, в това отношение има големи различия между общините (в диапазона от 1 до 16%), което зависи от общинските ресурси.

Общините биха искали да получат по-голяма финансова самостоятелност, особено важна за функциите по развитието, ко-

ито общините все повече трябва да разширяват. Някои общини успяха да задържат първоначалното си равнище на развитие и в променените условия. Нещо повече. Те дори съумяха да наберат нови инвестиции и да реализират нови проекти за развитие. Анализът на успеха (или неуспеха) при трансформирането на местната икономика показва, че между най-важните фактори са качеството или липсата на такова в градоустройството и институционалната организация на местното управление. Общините изпитват голяма необходимост от допълнителна помощ по тези проблеми.

Още много има да се желае

Макар че всички словенски местни власти носят общите белези на днешния проблем на местните финанси, едни от тях – по-тежко от другите. Общините, които имат ограничена данъчна база като резултат от малкото или дори – намаляващото население, липса на голяма индустрия или спад в земеделието, се сблъскват с по-големи проблеми при приходите, отколкото големите или растящите общини. Те са оставени с фиксирани преразходи за публични услуги и пред сериозния въпрос, как да осигурят качествени услуги на своите жители или пред още по-сложния въпрос как да въведат нови видове услуги. Много услуги изискват също така определено равнище на икономика, което обикновено не може да се постигне в рамките на отделната община. Общините ще трябва да преодоляват препятствия, които пречат на по-близкото сътрудничество и на обединяването на ресурсите в името на общи цели. Държавата трябва да облекчава това сътрудничество, като създава подходящите финансови стимули и финансови източници за решаване на общите задачи.

Трябва да се засили също така отчетността пред гражданите. Гражданите трябва да знаят, как се използват общинските приходи и да контролират това да става мъдро, ефективно и ефикасно. Въвличането на гражданите във функционирането на местното управление е от жизнено значение. Може да се

използва и модерна информационна технология за постигане на по-добър достъп до информация, свързана с общинските разходи. По този начин гражданите ще имат доверие в местните власти и местните служители. Това доверие не е много високо днес и трябва да се повиши в бъдеще.

От гледна точка на децентрализацията трябва да се направи нещо и това мнение се поддържа днес в най-голяма степен от общините. Въпросът, който все още се нуждае от отговор, е, как да се подходи. Засега няма общо мнение, но в Словения трябва да се търси такова съгласие, защото в противен случай ще се пропуснат много възможности. Последните реформи на местното самоуправление оставят много да се желае от гледна точка на функционалност и на точното очертаване на централните и местните административни граници и на осигуряването на финансова самостоятелност на местните власти. През следващите няколко години Словения ще трябва да реорганизира цялата си административна система и структурата на местното управление. Трябва да се постигне съгласие по въпроса за сформирането на региони (области, провинции), за техните функции и отговорности, тъй като едностепенното местно управление с малки общини не може да отговори на все по-сериозните задачи, които трябва да изпълнява местното управление. „Субсидиарността“ (б.р. субсидиарен – от латински – спомогателен, помощен), като нова политическа и икономическа стратегия, изисква междинно равнище на вземане на решения и на организация, което да действа между държавата и общините. Тази необходимост е неотложна, за да се противостои на тенденциите към широкообхватна централизация, асоциирана с неподходящи и незаинтересовани решения на държавно равнище, както и за преодоляване на натиска от другата крайност – за пълна децентрализация на управление, което може да доведе до неефективни, водени от себични интереси решения (в т.ч. и за ресурсите) на местно равнище.

Трета част

Децентрализиране на управлението

Семинарът по темата за децентрализацията беше проведен през март 2002 г. в Любляна (Словения). И в дискусиата, и в публикуваните материали, е отразено положението в почти всички държави от Югоизточна Европа – участници чрез свои експерти в проекта за местно самоуправление. Третират се различни аспекти на децентрализацията във връзка с развитието на местното самоуправление – политическа, функционална, административна, финансова децентрализация.

В българския текст са включени германският доклад, основан на опита от административната реформа в източните провинции на Германия, и албанският, посветен на децентрализацията на големите общини и по-специално – на столицата Тирана.

Децентрализацията от гледна точка наместното самоуправление – структури и опит от административната ре- форма в Източна Германия.

Йорг Бюлов

Децентрализация на администрацията в Германия на основата на федерализма и местното самоуправление.

Децентрализация и деконцентрация във федералната държава.

Федерална република Германия е федерална държава (чл. 20, ал. 1 от Основния закон) с много силно подчертано местно самоуправление (чл. 28, ал. 2). Така структурата на държавата е основа за висока степен на децентрализация на администрацията в Германия.

Децентрализацията означава да се прехвърлят административни компетенции от федералната държава към независими административни структури. Важно е, че принципно няма йерархични взаимоотношения между федералните и другите власти. Тази форма на вертикална децентрализация може да бъде описана и като вертикално разделение на властите. С тези термини в Германия може да се очертае разпределението на административните задачи между федерацията, провинцията и общините. Това трябва да се отграничи от вертикалната деконцентрация, която означава, че субектът на определени правомощия се разпределя според регионалните аспекти на различните административни равнища. Такъв е случаят, например, в Германия, където управлението на трудовите ресурси е

възложено на федерацията. За тази цел има федерално бюро по труда (висшата институция), служби по труда в провинциите (междинна структура) и единични служби в големите градове (низова структура). Всички те са деконцентрирани федерални служби; налице е право на разпореждане от горе на долу.

Като принцип провинциите имат право на законодателство. Само в определени случаи, записани в Основния закон, федерацията има изключителна или конкурираща законодателна власт (чл. 73 до чл. 75).

Основните актове на 16-те отделни провинции регулират другите сфери на законодателството. Това се отнася, например, до сферата на образованието, полицията, животоспасяващите операции и противопожарна охрана, административната процедура и административната организация като цяло.

Като правило, провинциите отговарят за администрацията (чл. 30 от Основния закон). Това е естествено за области, в които те имат и право на законодателство. В тези области естествено провинциите изпълняват предписанията и прехвърлят това изпълнение съответно на областите и общините.

Местно самоуправление.

Децентрализираното устройство на администрацията не се състои само от федерацията и провинциите. В Германия има повече от 13 000 общини. Те имат правото на местно самоуправление. Според чл. 28 на Основния закон трябва да им бъде гарантирано правото да регулират, на своя отговорност, всички „дела на местната общност“ в рамките на нормативната уредба. Това право е фундаментален елемент на децентрализацията в Германия.

Принципът за всеотнасна местна компетентност обхваща правото на общините да изпълняват, на своя собствена отговорност, всички административни задачи, които попадат под

тяхната териториална юрисдикция, освен онези, които държа-
вата е запазила за себе си, или е предоставила на други субек-
ти. В съответствие с този принцип и конституциите на провин-
циите описват задачите на общините само чрез общи клаузи, а
не в детайли. Затова и общините по всяко време могат да по-
емат нови, неизпълнявани публични задачи.

Задачите на самоуправлението отчасти се изпълняват доб-
роволно, т.е. общините сами решават, дали да се заемат с тях
общо. Това се отнася, например, за стимулирането на мест-
ната икономика, за управлението на комуналните услуги, за
създаването на система за обществен транспорт, за изгражда-
нето на специални институции, за дейността в сферата на кул-
турата, за създаването на общински спестовни каси или за сти-
мулирането на жилищно строителство или за изграждането на
спортни клубове.

От този род доброволни задачи трябва да се отличават
задължителните. Общините не могат да решават дали да ги по-
емат или не, тъй като са им възложени по нормативен път.
Част от тях са: пътно строителство, противопожарна защита,
изграждане на училища, детски градини и ясли, социална си-
гурност и помощ за младите хора, стопанисване на гробищата.
Общините изпълняват тези задачи на самоуправлението, при
което носят самостоятелна отговорност; това значи, че сами
решават, как да действат в рамките на закона. В този контекст
те не са свързани с технически инструкции, но са обект на
контрол за законосъобразност на административната дейност
от страна на провинциите.

Ограниченията на тази всеотпадна компетентност се съдър-
жат в правото на провинциите да определят вида и обхвата на
самоуправлението. Федерацията и провинциите могат да въз-
лагат или отнемат задачи на общините със закон. Във връзка
с това, основните функции на местното самоуправление не би-
ва да се стесняват; местното самоуправление не може да бъ-
де ограничавано по начин, който подкопава неговата същност.

За да се справят със своите задачи общините имат гаранти-
рани определени суверенни права:

- **на териториален суверенитет** (всички заведения, пред-
приятия и жители на дадена територия са обвързани със су-
веренитета на всяка община);
- **на организационен суверенитет** (общините определят ор-
ганизацията на администрацията);
- **на персонален суверенитет** (общината определя сама, в
рамките на закона, броя, избора, развитието и освобожда-
ването на своя личен състав);
- **на суверенитет при планирането** (общината изгражда са-
мата своята територия чрез планиране на развитието и на
строителството);
- **на финансов суверенитет** (общината, в рамките на пре-
доставените ѝ от държавата приходиизточници, сама опре-
деля приходите и разходите, носи отговорност за съставяне
и изпълнение на своя бюджет и управлява имотите; откуп
произтича и правото на съответната финансова подкрепа);
- **на данъчен суверенитет** (той е строго ограничен: общини-
те определят само облагането на собствеността и търговия-
та, както и някои данъци върху потреблението и цените –
например, данъка върху спиртните напитки и върху кучета-
та; при тези приходи правата са изключително на общините;
освен това те получават специална част от подоходния и
корпоративния данък, както и от ДДС, данъци, които се съ-
бират от държавата);
- **на нормотворчески суверенитет** (общините могат да изда-
ват правни актове с подзаконов характер, например – кога-
то се определя такса смет, други общински такси за строи-
телство, услуги и пр.).

Освен своите собствени задачи, общините изпълняват и та-
кива, изрично възложени им от държавата, по нормативен път.
Сред тях са задачи в сферата на търговията, транспорта и спа-
сителните работи, по управлението на здравеопазването и ве-
теринарното дело, училищното дело, подготовката и участието
в провеждане на избори и др.

Структурни реформи в Западна Германия преди обединението.

Минаха вече няколко десетилетия, откакто във ФРГ бяха извършени фундаментални промени в интерес на това, общините да се превърнат в ефективни административни единици. Много от общините бяха прекалено малки и не бяха в състояние да се справят с възложените им задачи. Прибавиха се и нови задачи, свързани с цялостното обслужване на населението. Съществуваха и значителни проблеми на координацията във високоурбанизираните региони около големите градове.

За това, в периода между 1965 г. и 1979 г. във всички провинции се проведеха териториални реформи, в които броят на окръзите (kreis) беше намален чрез сливане, наново бяха установени границите и най-вече – много общини бяха слети или включени в общините на големите градове. Наред с това, бяха създадени нови форми на сътрудничество между общините, при които общините оставаха политически самостоятелни, но формираха общ административен апарат и, освен собствените съвети, създаваха и общи политически структури, овластени да вземат решения.

В хода на тези реформи общия брой на големите градове и общините намаля от около 25 000 на 8 500.

С известно закъснение, наред с новото устройство на територията, беше замислена и функционална реформа. Тя означаваше ново разпределение на задачите и компетенциите между различните административни равнища според стандартите за близост до гражданите, ефективност и икономичност. Този процес продължава и до днес. По-конкретно, става дума за прехвърляне на задачи от горното или средното равнище на (държавна или провинциална) администрация към окръзите и общините, за придаване на специална държавна власт на окръзите и общините и за пренасяне на определени публични задачи от окръзите върху общините, чиито размер беше увели-

чен след териториалната реформа.

За няколко години стана очевидна новата тенденция към регионализация. По-специално в района на големите градове бяха създадени нови структури с решаваща власт, при които бяха надхвърлени границите между големите градове и заобикалящите ги райони. Това бе оценено като необходимо, за да се отговори на общите интереси, например на конкуренцията, за да се осигури планиране върху по-обширна територия и за да се решават по-добре специфичните проблеми на отношението град-регион. Има такива примери – във Франкфурт, Щутгарт и Хановер. Увеличават се формите на сътрудничество между окръзите, при които се надхвърлят границите на отделните единици и се създават възможности за по-ефективно управление на скъпоструващи съоръжения. Като примери в това отношение могат да се посочат задачите в областта на изхвърляне и преработване на отпадъците и общото управление на централен пункт за спасителни работи.

Реформи на администрацията в източните провинции

Огромна задача след обединението беше изграждането на ефективна, отговаряща на принципа за господство на правото, близка до гражданите и икономична администрация в източните провинции на Германия.

Съвсем накратко за заварената ситуация. В ГДР не съществуваше децентрализация. Основа на държавна и администрация беше „демократическият централизъм“, т.е. централното решаване на всички основни въпроси, задължителността на тези решения за всички останали органи и изискването за строга държавна и партийна дисциплина. В ГДР нямаше провинции, те бяха разтурени през 1952 год. Държавната власт се разглеждаше като единна. В съответствие с това разбиране съществуваше огледален образ на административен апарат с пряко директивни права отгоре надолу и със субординация на

държавно равнище, в регионите, окръзите, както и в големите градове и общините.

Нещо повече. Териториалната структура бе такава, че беше разделена на най-малки части. Във ФРГ с около 60 милиона жители през 1989 год. имаше около 8 500 градове и общини. В ГДР, при само 17 милиона жители, съществуваша повече от 7 500. Почти три четвърти (73,5%) от тях имаха по-малко от 1 000 жители. Тези данни вече показваха необходимостта от дълбоки реформи, за да се създаде ефективна децентрализирана администрация.

Териториалната реформа на околните

Малко преди самото обединение на територията на ГДР бяха формирани наново или пресъздадени петте провинции (Бранденбург, Мекленбург – Предна Померания, Саксония, Саксония – Анхалт и Тюрингия). Те встъпиха във ФРГ.

През 1989 год. във всички тези провинции започнаха териториални реформи в областите, които продължиха да 1993 год. Околните от времето на ГДР бяха твърде малки, за да бъдат ефективни административни единици. Броят им бе 189 със средно само 57 000 жители и с територия – средно около 557 квадратни километра. За сравнение – в много по-голямата ФРГ имаше по-малко от 240 окръзи със средно 169 000 жители и средна територия от почти 1 000 кв. км.

В резултат на териториалната реформа околните бяха намалени почти двойно. Останалите 86 окръзи в източните провинции вече имаха средно 122 000 жители и средна територия – близо 1 200 кв. км. Разбира се, имаше и изключения. Така например, в Саксония най-малкият окръг има 80 000 жители, а най-големият – 205 000.

Важен критерий при създаване на новите окръзи беше и вътрешното изравняване на ресурси и тежести, т.е. възможността в една област да се обединят икономически и в структур-

но отношение силни и слаби общини.

Това е важно в регионите на големите градове. Опитът в Западна Германия показва, че тежести и предимства в подобни агломерации с течение на времето се разпределят неравномерно. Докато големият град има отговорността за спортните съоръжения и инфраструктурата за почивка, за обществения транспорт, а заради трафика и индустрията – и за опазването от замърсяване на природата, богатите граждани предпочитат да се заселват в селски райони, в околни малки градчета и села, където има по-евтини къщи, по-малко шум и мръсотия. По този начин, обаче, и техните данъци отиват в общините около големите градове. Затова регион с много такива богати общини около голям град често се нарича „беконов пояс“. Оттук и вниманието към стимулите за създаване на „огърлици“ около големите градове. Вместо това един окръг би следвало да е съставен от богати общини, които са близо до града, и от по-отдалечени и по-бедни. Друг начин да се помогне на слабите общини е чрез реформата да се премести центърът на окръжната администрация, което води до стотици нови работни места и съответния престиж на новото място.

Реформа на общинската администрация и реформа на общинската територия

На равнище на общините посоченият по-горе проблем на прекалено голям брой малки общини, поне досега, в много провинции не беше решен чрез териториалните реформи. Само в Саксония се проведе радикална териториална реформа и на общините. Тя започна през 1994 год. и не беше завършена до 1999 год.

Методите бяха различни. Като база бе прието, че една независима община трябва да има поне 1 000 жители. Затова, в много случаи бяха слети няколко общини. По този начин броят на общините беше намален с една трета. Но само някои от новите общини бяха достатъчно големи, за да станат самостоя-

телни единици със собствен щатен административен апарат. Затова бе определена нова база – 5 000 жители. За тази цел общините под въпрос бяха слети в т.нар. административни съюзи или обединения, в които отделните общини запазваха своята самостоятелност (т.е. всяка си имаше свой съвет и кмет, в повечето случаи – и съответен капацитет), но административният апарат остана общ.

При всички реформи в Саксония само една четвърт бяха приложени с помощта на закон. В останалите случаи общините следваха силата на убеждението, преговорите, на договарянето в законова рамка.

От законова гледна точка, трябва да се подчертае, че правото на самоуправление не гарантира съществуването на община – провинциите са свободни чрез закон да обединяват общини или части от тях в нови териториални корпорации. Общините имаха право да обжалват в съда мерките на териториалната реформа. В Саксония, обаче, само 2 от общо 85 заведени дела завършиха с успех. В другите случаи съдилищата потвърдиха принудителните мерки.

Функционалната реформа

Съществена част от функционалната децентрализация е определянето на материалната и местна компетентност на дадена административна единица. Материалният закон трябва да опише задачите и да определи територията, върху която те трябва да се изпълняват. Възлагането на тази компетентност на дадена структура означава, че като последица от този акт никаква власт не може да действа извън дадената територия или извън полето от задачи и, че административното действие не може да се определя от външни сили, като например, партии, църкви, синдикати или формации на бизнеса. Единствено това може да прави структурата, която е овластена с тази компетентност.

Най-важното поле в този контекст беше прехвърлянето на

държавни задачи върху окръзите. За тази цел в общата администрация трябваше да се включат специални структури. Резултатите засега не са задоволителни. Има забавяща процеса съпротива от техническата администрация, която защитава своите задачи и компетенции.

Интересите на засегнатите звена на провинциите и политическите интереси често противостоят на едно наистина радикално прехвърляне на задачи на окръзите. Прехвърлянето на задачи на по-ниско равнище протича и във формата на възлагане на общини от дадена област на компетентност, досега упражнявана от окръга.

Общините настояват за такова овластяване, например за глобите при административните нарушения, за строителния надзор, за изграждането на пътна сигнализация, за разрешителни за ресторанти и друга търговия и пр. Но общините изискват едновременно и съответните финансови средства за новите задачи. Трябва да се изравнят и допълнителните средства за нов персонал. Освен това, функционалната реформа не може да се използва за прехвърляне към общините на персонал, който вече е ненужен в държавните структури. Функционалната реформа трябва да бъде обвързана и с нов ред на отношенията между провинция и общинско равнище.

Друга важна цел на функционалната реформа е съкращаването на апарата. На общинско равнище в Източна Германия за периода от 1991 год. до 1999 год. съкращенията на персонала стигнаха почти 50%.

Заключителни тези и резултати.

- ✓ Силното местно самоуправление е неотменимо предварително условие за успешна децентрализация на администрацията.
- ✓ Ефективната местна администрация предполага достатъчен обхват на административните единици, териториална струк-

тура, приспособена към икономическите условия на региона, сериозен обем от задачи за изпълнение на собствена отговорност и наличие на необходимите правни и финансови средства за осъществяване на задачите.

- ✓ Във всички източни провинции на ФРГ беше прието за приоритет създаването на достатъчно големи административни единици на надобщинско равнище (окръзи).
- ✓ На равнище на общините най-напред в повече от провинциите се проведе реформа на общинската администрация чрез създаване на различни форми на административни общности и чрез радикална териториална реформа.
- ✓ Реформата на общинската администрация през 90-те години не беше достатъчна. Предстои нова териториална реформа по подобие на тази в Бранденбург. Наред с това, налице е подчертано разбиране от страна на засегнатите общини за необходимостта да се създадат по-големи административни единици; интензивно се използват възможностите за доброволно сливане.
- ✓ Дълбоката функционална реформа противоречи на интересите на предишните изпълнители на задачите и на засегнатите от необходимостта, финансовите отношения между държавата (провинцията) и общините да се устроят по нов начин. Затова функционалната реформа може да бъде успешна само чрез постепенни и малки стъпки.

Децентрализацията на големите общини: необходимостта от продължаване процеса на децентрализация в община Тирана

Джержи Буксуку

Децентрализацията на управлението в полза на засилване и укрепване на местното управление е един от основните процеси в реалната демократизация на новите държавни институции в Източна Европа.

Процесът на децентрализация на местното управление в Албания, както и в другите страни на Югоизточна Европа, не може да бъде завършен за кратко време. Налице са редица препятствия в този процес, най-важните от които са:

- ✓ изкуствените пречки, създавани от представителите на централното правителство, тъй като те много трудно възприемат първите последици от децентрализацията – прехвърлянето на техни компетенции в ръцете на местните власти, което означава отнемане на власт и влияние, т.е. на възможности за лично обогатяване;
- ✓ липсата на професионален опит в системата на местното управление при упражняване на широк кръг отговорности и компетенции; това е много тежко наследство от предишната комунистическа система; от друга страна, това е проблем и на централната власт.

Независимо от трудностите, децентрализацията в Албания постигна значителен напредък през последното десетилетие. В настоящия момент децентрализацията е в процес на радикални стратегически реформи. Този процес се основава на Конституцията, на Европейската харта и на Стратегията за децентрализация, приета през ноември 1999 г.

Един от големите проблеми на децентрализацията е развитието на този процес в големите градове. В Албания това се отнася до столицата Тирана. Според стратегията за децентрализация, всички общини и населени места (включително и Тирана) трябва да имат еднакъв обем и равнище на функции и компетенции, независимо от броя на жителите.

Равнопоставеното третиране на общините от закона създава някои проблеми. Гражданите на столицата и на други големи градове практически си остават също толкова далече от участие при вземането на решения, колкото бяха преди десет години. Това особено важи за Тирана. Размерът на града и броят на жителите (около 800 000) са част от причините за посоченото явление. За решаването на този проблем община Тирана по-късно беше разделена на по-малки райони. Понастоящем, организацията и функционирането на тази община се основават на специален закон от 31 юли 2000 г., според който Тирана е разделена на 11 района. Техните съвети и кметове се избират пряко от народа. Всички тези райони обаче, са на подчинение на кмета на Тирана.

Независимо от това, тази законодателна промяна и двугодишният опит показаха редица неблагоприятни явления. В крайна сметка се оказва, че създадените районни структури не са в състояние да осъществяват възложените им от закона компетенции. Усложнени се оказаха и отношенията между районите и голямата община Тирана.

Властите на община Тирана, от самото начало на приложението на новия закон, ясно показаха същите симптоми на поведение, които бяха характерни за представителите на централната власт по време на първите стъпки в приложението на стратегията за децентрализация.

От друга страна, представителите на районите са слаби и безпомощни пред изискванията на своите граждани, които очакват от тях да изпълняват поставените им от специалния за-

кон задачи. Подобно е положението и в други големи градове.

С цел да се разкрият истинските причини за тези трудности при приложението на закона и да се предложат решения в полза на поставените в закона цели, ще направим сравнителен анализ на ситуацията и на законодателните решения за Тирана и за местното управление като цяло.

Организация на местното управление в Албания

Основните единици на местно управление в Албания са селските и градските общини, които са първо равнище. Те имат еднаква публична отговорност и власт. Единствената разлика произтича от разположението им в селски и в градски райони.

В Република Албания има 309 селски и 69 градски общини. Органите на общините са представителни и изпълнителни. Представителният орган е общинският съвет, а изпълнителният – кметът.

Законова компетентност на местното самоуправление в Албания

Съгласно закона местното управление в Албания се основа на четири основни принципа:

- ✓ самоуправление;
- ✓ местна автономия;
- ✓ господство на закона;
- ✓ свободни избори.

Действащата законова рамка определя ясно правата и задълженията на всяка местна структура. Това са:

- ✓ правото на управление – издаването на правни актове, създаването на икономически и други структури, вземането на необходимите мерки за изпълнение на функциите и др.;

- ✓ правото на собственост – получаването на приходи и извършването на разходи, приемането и изпълнението на бюджета и др.;
- ✓ правото на администрация – управлението на предприятията и имотите под общинска юрисдикция;
- ✓ правото на икономическо развитие – инициативи за икономическо развитие;
- ✓ правото на сдружаване – две или повече местни структури могат да се обединят в интерес на по-доброто осъществяване на възложена от закона компетентност;
- ✓ правото на юридическо лице – сключване на договори, създаване на други юридически лица, определяне на такси и др.

Принципните отговорности на общината, независимо от броя на нейните жители, са примерно следните:

- ✓ приемане на планове и програми за икономическо и социално развитие;
- ✓ утвърждаване на структурата и организация на апарата;
- ✓ приемане на собствен бюджет и контрол върху неговото изпълнение;
- ✓ определяне размера на данъците, в съответствие със закона;
- ✓ осигуряване развитието на инфраструктурата и на публичните услуги;
- ✓ водоснабдяване;
- ✓ канализация;
- ✓ строителство и поддържане на местни пътища, улици и площи;
- ✓ публично осветление;
- ✓ обществен транспорт и други.

Организация на местното управление на Тирана

Организацията и функционирането на община Тирана се основават на специалния закон, който определя разделянето на столицата на 11 района, начина на формиране на техните орга-

ни, разпределението на компетенциите и взаимоотношението между структурните единици и голямата община.

От гледна точка на жителите на 11-те района, те са от ранга на най-гъсто населените градове в страната. Само 6-7 други общини имат повече население. Но от гледна точка на компетентността, възложена чрез закона на районите в столицата, различията са големи. Районните структури нямат редица от правата на останалите общини, като например – правото на собственост, правото на финансова самостоятелност, правото да бъдат юридически лица, правото на икономическо развитие, правото на сдружаване. В специалния закон се съдържат отговорностите на подразделенията на община Тирана, между които – поддържане на паркове, градини и зелени площи, поддържане на детски ясли и градини, на начални и средни училища, на здравни пунктове, спортни съоръжения, обекти на културното наследство и др. Районите могат да получават и допълнителна компетентност чрез възлагане от голямата община.

Подобряване на процеса на децентрализация в община Тирана

Както показва изброяването на компетенциите, разликата между районите на Тирана и обикновените общини е голяма. Независимо, че имат по-голямо население, районите са с много ограничени правомощия. Нещо повече. Има проблеми и в законодателната уредба. Така например, внимателният анализ на чл. 6, ал. 2 от специалния закон за Тирана показва, че дори ограничената компетентност на районите не може да се осъществи без одобрение от централната общинска власт на Тирана. Пак според закона бюджетите на районите се приемат пряко от общинския съвет на община Тирана. Районите правят само предложенията за структура, щат и заплати, но решението се взема от центъра и пр.

Може да се каже, че самият закон създаде напрежение

между община Тирана и нейните райони. Главна причина за това напрежение е липсата на готовност на голямата община да даде необходимите финансови ресурси на районите, без които те не могат да осъществяват компетенциите си.

В зависимост от скоростта и равнището на децентрализация се очертават два основни пътя за постигане на стратегическата цел - краткосрочни и дългосрочни подобрения. Краткосрочните са свързани с необходими поправки на специалния закон, чиято същност би следвало да е преодоляване на пълната финансова зависимост на районите от голямата община. Краткосрочните промени имат предимството, че не засягат същността на действащия закон.

Дългосрочните промени предполагат ново законодателно решение, както за компетентността, така и за финансовите ресурси на районите. Разширяването на компетентността трябва да върви по четирите основни направления, очертани чрез правата на управление, собственост, финансова самостоятелност и сдружаване. Много важно е в закона да се преформулира начинът на изграждане на структурите на местното управление в Тирана, а по този начин – и на другите големи градове. Сегашните миграционни тенденции на преселване на албанското население от селата и малките градове към столицата и големите градове правят неотложна необходимостта от законодателни промени.

Подготовката на нова законова рамка за община Тирана трябва да стъпи върху опита на други европейски страни.

Четвърта част

Участие на гражданите в местното самоуправление

Семинарът по тази тема беше проведен през ноември 2001 год. в Сараево (Босна и Херцеговина). От представените и дискутирани пет основни доклада за нашето издание са избрани два – на Словения (поради по-обобщения, концептуален характер) и на домакина на семинара – Босна и Херцеговина.

Преди този семинар, през юли същата година, обсъждане-то беше посветено на трансграничното сътрудничество. Материалите също са издадени и съдържат ценен опит. Поради факта, че в рамките на проекта проведохме семинар на същата тема в България, с участието на представители на наши гранични общини и на общини от Гърция, Македония, Сърбия и Румъния., на този етап не включваме в изданието материали от семинара в Тимишоара (Румъния).

Създаване на активно гражданство: гражданското участие на местно равнище

Злата Площайнер

Введение

Важна предпоставка за успеха при утвърждаването на мир, стабилност и устойчиво икономическо развитие в района на Югоизточна Европа е да се избегне по-нататъшната фрагментация и разделението по етническа, религиозна, езикова или друга линия. Досега извънредният централизъм и еднопартийната система пречеха на развитието на демократична политическа култура и традиция. Независимо от наличието на значителни малцинства в почти всички страни, различията не се изразяваха публично и не се дискутираха открито. Те не се уважаваха и ценяха като нещо стойностно, нещо, което обогатява обществото, а по-скоро бяха подтискани. Хората нямаха възможност да се учат и да проявяват толерантност по отношение на „другите“. Вместо това те бяха възпитавани да ценят едното, а не различията. Това изостряше етническите проблеми и допринасяше за нестабилност, липса на толерантност към „другите“ и неуважение на гражданските свободи и човешки права в региона.

За да се възстанови стабилността, да се изгради взаимно доверие, да се развие уважение към гражданските и човешките права, и за да се излекуват старите и новите рани в тези многообразни и мултиетнически общества и региони, трябва внимателно да се обсъдят всички възможности за създаване на толерантна политическа система, основана на диалога, сътрудничеството, съучастието и консенсуса.

Този доклад изследва въпроса във връзка с местното управление. Ние си поставяме основния въпрос: какъв може да

бъде основният принос на местното управление за развитието на демократична, толерантна и мирна държава и общество? Или, казано по друг начин, как местното управление може и трябва да допринесе за възстановяване на мира, стабилността и разцвета в региона?

Когато разсъждаваме по този въпрос, трябва да отчитаме също така, че отношенията между правителство и граждани стават все по-комплексни и многостранни. Развитието на информационните технологии, съпроводено с появата на информационно общество, промени контекста на управлението. То увеличи влиянието на средствата за масова информация и броя на заинтересованите групи, както и на други неправителствени формации, които искат да играят по-голяма роля в процеса на управление.

Новите комуникации дават на гражданите и на групите възможност да преодоляват бариерите на физическите разстояния и да се организират по-бързо и по-ефективно, преодолявайки местните, регионалните и националните граници. Различни групи по интереси в растяща степен се организират в национални и в международни рамки, печелейки по този начин допълнителни средства за влияние върху политическите дебати на всички равнища или в много страни едновременно. Те си сътрудничат отвъд границите, като споделят стратегия и опит и оказват натиск върху правителствата да научават повече за действията на други правителства по същите проблеми.

В същото време много проблеми (на екологията, на развитието, на инфраструктурата и др.) трябва да бъдат адресирани към глобалната и все повече взаимозависима среда, изисквайки сътрудничество и споразумения между региони, нации или на глобално равнище. Пред лицето на тази комплексност и осъзнавайки загубата на пряко влияние върху решенията за националната и местната политика, много граждани, днес повече образовани и по-добри информирани, изразяват съмнение в легитимността и ефективността на своите правителства.

В съвременния глобален свят гражданите могат да черпят информация пряко от между народни източници и за правителствата става вече невъзможно да цензурират или контролират потока на информация. Информационните технологии ефикасно премахнаха властта на правителствата да изолират чужди влияния, било „добри“ или „лоши“. Този нараснал достъп до информация има демократизиращ ефект – той политизира гражданите и често ги мобилизира за действие. Много често те търсят нови начини на представителство на своите интереси и изразяват мнението си не само на политическата, но и на административната арена.

В същото време, обсъждайки тези предизвикателства, правителствата в растяща степен осъзнават, че те няма да могат да ръководят и осъществяват ефективно политиката, ако техните граждани не ги разбират и не ги подкрепят. Затова правителствата търсят нови или подобро модели и подходи в интерес на по-добро информиране и въвличане на гражданите в процеса на формиране на политиката. Това е много положително развитие, тъй като националната политика и административните действия могат и да потискат демократичното участие и инфраструктурата за гражданско участие, когато аспирациите на гражданите се сблъскват с недоумението на държавните служители, когато официално санкционирана дискриминация в каквато и да е форма задушават възможността или когато претенцията за превъзходство на решенията на елита измества обществената присъда.

Местната демокрация като предпоставка за демократично развитие на държавата

Ако демокрацията, както казва Леон Дюги, е не само форма на управление, а и начин на живот, политическата и публичната администрация трябва да осигурят върховенството на демокрацията на участието над бюрократичната власт при определяне целите и средствата на политиката. Те трябва да създават нови канали за комуникация и нови модели на обществено

участие, които ще подхранят демократичния начин на живот. Политиката и доброто обществено управление би следвало да освободят енергията на индивидите и да облекчат комуникацията, като отстранят всички видове препятствия и съберат политики, администратори и граждани в процеса на вземане на решения.

В страните в преход демократичният опит е относително малък, неравномерен и много често – разочароващ. За по-нататъшното развитие на демокрацията в тези страни е нужна „двойна демократизация“ в смисъл на демократизация на държавата и на гражданското общество, тъй като те взаимно се поддържат, обуславят, но и ограничават. Държавата гарантира демократичното гражданско общество, като установява и защитава „правилата на играта“ и чрез материализиране на политическото равенство на гражданите изисква от диференцираното и разнородно гражданско общество толерантност и уважение към своите вътрешни различия в името на политическото равенство. Като гарантира политическо равенство, държавата прави възможна и защитава социалната диференциация на индивидите и предотвратява развитието на съществувашите в гражданското общество тоталитарни импулси. В същото време диференцираното гражданско общество оказва натиск върху държавата да осигурява равни права на всички граждани и по този начин допълнително усилва демокрацията.

Прякото управление от страна на гражданското общество би означавало край на държавата, на политическото равенство и на самата политика. Индивидите не биха били в състояние да се представят като политически равни граждани, те биха останали привързани към своето социално неравенство.

От друга страна, опитът на страните от Югоизточна Европа показва, че една неограничена власт на държавата размива гражданското общество, ликвидира политиката и я свежда до административно управление на обществото, като я принизява до целенасочена инструментална активност. Хората бяха рав-

ни, но това беше тиранично социално равенство, налагано по административен път от държавата. Но гражданите преставаха да съществуват като политически същества.

Засилването на демокрацията ще бъде от полза за региона, тъй като хората ще научат как да се справят по мирен път с различията в интереси и мнения и как да разрешават противоречията според установените демократични процедури. Ползите няма да бъдат само за националната държава. Те ще прехвърлят границите ѝ в целия регион. Изграждането на доверие, демократичните норми и развитието на мрежа от граждански ангажменти могат да се оценят като предпоставка за стабилността и бъдещия разцвет на отделните държави и на региона.

Мястото, където започват тези процеси, е местната общност. Местните власти в страните в преход се сблъскват с такива проблеми като децентрализация, фрагментация, неразвити механизми на общественото участие, липса на добре образовани професионалисти, както служители, така и политици на местно равнище, и много други проблеми. Все пак, в днешния комплексен свят само на това най-ниско равнище на демокрация и автономност може да се поддържа този пряк диалог между гражданите, техните заинтересовани групи и политически избрани участници във вземането на решения. Затова ефективната местна демокрация е фактор от жизнено значение при определяне на принадлежността на гражданите към конкретна политическа или социално-икономическа система и неотменно условие за по-високо равнище на демокрация. Всеки гражданин в местна общност трябва да има шанса за активно гражданско участие, да печели необходимият опит за участие на по-високите равнища и да развива своята демократична политическа култура.

Участие на гражданите в политическия процес

Демокрацията се изразява чрез гражданите, чрез тяхното

политическо действие. Но тук се появяват и съществени различия. Достатъчно ли е политическата активност на гражданите да се свежда само до периодичното им участие в избора на политически представители? Политическите партии и избраниите органи създават важни, но ограничени възможности за гражданско участие. Ето защо, от гледна точка на активните граждани този вид участие е недостатъчно.

Другият важен въпрос е този за същността на демокрацията. Много често демокрацията се разглежда само чрез интересите, които се примиряват и намират компромис чрез определени процедури. Ролята на държавата е да бъде гарант на не-политическата частна сфера, където гражданите следват своите собствени желания и лични интереси. Ако държавата надскочи тази рамка, тя ще започне да нахлува в личната сфера, с което ще застраши съществуването ѝ.

В този случай политическото участие е сведено до държавата и няма публично, политическо пространство за активни граждани. Политиката е сведена до битка между частните социални интереси, които в обществото могат да се изявят само като групови интереси, и, които могат да бъдат представени само като такива. По тази причина заинтересованите групи се опитват да овладеят държавата чрез политическите партии като представители на определени интереси. Когато стигнат до държавната власт, те получават свободен достъп до администрацията и временен мандат (до следващите избори) за осъществяване на своите интереси.

Има и друго понятие за демокрация, според което демократичните процеси са важни за оформяне на мнението и общата воля на гражданите. Чрез тези процедури политическата общност възниква отново и отново, провеждайки процеса на „етно-политическо самопознание“ и политическа самоорганизация. При това разбиране особено внимание се отделя на децентрализираните, самоуправляващи се общности и на пряката демокрация.

Ето защо, когато разсъждаваме за демокрацията, трябва да имаме предвид и двата процеса: представителството, дебатването и съгласуването на различните интереси и формиране то на общественото мнение и на общата воля на гражданите.

Участие на гражданите в публичната администрация

Често се подценява значението на публичната администрация за по-нататъшното демократично развитие на страните в преход. Това значение се дължи на нейната централна роля в управлението, на участието ѝ във властта. Публичната администрация е мрежа от институции за практическо осъществяване на политиката. Тези институции са повлияни от техния социален, икономически и политически смисъл, но те също така мощно влияят върху него.

Публичната администрация е управление в действие, функционираща власт, която със своето действие и бездействие влияе върху ежедневието на гражданите. Но ако сведем публичната администрация само до упражняването на властта, до отношенията на управление, доминиране и субординиране, това ще попречи да оценим нейната по-широка, политическа роля. Публичната администрация участва в политическия процес чрез формиране на общото благо и в същото време е основен фактор при неговото постигане.

Редица изследователи на публичната администрация поддържат, че тя взема участие във вземането на решения. Това означава, че е необходимо да се мисли за възможностите да се демократизира публичната администрация, т.е. за участието на гражданите в администрацията. Страните в преход вложиха много усилия за създаване на многопартийна система и политически институции и отделиха много по-малко внимание на демократизацията на публичната администрация.

Публичната администрация трябва да се включи в процеса на демократизация на държавата. Процесът на постепенно

разширяване на отговорностите и функциите на съвременната държава чрез класически правителствени функции е съпроводен от необходимо изменение на характера на администрацията. Това открива нови сфери, в които публичната администрация не действа (само) от позицията на властта, а и като център и посредник в политическия дебат. Една от важните задачи на публичната администрация трябва да стане защитата на публичните институции и създаването на нови фирми, където гражданите в еднаква степен ще могат да потърсят защита на своите социални различия.

Само публична администрация, която е наясно със своята политическа природа и социална отговорност, ще бъде в състояние да използва властта си съобразно правилата на демократичния политически живот. В противен случай обществата в преход ще бъдат изправени пред опасността, отново да жертват политиката, възможността за включването на активните граждани в публичната дискусия по общи проблеми. Тази политика ще бъде подменена с административна експертиза, основана на научни методи, с управленски технологии. Така политическото пространство постепенно ще изчезне.

Публична администрация, чиято цел е да се издигне равнището на демокрацията, трябва да се стреми към активно участие на гражданите в управлението. А това е възможно само чрез постепенно отстраняване на пречките. Някои механизми, като публичните отчети, водят до ограничено участие. Те не са достатъчни. Самата дейност на публичната администрация трябва да стане публична. Тя трябва да осигури колкото е възможно повече и където е възможно гражданско участие, като намери и нови пътища за включване на гражданите в дискусия по обществени въпроси. Демокрацията не би следвало да е препятствие за действията на публичната администрация. Тя трябва да бъде неделима част от тези действия, защото нейната мисия е да укрепва демократичните институции в обществото.

Форми на гражданско участие

Постигането на обхващаща гражданите демократична политика, която ще бъде призната като справедлива и честна от широко мнозинство граждани, не може да стане, без това да се постави като цел и без да се създадат пътища и стратегии за нейното реализиране. Една от тези стратегии е представителната бюрокрация, свързана с възгледа, че мнението и интересите на различните групи трябва да бъдат представени във всички институции, включително – в публичната администрация. При това разбиране се включва представителството на етнически групи, жени, класи, професии, географски региони, а в последно време – и други групи като инвалидите.

Представителството няма еднозначен смисъл. Хана Питкин различава четири типа: официално, описателно, символично и съдържателно. В широк смисъл различие между тези видове е свързано с това, дали представителите „се застъпват за“ или „действат за“ онези, които представляват.

В демократичните страни **официалното представителство** става чрез изборния процес. Чрез участие в изборите гражданите дават правомощия на други лица да действат от тяхно име. Те искат от тях отговорност за тези действия на следващите избори. Но изборите само дават живот на представителството. Те самите не са представителство. За да постигнат целите си, изборите трябва да бъдат честни и да са проведени по определени правила. Много важно е, също така, да се осигури еднаква възможност за участие на избирателите в изборите. Ако процентът на участие е нисък, легитимността на избраните представители ще бъде съмнителна. Причините за ниското участие са различни. Според някои, то може да се разглежда и като показател за доверието на гражданите в системата на системата. Такива обяснения са съмнителни дори при старите демокрации, а камо ли – при новите. Истинският отговор и верните решения изискват внимателен анализ.

Описателното представителство се отнася до степента, в която масите или групите в тях са подобни или сравними с политическите структури или администрацията. Смята се, че легитимността на решенията и тяхното изпълнение ще се увеличи, ако тези, които вземат решенията, и държавните служители са като онези, за които се вземат решенията, „за които те се застъпват“, т.е. представляват. Този тип представителство е особено важен в многообразни и мултиетнически общества, защото той може да увеличи или намали нивото на доверие и легитимност на политико-административната система.

Символичното представителство се свързва с факта, че такива символи като знамето, президента, войника, администратора също „се застъпват за“ и представляват неща и хора, които отсъстват. Символичното представителство почива на емоции и отношения, на система от споделени ценности между управляващи и управлявани. Символичната политика включва разбирането, че думите могат да имат успех, дори когато липсва политиката. От тук и необходимостта, лидерите не само да осъществяват подходяща политика и да следят за нейното точно прилагане, но и да изграждат символично общи ценности и очаквания, както за ситуацията, така и за това, което трябва да се прави и се прави. Ударението върху равенството на гражданите е в подкрепа както на описателното, така и на символичното представителство.

Съдържателното представителство най-непосредствено се свързва с грижата и действията за другия. Представителство има, когато се действа по същността на проблемите и желанията, отразяващи мненията и интересите. Специално действията много често се предприемат от публичната администрация.

Ограничаването на представителството до неговите официални видове може да доведе до изключване на много граждани от техните пълни права, свободи и задължения. Такава е например дългочестната идея, че мъжете могат да представя-

ват жените, без последните да участват непосредствено в политическите институции. Фактът, че по-голяма част от мъжете-представители не се справиха с тази претенция, доведе до признанието, че официалното представителство е измама.

Основни принципи на гражданско участие

Ефективното въвличане на гражданите е съществено за доброто управление. Избраните представители, длъжностни лица и граждани играят важна роля в управлението на общината, региона и държавата. Сътрудничеството между тези равнища на управление води до най-добрите политически решения. Затова жизнено важно за местното управление е да стимулира и поддържа среда на отговорно гражданско участие. Възприемането на някои основни ръководни принципи може да помогне за:

- ✓ активно въвличане на гражданите като съществен фактор за бъдещето на местната общност;
- ✓ стимулиране на участието чрез различни възможности, на индивидуална основа или чрез граждански организации;
- ✓ оказване на внимание и обсъждане на всички предложения, внесени от гражданите, и осигуряване на навременен и задълбочен отговор;
- ✓ окуражаване на възможности, които отразяват и изразяват публично богатото разнообразие на местната общност;
- ✓ създаване на комуникации, които да стимулират участието на гражданите в политико-административния процес;
- ✓ организиране на форми за участие, чрез които максимално да се използват времето и усилията на гражданите;
- ✓ осигуряване на съответната финансова и експертна помощ за гражданското участие;
- ✓ подкрепа и поддържане на постоянна мрежа от работни контакти между гражданите, местните власти, местните представители и длъжностни лица;
- ✓ осигуряване на обучението на местните представители и щатния апарат в областта на гражданското участие;
- ✓ координиране на съвместните дейности на службите и са-

мостоятелните юрисдикции, които стимулират гражданското участие;

- ✓ редовна оценка за ефективността на гражданското участие в търсене на възможни подобрения.

Словенският опит от гражданското участие на местно равнище

Според Конституцията, общините са основните социално-икономически, политически и административни единици, непосредствено под равнището на централното правителство. Те отговарят за развитието на местната икономика и за обществените услуги на своя територия. Словения по този начин е възприела едностепенна система на местно самоуправление, отличаваща се в по-голяма степен от предишната югославска организация на местно управление. Словения ратифицира Европейската харта за местно самоуправление. Понастоящем, общините изпълняват само своите собствени функции, тъй като държавата още не им е прехвърлила свои правомощия. Положението на общините по отношение на държавата е защитено чрез контрола на Конституционния съд, който следи за тяхното действие в съответствие с Конституцията и решава споровете между държавата и общините.

Законови решения за гражданско участие

Гражданите взеха вече участие в създаването на общините. Ако има съгласие на общинския съвет и гражданите изразят волята си чрез референдум или на общи събрания, общините могат да бъдат разделени на по-малки.

Като избиратели гражданите избират свои политически представители за местните органи. Мандатът е 4 години за общинските съвети и за кметовете, като в единия случай се прилага пропорционална, а във втория – мажоритарна система.

Преките форми на гражданско участие във вземането на

решения от общините бяха опростени и могат да вземат формата на народна инициатива или на събрания (със задължителни или консултативни решения) на гражданите. Събрание на гражданите от общината може да бъде свикано от кмета по негова инициатива, по инициатива на общинския съвет или по искане на минимум 5% от регистрираните в общината избиратели.

Общините имат възможност да използват и различни референдуми (предварителен, консултативен), които могат да бъдат организирани по искане на гражданите или съветите. Гражданите участват в съвети за защита на консуматорите, които внасят свои предложения и оценки в общинския съвет.

Традиционни форми на гражданско участие

Традиционните форми на гражданско участие включват гласуването, което вече беше отбелязано. В допълнение към него, в миналото бяха развити други форми на участие като:

- ✓ референдум;
- ✓ общинско или общоселско събрание;
- ✓ публичен отчет;
- ✓ публично изложение;
- ✓ публична дискусия за определен период от време (обикновено един месец).

Днес тези традиционни форми не са достатъчни предвид променените обстоятелства. Макар че те предлагат ограничени възможности за изява на интересите и мненията на гражданите, те не бива да бъдат изоставяни като маловажни. Може би много по-верен е подходът, те да бъдат допълнени от нови форми, получили развитие през последното десетилетие. Съществуват и много нови възможности, които дава бързото развитие на информационните технологии, и, които следва да се използват внимателно.

Нови форми на гражданско участие

Очевидно е, че новите условия изискват някои нетрадиционни форми на политическо действие и гражданско участие. Някои вече се утвърдиха, други са в процес на създаване. Такива нови форми са например:

- ✓ самоорганизирането на гражданите (на болните от рак, на защитниците на околната среда и др.) в мрежа от сдружения, с цел да се застъпват и да влияят върху обществената политика;
- ✓ различни граждански сдружения, създадени след 1990 г., които стават инициатори, предлагат или коментират съответно ново законодателство;
- ✓ използване на Интернет за обсъждания и предложения на гражданите;
- ✓ създаване на Интернет-дискусии групи;
- ✓ самоорганизация на масите за спиране на действията, на които те се противопоставят;
- ✓ създаване на публични възможности в някои фази на процеса на планиране за целенасочено и ефективно участие както на заинтересованите страни, така и на гражданите.

Практически опит

След създаване на общината Краниска гора, нейното управително тяло реши да положи специални усилия, за да стимулира развитието на онези населени места, които бяха изоставили и не подемаха никакви инициативи. Общината подбра екип от професионалисти в помощ на тези населени места, за подготовката на техни собствени планове и проекти. Екипът подходи към своята работа, изхождайки от виждането, че гражданите имат правото и отговорността да бъдат информирани по проблемите на развитието на тяхната общност, както и правото да го обсъждат. Проектът беше структуриран на три фази.

Първата фаза беше фазата на оживлението, при която се положиха специални усилия да се убедят гражданите и други заинтересовани да вземат участие в процеса на планиране на развитието. Екипът най-напред анализира ситуацията, като стъпи върху достъпните данни и ресурси. След това бяха проведени интервюта от общински длъжностни лица (общински съветници, председателя, секретаря и др.). В същото време на всяко домакинство беше раздаден въпросник. Ако домакинството обхващаше две или три поколения, се предлагаха повече въпросници и се търсеше отговор от представителите на всяко поколение. В съпроводително писмо беше описан проектът и се определяше датата за събиране на въпросниците (обикновено неделя). Екипът реши да събере въпросниците лично, за да създаде личен контакт с членовете на общността и да използва случая за обсъждане на проекта с тях и за отговор на всички възникващи въпроси. Този подход беше нужен, тъй като в самото начало екипът усети голямо безразличие сред гражданите и искаше да ги стимулира и убеди да се включат.

През **втората фаза** членовете на екипа събраха допълнителна информация от гражданите и от други заинтересовани страни (бизнеса, неправителствени организации, клубове и пр.), за да систематизират най-важните въпроси и формулират предложения за ефективно им решаване. Екипът организира възможности за такива обсъждания. За различните групи (граждани, сдружения и други организации) бяха проведени публични събрания. Тъй като екипът констатира, че младите хора бяха много разочаровани от начина, по който функционираха общинските служби, но не искаха да участват заради убеждението си, че не си заслужава, бяха взети специални мерки за тяхното участие. По време на събирането на въпросниците някои от тях показаха вече по-добро отношение към проекта.

Първата среща, посветена специално на проблемите на младежта, беше организирана във време и на място по техен

избор. Първоначално беше изразено много недоверие и противопоставяне, но в края на срещата група млади хора се съгласиха да се включат. В по-нататъшната си работа те дори решиха да издигнат свои кандидати на местните избори. Като резултат, в седемчленния общински съвет те спечелиха четири места и това им даде възможност да изберат свой кандидат за председател.

Въз основа на направените предложения бяха формирани дискуссионни групи по различни сфери на интереси. Организираните от екипа обсъждания стимулираха участниците към изслушване на различните гледни точки по неконфронтационен начин и към постигане на компромис или съгласие. По този начин те научаваха определени правила и придобиваха умения за участие в публични дебати.

Третата фаза включи проверка от страна на екипа, доколко предложенията отразяват точно приоритетите на гражданите. В тази фаза гражданите и заинтересованите лица се срещаха с експертите. Това даваше възможност да се разкрият и изяснят зоните на различия и на общата основа. Освен това, по този начин екипът осигуряваше широка обществена подкрепа за вземащите решения.

Екипът използва метода на съвещания. Този метод, за разлика от дебатите, стимулира размисъл и сътрудничество, фокусира върху общата основа и дава възможност за нови предложения. Ако допитванията изясняват доминиращия отговор, съвещанията разрешават на гражданите да търсят комплексността, ограниченията и компромисите, с които се сблъсква общността.

Всички обсъждания бяха публични, така че всеки гражданин можеше да участва. Публикуваше се редовна информация и тя беше отправена до всяко домакинство, та да може населението да наблюдава развитието на дискусиите.

На някои срещи присъстваха представители на общините и държавни служители, което даваше възможност в проекта да се отразят някои общински и държавни аспекти. По този начин се създадоха нови канали за комуникация за служителите, чрез които те можеха да обсъждат практическите резултати от своята политика.

Оценка на резултатите

Много често гражданите в Словения не вярват, че участие-то им има смисъл и може да повлияе върху решенията. Освен това, те са свикнали друг да им казва, какво и как да правят, а отговорността за техните действия или бездействия да лежи извън тях. Мнозина биха предпочели този род сигурност пред несигурността, особено при сложността на решенията, във времена на постоянна промяна.

При предишния режим те нямаша достатъчно възможност за собствена инициатива и за формиране на убеждението, че тяхното бъдеще и бъдещето на общностите, в които живеят, зависи от собствените им действия или бездействия. В сегашните условия, когато никой няма да им поднесе нищо на сребърна тепсия, те трябва да се научат да разчитат на собствени ресурси, като ги използват най-ефективно, и да се конкурират с други за ограничените национални или международни ресурси.

Понякога осъзнаването на тази нова конкурентна среда води до нежелани резултати. Хората сами си вредят, гледат само собствения си интерес, забравят, че зависят и от своите общини. А благото на общините и стабилното им бъдеще зависят от взаимодействието на гражданите и от грижата за благото на всеки отделен член на общината.

Хората могат да разберат своите нови отговорности и граждански права само чрез практическо ангажиране с общинските дела. Но отговорност на избраните политици и администратори е да създадат необходимите условия за пълноценното

участие на гражданите.

Опитът на Словения показва, че има две много трудни задачи: първата, да се мотивират гражданите да се присъединят към общинските инициативи, и втората, да организират обсъждания съгласно демократичните принципи, за да могат гражданите да участват равноправно, да изслушват взаимно аргументите си и да ги вземат под внимание при оформяне на решенията.

Много често има проблеми и с професионалистите, които участват във вземането на решения като експерти, тъй като те не желаят или не са способни да обсъждат своите аргументи с лаици. Не става дума само за езика и сложността на аргументите. Има и нежелание да се възприеме като легитимен и друг начин на мислене. Професионалистите не осъзнават и своята по-голяма социална отговорност и не разбират, че процесът на вземане на политико-административни решения трябва да отразява и други виждания, че в него се съдържа ценностен избор, който не може да бъде направен само въз основа на научни заключения.

Предизвикателства пред общественото участие

Обществената политика и всички обществени проблеми в демократичното общество трябва да се обсъждат публично и да се решават при отчитане на обществения интерес. Необходимо е институционална структура за целите на тези обсъждания, открита за всички граждани, а не само за онези, които могат да си платят и политически са най-влиятелни. Формирането и разширяването на гражданското участие е много важно за демокрацията. Граждани, политици и публична администрация имат нужда от общуване помежду си. Администраторите трябва да информират гражданите и да създават възможности за комуникация, разясняване и диалог. Готовността за диалог е израз на централния демократичен принцип за необходимото гражданско участие в обществените дела. Диалогът е и начин

на обучение на гражданите и на подготовката им за по-добро осъществяване на гражданската им роля в бъдеще.

Общественото участие може да се види в обхвата от информиране и консултации до по-активни форми като партньорство, което включва силно влияние на гражданите върху обществената политика и услуги. Това би следвало да е наша основна цел. Когато участието се превръща само в узаконяване на вече взети решения, а не е част от самото вземане на решения, тогава то протича в контролиран и много често – манипулативен вариант. Това се случва най-често, когато важните решения се приемат в затворена среда или с подбрани експерти, а на публиката те се поднасят за мнение, а понякога и само за информация. Ако няма откритост и готовност на политиките и служителите да уважават приноса на всички участници в дебатите, обществената дискусия служи само като димна завеса и средство за легитимиране на вече установени цели.

Трябва да е ясно, че понякога е невъзможно да се постигне компромис или консенсус, тъй като са много различни и готовността на участниците, и тяхната откритост към други възгледи. Но общественият диалог е и школа за демокрация, в която чрез практиката гражданите се учат да изпълняват гражданската си роля.

Местното управление и съвместното участие на гражданите в развитието. Опит от Босна и Херцеговина

Дамир Милићевич

Особена страна ли е Босна и Херцеговина?

За съжаление, Босна и Херцеговина е много особена страна, което до голяма степен е резултат от четиригодишната война. Босна все още е:

1. Следвоенна страна, в която още не е завършил процесът на умиротворяване и връщане на бежанците.

2. Следвоенна страна, в която все още не е завършил процесът на възстановяване.

3. Страна в преход, в която има конфликт между новата правно-политическа система и предишната (от времето на социализма).

4. Страна в преход, където протичат редица много комплексни процеси:

- ✓ демократизация;
- ✓ приватизация;
- ✓ преминаване към открита пазарна икономика;
- ✓ икономическо възстановяване и др.

5 Страна под надзор и контрол на международната общност.

6. Страна с много комплексна структура, сложно управление и структура на публичната администрация с различни

модели в отделните звена.

Местното управление в Босна и Херцеговина – институционална рамка

Системата на децентрализация на властта се разви в съответствие със социалното и икономическото развитие в света. Тя е изградена върху принципа на субсидиарността, при който държавата прехвърля компетентност на по-ниско равнище на управление заедно с правото да се вземат решения в сферата на предоставената компетентност. Публичните проблеми се решават на по-ниското равнище на управление, по-близо до гражданите и в техен интерес. В Европейския съюз този принцип се прилага като основен принцип на Европейската харта за местно управление (Страсбург, 15 октомври 1985 год.), приета от мнозинството европейски страни с цел да се хармонизира позицията и ролята на местното управление във всички тях.

Следвайки европейския модел, Федерацията Босна и Херцеговина (която ратифицира Европейската харта през 1994 год.) и Република Сръбска възприеха концепцията за местно управление и я поставиха върху следните принципи:

- ✓ правото да се поставяват някои публични дела според предписанията на Конституцията и законите;
- ✓ избор на представително тяло (съвет или събрание), съставено от лица, избрани в свободни и честни избори при тайно гласуване;
- ✓ право на осъществяване на свои собствени инициативи и провеждане на стопански дейности, които не са изключени от тяхната компетентност;
- ✓ пълни и изключителни права, прехвърлени на местните власти, които могат да бъдат ограничавани и отнемани само чрез закон;
- ✓ право да се определя собствената вътрешна структура в съответствие със закона;
- ✓ право да се управляват фондовете, събрани от местни данъци и такси, и независимост при определяне на размера им;

- ✓ определен от Конституцията и закона контрол, чрез който се осигуряват конституционността и законността;
- ✓ осигуряване правна защита на принципите на местно управление;
- ✓ право на местните органи да се сдружават в интерес на задоволяването на общи потребности.

Правната уредба на местното самоуправление на нашата територия започна след войната със съществени правни актове: Конституциите на Босна и Херцеговина и на Република Сръбска, както и федералната конституция, които обаче не предписваха достатъчно последователно концепцията за местното управление. Само конституциите на някои кантиони във Федерацията и законът за местното управление във федерацията (септември 1995 г.), законите за местното самоуправление в някои кантиони и законът за местно самоуправление в Република Сръбска (декември 1999 г.) предписват правилата на местното управление в общината и в града, начина и условията на тяхното създаване, техните органи, финансиране и взаимоотношения с по-висшите органи.

Местното управление в Република Сръбска е едностепенно и еднотипно, а гражданите се радват на известна свобода и самостоятелност при упражняване на някои видове бизнес, на права и задължения. Общината е натоварена с така наечените основни въпроси, с дейност, свързана с непосредствените интереси на гражданите, а републиката има право да прехвърля някои задължения на общинско равнище. Що се отнася до финансирането, някои фондове могат да се нарекат основни: общинските фондове и данъците и таксите, събирани от общината в размер, определян от общината, но в съответствие с нормите на закона и компетентността, прехвърлена от републиканско равнище.

Органи на общината са събранието, кметът и общинската администрация. Организацията на местната администрация се регулира от Кодекса на правилата, която съдържа основните

принципи на организацията на местното управление (април 2000 г.)

- От анализа на законодателната и изпълнителната власт в общините на Република Сръбска произтичат следните изводи:
- ✓ общинските съветници и кметът се избират пряко от гражданите за срок от 4 години, с което се осъществява правото на гражданите на самоуправление на местно равнище;
 - ✓ законодателната власт е концентрирана на равнището на цялото – Република Сръбска; законодателната власт на местно равнище, осъществявана от общинския съвет, като принцип е много ограничена, обусловена от предоставената компетентност и се отнася до приемане на наредби, актове, планове и програми в съответствие със закона;
 - ✓ основни инструменти на икономическото развитие като данъчна система, банкова система, мита, икономическа политика, механизми на плащания и контрол са концентрирани на републиканско равнище и общинската администрация почти няма влияние върху тяхното определяне и функциониране;
 - ✓ всяка община може да създаде своя собствена административна рамка въз основа на закона; административната рамка осигурява възможността на изпълнителната власт в общината да осъществява политиката на всички равнища, в съответствие с решенията на съвета и със закона; общините, обаче, не реализират изцяло своята компетентност и възможности по тази линия;
 - ✓ общините в Република Сръбска не са независими при организиране на общинската администрация, тъй като всички въпроси са регулирани в детайли в споменатия Кодекс за правилата;
 - ✓ практиката показва, че критерият на принадлежност към част от населението не може да бъде достатъчен за организиране на общинското управление, тъй като се изисква ефективно управление и реализация на правата и задълженията на всички граждани;
 - ✓ макар че мнозинството от общините в Република Сръбска

не организират своята работа изцяло в съответствие с Кодекса за правилата, централистият подход при организиране на местното управление се оказва незадоволителен, той е повече пречка, отколкото подкрепа за местното самоуправление;

- ✓ независимостта на общините намира израз в част от компетентността и в общинските приходи, определяни и контролирани от самите тях;
- ✓ отношенията между републиканските и местните органи трябва да се изграждат върху споделена информация и сътрудничество, но това не става изцяло на практика;
- ✓ правителството на Република Сръбска има специфичен начин на контрол върху местното самоуправление, тъй като може да спира приложението на актовете му, ако прецени, че са неконституционни и незаконни, или, ако е отнесло този въпрос до Конституционния съд; правителството може също така, в някои случаи, да поведе процедура за отстраняване на кмета на дадена община;
- ✓ Националното събрание на Република Сръбска може да разпусне общински съвет, ако за продължителен период от време местната администрация не изпълнява задълженията си.

Законодателството на Федерация Босна и Херцеговина е създадо местното самоуправление като трето равнище на властта, най-близкото до гражданите. Федерацията е определила и разделила компетенциите както следва:

- ✓ изключителна компетентност на Федерацията;
- ✓ смесена компетентност, упражнявана заедно или поотделно от Федерацията и кантоните, или упражнявана от кантоните и координирана от федералните власти;
- ✓ въпроси под юрисдикцията на кантоните.

Всеки кантон регулира чрез свой закон юрисдикцията на общините в полето на самоуправлението, както и прехвърлените правомощия от кантонална или федерална юрисдикция към общинското равнище. Що се отнася до финансирането на об-

щините, предвидено е те да създават фондове от собствени източници, от субсидии от федералния бюджет за прехвърлената компетентност, както и от част от основните приходи на кантона, събирани на общинско равнище. Местните органи във Федерацията са общинският съвет, кметът и общинската администрация. Законите на Федерацията не съдържат критерии за организиране на общинската администрация и затова общините се различават в това отношение.

От анализа на местното самоуправление във Федерацията могат да се направят следните заключения:

1. Съветниците и кметовете се избират пряко от гражданите за срок от две години.

2. Законодателната власт е разделена на две равнища – федерално и кантонално, с което е създадена силна, централизирана власт в кантона, непосредствено над общинското равнище.

3. Кантоналните власти много често изземват компетентности на общините, засягайки техни права и собственост, и застрашавайки гарантираната (провъзгласената) им автономия.

4. В процеса на формиране на общините има големи трудности при определяне на положението, юрисдикцията и организационната им структура.

5. Макар че липсата на критерий за организиране на общинска администрация би следвало да е предимство с оглед на възможностите за независимост и за отчитане на индивидуалната специфика на общините, местните условия и потребности, изискванията за ефикасна администрация и ефективно осъществяване на правата, прекалено големите различия при организиране на общините са по-скоро недостатък, отколкото предимство.

6. Практиката показва също така, че не се зачита конституционната позиция на общината и нейната автономност, свързана с финансовите ресурси, както и правото на общинската администрация да регулира данъчните и други приходи.

7. Федералните служби, установени в общините, събират данъците и разпределят бюджетните ресурси по общини, въз основа на решения на кантоналното правителство. Това не зависи от потребностите на местното население, а много често – от отношенията с общинската администрация и от политически структури, които управляват дадена община.

8. Основните инструменти за икономическо развитие във Федерацията като данъци, банкова система, митнически тарифи, икономическа политика и механизми за плащания и контрол са концентрирани на кантонално равнище и общинската администрация почти няма влияние върху тях.

9. Отношенията между кантонални и общински органи трябва да се изграждат върху принципите на сътрудничество, споделяне на знания и опит, експертна помощ, съвместни акции и пр., но на практика не става така.

10. Отговорният кантонален орган има правото да предотврати изпълнението на акт, който нарушава Конституцията и законите.

Във всички други страни, създадени след разпадането на Югославия, беше изоставен предишният модел на общини като самоуправляващи се и основни социално-политически единици, с цел да се приложи нов тип местно самоуправление с общини като основни териториални единици.

Босна и Херцеговина, подобно на другите страни от бивша Югославия, се присъедини към европейската тенденция на демократизация и изграждане на местното самоуправление като централна ценност на Конституцията. За тази цел беше създа-

дена законовата основа. Но гарантирането на местното самоуправление на практика е дългосрочен процес, който все още се сблъсква с проблеми и препятствия. Затова може да се каже, че принципите на Европейската харта предстои да се положат и процесът на функциониране на местното самоуправление най-вероятно ще претърпи нови промени и адаптация.

И двата модела на местно самоуправление приложени в Босна и Херцеговина, макар и много сходни, имат своите предимства, недостатъци и проблеми: недостатъчна автономност на местното самоуправление, което оказва влияние върху нормалното му функциониране.

Къде е участието на гражданите в Босна и Херцеговина

Ще покажем гражданското участие в местното управление чрез резултатите от изследване, проведено през 2000 год. в 4 общини на Босна и Херцеговина.

В първата извадка бяха включени служители от местното управление, представители на онези, които извършват услуги на населението. Втората извадка трябваше да представи ползвателите на услуги в три категории – граждани, частен сектор и неправителствени организации.

Резултатите от първата извадка показаха следните основни оценки за проблемите на местното управление:

1. ефективност на услугите – недостатъчна база (78%), наследени навици (58,5%), сложна процедура на обслужване (75,6%), незадоволителна законова база (53,7%), прекалено голям брой чиновници (70,7%);

2. прозрачност на вземането на решения – само частично (51,2%), недостатъчна (39%), ограничени възможности за гражданско участие (43,3%);

3. отговорност за вземане и изпълнение на решенията – рядко се търси отговорност (56,1%), частична отговорност (46,3%), никакви санкции (29,3%);

4. сътрудничество с по-висшите държавни институции – частично (46,3%), много слабо (46,3%).

Резултатите от извадката на ползвателите на услуги показваха следните оценки за:

1. процедурите за получаване на административни услуги – сложни (69,6%), тромави (62,8%), изтощителни (55%);

2. участие на гражданите във вземането на решения – няма такава възможност (46,1%), недостатъчна възможност (31,4%); мнозинството (85,9%) смята, че чрез събрания и референдуми не са решавани въобще въпроси на публичните услуги, на осигуряването на финансови средства, на начина на ползване и управление на услугите;

3. знание за формите на пряко участие – мнозинството (50,8%) е само частично информирано;

4. различно третиране на ползвателите – 48,7% смятат, че има различно отношение.

След проучването бяха организирани два семинара за изясняване на очерталите се проблеми. Почти всички участници в семинарите бяха на мнение, че ефективността на местното управление може и трябва да се подобри съществено. Основните проблеми бяха обобщени по следния начин:

1. Човешки ресурси

- ✓ неквалифициран персонал;
- ✓ липса на внимание към нуждите на гражданите;
- ✓ раздута администрация;
- ✓ ниска мотивация;
- ✓ бюрократичен менталитет.

2. Технически и финансови въпроси

- ✓ недостатъчно оборудване и технически средства;
- ✓ слабо развитите информационна система;
- ✓ липса на финансови ресурси и недостатъчни приходи в резултат на неблагоприятното разпределение на бюджетните

- фондове между по-високото равнище и общините, много слаб поток на бюджетни приходи от горното равнище;
- ✓ прекален надзор от по-високите равнища;
- ✓ голям разрыв между финансови потребности и приходи;
- ✓ неразвита система за управление на финансите.

3. Организационни въпроси

- ✓ сложни процедури, много от тях – от преди военната система;
- ✓ слабо влияние на местното управление при определяне на процедурите;
- ✓ липса на координация между службите;
- ✓ неразвита система на стандартизация на длъжностите;
- ✓ неразвита система на стимули;
- ✓ неразвита система от стандарти за ефективен труд.

4. Прозрачност

- ✓ на практика никой не е доволен от прозрачността на местното управление;
- ✓ ниско равнище на прилагане критериите за прозрачност (само публични сесии, местни медии и формални публични дискусии);
- ✓ неизползване и недооценка на публичните предложения.

5. Участие

- ✓ слабо участие на гражданите и на заинтересованите групи във вземането на решения;
- ✓ гражданското участие – сведено до изборите;
- ✓ наследените от миналото форми не работят както трябва;
- ✓ липса на ясни правила за публични дискусии;
- ✓ непознаване от гражданите на своите права
- ✓ непълноценно представителство на заинтересованите групи и местните общности в общинските съвети;
- ✓ избирателна система, която фаворизира интересите на политическите партии, а не на общностите, групите по интереси и гражданите;
- ✓ непознаване на модерните методи, системи и технологии на

гражданско участие.

6. Отговорност за вземането и изпълнението на решенията

- ✓ ниско равнище на отговорност;
- ✓ липса на система за обратна връзка и контрол;
- ✓ липса на мрежа от професионални стандарти и критерии за ефективност;
- ✓ почти всичко е политизирано или може да бъде политизирано;
- ✓ лишаването на кметовете от важни правомощия и отговорност чрез участието на политическите партии.

Второто проучване на положението в 10 общини през 2001 г. върху приложението на принципите за добро управление показва, че общините в Босна и Херцеговина са на половината разстояние от приложението на тези принципи. Най-лоши са резултатите, свързани с гражданското участие.

Какво може да се направи?

Жизнено важни са по-нататъшните действия за издигане ролята на гражданите в местните общности чрез участие. Това означава:

- ✓ засилване на мотивирането и капацитета на местните неправителствени организации и други заинтересовани групи, с оглед на извадата и защитата на реалните потребности и интереси на общностите;
- ✓ оказване на подкрепа за създаване на организации, публични компании, различни форми на обучение, работни групи за решаване на някои местни проблеми и др.;
- ✓ предефиниране ролята на местните общности и на разпределението на средствата, необходими за изпълнение на задачите на местното управление;
- ✓ въвеждане на нови форми на гражданско участие (чрез използване на добрия опит).

В Босна и Херцеговина има някои модели и добър опит при подобряване на гражданското участие като:

- 1. комитети за местно развитие** (от служители, експерти и съветници), които изясняват приоритетите на общините;
- 2. местни икономически форуми** (от представители на бизнеса и местни служители), които осигуряват публично-частно партньорство за икономическо развитие;
- 3. граждански комитети** (от кмета, служители и представители на гражданството);
- 4. екипи за промени**, които работят върху **вижданията за стратегическите цели на общината;**
- 5. изграждане на капацитета за добро управление;**
- 6. работа върху промени в избирателната система за общинските съвети.**

Това са едни от най-важните задачи, изпълнението на които ще доведе до реално представителство и участие на гражданите в структурите за демократично управление на местно равнище. Без такива промени всички други действия ще имат ограничено влияние върху участието на гражданите в местното управление.

**Местно самоуправление
и децентрализация**

Българска

Първо издание

Съставител и преводач
Проф. д-р Нора Ананиева

Редактор
Ненчо Хранов

Графичен дизайн и предпечат
Графимакс ООД

Формат 16/60/90
Печатни коли – 12