

Децентрализацията – демократична алтернатива на българското общество

проф. д.ик.н. Владимир Чуков

Степента на децентрализация в дадена държава отразява в много голяма степен нивото и характера на местната демокрация. Дори в откровено недемократичните държави (тоталитарни или авторитарни) се приема модел на управление, което „разпределя“ властта между централната и местната власт. Така на практика не може да се изработи универсална матрица на децентрализация, тъй като множество фактори от обективно и субективно естество влияят върху работещия вариант на баланс за разпределение на властовите правомощия между центъра и периферията.

Не случайно именно с формализирането на демократичната държава чрез легитимирането на теорията на разделението на властите през XVIII век се регистрира „експлозията“ на присъствието на местната власт като участник във първоначалните парадигми на правовата държава. Това става възможно след идейния триумф на доктрините за „естественото право“ и „обществения договор“ в Европа. Преди да се наложи класическият вариант на законодателна, изпълнителна и съдебна власт чрез идеите и авторитета на френския юрист Шарл-Луи Монтескьо съществуват различни нюанси на разделението на властта. Така например един от видните идеолози на Френската революция Еманюели Сейес говори за „общинска власт“, която е равнопоставена с останалите, сред които са законодателната, изпълнителната и съдебната.⁴⁰ Великият английски мислител Джон Лок говори за „федерална власт“, въпреки че влага смисъл, несъответстващ на местна власт.⁴¹ Все пак през тази епоха, когато се разпада европейският абсолютизъм, се заражда федерализмът като легитимно социално-политическо течение с конкретни административни очертания. То придобива своя профил в многообразието на европейската демократична представа и се материализира на Стария континент в политически системи, вариращи от „хлабавата“ конфедерация до „стегнатите“ унитарни децентрализирани държави.

Децентрализацията е инструмент за доближаването на властта към гражданите – предоставянето на услуги, по-ефективно използване на природните и материални ресурси и най-важното пряка покана за участие в ежедневното взимане на политическо решение. Практически то е вид продължение на висшата форма на демокрация в една държава, а именно – референдума. Колкото една държава е по-близо до своята национална формула за децентрализация, толкова по-близо е тя до своята оптимална демократична матрица. Всъщност не става въпрос за мисловна „картонена кутия“ или някаква фикция, а за реален гарант за ускорено икономическо развитие и висок жизнен стандарт. Ако погледнем съотношението между централизирани и децентрализирани държави в Европа, ще открием, че именно втората група се радват на добро благосъстояние на своите граждани. Не става въпрос дори за държави с федерална структура или за унитарна регионализирана такава, а за унитарна децентрализирана структура – Дания (като изключим Гренландия),⁴² Чехия, Гърция и други. Става въпрос за повече от едно ниво на самоуправление и без области с автономен статут, получен благодарение на

⁴⁰ Histoire des idées politiques après 1789, Maitrise en droit, Formation continue 2003/2004, p. 41.

⁴¹ Laslett, P., Introduction: Locke and Hobbes. Two Treatises of Government, Cambridge University Press, 1988, p. 68.

⁴² Self-Rule Introduced in Greenland, BBC news, 21 June 2009.

определени исторически, религиозни или езикови особености. Там се оформят специални териториално-административни общности. Такива са случаите в Испания и Великобритания.

Големият въпрос е каква е българската формула на децентрализация, търсена и експериментирана по време на Третата българска държава. Интересното е, че от Освобождението досега се редуват 2 и 3-степенно ниво на местно управление. Първоначално временното руско управление въвежда губерниите по руски образец, но запазва по-малките териториално-административни структури, наследени от османско време. Всъщност става единствено преименуване на самите единици, а именно санджаците стават губернии, казите – окръзи, нахиите – волости или околии, беледиетата и меджлисите – общини (градски и селски). До сключването на Санстефанския мирен договор на 3 март 1878 г. България има 8 губернии с 56 окръга. След промените от Берлинския договор (13 юли 1878) в страната има вече 7 губернии с 47 окръга, от които 5 губернии с 33 окръга в Северна България (в това число и Джумайския окръг, който по-късно е предаден на Османската империя) и 2 губернии с 14 окръга в Южна България.

През периода 1879-1885 в България се въвеждат окръжията и департаментите. Според Органическият устав на Източна Румелия, областта се дели в административно отношение на 6 департамента и 28 кантона (околии). В същото време в княжество България се създават 21 окръжия. Със съответните нормативни промени департаментите се премахват и до 1901 г. остават само окръжията. Те са 23 на брой.

Поредната радикална административно-териториална реформа в страната се провежда през 1901 г. Тогава с Указ № 236 от 16 май 1901 г. е обнародван Закон за административното деление територията на държавата (приет от XI-тото обикновено народно събрание на 4 май 1901 г.), отменящ Закона за административното деление територията на Княжеството от 28 юли 1882 г. Според новата правна норма България е структурирана на 12 области, 71 околии и общини. На практика през това време се утвърждава областта като основна териториално-административна единица.

През следващия трийсет годишен период 1919-1949 г. областта продължава да е водещата териториално-административна структура. Ръководителите на военния преврат през 1934 г. провеждат цялостна административно-териториална реформа, като съществуващите окръзи са обединени в нови 7 области. Този период се счита за една от кулминациите на централизираната българска държава. Тогава се преименуват и множество населени места и топоними. Само година по-късно областите стават 10, а през 1941 те са вече 11. Това става след присъединяването на Македония и Беломорска Тракия към Княжество България.

През периода 1949 – 1950 България въвежда окръзите. С Указ № 794 от 24 септември 1949 г. страната е разделена на 14 окръга, обхващащи 101 околии. През 1959 г. се прави поредната административна реформа и България е разделена на 28 окръга. През 1987 г. тогавашната управляваща БКП за пореден път окрупнява териториално-административните общности и окръзите са заменени от 9 области. Интересното в случая е, че за областни центрове са избрани относително по-малки и по-слабо развити населени места като Разград, Михайловград, Ловеч и Хасково, за сметка на по-населените Плевен, Русе или Враца. През 1990 г. все пак Разград не „издържа“ на конкуренцията на Русе и областният център е преместен в крайдунавския град. София – град остава самостоятелна областна структура.

През 1998 г. правителството на Иван Костов възстановява старата административна структура, следваща схемата на 28-те окръга. С указ №1 от 5.01.1999 г. се утвърждават настоящите граници на области, окръзи и общини. Настоящо действащият закон за административно-териториалното устройство на Р България е приет през 14 юли 1995 г., но е изменян и допълван нееднократно.

Последната поправка е приета на 2 декември 2011 г. Множество са факторите, които карат правителството на този министър-председател да се върне към подобен модел на местно самоуправление. Всъщност именно то стои в основата на силната централизация на настоящата административна структура на Р България. С течение на времето все по-малко стават териториално-административните общности, които избират своя управител. През 2012 г. управляващата партия ГЕРБ премахва изборът на районните кметове в големите населени места (София, Пловдив, Варна и Бургас) и ги подмени с назначаеми.

Голямата беда на България е, че тя винаги е била централизирана държава с определени нюанси през отделните периоди. Основната причина е, че вследствие на войните и няколкото национални катастрофи множество територии, населени с етнически българи, остават извън националната територия и чувството за национално самосъхранение е силно развито. Разделението на Княжество България и Източна Ромелия и множеството откъснати от България територии спомагат държавността да превърне силно централизираната административна структура в своеобразна самоимунизация, т.е. пречка за понататъшно разпадане на българските етнически територии. Неслучайно девизът на България е „Съединението прави силата“. Той обаче е необходимо да бъде отнесен към една конкретна историческа епоха. Въпросът е, че този девиз генерира определена държавнообразуваща инерция, която в условията на членство на нашата страна в Европейския съюз е необходимо да получи адекватна интерпретация. Формира се някакъв национален комплекс, който се доказва и от постоянното твърдение на общественото съзнание, че България е „малка страна“. Това е аргумент, който много често се изтъква при спирането на някои по-амбициозни проекти или дори за мотивирането на получени отрицателни социално-икономически резултати. Всъщност България е от ранга на една средна по големина държава по отношение на нейната територия. Така например тя е единайсета от общо 27 по този показател сред страните – членки на Европейския съюз. Паралелно с това е 105-та сред 193-те страни-членки на Организацията на обединените нации.⁴³ Това показва, че Р България е в т.нар. „златна среда“ и е средно голяма по този показател.

Според един от водещите експерти в областта на децентрализацията у нас инж. Алеко Джилдов сагата с децентрализацията на регионално ниво започна още през 1991 г. с приемането на новата Конституция на Република България и на Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/. Конституцията установява двустепенен модел и определя общините като основни нива на самоуправление и възможността със закон да бъдат създавани други нива на самоуправление.⁴⁴ Това е първата българска основна норма, при която не е задължително второто ниво на местно управление. Това представлява категорично „дезертьорство“ от реалностите в Европа и света. Сега действащата конституция е тържествено на антидецентрализацията и респективно тя се явява основната пречка за разширяването на демокрацията именно в този сектор на реформата. Все пак през 2007 г. бе разработен стратегически доклад за въвеждането на второто ниво на местно управление в Р България. Той е резултат от дългогодишните усилия на Съвета за административна реформа към Министерски съвет.⁴⁵ За съжаление, на този етап всичко остава в сферата на пожеланията и волунтаризма на управляващата политическа партия. Няколко акта са необходими, за да се въведе

⁴³ CIA, worldfact book, Bulgaria, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bu.html>

⁴⁴ Джилдов, Ал., Сагата децентрализация на регионално ниво, АТУМС, Доклади и проучвания, <http://www.mrrb.government.bg/index.php?lang=bg&do=atums&type=69&id=4>

⁴⁵ Пак там.

второ ниво на местно управление. Всички те са детайлно разработени от въпросния орган.

1. Провеждането на административна реформа по посока на окрупняването на областите. Изработени са няколко варианта, но два от тях имат предимства с оглед постигането на най-добри социално-икономически резултати. На първо място е съвпадането на бъдещите области с вече действащите шест райони за планиране. Те са респективно Югозападният, Северозападният, Централният северен, Североизточният, Югоизточният и Централният южен. Ако обаче те се превърнат в реално функциониращи области техните центрове би следвало да бъдат София, Видин, Пловдив, Бургас, Варна и Русе. За отбелязване е фактът, че ЕС възприема българското административно деление именно чрез въпросните райони за планиране. По-късно границите на някои от тях са променени според изискванията на Евростат, тъй като в тях трябва да живеят между 800 000 и 3 милиона души. Вторият вариант е областите да станат 12 като предходните бъдат разделени на две. В някои от анализите дори тази административна структура се сочи като по-подходяща, заради възможността да се изгради по-гъвкава администрация и най-вече заради възможни търкания между отделните бивши областни центрове.

2. Избор на областен управител и на областен съвет. Става въпрос за политическа децентрализация. Това е ключов момент при прилагането на второто ниво на местно управление. Това е практически начинът за разширяването на демокрацията в държавата. Идеята е политическите партии да се състезават за формирането на мнозинството в областния парламент, наречен съвет. По този начин редица от правомощията на националния парламент се прехвърлят към областния. Нещо повече, силните сблъсъци и противоборства в националния законодателен орган ще намалеят, тъй като част от проблемите ще се пренасочат в друга институционална плоскост. Така ще се стимулира намаляването на поляризацията и политизацията в обществото, процеси, които затормозяват взимането на адекватно и ефективно политическо решение. Ако приложим теорията на игрите във вътрешнополитически план, то сега вътрешнополитическото решение в България е производно на волята на един сложно конструиран законодателен орган, по силата на обстоятелството, че държавата ни е парламентарна република. Областните парламенти ще предложат управленчески комбинации на политически играчи, които трудно биха могли да се експериментират в условията на големия законодателен орган. Всичко това ще разшири и ще допринесе за обогатяването на политическия мениджмънт у нас.

3. Много важен, ключов момент е прецизирането на функциите на областния управител. Това е административната децентрализация. Става въпрос за определянето на услугите, които ще бъдат делегирани на второто ниво на управление, което ще получи същата степен на легитимност, както и тази на националния парламент. За целта екипът на Центъра по публична администрация при Нов български университет е проучил опита на пет европейски страни със сходно административно териториално устройство: Холандия, Дания, Гърция, Чехия и Словакия.⁴⁶ Експертите предлагат варианти на решения за правомощията по предоставянето и управлението на услуги, които могат да бъдат поверени на евентуалното бъдещо второ ниво на самоуправление в България в следните области:

- Вътрешен ред и сигурност;
- Образование;
- Здравеопазване;

⁴⁶ Разработване на варианти на обхвата на услугите, които могат да бъдат предоставени най-ефективно на второ ниво на самоуправление, Портал за децентрализация, http://self.government.bg/decentralization_counsel/analytic_reports/?id=64.

- Социална политика;
- Жилищно строителство
- Екология и устройство на територията;
- Спорт и култура;
- Икономически услуги.

На практика всички сектори на вътрешната политика могат да бъдат „иззети“ от централната изпълнителна власт и поверени на легитимно избраната областна управа. Така ще се получи едно регионално правителство, което е достатъчно легитимно след излъчването му от избирателите в дадената област.

4. Изключително важна предпоставка за реализирането на децентрализацията на второ ниво на управление е финансовото обезпечаване на дейностите на областната управа. На практика става въпрос за съпътстващата задължителна фискална децентрализация. Тя е много важен компонент от цялостния процес на децентрализация в държавата. Нещо повече, експертът доц. д-р Румен Брусарски от УНСС ги обвързва в своеобразен „железен триъгълник“, лансирайки своя собствена теза по този въпрос на базата на опита на други страни и постигнатия ефект от нея.⁴⁷ В рамките на приетата през 1991 г. конституция този акт е невъзможен. Все пак не е необходимо да бъде приемана изцяло нова основна норма. Достатъчно е да се добави съответен текст, който да позволява на общинските власти да събират част от данъците на физическите и юридическите лица. Въпрос на прецизиране е какъв дял от общите постъпления ще бъдат пренасочени към регионите за сметка на републиканския бюджет. Редица експерти сочат, че за България е добре делът да бъде около 60-80%. Ако това стане, в нашата страна ще бъде избегната своеобразната „диктатура на финансовия министър“, който на този етап използвайки бюджетния инструментариум се опитва да се меси в несвойствени за него секторни политики. Повече от очевиден е примерът с настоящия финансов министър, който необосновано директно интервенира в сферата на образованието, здравеопазването, културата и други. Той изтъква, че даденият сектор не е реформиран и затова по негова преценка преустановява държавното финансиране.

Реалната децентрализация ще има конкретни положителни политико-икономически последици за нашата страна. Става въпрос за гореизложените конкретни стъпки, а не за деконцентрацията, която се осъществява от настоящето правителство. Изнасянето на отделни структурни звена (туризъм в Пловдив, предложение за митниците в Плевен и т.н.) извън София по същество не представлява децентрализация. Най-важният резултат ще е спирането на пренаселването на столицата, в която вече почти всеки четвърти български гражданин живее или работи. Респективно ще се стимулира преустановяването на обезлюдяването на периферните региони, чиито население, данъчни постъпления и потенциални чуждестранни инвестиции се изсмукват от София. Националната статистика отчита, че между 75 и 80% от чуждестранният инвестиционен поток се насочва именно в столицата. В цели 183 села в България обаче не живее нито един човек, сочат данни на Националния статистически институт за миналата година. Около една шеста от селата у нас трябва да бъдат закрити. Те не отговарят на изискванията в закона за административно-териториалното устройство, според който, за да се води едно място като населено, то трябва да има поне един жител и собствено землище.⁴⁸

Много важно за родното стопанство е съживяването на окупнените области. В началото децентрализацията ще превърне „дишащите региони“ в реални

⁴⁷ Брусарски, Р., Количествени показатели на фискалната децентрализация, АТУМС, Доклади и проучвания, <http://www.mrbf.government.bg/index.php?lang=bg&do=atums&type=69&id=4>

⁴⁸ Една шеста от селата у нас трябва да бъдат закрити, Data.bg, 2.09.2012, <http://news.data.bg/2/bulgaria/>

политически, а впоследствие и икономически центрове на страната. Необходимо е да се формират равностойни условия за работа, образование, здравеопазване и културен живот във всички области чрез приета с обществен консенсус програма за приоритетно развитие на малките и средни населени места за сметка на пренаселените големи агломерации.

Пряка последица от децентрализацията на областно равнище ще е превръщането на малките и средни населени места в привлекателно място за живеене. Това означава, че освен близост до природата и по-природосъобразен начин на живот, те трябва да разполагат със съвременни средства за комуникация с всички или почти всички социално-културни блага, с които разполагат жителите на големите градове. Ако на този етап централната изпълнителна власт не прави това, превръщайки отделни райони в гето (например Северозападния район, който от самото влизане на България в ЕС през 2007 г. е най-бедният в целия съюз)⁴⁹ областните управи ще бъдат принудени от местните избиратели да формират средносрочни и дългосрочни държавни политики с такава насоченост.

Децентрализацията в България не е панацея за разрешаването на натрупаните икономически, социални и политически проблеми. Тя обаче е една от задачите, които задължително трябва да бъдат решени и то в най-близко време. Според немския експерт проф. Херман Корея Диаз децентрализацията ще стимулира силната връзка между властта и обществото в България.⁵⁰ Изтече времето, в което политическите фактори, когато са в опозиция говорят охотно за децентрализация, а когато влязат във властта бързо забравят за нея. Много по-лесно е да се управлява чрез силна ръка и назначаеми представители в местната власт, а по-трудно е центърът да се съобразява с местни политици, чиято легитимност е същата както тази на законодателната и изпълнителната власт в София. В конкретния случай вече не става въпрос за директива на ЕС (тя трябваше да бъде приложена още през 2010 г.), а крайна необходимост за повишаването на жизнения стандарт в регионите на България. Лансирането на идеята за „регионална минимална заплата“⁵¹, както и тази за назначаването на „министър за Северозападна България“⁵² е единствено признак на безсилие и нежеланието да се приложи децентрализацията на областно равнище.

За контакти:

Проф. д.ик.н. Владимир Чуков, кат. Европеистика, Русенски университет „Ангел Кънчев“, e-mail: vlachu1@gmail.com

Докладът е рецензиран

⁴⁹ Българският Северозападен район е най-беден в Европейския съюз с 28 на сто от средния за ЕС брутен вътрешен продукт (БВП) на човек. За повече информация виж: Северозападният регион на България - най-беден в ЕС, Economy News.bg, 25.02.2011, <http://www.economynews.bg/%D181-news16885.html>

⁵⁰ Диаз, Х. К., Децентрализацията в България: Обща оценка и препоръки, АТУМС - Доклади и проучвания, <http://www.mrrb.government.bg/index.php?lang=bg&do=atums&type=69&id=4>

⁵¹ Минималната заплата може да се определя на регионален признак, Капитал, 5.10.2012, http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2012/10/05/1920149_minimalnata_zaplata_moje_da_se_opredelia_na_regionalen/

⁵² Кунева иска министър за Северозападна България, медианул, 22.10.2012, <http://www.mediapool.bg/%news198655.html>