



This project is funded
by the European Union.



This project is funded
by the European Union.



РЕФОРМАТА НА ОБЛАСТНОТО НИВО НА УПРАВЛЕНИЕ

ТУИНИНГ ПРОЕКТ

септември 2009 г.
Авторско право:
Министерския съвет на
Република България

«Укрепване на капацитета на структурите на българското
правителство за мониторинг и анализ на основни политики
и разработване на съгласувани стратегически решения»

Съдържанието на тази книга не представлява
непременно официалната позиция на Европейския съюз

www.twinning-govbg.eu



This project is funded
by the European Union.

ТУИНИНГ ПРОЕКТ BG 2006/ІВ/ОТ/01

*«Укрепване на капацитета на структурите на
българското правителство
за мониторинг и анализ на основни политики и
разработване
на съгласувани стратегически решения »*

МАТЕРИАЛИ ЗА ДИСКУСИЯ ЗА РЕФОРМАТА НА ОБЛАСТНОТО НИВО НА УПРАВЛЕНИЕ

София, 2009 г.

Предисловие

В рамките на програма ФАР на Европейския съюз България е бенефициент на туининг проект, който има за цел да подпомогне България в продължаващите ѝ действия за изграждане на модерна и ефективна държавна администрация. Партньори по туининг проекта са правителствата на Република Франция (Национално училище по администрация) и Литва (Министерски съвет на Република Литва). Националната агенция за устройство и конкурентноспособност на териториите оказва съдействие за осъществяването на програмата.

Компонент 2 на този туининг проект бе съсредоточен върху подкрепа на областните администрации, ръководство и координиране при разработване на политики на централно и регионално ниво и установяване на ефективна система за получаване на обратна връзка от областните администрации за влиянието на националните политики върху развитието на областите.

С оглед установяване на трудностите, които могат да възникнат при взаимодействието на териториалните звена на централната администрация, отговарящи за изпълнението на проекти на местно ниво, и да се предложат решения, които да могат да подобрят координацията на административните служби и ефективността на държавната администрация бяха реализирани пет пилотни инициативи:

- Пилотна инициатива в област Велико Търново “Заедно срещу насилието”, насочена към координация и ефективно партньорство между държавните институции за изграждане на устойчива и функционална държавна политика на областно ниво за превенция на насилието над деца. Изготвена беше Харта за взаимодействие между институциите, работещи с деца на регионално и местно ниво в област Велико Търново;
- Пилотна инициатива в област Добрич “Зелената мрежа на Добруджа” за изграждане на регионална комплексна мултимедийна система за развитие на партньорства и повишаване осведомеността на обществото. Изготвен беше Регионален екологичен WEB-портал;
- Пилотна инициатива в област Плевен “Образование и спорт за европейско бъдеще на децата от област Плевен”, насочена към подобряване на координацията на областно ниво при провеждане на държавната политика в областта на образованието и спорта. Разработена беше областна програма за развитие на извънкласната и извънучилищна спортна дейност;
- Пилотна инициатива в област Смолян “Взаимодействие и сътрудничество за подобряване на прилагането на здравната политика към децата в област Смолян”, насочена към подобряване на координацията на областно ниво при прилагането на здравната политика за децата и учениците. Разработена беше Програма за здравно образование в детските градини и училища в областта;
- Пилотна инициатива в област Стара Загора, насочена към подобряване на междуведомствената координация в хоризонтална и вертикална линия при прилагането на политиката по опазване на здравето на населението от замърсяването на околната среда.

Първите два доклада, поместени в това издание, са изготвени въз основа на опита и със съдействието на експертите, участвали в реализацията на пилотните инициативи в петте пилотни области.

- Пилотна инициатива в Добрич: Марк Абади, Мари-Пиер Шалеа и Франсис Жиора;
- Пилотна инициатива в Велико Търново: Жан Амброджиани, Аксел Брауер, Франсис Жиора;
- Пилотна инициатива в Смолян: Пиер Блан, Ан Азам - Прадей;
- Пилотна инициатива в Плевен: Лионел Риму и Жан-Пиер Шрьодер;
- Пилотна инициатива в Стара Загора: Полет Помие и Пиер Калза

Компонент 3 на този туининг проект бе фокусиран върху координацията между централно, териториално и местно равнище при разработване и провеждане на политики.

Направен бе преглед на съществуващите механизми за координация на трите нива на управление, който обхваща областите Монтана, Варна, Габрово, Пловдив, Пазарджик.

Във вторите два доклада, поместени в изданието са дадени препоръки за подобряване на административния капацитет на регионално ниво за реализиране на националните политики по места и за създаване на информационна система за наблюдение на въздействието на тези политики върху териториите.

СЪДЪРЖАНИЕ

I.	Модернизиране на децентрализираната администрация в България.....	7
II.	Децентрализацията в България.....	51
III.	Подобряване на административния капацитет на регионално ниво в България.....	83
IV.	Обсерватория на териториите.....	97
Приложение:		
	Инструкция на министър-председателя на Република Франция за организацията на децентрализираната администрация.....	111

I

МОДЕРНИЗИРАНЕ НА ДЕКОНЦЕНТРИРАНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ

*Кзавие Живле
Алеко Джилджов
Патрик Нодингс*

Увод

През 1998 г. правителството на Република България стартира динамична политика за модернизиране на държавното управление и устойчиво развитие на държавната администрация, която да стимулира и икономическия и социалния напредък.

Като цяло мерките за институционално изграждане и развитие и новите механизми за стратегическо планиране и междуведомствено координиране бяха насочени предимно към централното ниво. Териториалната администрация, която по данни от Годишния доклад за изпълнението на Стратегията за децентрализация и на Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация през 2008 г. съставлява 68,9% от всички служители в структурите на държавната администрация остана встрани от фокуса на реформите.

Като резултат броят на териториалните звена на централната изпълнителна власт, както и делът на служителите в тях, продължават да нарастват. По отношение на съществуващите проблеми може да се обобщи:

- липсват механизми, осигуряващи взаимодействието и координацията между областния управител и териториалните звена. Областният управител не получава информация от министрите за техните политики в областта. Областните управители не играят роля в процеса на взаимоотношения и не получават достатъчно информация между министрите и техните териториални звена. Съществуващите информационни взаимодействия не позволяват да се създаде добавена стойност и да се измери въздействието на националните политики в областта.

- липсва координация между структурите на държавната администрация на областно ниво, което води до намаляване на ефективността на секторните политики;

- съществуващите на областно ниво консултативни съвети и комисии имат ниска ефективност;

- държавната администрация на местно ниво няма възможност да формира бюджет и да осъществява политика, съобразени с местните нужди;

- областният управител не се разпознава като отговарящ за предоставяните от държавата услуги в областта;

- съществуващата организация на държавната администрация на областно ниво не може да се приеме за добре функционираща. Областта е предимно географско понятие където националните политики се изпълняват самостоятелно от централните администрации;

- на регионално ниво в България няма орган, който да осъществява реална хоризонтална консолидация. Областният управител не е в състояние да има общо наблюдение за влиянието на европейските и българските политики и за начините за въздействие за постигане на синергия в ключовите области и адаптиране на политиките в регионалния контекст.

През 2006 г. Министерският съвет прие Стратегия за децентрализация. Новият стратегически подход към децентрализацията изисква тя да се осъществява взаимнообвързано с останалите реформи и процеси в страната, като специално следва да се акцентира върху обвързване на модернизацията на държавната администрация и изграждането на деконцентрираната администрация с процеса на децентрализация. В одобрения през м. юни 2009 г.

Годишен доклад за изпълнението на Стратегията за децентрализация правителството констатира, че изпълнението на Програмата в тази ѝ част се забавя, като предложенията за нормативни промени не намират по-нататъшно развитие.

Целта на настоящия доклад е въз основа на френският модел за организация на деконцентрираната държавна администрация да аргументира необходимостта от реформа, засягаща териториалните структури на държавната администрация и да представи стратегическите направления за тази реформа.

В раздел първи на доклада е представен френският модел на организация на териториалната администрация.

Втората част на доклада откроява проблемите в териториалната администрация в България и последствията от организацията ѝ в настоящия вид с обосновка защо е необходима териториална реформа.

Третата част съдържа предложения за реформи на организацията на държавните административни служби на териториално ниво, като целта е да се определи най-напред целесъобразният периметър за провеждане на териториалната политика, а след това и организацията на отношенията между централното и местното ниво на държавните административни структури, както и организацията на отношенията на държавата и административно-териториалните единици на местно самоуправление.

1. Френският модел на организация на децентрализираната администрация

Франция е унитарна държава, изградена в рамките на република с децентрализирана организация. Основните черти на териториалната държавна администрация във Франция са следните:

- Изключително устойчива във времето териториална структура
- Ключово действащо лице на държавата на териториално ниво: Префектът
- Винаги постепенно протичащо административно развитие

Силно организирани взаимоотношения между държавата и административно-териториалните единици на местно самоуправление на териториално ниво

1.1. Изключително устойчива във времето териториална структура

Департаментът е базисната единица на организацията на териториалната държавна администрация

Франция е разделена на 100 департамента, четири от които са отвъдморски, или 96 департамента се намират на територията на континентална Франция.

В континентална Франция средната площ на един департамент е 5 985 км². За сравнение, английските церемониални графства са средно 2,5 пъти по-малки, а средният американски окръг – 3,5 пъти по-малък.

По данни от преброяването от 1999 г. средното население на един департамент в континентална Франция е възлизало на 511 012 жители – или 21 пъти средното население на окръг в Съединените щати, но по-малко от две трети от това на едно церемониално графство в Англия.

Всеки департамент притежава административен център, където са съсредоточени неговите институции. Този административен център е обикновено най-големият град на територията на департамента.

Тази административна организация датира от много отдавна :

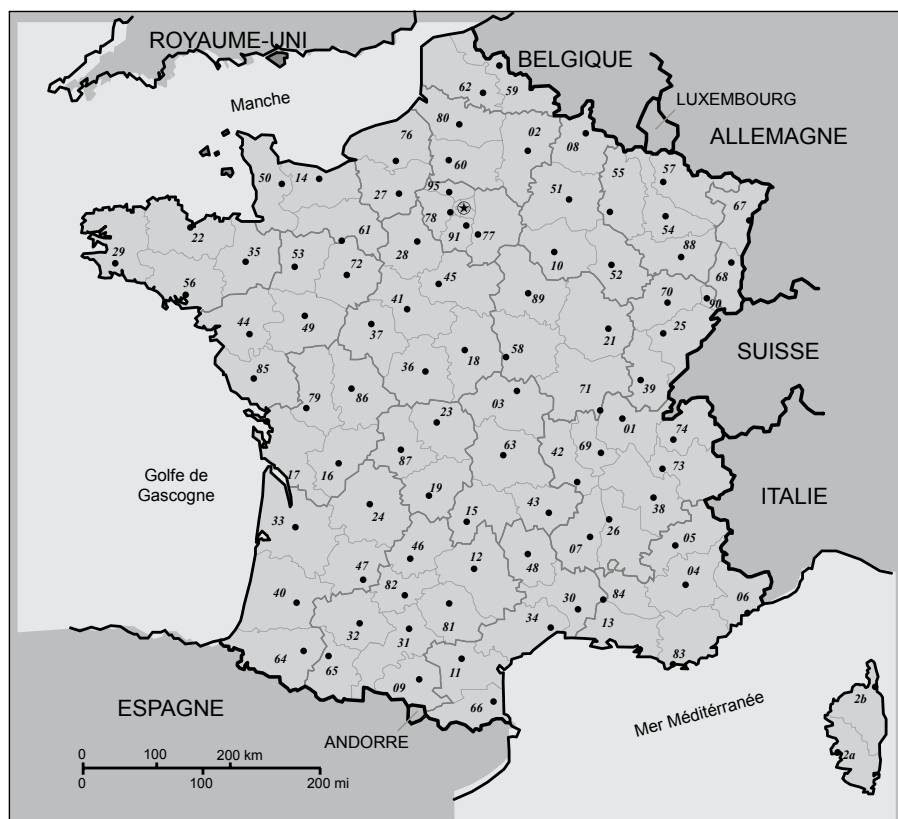
Френските департаменти бяха създадени още през 1789 г., съвсем в началото на Революцията, за да заменят някогашните френски провинции, считани за несъответстващи на хомогенността на нацията, тъй като между отделните провинции се наблюдаваха различия в законодателството. Бяха определени границите на департаментите и те започнаха своето фактическо съществуване през 1790 г.

Тяхното създаване удовлетворяваше и желанието на населението за установяване на една и съща структура на цялата територия на държавата.

От повече от два века насам тази административна структура продължава да служи за основа на териториалната държавна администрация, което показва, че тя е получила признание като инструмент

с голяма административна ефективност при различните последователни форми на управление на държавата.

Дори развитието, което е претърпяла картата на департаментите във времето, е незначително



Ако сравним тази карта на настоящите френски континентални департаменти с картата на първоначално създадените департаменти, става ясно, че броят и границите на департаментите се отличават с висока устойчивост. Основната част от малкото промени, настъпили за 2 века, произтича от присъединяването на Ница и Савоя към Франция през 1860 г., от реорганизацията на департаментите в района на Париж през 1964 г. чрез създаването на департаментите, образуващи пръстен около Париж (обозначени на картата с Париж под формата на звезда), и разделянето на Корсика на 2 департамента през 1976 г.

Тази структура се основава на принципа на близост до населението

Още в самото начало и в стремеж към рационалност, департаментите биват устроени по един и същи модел: те обхващат достатъчно малка част от територията, за да може тя да бъде лесно управлявана от административен

център, в който са съсредоточени основните административни служби. Машабът на тези департаменти бе определен така, че да е възможно до административния център да се стига за по-малко от един ден път с кон от която и да е точка на тяхната територия.

Като оставим настрана този стар произход, компетенциите на департамента за осъществяване на дейности в близост до населението са били официално утвърдени, по-специално за въпросите на сигурността, въпросите, свързани с предоставянето на помощи на гражданите, административните формалности, организирането на избори и т.н.

Привързаността към този принцип на близост до населението бе ясно декларирана още от император Наполеон, основател на държавната администрация на ниво департамент след Революцията, когато той заявява:

„управлява се добре единствено отдалече, но се администрира добре единствено отблизо!“

1.2. Организацията на държавата на териториално ниво е изградена около едно ключово действащо лице - Префекта

Статутът на *Префектите* е създаден през 1800 г. от Наполеон и дълго време понятията Департамент и Префект бяха едновременно възприемани като основа на административната структура на Франция.

Префектите се назначават от Президента на Републиката по време на заседание на правителството. Изпълнението на техните функции може да бъде преустановено във всеки един момент, но те остават държавни служители и в този случай.

Префектите са част от държавната публична администрация и принадлежат към специфичен корпус – префекторалния корпус.

Префекторалният корпус е корпус, съставен от висши държавни служители и обвързан със специфични задължения за лоялност към правителството и постоянно присъствие на мястото на заеманата длъжност. Членовете на префекторалния корпус упражняват в по-голямата си част ръководни функции в префектурите. Онези от тях, които не заемат длъжност на териториално ниво, обикновено работят в централната администрация на Министерството на Вътрешните работи или на Министерството на отвъдморските департаменти и територии. На членовете на префекторалния корпус е наложена забрана за членство в профсъюз или за упражняване на право на стачка. Те са действително в по-голяма степен от всички останали държавни служители гаранتي на приемствеността на държавата и по-специално на нейните изконни функции (опазване на обществения ред, организация на дейностите по оказване на помощ...)

Два принципа управляват тяхната дейност:

- **Префектът е представител на правителството и на всички министерства.**

В своя департамент Префектът е не само представител на държавата и следователно на държавния глава (Президент на Републиката), но и на министър-председателя И НА ВСЯКО МИНИСТЕРСТВО. Именно на тази разпоредба се основава йерархичната власт на префекта по отношение на службите на

отделните министерства на ниво департамент.

- **Префектът е ръководител на държавните служби в департамента.**

Във Франция префектът не е само координатор на звената на централната изпълнителна власт в департамента, но и техен ръководител, тъй като се ползва с йерархична власт по отношение на тях. Това означава, че той им препредава инструкции и сам взима решения, отнасящи се до тяхната сфера на дейност.

На практика властта на префекта получава израз в процедурни правила, приложими към териториалните звена на държавната администрация и по-специално:

- Префектът винаги заема най-високопоставено място в официалните церемонии, освен ако на церемонията не присъства член на правителството.

- Префектът е единствен получател на инструкциите на министрите и на тяхната кореспонденция с териториалните звена на техните ведомства. Той е единственият държавен орган в своя департамент, който може да адресира кореспонденция до министрите.

- Префектът е единственият орган в териториалните звена на централната изпълнителна власт, които може да адресира отчети до министрите относно изпълнението на тяхната политика. Освен това, той изготвя глобалните отчети до правителството за цялостната дейност на различните държавни административни структури на териториално ниво.

- Префектът е единственото лице в департамента, оторизирано да подписва договори от името на държавата.

- По покана на префекта и под негово председателство се организира редовно заседание на ръководителите на териториалните звена на изпълнителната власт. Префектът определя неговия дневен ред и изисква от началниците на териториални звена необходимите подготвителни документи, които те са длъжни да му предоставят. По време на тези заседания префектът е оторизиран да дава всякакви разпореждания на началниците на териториални звена, като последните са длъжни да ги изпълняват.

1.3. Винаги постепенно протичащо административно развитие

Последните десетилетия бяха белязани от два значими етапа на развитие:

- въвеждането на административно ниво над това на префектите на департаменти със създаването и укрепването на статута на префектите на региони.
- Опростяване на териториалните структури на държавата и тяхното обединяване.

Създаване и укрепване на статута на префектите на региони.

Необходимостта от създаване на по-обширни от департаментите региони произтече от потребностите на планирането и териториалното устройство. Наистина, множество мащабни благоустроителни дейности – например в областта на инфраструктурата, в университетската сфера или в болничния сектор – могат да бъдат разгърнати единствено в рамка, обединяваща няколко департамента. Същото важи и за провеждането на политиките, свързани с тези операции по благоустройство. На последно място, Франция пожела да притежава структури с мащаби, сравними с тези на германските Länder или италианските или испански региони. Подобно на департаментите, регионите

в качеството си на децентрализирана структура на държавната администрация са на подчинение на Префект на регион.

Картата на френските региони показва, че регионите могат да обединяват от 2 до 8 департамента:



Префектите на региони са и префекти на департамента, в който се намира административният център на региона. Техният статут бе учреден през 1964 г. и техните компетенции и средства бяха увеличени през 1972 г. със създаването на специфична за региона държавна администрация, намираща се на тяхно подчинение: Главните секретариати по регионалните въпроси. По същия начин основните министерства създадоха свои регионални служби на подчинение на Префекта на регион, подобно на това, което се наблюдава и в департаментите (вж. по-горе Глава 2).

Наскоршната реформа на децентрализираната администрация, проведена в рамките на Генералния преглед на публичните политики през 2008 г., значително увеличава тежестта на Префекта на регион по следния начин:

- Регионалното ниво се превръща в нивото с общи компетенции за изпълнението на публичните политики
- Правомощията на префекта на регион при направляването на изпълне-

нието на публичните политики се изразява, по-специално, в неговата йерархична власт върху префекта на департамент

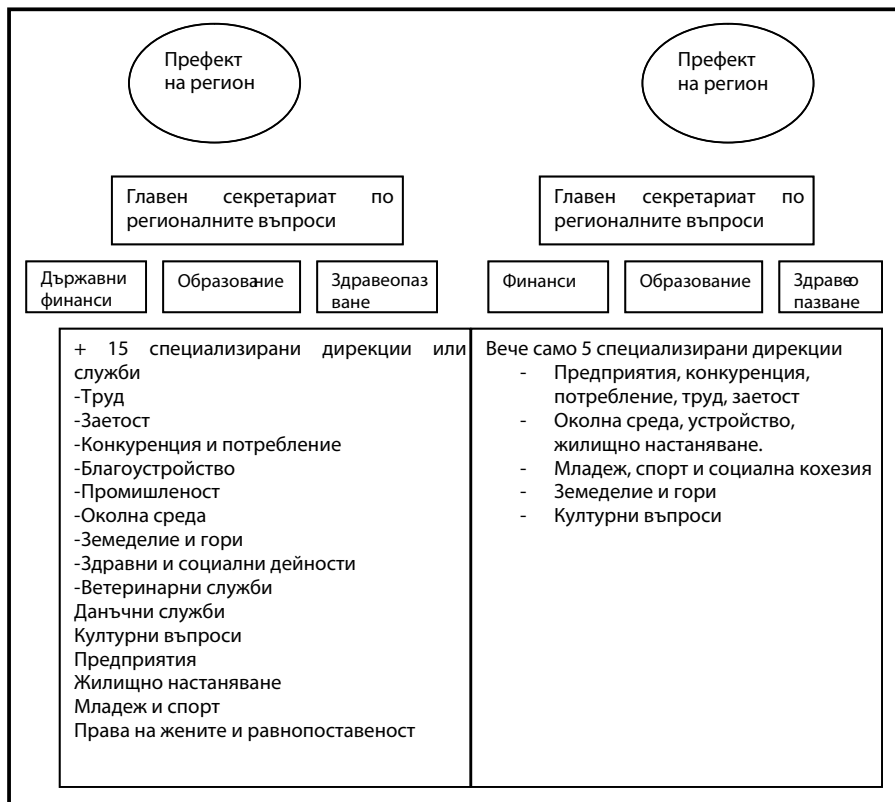
Организацията на държавните служби на ниво департамент е уредена в Инструкция на министър-председателя, която е приложена към доклада

Опростяване на териториалните структури на държавата и тяхното обединяване.

На регионално ниво и на ниво департамент взети заедно повече от 35 дирекции, служби или делегации допринасяха до неотдавна за осъществяването на мисиите на държавата. Тези изградени на териториално ниво структури запазваха териториалния обхват на по-стари разпределения на териториални звена на министерствата, дори и на дирекции на централната администрация, чиито компетенции, организация или прикрепване към дадено ведомство бяха междуременно претърпели промени. Нещо повече, взаимодействието между регионалното ниво и нивото департамент или дори по-ниските от департамента нива бе специфично за всяка мрежа.

Реформата на териториалната държавна администрация, проведена през 2008 г. в рамките на Генералния преглед на публичните политики, позволи прилагането на една единна схема за всички тях.

На регионално ниво структурите на подчинение на префекта в много случаи претърпяха сливане и техният брой бе сведен от 19 до 9.



На ниво департамент опростяването е още по-съществено :

ПРЕДИ

Префект на департамент
 13 дирекции или служби към департамента

- Държавни финанси
- Данъчни служби
- Образование
- Земеделие и гори
- Ветеринарни служби
- Здравни и социални дейности
- Младеш и спорт
- Труд и заетост
- Благоустройство
- Промисленост и околна среда
- Конкуренция, потребление
- Архитектура и културно-историческо наследство
- Права на жените и равнопоставеност

СЕГА

Префект на департамент

Вече само 3 дирекции :

- Дирекция „Територии“
- Дирекция „Защита на населението“
- Дирекция „Социална кохезия“

Промяна на броя на териториалните звена преди и след реформата

ПРЕДИ

22 региона с 19 регионални звена
=418 регионални звена
100 департамента с 13 звена
=1300 департаментални звена
Общо: 1300 +48
=1718 териториални звена

СЛЕД

22 региона с 99 регионални звена
=198 регионални звена
100 департамента с 3 звена
=1300 департаментални звена
Общо: 198+130
=328 териториални звена

Забележка: Уточнения за новите териториални звена:

1. Териториалните звена са на подчинение на префекта, но се част от префектурата (с изключение на 3 нови дирекции на ниво департамент).

2. Създаването на нови териториални звена от различните министерства е забранено и произтича от решение на министър-председателя след консултация с префектите. Във всеки един случай, тези звена ще бъдат на подчинение на префектите.

3. Силно организирани взаимоотношения между държавата и административно-териториалните единици на местно самоуправление на териториално ниво

Развитието на децентрализираната държавна администрация бе съпътствано от паралелното развитие на ролята на административно-териториалните единици на местно самоуправление.

Още през 19-ти век бяха създадени пряко избирани от населението общински съвети, които да изразяват мнението на гражданите редом с назначавани по онова време от централната власт кметове. След 1884 г. кметът започва да се избира от Общинския съвет, но броят на френските общини остана изключително висок и почти без промяна през вековете (36 000), което доста бързо наложи необходимостта на ниво департамент да бъде организирана форма на представителство посредством народни избраници, която да послужи като противовес на нарастващата тежест на префекта. От 1870 г. съветниците в Съвета на департамента се избират пряко. От 1982 г. орган на изпълнителната власт на департамента вече е Председателят на Съвета на департамента, а не Префектът. По същия начин, регионът става административно-териториална единица на местно самоуправление с приемането на законите от 1982 г. и негов орган на изпълнителната власт е Председателят на Съвета на Региона, който наследява в това си качество Префекта на региона.

Така изграждането на децентрализирани административно-териториални единици протича постепенно и успоредно с развитието на децентрализираната администрация.

При това положение териториалните звена на държавната администрация трябваше да съумеят да намерят подходящата организация на териториално ниво на взаимоотношенията между държавата и административно-териториалните единици на местно самоуправление.

На първо време деконцентрираните служби разгърнаха най-вече функциите по контрол на административно-териториалните единици на местно самоуправление.

Държавата е гарант на спазването на закона, включително и от децентрализираните административно-териториални единици. Следователно деконцентрираните държавни служби винаги са имали функция по контрол на административно-териториалните единици на местно самоуправление, но тази функция претърпя съществено развитие във времето. Неотдавна решенията на органите на местно самоуправление не можеха да влязат в сила без предварителното съгласие на Префекта, днес той упражнява единствено последващ контрол върху тях, който е ограничен до възможността да сезира административния съдия.

Освен това, взаимоотношенията между деконцентрираните държавни служби и административно-териториалните единици на местно самоуправление придобиват формата на диалог и партньорства.

В днешна Франция тежестта на административно-териториалните единици на местно самоуправление е нараснала изключително много (например те осъществяват повече от 80% от публичните инвестиции за невоенни цели и почти всички пряко предоставяни на населението услуги се управляват от тях).

Деконцентрираната държавна администрация бе следователно принудена да разгърне взаимоотношения на партньорство с административно-териториалните единици на местно самоуправление.

Правната форма на взаимоотношенията между деконцентрираните държавни служби и административно-териториалните единици на местно самоуправление следователно е все повече и повече тази на договорните отношения.

Примерът с договорите за план между държавата и регионите може да бъде цитиран тук, тъй като той определя финансирането на всички големи операции по благоустрояване, но съществуват и много други примери за договорни схеми – договорите за агломерация са един от тях.

Така можем да кажем, че френският модел на деконцентрирана администрация е един устойчив модел, който е устоял на множество трудности, поспециално благодарение на постоянно действащия префекторален корпус.

Но в същото време той търпи постоянно развитие и едновременно развитие на децентрализацията не доведе до неговото отслабване. Тъкмо обратното – то внесе ново измерение в него – сътрудничеството с административно-териториалните единици на местно самоуправление при зачитане на прерогативите на всяка една от страните. Този нов аспект на професията на деконцентрираните държавни служители по никакъв начин не се възприема от тях като най-маловажния, нито като най-безинтересния. Той съответства също така на един общ модел на развитие на големите демокрации.

2. Организация на деконцентрираната администрация в България

Деконцентрация

Докладите на експертите, взели участие в работата по 5-те пилотни инициативи в областите, откриха недостатъчната междуведомствена коорди-

нация в процеса на прилагане на териториалните политики и трудностите, които това може да породи на местно ниво. Поради честото смесване на понятията деконцентрация и децентрализация е необходимо да бъде направено разяснение с оглед по-доброто разбиране на проблематиката на административната координация на местно ниво.

Според френското законодателство „деконцентрацията е основен принцип за разпределение на правомощията и средствата за тяхното осъществяване между различните ешелони на държавната администрация“.

Деконцентрацията засяга мисиите, които са от компетенцията на държавата. Това означава, че държавата запазва ръководни функции и отговорност по отношение на провежданите политики.

Едно министерство може да възложи изпълнението на политика, която спада към неговите мисии, или на своята централна администрация – в този случай не е налице разбира се нито деконцентрация, нито децентрализация, или на някое от своите териториални звена. Въпросното звено не е нищо друго освен административно подразделение на министерството, установено не в столицата, а изнесено в град от провинцията. Въпреки това министърът запазва ръководни функции по отношение на провежданата политика, има йерархична власт върху съответната администрация и остава отговорен за качеството на извършената работа. В този случай говорим за деконцентрация.

В много редки случаи съответното министерство може да възложи изпълнението на политиката, за която отговаря, на административно-териториална единица или на агенция. В този случай дори и една община да е натоварена с осъществяването на практика на въпросните дейности и дори тази дейност да се финансира посредством бюджета на административно-териториалната единица, ще говорим отново за деконцентрация, тъй като йерархичната власт и отговорността за провеждането на тази политика отново принадлежат на министъра.

Децентрализацията е от съвсем различно естество. Когато държавата прехвърля на административно-териториалните единици компетенции, оставяйки им в законовите граници ръководството и отговорността за провеждането на дадена политика, говорим за децентрализация. При тези условия административно-териториалната единица вече не трябва да се отчита пред държавата за качеството и интензитета на провежданите политики дотолкова, доколкото законовата рамка е спазена. Вече не съществува йерархичен контрол, нито пък качествен контрол от страна на държавата; за сметка на това отговорността за провежданата дейност става пряко политическа и избирателят е този, който ще даде оценка за предоставяната услуга.

За да дадем пример от френската действителност, ще кажем, че ако се намираме в село, в което началното държавно училище е зле поддържано, гражданинът, който живее във въпросната община, ще трябва да подаде жалба до кмета, който по никакъв начин няма да може се позове на отговорността на държавата, тъй като поддръжката на училищните сгради от началното образование е от компетенцията на общината. За сметка на това, ако пътят с национално значение, който преминава през селото, е зле поддържан, същият гражданин ще трябва да подаде жалба до префекта, тъй като този път

попада под отговорността на държавата.

Смесването на тези две понятия, които са все пак доста различни, се подсилва и от факта, че английският език използва единствено думата „decentralisation“; например, програмите за „Fiscal decentralisation“ се отнасят всъщност в повечето случаи до деконцентрация на управлението на публичните финанси. В България това смесване на понятията се подсилва от съществуващото преплитане на компетенции и мисии. Много от компетенциите на държавата се поемат от общини, които понякога са дори принудени да използват собствения си бюджет, за да допълнят недостатъчните финансови средства, делегирани от държавата за изпълнението на съответната мисия. Най-фрапиращият пример, наблюдаван в рамките на туининга, бе този с дома за спешно настаняване на деца в кризисна ситуация в Балван, намиращ се на територията на община Велико Търново, където ръководството на дома обясни, че средствата от държавния бюджет, отредени за това специализирано заведение, се изчерпват всяка година около месец май и следователно общината се оказва принудена да поеме разходите на този център, въпреки че настаняването на деца в кризисна ситуация е от компетенцията на държавата. Към това се добавя и фактът, че някои държавни администрации на местно ниво, обхващат няколко области и че някои от тях не разполагат с достатъчно ръководни кадри (например областните звена за младежта се състоят от един единствен експерт), за да може областният управител да намери сред тях кореспондент, когото да задължи да се обръща директно към ресорния министър, когато възникне въпрос от компетенцията на тази администрация.

Деконцентрираната администрация в България

Основната част от служителите в централната изпълнителна власт са заети от служители в териториалните звена. По данни от Годишния доклад за изпълнението на Стратегията за децентрализация и на Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация през 2008 г. те съставляват 68,9% от всички служители в структурите на държавната администрация при 68,8% през 2007 и 61,3% през 2006 г., т.е. деконцентрираната администрация продължава да нараства.

Същевременно статутът на териториалните структури на централната администрация не е уреден изрично в Закона за администрацията. Териториалната администрация според този закон включва областните администрации, общинските администрации и една част от териториалните структури на министерствата, наречени специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица (113 бр.). Останалата част от териториалните звена на министерствата са без статут на юридически лица и са част от състава на определена централна администрация. Такива са по-голямата част от териториалните звена.

Разграничението на деконцентрираната администрация на две групи – самостоятелни юридически лица и звена към съответни централни администрации изглежда без ясна логическа обосновка както и не е ясно към коя администрация, в кои случаи и защо могат да се създават териториални звена.

Наред със заетите служители друг важен показател за състоянието на

процеса на деконцентрация в България е броят и териториалното разположение на териториалните звена. Съгласно Доклада за състоянието на администрацията през 2008 г., одобрен от Министерския съвет централната администрация на изпълнителната власт наброява 113 администрации. От тях около 70 от всички разполагат със собствени териториални звена. Странно е, че основната група администрации, които не разполагат със собствени териториални звена са министерствата, което води до липсата на ясно определена структура на областно ниво, която да осъществява политиката в съответната сфера. Общият брой на териториалните звена на областно или надобластно ниво, според изследването на фирма «Проинфраконсулт», възложено от Министерския съвет, към 2007 г. е бил 1178 звена., т.е. средно по 40 звена на област. Експертите от туининг проекта установиха дори случаи, в които областният управител не беше запознат със съществуването на териториално звено на орган на изпълнителната власт, компетентно на територията, за която той отговаря.

Относително пълно и завършено изследване на проблемите на деконцентрираната администрация в България е направено в изготвения по поръчка на Министерския съвет Аналитичен доклад „Регламентиране на общи правила относно функциите, структурата и обхвата на териториалните звена на централната изпълнителна власт“, изготвен от Сдружение “Информационни системи, Териториално планиране, Екология, Консултации и квалификация – ИТЕК” през 2007 г.

В споменатия доклад е направен обстоен анализ на състоянието и основните проблеми при определяне на функциите, структурата и обхвата на териториалните звена. Констатира се че, настоящото състояние на деконцентрираната администрация генерира и многобройни проблеми към областното и общинско ниво на управление, поради което реформата на деконцентрираната администрация се очертава като една от най-важните задачи в средносрочен план. На второ място екипът подчертава недостатъчното разбиране от страна на министерствата и агенциите, които посрещат инициативите за цялостна реформа на териториалните звена със страх, нежелание и дори съпротива.

Териториалните звена имат широк спектър от функции, които могат да бъдат обобщени както следва:

- Функции, свързани с изпълнение на отрасловата политика;
- Функции по предоставяне на административни услуги;
- Регулаторни функции;
- Функции по надзор, координация и контрол;
- Поддържащи функции.

Следващият важен извод от анализа е, че липсват правила, които да дават отговор на най-важния въпрос, свързан с териториалните звена, а именно това е въпросът кой и при наличието на какви условия взема решение да създаде определено териториално звено.

По отношение на териториалния обхват и локализацията на териториалните звена се наблюдава значимо разнообразие, а в последно време и динамична промяна в организацията на тези звена и на тяхното функциониране. В България териториалните звена на централната изпълнителна власт разполагат с разнообразна териториална структура, особено по отношение на

нивата и териториалния им обхват. Нормативната уредба свързана с териториалната организация и функциониране на деконцентрираните служби, както и на тяхното взаимодействие с местните и регионалните власти, е непълна и недостатъчна. Липсва единен модел и няма общи правила регламентиращи териториално разположение и обхвата на деконцентрираните структури.

Въз основа на анализа в доклада са формулирани общи правила относно функциите, структурата и териториалния обхват на звената. По отношение на функциите се предлага:

- Разработването на правила, въз основа на които да се създават и структурират деконцентрираните структури, е необходимо да става при спазването на редица основни принципи;
- Уеднаквяване на подхода по отношение на наличието на собствени функции;
- Еднакъв подход по отношение на органа, който определя функциите на териториалните звена;
- Определяне на правилата относно типовете функции на териториалните звена

По отношение на структурата са направени предложения относно:

- Място на териториалните звена в структурата на съответната администрация;
- Численост на персонала;
- Назначаване на персонала;
- Структура на териториалните звена;
- Вид на администрацията на териториалните звена според разпределението на дейностите по подпомагане на съответния орган на държавна власт;
- Изграждане на териториалните звена;
- Взаимодействие с областните администрации

По отношение териториалния обхват:

- Подход при организацията им в територията;
- Организационен модел;
- Подобряване на информационното осигуряване;
- Създаване и райониране;
- Обвързаност между обхвата на териториалните звена и съществуващото административно-териториално деление

3. Предложения за модернизирание на деконцентрираната администрация

Препоръка № 1. Започване на дискусия, която има за цел да изясни разпределението на компетенциите в сферата на публичните политики на територията на България

Дискусията би трябвало да доведе до изготвянето на карта, представяща териториалното разпределение на различните институции със съответната компетенция, и до извършването на необходимите промени, за да се гарантира справедливо разпределение на обществените услуги.

Управлението на териториалните звена на органите на изпълнителната власт

Предвид приоритетите и методите на териториалните политики, на този етап е необходимо да помислим какви трябва да бъдат системите за управление, както за държавните администрации, така и за администрациите на административно-териториалните единици на местно самоуправление, а и за взаимоотношенията между държавата и административно-териториалните единици.

Първият въпрос, който трябва да си зададем, е свързан с целесъобразния периметър на териториалната политика. Френският пример показва до каква степен наслагването на периметри води едновременно до дублиране на компетенции и до по-малко яснота, нещо, което днес много трудно можем да коригираме. Проучването на териториалното деление на държавите членки на Европейския съюз разкрива значителни разлики, въпреки които обаче се вижда стремеж към обособяване на ниво NUTS II за програмиране на проекти.

Териториалното разпределение не може да бъде отделено от въпроса за взаимоотношенията между териториалните звена на изпълнителната власт, т.е. от самата същност на деконцентрацията. Целта е да се намери най-ефективната организация, която да осигури единство, ефективност и видимо присъствие на държавата на териториално равнище. Това поражда въпроса какви трябва да бъдат статутът и ролята на областния управител, как да бъде дефинирана стратегията на държавата на местно ниво и какъв трябва да бъде статутът на различните държавни административни служби в разглеждания периметър.

На последно място, от проучването на организацията на териториалните звена на изпълнителната власт съвсем естествено произтича въпросът за техните взаимоотношения с административно-териториалните единици, особено що се отнася до разпределението на мисиите и осъществяването на дейностите по консултиране и контрол, които са отредени на държавата.

Определяне на целесъобразния периметър

Териториалното деление може да се разглежда по три различни начина:

- административното деление на държавните административни служби, т.е. периметърът, в който държавата разполага с деконцентрирани служби, подчинени или не на представител на държавата,
- делението на административно-териториалните единици, което позволява да се установят териториите, на които пряко избирани органи упражняват отговорности, прехвърлени им от държавата,
- функционалното обединение, на чието ниво се осъществяват една или няколко мисии в целесъобразен периметър. Районите за планиране на България попадат в тази рамка.

Проучването на териториалното деление на държавите членки с размер и население, сходни на тези на България, показва, че не съществува стандартна организация, що се отнася до размера на териториалните нива. Също така се вижда, че в някои страни териториалното ниво е едновременно административно-териториална единица и участък, в който осъществяват дейностите си териториалните звена на изпълнителната власт, а на други места не се наблюда-

дава подобно съвпадение.

	Население (в милиони жители)	Площ в км ²	Брой региони
Белгия	10,51	30 528	10 провинции
Португалия	10,6	92 072	5 административни района, които са административно-териториални единици на местно самоуправление плюс два автономни района
Швеция	9,1		24 области за децентрализирано държавно управление, които са и административно-териториални единици на местно самоуправление.
България	7,7	110 971	6 района за планиране, 28 области
Финландия	5,3	338 145	19 регионални съвета, които не са административно-териториални единици на местно самоуправление, а единствено райони за планиране.
Чехия	10,2	78 900	14 региона, които са едновременно децентрализирано ниво на държавата и административно-териториални единици на местно самоуправление.
Гърция	10,5	132 000	54 Номои, които са едновременно децентрализирано ниво на държавата и административно-териториални единици на местно самоуправление..

Източник: Информационна брошура на Европейския форум за бъдещето на администрацията и административно-териториалните единици на местно самоуправление, организиран от френското Министерство на Вътрешните работи в рамките на френското председателство на Европейския съюз.

От 1999 г. България е разделена на 28 области, които са административни подразделения на държавата. 264-те общини се явяват от тази дата насам единствените административно-териториални единици на местно самоуправление. Областните съвети за развитие и регионалните съвети за развитие са само инстанции за съгласуване на политиките и действията, чието предназначение е да улесняват диалога между държавата и административно-териториалните единици на местно самоуправление; те не са административно-териториални единици на местно самоуправление. От информацията, с която разполагаме, не изглежда на дневен ред да е реформа, свързана с териториално-административните единици на местно самоуправление.

Действително това проучване се свежда до определянето на подходящия периметър за осигуряване на присъствие и действия на държавата на териториално ниво, както и за нейните взаимоотношения с общините.

Препоръка №2. Обособяване на областта като единствено административно подразделение на държавата на териториално ниво

Оттук следват четири въпроса, които трябва да послужат за насоки за размисъл:

- кой е критичният мащаб, позволяващ най-ефективно функциониране на държавните администрации?

- какви са отчетените и изразените от населението потребности?
- какво е настоящото териториално внедряване на държавните административни служби?
- съществува ли политическа традиция?

Критичният мащаб

При определянето на критичния мащаб трябва да се вземат предвид две противоречиви изисквания:

- достатъчно ограничен размер, който да позволява достъп до обществените служби,
- достатъчно голям размер, позволяващ на службите да осъществяват необходимата дейност с оглед запазването на тяхната компетенция и постигането на по-висока производителност на по-ниска цена.

Първото изискване залегна в създаването на френските департаменти по време на Френската революция: префектурата да стане достъпна от всяка една точка на департамента за един ден път с кон максимум. Днес релефът на една значителна част от българската територия, състоянието на пътищата и железопътната мрежа, както и оборудването на населението от селските региони с превозни средства насочва по-скоро към настоящото деление.

Второто изискване би могло да осигури привилегирана позиция за районите за програмиране, такива, каквито са били предвидени от закона от 30 май 2008 г. Това деление съответства на периметъра NUTS II « NUTS, Nomenclature d'Unité Territoriale Statistique » (800 000 до 3 милиона жители), създаден от Европейския съюз и обикновено разглеждан като подходящото за стратегическо планиране и управление на проекти ниво. Това е нивото, на което се ситуират френските региони, полските войводства, италианските региони и шведските области.

Таблицата по-долу представя решенията, възприети в различните държави членки на Европейския съюз.

Страна	NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3
Германия	16 федерални провинции (Länder)	41 окръга (Regierungsbezirke)	439 (Kreise) или градове -райони
Австрия	3 Gruppen von Bundesländer	9 федерални провинции (Bundesländer)	35 групи окръзи или градски общини
Белгия	3 федерални региона плюс един столичен регион	10 провинции	42 района
Дания	Не	5 региона (от 2007 г.)	13 департамента (amter)
Испания	7 групи автономни общности (agrupación de comunidades autónomas)	15 автономни общности и 2 автономни града	50 провинции
Финландия	1 метрополна територия и 1 автономна територия	5 провинции	19 области
Франция	Не	21 региона + административно -териториални единици наместо самоуправление Корсика + отвъдморски територии)	101 департамента
Гърция	4 района за развитие	13 периферии (провинции)	51 номи (окръзи)
Ирландия	Не	2 области	8 административни района
Италия	5 групи региони	20 области	110 провинции
Люксембург	Не	Не	Не
Холандия	4 територии	12 провинции	40 района
Португалия	Не	5 региона + 2 автономни островни региона	30 подрегиона
Обединено кралство	9 региона плюс Англия	30 групи графства плюс голям Лондон	93 единни администрации (unitary authorities)
	Шотландия	4 групи единни администрации (unitary authorities)	23 единни администрации (unitary authorities)
	Северна Ирландия		5 групи единни администрации (unitary authorities)
Швеция	Non	8 региона (Riksområden)	21 области (län)
Кипър	Non	Non	Non
Естония	Non	Non	5 групи области
Унгария	3 статистически макрорегиона	7 икономически -статистически региона	19 групи, изградени около департамент + градски общини.
Латвия	Не	Не	4 региона(regioni)
Литва	Не	Не	10 общински обединения (apskritis)
Малта	Не	Не	2 групи местни съвети (gzejjer).
Полша	Не	16 войводства	45 групи окръзи
Словакия	Не	4 области	8 провинции (kraje)
Словения	Не	Не	12 статистически региона
Чехия	1 Uzemí	8 района за планиране	14 района или провинции
България		6 района за планиране	28 области
Румъния	Не	8 района за развитие	41 графства (жудети) + община Букурещ

Източник: Уикипедия + принос на Пиер Калза, експерт, за информацията относно Чешката република.

Отчетените и изразени от населението потребности

Укрепването на административния капацитет, разглеждан основателно от Европейския съюз като ключов елемент от развитието на България и от едно по-високо ниво на удовлетвореност на нейното население от публичните структури, ни кара като цяло да отдадем предпочитание на едно подобряване на съществуващата организация, отколкото да мислим за нови структурни промени.

Неведнъж българското обществено мнение е изразявало усещането, че създаването на нови структури или непрекъснатото променяне на съществуващите, по-скоро се отразяват отрицателно на и без това недостатъчната ефективност на публичния апарат. Ето защо подобряването на административната координация на териториално ниво въз основа на съществуващото деление на области изглежда отговаря в най-голяма степен на това очакване на гражданите.

Настоящото присъствие на държавните административни служби на териториално ниво

Едно ново деление, което не би взело под внимание съществуването на една или друга административна единица на една или друга част от територията и което не би отчело присъствието на компетенции, както и реалността на административните традиции, рискува да доведе до трудно овладяеми сътресения и по всяка вероятност до доста висока цена.

Организацията на българската администрация на териториално ниво не е еднообразна. Както това бе споменато по-горе, някои министерства и агенции разполагат със служби, чиято компетентност се простира върху няколко области, а в някои случаи тези административни единици са само технически междинни звена, които не притежават необходимото ръководно ниво, за да могат да водят диалог с областния управител. Въпреки това, във всяка област съществува общ знаменател от администрации, съставени от служби като: *Списък на 30-те деконцентрирани служби, присъстващи във всяка област*

² Подобен прагматичен подход е между впрочем в унисон с този на най-големите френски юрисконсулти и в тази връзка ще припомним известната сентенция на Портали: „Преди да започнем, трябва да продължим.“

Списък на 30-те децентрализирани служби, присъстващи във всяка област

No.	Наименование на обществената служба	Наименование на структурата на областно ниво	Брой звена
1	Агенция за Социално подпомагане	Регионални дирекции за Социално подпомагане	28
2	Агенция по вписванията	Служби по вписванията към Главна дирекция „Търговски регистър и регистър Булстат“.	27
3	Агенция по кадастъра	Служби по кадастъра	28
4	Държавна агенция „Архиви“	Териториални държавни архиви	27
5	Дирекция за национален строителен контрол	Регионални дирекции за национален строителен контрол	28
6	Държавен фонд „Земеделие“	Областни дирекции към Държавен фонд „Земеделие“	28
7	Държавна агенция за младежта и спорта	Областни експерти към Главна дирекция „Политика за младежта“	28
8	Изпълнителна агенция „Пътища“	Областни пътни управления	27
10	Изпълнителна агенция Главна инспекция по труда	Дирекции „Регионални инспекции по труда“	28
11	Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средни предприятия	Териториални структури на Главна дирекция „Развитие на малки и средни предприятия“	27
12	Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури	Териториални структури към Главна дирекция „Рибарство, аквакултури и риболовен контрол	27
13	Контролно -техническа инспекция	Регионални служби на Контролно -техническа инспекция	28
14	Национална служба Пожарна безопасност и защита на населението	Областни дирекции „Пожарна безопасност и защита на населението“	28
15	Национална служба „Полиция“	Областни дирекции на полицията	28
16	Национална служба „Сигурност“	Регионално управление „Сигурност“	28
17	Министерство на държавната политика при бедствия и аварии	Областни дирекции „Гражданска защита“	28
18	Министерство на земеделието и храните	Териториални структури към Главна дирекция „Структурна политика“	28
19	Министерство на регионалното развитие и благоустройството	Териториални структури към Главна дирекция „ГРАО“	28
20	Министерство на правосъдието	Териториални структури към Главна дирекция „Сигурност“	28
21	Министерство на правосъдието	Териториални структури към Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“	28
22	Национален статистически институт	Териториални статистически бюра	28
23	Национална агенция по приходите	Териториални дирекции	28
24	Национална ветеринарна служба	Регионални ветеринарни служби	27
25	Национална служба за съвети в земеделието	Регионални служби за съвети в земеделието	27
26	Държавна агенция по горите	Специализирани териториални структури – Регионални дирекции по горите	28
27	Национална агенция „Пътна инфраструктура“	Областни пътни управления	27
28		Регионални инспекторати по образованието	28
29		Регионални центрове по здравеопазване	28
30		Регионални инспекции за опазване и контрол на общественото здраве	28

Следователно можем да кажем понастоящем, че като цяло областното ниво е действително общото ниво на териториалната администрация.

Наличието на политическа традиция

Териториалното устройство на България е претърпяло многократно развитие в близкото минало, както се вижда от следната таблица:

Година	области	околии	общини
1880	21	58	1354
1901	12	71	1893
1934	7	83	1 211
1944	9	100	1 771
1949	14	117	2 178
1959	30	0	979
1979	28	0	291
1987	9	0	273
1999	28	0	262

Източник: Станев, Ботев, Ковачев и Генчева, Териториално-административно устройство на Република България, София, 2000, стр. 30.

Изводът, който може да бъде направен въз основа на тази таблица, е редуването на периоди, в които областите са от типа регион или от типа на днешните области. През последните 50 години има устойчива традиция на двустепенно деление като броят на административните поделения е устойчив и е 28 с изключение на един опит за тяхното намаляване до 9, експеримент, който не бе оценен като положителен.

Препоръки за целесъобразния периметър

Стремежът към изграждане на администрация в близост до населението, изразената потребност от административно устройство, близко до териториалната реалност, както и съществуването на общ знаменател от държавни администрации във всяка област говорят в полза на идеята за запазване на административното устройство в настоящия му вид.

От друга страна, развитието на програмните политики води до предпочитание за регионалното ниво, което единствено позволява стратегическа визия и придобиване на необходимите технически компетенции. Освен това, регионалното ниво позволява обединяване на служби и постигане на по-висока производителност на по-ниска цена.

Френският опит показва, че съществуването на множество административни нива води до ситуация на „свръх-администрация“, която трудно може да бъде рационализирана.

Територията на Република Франция бе организирана по време на Революцията в департаменти с площ, пригодена към транспорта и административните потребности по онова време: ставаше дума за административно устройство в близост до населението.

През втората половина на ХХ-ти век, когато държавата предприе амбициозни политики за устройство на територията и когато процесът на планиране доведе до появата на понятието проекти, се наложи да се обособят региони, най-напред под формата на функционално обединение на департаменти, после като административно ниво на държавата и накрая като административно-териториална единица на местно самоуправление: ставаше дума за едно програмно административно устройство.

Вследствие на това историческо развитие Франция днес разполага с две териториални нива над общинското ниво.

Многобройни групи за размисъл поискаха или премахването на едно ниво (Атали, 2008), или обединяването на компетенции (Баладюк, 2009), за да се опрости административното устройство на страната и да се намалят разходите за „свърх-администрация“ (реч на президента на Републиката в Каор).

Препоръка №3. Превръщане на 6-те района за планиране в инструмент за обединяване

Това ще осигури в същото време наличието на администрации с капацитет за програмиране на проекти в рамките на регионалната стратегия на държавата и Европейския съюз (NB: да отбележим, че в териториалното устройство на настоящото Министерство на регионалното развитие вече съществуват отдели, които съответстват на мащабите на районите за планиране, и стоят над областните дирекции на това министерство, което напълно съответства изложените в този доклад разсъждения). Освен това, районът за планиране може също така да бъде място за съгласуване на намеренията и действията на различните публични власти, които го съставяват.

При все това не трябва да се забравя, че целесъобразната територия за провеждане на териториалните политики може, при някои обстоятелства, да бъде различна от административната територия. Територията може да бъде „природна“, когато съответства на долина, река, крайбрежие, планински масив ; може да бъде „територия на проект“, когато административно-териториалните единици се обединяват в „микрорегион“ или в „Групи за местна дейност“ , за да представят общ проект.

Финландия, страна с население, по-малко от това на България, представлява уместен пример за организация на териториалното управление. Там е налице само едно единствено ниво на административно-териториални единици на местно самоуправление – общините. Наблюдава се силно междуобщинско сътрудничество. Съществуват областни съвети, които са натоварени с дейността по планиране, без да са административно-териториални единици на местно самоуправление. Териториалните звена на изпълнителната власт във всеки регион се ръководят от управител, назначен от президента на Републиката.

Финландия

5,3 милиона население,

338.145 км²

БВП (2006) : 168 милиарда евро

БВП на глава от населението: 31.821 евро

Държавно устройство

Финландия е парламентарна република с еднокамарен парламент и президент на Републиката, избран чрез преки избори за мандат от 6 години. Правителството отговаря за своята дейност пред Парламента. Конституционната ревизия от 1999 г. укрепява позицията на правителството както във вътрешнодържавен план, така и в европейски контекст. Финландия е също така унитарна държава със силна традиция в сферата на автономията на общините. Според конституцията от 1999 г., 'Финландия е разделена на общини на принципа на свободното управление от техните жители (чл.121).

Териториално устройство

Финландия включва едно-единствено ниво на административно-териториални единици на местно самоуправление, общините, 415 на брой.

Освен това съществуват 250 организации за междуобщинско сътрудничество: болничните окръзи, областните съвети, окръзите за хора с увреждания и окръзите, създадени с оглед упражняването на различни компетенции в сферата на образованието или медицинското обслужване. Три четвърти от техните разходи са разходи за здравеопазване.

19-те областни съвета бяха създадени по силата на закона за регионално развитие от 1994 г. с единодушното съгласие на общините, които ги съставляват; те обхващат цялата територия; те не образуват нова административно-териториална единица на местно самоуправление. Областните съвети се занимават с регионалното планиране; те се финансират от общините членки. Законът от февруари 2003 г. създаде експериментална област за периода 2005-2013, която притежава пряко избран съвет, за област Каинуу (в централната част на страната, 85.000 жители, площ, равняваща се на тази на Белгия); нейните компетенции произтичат от прехвърляне на компетенции от държавата и общините.

Начело на държавната администрация на всяка област президентът на Републиката назначава управител. Той отговаря за контрола

³ Вж. по този въпрос междурегионалните договори за проекти във Франция [http://www.diact.gouv.fr/рубрикаaménagement du territoire/Contrats Etat-Régions/contrats 2007-2013/contrats interrégionaux](http://www.diact.gouv.fr/рубрика%20aménagement%20du%20territoire/Contrats%20Etat-Régions/contrats%202007-2013/contrats%20interrégionaux)

⁴ Вж. например „Микрорегион Шароле-Брионе“ http://www.territoires-bourgogne.fr/uploads/Document/WEB_CHEMIN_127_1152085943.pdf

⁵ Група за местна дейност, сформирана в рамките на европейската програма LEADER + <http://www.pays-armorance.fr/template.php?topic=territoire>

върху административно-териториалните единици на местно самоуправление и върху местната администрация като цяло. Министерствата имат изнесени структури на ниво области и райони.

Основни компетенции на местно ниво

Близо две трети от обществените услуги се предоставят на населението от общините.

Общините управляват образователната система (начално и средно образование), професионалното обучение, художественото образование, културата и заниманията през свободното време, детските градини, социалните услуги за възрастни хора и хора с увреждания, други социални услуги, медицинското обслужване от първо ниво, регламентирането на градоустройствените дейности и на строежите, водно-енергоснабдяването, чистотата, обществения транспорт, опазването на околната среда, подкрепата за развитието на търговията и за етостта по-специално.

Административно-териториалните единици на местно самоуправление са работодател на 17% от трудоспособното население.

Финансова автономия

През 2007 г. размерът на публичните разходи на местно ниво достигна 31 милиарда евро в сравнение с 38 милиарда за държавните разходи.

Постъпленията от местния данък общ доход, от поземления данък и от частично събирания корпоративен данък осигуряват близо 50% от общия размер на постъпленията. Таксите за предоставяни услуги представляват близо 25% от общия размер на постъпленията. Бюджетните трансфери от държавата представляват по-малко от 20% от постъпленията.

Консултативният съвет за администрация и местни финанси разглежда всички мерки, които имат значими последици за администрацията и местните финанси. Той се състои от представители на правителството и от представители на Финландското сдружение на административно-териториалните единици на местно самоуправление.

Източник: Жерар Марку, доклад за Европейския форум за бъдещето на администрацията и административно-териториалните единици на местно самоуправление, организиран от френското Министерство на Вътрешните работи в рамките на френското председателство на Европейския съюз, на 20 и 21 ноември 2008 г.

Взаимоотношения между териториалните звена на изпълнителната власт.

В докладите си по 5-те пилотни проекта, всички експерти изтъкват трудностите, които тези звена срещат на местно ниво по отношение на координацията помежду им и тяхната «видимост».

Вярно е, че една твърде централизирана страна като България, в която възможностите за намеса на административно-териториалните единици на местно самоуправление са твърде ограничени, не се чувства особена необходимост от държавен унитаризъм, така както е във Франция, където централната власт трябва да води диалог, а понякога и дебати с органите за местно самоуправление, разполагащи със значителни правомощия и средства.

Вярно е също така, че наблюдаваното развитие в повечето страни-членки, изискванията на кохезионната политика и самото естество на регионалната политика на ЕС, би трябвало да накарат българските публични власти да се подготвят за едно бъдещо засилване на правомощията и инициативността на местните структури и следователно за утвърждаване единството на държавата на местно равнище.

Областен управител

Единството на държавата трябва преди всичко да е видимо. Това трябва да се осъществи благодарение на личността на областния управител.

Препоръки от №4 до №10: Да се обсъдят и приемат разпоредби с оглед на по-доброто утвърждаване на областния управител като единствен представител на държавата в района, което означава, че той ще бъде:

Препоръка №4. Единственото оторизирано лице за вземане на решения от името на държавата, с изключение на случаите, когато той е делегирал това право на свой сътрудник

Това означава, че от деня на неговото назначаване до края на мандата му, той ще разполага с права, делегирани както от министър-председателя, така и от останалите министри, за провеждане на политиката на правителството в областта, за която отговаря.

Тези права, чиито граници ще бъдат предмет на един поименен юридически акт, ще бъдат делегирани единствено на него, с възможност той да делегира от своя страна права на свои сътрудници. Предвидени са изключения за области като военно командване, правосъдие, събиране на данъци.

Препоръка №5. Единственият представител на правителството, министър-председателя и на всеки отделен министър при официални церемонии

Тази постановка е особено важна, тя прави от областния управител първата държавна личност в областта, извън присъствието на член на правителството. Това означава също така, че областния управител представлява всеки член на правителството, дори и тези, за чиито политики той не отговаря (министерство на отбраната, например). Това се отнася и до случаите, когато даден министър е представен от близък сътрудник (член на министерския кабинет, например).

Препоръка №6. Прекият получател на всички правителствени решения, произтичащи от Министерски съвет или отделен министър. Не-

гова задача е да предаде в следствие съответните инструкции на териториалните звена на изпълнителната власт

Това налага съответна организация на комуникационните канали за предаване на държавните решения. Независимо от това дали става дума за електронна поща, такава на хартиен носител или пък друга форма на комуникации, адресатът може да бъде единствено областният управител. Той единствено носи отговорност за даване на отговор или отчет по повод всякакво министерско запитване. Предвид огромният брой комуникации областният управител може да възложи на свои близки сътрудници обработката на някои документи.

Препоръка №7. Единственото упълномощено лице да дава отчет пред всеки министър за работата по съответното направление в района

Независимо от това дали се отнася до период на криза или период на нормално развитие, областният управител ще трябва да бъде единственото правоспособно лице за комуникации със съответния министър или негови непосредствени сътрудници.

За да се избегне рискът от „блокиране“ областният управител може да възложи тази функция на някои от най-близките си сътрудници, ако счете това за необходимо.

Препоръка №8. Единственият ръководител на структурите на изпълнителната власт в областта

По тази причина, областният управител ще бъде председател на Областния комитет, един вид административен съвет на държавните звена на ниво област. На заседанията на този съвет, в който ще участват ръководителите на отделните звена, областният управител ще им предостави получените разпореждания, ще изслушва отчетите им и ще дава собствени указания..

При условие, че им бъде делегирано право от областния управител, ръководителите на териториалните звена могат да вземат решения, но във всички случаи от негово име. Той не трябва да упражнява друг контрол, освен йерархичен, изключващ възможността от несъгласие.

Освен това, областният управител ще участва в процедурите по назначаване и преместване на ръководителите на местните звена на изпълнителната власт, както в тяхната периодична оценка.

Препоръка №9. Единственият второстепенен разпоредител на бюджетни кредити на всички министерства, с възможност това право да бъде делегирано на друго лице

При положение че няма специфични разпоредби на българското бюджетно законодателство, първостепенният разпоредител е министърът. Той делегира на областния управител част от своите компетенции с цел същият да стане второстепенен разпоредител.

При тези условия, областният управител извършва разходи под йерархичния контрол на министъра. Областният управител може да делегира правото на подпис на най-близките си сътрудници или на ръководители на звена.

Би било уместно областният управител да разполага с един общ на няколко министерства фонд, който да му даде възможност за осъществяване на

проекти от местно значение по примера на FNADT във Франция.

При една такава постановка, областният управител ще може да извърши разходи от бюджета на всички министерства, които са му делегирали права. В замяна на това той ще трябва да даде отчет пред всяко отделно министерство.

Препоръка №10. Натоварен с контрола на законосъобразността на актовете от ръководителите на териториалните звена при предложението по-долу условия

Седемте предложения могат да бъдат показани в следните схеми:



Съгласно тази схема областният управител изпълнява политиката на правителството, такава каквато му е представена в получените от него инструкции или предприемайки местни инициативи, но при условия, които отговарят на рамката на правителствената политика. В тази връзка експертите бяха силно изненадани от факта, че един проект, при това доста интересен, предложен от областен управител, беше поставен под въпрос впоследствие от централната администрация на съответното министерство.

От друга страна тази схема не означава че областният управител не раз-

полага с поле за маневриране. Напротив, присъствието на представител на държавата на местно равнище позволява да се адаптира националната политика към конкретните условия на място: министърът определя главните насоки и общи цели за постигане, а областният управител адаптира всичко това към местните условия, взема подходящи решения и дава отчет за постигнатите резултати.

Стратегията на държавата на ниво област

Присъствието на държавата на ниво област е също така част от нейната стратегия. Програмите СПДДР (le PASER) и СПДДД (le PASED) във Франция са пример за държавна стратегия на местно ниво:

СПДДР

Във Франция, т.нар. „Стратегически програми за действие на Държавата на ниво регион (СПДДР) или департамент (СПДДД) бяха дефинирани в циркулярно писмо на Министър-председателя от 13 май 2004 г. За периода 2004-2006 г. беше изработена стратегия за прилагане на правителствените политики във всеки регион (или департамент), фиксирайки ограничен брой стратегически насоки и приоритети.

Изработените СПДДР от префектите отразяват 3 основни цели на действията на държавата на територията: единодействие около префекта, адаптиране отговорите на държавата към местните изисквания, култура по отношение на резултата.

В циркулярното писмо се посочва, че: «...дотогава, доколкото дефинира приоритетите на държавата в региона, проектът за стратегическо действие е призван да отрази „виждането“ на държавата спрямо административните териториални единици на местно самоуправление, във връзка с постъпките по сключване на договори. Този проект трябва да послужи също така като документ с препоръки и база за диалог с централната администрация. По тази причина беше решено да се създаде Национален комитет за пилотаж, който ще насърчава едно споделено виждане с централните администрации, относно териториалните трудности и необходимости.»

Изработването на стратегическия проект за действие на държавата се основава задължително на предварителен анализ, в който се съчетават :

- *териториална диагностика (характеристика на територията, предимства и недостатъци, динамично развитие...);*
- *идентифициране очакванията на потребителите и държавните партньори посредством подходящи средства за анализ (анкети, консултации);*
- *оценка на силните и слабите страни на вътрешната организация на държавата, за да се даде отговор на така определените приоритети;*

- **обвързване с националните приоритети, дефинирани в националните директиви за насоките на развитие (НДНР).**

Стратегическият проект за действие е един колективен проект и трябва да бъде резултат от колективна дейност. На регионално ниво, тази дейност трябва да бъде извършена в Комитета на регионалната администрация, който представлява в известен смисъл Административния съвет на държавните звена в региона.

Макар че днес френската администрация се е дистанцирала в известна степен от тези програми, то те продължават да представляват интерес и си заслужава да бъде проучен опитът с тях с оглед евентуалното му прилагане в България.

Експертите, участващи в 5-те пилотни проекта не са информирани за съществуването на подобни стратегии, нито от областните управители, нито от страна на териториалните звена, с които бяха изготвени проектите. Нещо повече, по време на първото заседание на координационна група по 5-те проекта, представители на централната администрация изразиха съжаление, че в някои от проектите не е взето под внимание съществуването на такива стратегии.

Следователно необходимо е да се даде тласък на териториалните звена и преди всичко на управителите, да приемат регионални стратегии, да следят за тяхното актуализиране, да обезпечат изпълнението им, като гарантират целесъобразността на поетите от държавата проекти, спрямо избраните насоки на развитие.

Съществуването на стратегии на държавата, било за развитието на отделен регион, било за насърчаване на един или друг сектор, позволява да се създаде една референтна рамка за действията на място на държавната администрация. Тези стратегии отразяват както правителствената воля, така и ограниченията за инициативи пред местната администрация.

Френската стратегия на т.нар PER „водещи центрове за конкурентност в селски райони“ са един добър пример в това отношение:

Водещи центрове за конкурентност в селски райони (PER) « Rôles d'excellence rurale »

Междуведомственият комитет за устройство и конкурентност на териториите (МКУКТ) от 12 юли 2005г., реши да предприеме инициатива за валоризиране предимствата на селските райони, с цел съживяване на тяхната икономическа и социална тъкан, най-вече чрез създаването на работни места.

Покана за представяне на проекти беше изготвена от Междуведомствената делегация за устройство и конкурентност на териториите (МДУКТ), съвместно с Министерство на земеделието. Ставаше въпрос за 4 приоритетни насоки:

. развитие на природните, културни и туристически ресурси,

⁶ С изключение на Добрич

- . валоризация и управление на био-ресурсите,*
- . предлагане на услуги и приемане на ново население,*
- . технологично съвършенство за местното производство: земеделие, промишленост, занаяти, услуги.*

Целта беше да се мобилизират всички действащи лица в областта на благоустройството на територията: държавни органи, органи на местно самоуправление и техните подразделения, регионални природни паркове, неправителствени организации, предприятия.

На първо време, правителството поиска от териториалните звена на държавната власт и по-точно от под-префектите на райони да задействат механизма за набиране на проекти.

Деконцентрираните териториални звена, под ръководството на префектите, бяха натоварени с приемането и проучването на проектите, както и със събирането на мнения на местните действащи лица в областта на благоустройството. Преписките бяха впоследствие предавани на Комитет за предварителна селекция, състоящ се от представител на държавната администрация, от различни деятели в дадения селски район и експерти. Делегацията по устройството на територията и регионалната дейност (ДУТРД) и Министерство на земеделието обезпечиха функциите на секретариата на този комитет. Избраните проекти впоследствие бяха предлагани за одобрение от министър-председателя.

Префектите отговаряха за сключването на договори с вносителите на одобрени проекти и за мобилизирането на местните звена на държавата за надзор, контрол и оказване на техническа помощ, от която вносителите на проекта можеха да имат нужда, за да доведат до успешен край своята инициатива.

Първоначалната цел беше да бъдат сертифицирани 300 проекта, но благодарение на динамиката на местните политически деятели, това стана с 379 проекта за срок от една година, т.е. една инвестиция от 1,194 милиарда евро, при което бяха създадени общо 30 000 работни места (от които 13 000 пряко). Държавата се ангажира да субсидира програмата в размер на 235 милиона евро.

Източник: интернет сайт на DIACT <http://www.diact.gouv.fr>

Препоръка №11: Да започне обсъждане относно възможностите, целесъобразността и методологията на изработване на стратегии на държавата, целящи мобилизиране на действащите лица на място в областта на икономическо и социално развитие

За тази цел, започването на една операция по подобие на френските програми за селските райони би могла да бъде богата на поуки и да се финансира от европейските структурни фондове , при което тя може да бъде от пряка полза за населението от селските райони.

Експертите бяха също така изненадани като разбраха, че местните звена са искали, във всички случаи, допълнителни средства и то най-вече финансови, за да могат да доведат докрай предвидените проекти, с което показаха, че подобни проекти не влизат в нормалните рамки на дейност на държавната администрация в областта. Нещо повече, многократно е заявявано на експертите, че това са проекти на министерския съвет, а не техни.

Териториалните звена на изпълнителната власт в областта

По време на мисиите си в отделните области по компонент 2 на тунинг проекта, експертите бяха твърде изненадани, че срещат трудности по идентифицирането на компетентни териториални звена, които трябва да действат в областта, трудност, която се изпитва и от самите областни управители.

В действителност, тези звена в областта са конституирани по най-различен начин: в най-простия случай става дума за звена, с компетенции за областта, но с много слаба връзка с областния управител. Често една агенция е с компетенции за няколко области, а понякога в една област съществуват няколко агенции или пък не става въпрос за агенции, а за инспекторати или други структури, чийто статут би трябвало да бъде изяснен. Понякога става дума за обикновени териториални звена на дадено министерство без съответно ръководство и статут, позволяващ полезен диалог с областния управител.

Провеждането на една видима и добре организирана политика, ръководена в съответствие с дефинираните от държавата регионални стратегии, налага на управителя да разполага с точно определени и достатъчно квалифицирани екипи, за да може да изпълни възложената му задачи.

Това налага поставянето на два въпроса. Първият въпрос се отнася до уместността от деконцентрация. Въпросът може да изненада, тъй като положителният отговор е толкова очевиден. Все пак неговото поставяне позволява да се определят по-добре крайните цели и обхвата на деконцентрацията.

Обсъждането на деконцентрацията в независимо коя страна, налага да се вземе под внимание нейната големина. А повърхнината на България е едва три пъти по-голяма от тези на Каталуния и Мазовия, а населението е по-малко от това на Бавария или Ил дьо Франс. Но дали в тези региони деконцентрацията представлява същият приоритет, както в държавен мащаб?

Следователно трябва да започнат дебати. Ще можем ли поне да направим заключението, че в България не е нужно деконцентрацията (а може би един ден и децентрализацията) да отиде толкова далече, както в най-големите по територия и население страни в ЕС? И обратно, ще трябва да отбележим европейски примери за деконцентрация в рамките на дадени региони, като в Испания или Италия.

Каквото и да е, деконцентрацията трябва да отговаря на необходимостта от ефективна работа на държавните структури на всички нива, без да се търси на всяка цена прилагане на този или онзи чуждестранен опит.

Вторият въпрос се отнася до формата на деконцентрация.

Скандинавските страни и редица англо-саксонски държави въведоха организация, според която една значителна част от административната дейност

е предоставена на агенции, оставяйки на министерствата единствено ролята за изработване на политическа концепция .

Тази система има множество предимства: мисиите се възлагат на агенции, поставяни в конкурентна обстановка, което се повтаря на определени интервали. Тяхната система на функциониране, основаваща се на принципа на частните предприятия, ги принуждава да търсят най-добри резултати, при най-малко разходи. Независимостта им спрямо публичните счетоводни правила и статутът на функционерите им позволява да проявяват гъвкавост, нещо което не е възможно за администрациите.

Но тези предимства имат и обратна страна: на организационната гъвкавост се противопоставя тактическа скованост. Опитът показва колко е трудно, в рамките на финансовата година, да се променят задачите на агенцията, особено в период на икономическа криза. А тяхната независимост поставя и въпроса за носената отговорност. В повечето страни министрите са тези, които носят отговорност за качеството на услугите. В период на икономически растеж не се срещат особени трудности, но в период на икономическа криза се поставя въпросът дали е уместно да се запази тази отговорност.

Рано или късно ще се постави въпросът за отговорността на областните управители по отношение на агенциите на територията. Често тези агенции отговарят за няколко области, като повечето от тях са подчинени на една държавна агенция, която не зависи от дадено министерство, а пряко от министър-председателя.

При една такава конфигурация наложително е да кажем, че е трудно за един гражданин на дадена област да разбере кой е отговорен на местно ниво за изпълнението на политиката, отнасяща се до децата в затруднено положение или пък до околната среда.

Друг съществен недостатък на организацията на държавната дейност чрез агенции, е трудността при разпределението на средствата. Днес, префектите във Франция могат да променят разпределението на човешките ресурси и логистичните средства (имоти, автомобилен парк, финансови средства) в зависимост от нуждите на държавните структури и могат да ги мобилизират незабавно в случай на извънредни потребности. Независимо от това, че областните управители в България разполагат с правото на разпределение на ресурсите на тяхната територия, то те ще срещнат трудности в налагането на един такъв механизъм на агенциите: последните, известни като независими, имат задължение за постигане на резултат, докато държавните звена нямат същото задължение, макар че биха могли да се възползват от разпределените средства.

Препоръка №12. Да се започне обсъждане на въпроса за оптимална организация на териториалните звена на изпълнителната власт, така че областният управител да се явява истинския техен ръководител на територията, носещ отговорност за качеството на предоставените на населението услуги

Това обсъждане може да бъде предприето по следния начин:

⁷Оперативна програма FEDER 2007-2013, ОС 3 « Териториална кохезия и достъпност», Мярка « оценка на селските райони: подкрепа за водещите центрове за конкурентноспособност на селските райони, създаване или развитие на микро-фирми в селска среда.

- Уточняване броя на публичните политики, които могат да бъдат проведени от държавните звена на място,
- Преглед на организациите на място, които оперират от името на държавата, както и оценка на координацията на техните действия,
- Изработване на методика за прегрупирането на тези служби и изясняване разпределението на компетенциите им,
- Изготвяне на концепция за един рационален формат на тези служби: агенция или регионална дирекция, големина (числен състав, материални средства), обхват на компетенциите и отговорностите,
- Установяване на рамка, в която управителят ще може да разпределя държавните средства на територията, за която носи отговорност.

На този етап, дискусиите би трябвало да позволят да се определи: коя е най-подходящата структура за предоставяне на услугата: например за задачите, отнасящи се до изконните функции на държавата (полиция, правосъдие) ще се избере традиционната административна служба (регионална дирекция на полицията, окръжен съд). За задачите, свързани с развитието (строителство и ремонт на пътища, развитие на спортни дейности), може да се прибегне до агенции. Относно агенциите: трябва да се следи за това селекцията им да става чрез конкурс, а продължителността на тяхната мисия да е съобразена с икономическите условия на тяхната дейност. Регулярно да се извършва оценка на работата им от независима организация, стриктно да спазват задължението си да информират управителя,

- какъв трябва да бъде броят на служителите, техният статут и квалификация за успешното изпълнение на задачата им,
- с какви материални и финансови средства трябва да разполага всяка структура, за да изпълни задачата си,
- каква ще бъде системата на управление на всяка структура.

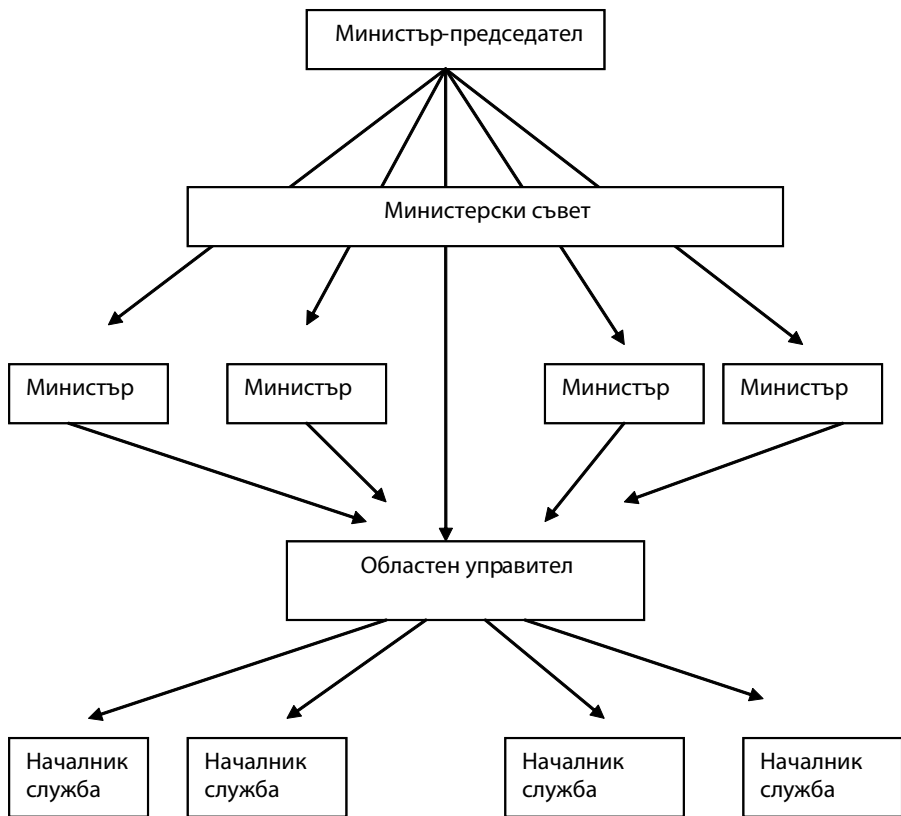
В тази връзка ние препоръчваме ръководителят на всяка служба (наречен за удобство „началник служба“) да бъде подчинен на управителя, да получава разпореждания единствено от него и дава отчет за извършената работа и положението в сектора му само на него.

⁸Във Франция е възприет принципа, че деконцентрацията е правило, а централизацията – изключение. С други думи, централната администрация трябва да се заема само с онова, което не може да бъде поето на местно ниво.

⁹За доброто разбиране на този параграф ние горещо препоръчваме да бъде прочетено отличното произведение на Henri Guillaume, Guillaume Dureau и Franck Silvent, « Публично управление, държавата и добрите постижения », публикувано от издание Sciences PO et Dalloz

¹⁰Да се види също *предприетият опит в Обединеното кралство след 1988г. « Next steps ».*

Предложената схема може да бъде представена по следния начин:



Тази схема изисква няколко разяснения. На първо място тя показва централната роля на областния управител. Обхватът на правомощията и отговорностите му ще трябва да бъде балансиран чрез механизми за бюджетен и финансов контрол, които не са предмет на настоящия документ. В замяна на това по-надолу ще бъде разгледана организацията на т.нар. деонтологичен контрол и контрол на качеството на работата.

В тази схема не фигурира районът за планиране. Всъщност, не става въпрос за ниво на което се вземат решения и съществуването му не трябва да има каквато и да било интерференция върху комуникационните канали на административната власт.

Препоръка №13. На ниво „район за планиране“, ръководен понастоящем от областните управители на ротационен принцип, да се включват институциите от всяка област, подчинени на областния управител, една инстанция за планиране и постоянен секретариат

¹¹Това преброяване може да включи и административните комисии, чиято ефикасност би трябвало да бъде проучена, както предлага Пиер Калза, експерт, в обобщаващия си доклад от 6 април 2009 година, стр. 5., както и Доминик Далмас, експерт, в доклада си по компонент 3, дейност 3-1, стр. 17 «The efficiency of the numerous commissions should be carefully assessed»

И по-точно става въпрос за:

- администрация или агенция, натоварена с програмирането и управлението на европейските структурни фондове от момента, в който България ще има регионални оперативни програми,
- администрация или агенция, натоварена с планирането и управлението на държавни проекти на територията,
- администрация или агенция, натоварена със създаването на публични структури в различните области на региона за планиране, като тези институции не е задължително да бъдат само в един град.

Би било целесъобразно също така да се предвиди перманентен секретариат, но не на ротационен принцип, за да може всеки областен управител да се възползва, по време на неговото председателство, от предишния опит. Този секретариат не трябва да представлява една тежка структура, а точно обратното.

Отношения между държавата и административно-териториалните единици на местно самоуправление

Нужно е да констатираме, че органите на местно самоуправление няма особена роля в подготовката на 5те пилотни проекта. Това не бе резултат от липсата на интерес към местното развитие, напротив, а по-скоро от слаба компетентност и недостатъчни средства .

Каквато и да е волята на българското правителство във връзка с децентрализацията, трябва да кажем, че провеждането на териториални политики в страните членки налага все повече и повече ангажирането на органите на местно самоуправление.

При тези условия е по-добре да се изпреварят събитията и да се използва предвидената реформа на организацията на държавните структури на местно ниво, за да се преразгледат също така и отношенията между държавата и структурите на местно самоуправление.

Общо взето, отношенията между държавата и административно-териториалните единици на местно самоуправление могат да бъдат категоризирани в три категории

Първа категория: тя е най-проста и се отнася до случаите, когато дадена структура на местно самоуправление изпълнява задача от компетенциите на държавата. Във Франция, например, кметът е длъжностно лице по гражданско състояние. Като такъв той носи отговорност за воденето на съответните регистри, в които се отразяват раждания, граждански бракове, смъртни случаи. Той изпълнява държавна задача и носи отговорност пред прокурора на републиката, на когото дава отчет за своята работа. Тук връзката е йерархична.

Втора категория: тя се отнася до съвместните задачи, при които държавата и местната структура на самоуправление се намират в ситуация на партньорство и където всяка от страните търси консенсус. Това се случва все по-често в рамките на изпълнението на териториалните политики. Например във Франция, във връзка с проектите държава-регион, дейността по сключ-

ване на договори и оценката за тяхното изпълнение се разделя между държавните и регионални структури, а понякога и с участието на други местни структури. При тези взаимоотношения се водят преговори, подписват се споразумения.

Трета категория: традиционна, но по-чувствителна категория взаимоотношения, касаеща случаите, когато звеното на местно самоуправление изпълнява задача в рамките на своите компетенции, но под контрола на държавата.

Тази връзка е понякога зле възприета, поради това, че се смята за „ограничение на свободата“ на местното звено, дори и като „репресивна“, защото се говори за „административен съд“, за „сметна палата“.

В България Законът за администрацията постановява, че управителят упражнява контрол за законосъобразност на приетите актове от общинските съвети по два начина:

- той може да върне незаконосъобразните актове за ново обсъждане в общинския съвет или да ги оспорва пред съответния административен съд,
- той може да отменя незаконосъобразни актове на кметове на общини.

Препоръка №14. Поради това, че бъдещото развитие на регионалните политики и използването на структурните фондове ще наложи неизбежно, както в повечето страни-членки, засилване ролята на органите на местно самоуправление, ние препоръчваме да се действа за запазване климата на доверие между избраните лица на място и държавата, с цел улесняване работата на всички ангажирани администрации в политиката за териториално развитие

Ето защо ние предлагаме на първо място да бъде насърчаван диалогът. За това не е необходимо да се променя закона или да се въвеждат нови процедури. Правителството и Националното сдружение на общините биха могли да положат съвместни усилия в посока органите на местно самоуправление с цел те да потърсят компетентното и задълбочено становище на управителя по актове от по-сложно юридическо естество. Управителят, подпомаган от своите служби (различните държавни структури на територията, за която отговаря) ще може да изпълнява и мисията на консултант, още повече, че неговата безпристрастност не може да бъде поставена под съмнение .

Една добра практика би било въвеждането на процедура за постигане на „приятелско споразумение“ при възникване на съмнение относно законосъобразността на даден акт. Сезирането на един оторизиран арбитър от двете страни би могло да доведе до отстраняване на съмнението, без да бъде необходимо спорът да се отнесе до съда. В този случай сезирането на арбитражния орган спира срока за подаване на жалба, но неговото решение не отменя възможността за отнасяне на спора пред съда.

Препоръка №15. Създаване на „префекторален корпус“

Говоренето за „префекторален корпус“ означава преди да се говори за

¹²Понякога и поради недостатъчното настояване от страна на областните управители

¹³В някои страни като Белгия или Испания, контролът може да бъде извършен от друг орган на местно самоуправление. Такъв е случаят за някои актове и в Чешката република

една култура. Този израз ни кара най-напред да мислим за наполеоновата организация на държавата и единствено за френския опит. Но тази институция е много по-стара, тя е експериментирана и използвана от много страни и значително еволюирала още от времето на Първата империя.

Остава обаче „духът“ на това понятие. Това е преди всичко „духът на лоялността“. Никой не може да бъде префект, ако не е напълно лоялен към правителството, в рамките на законите на Републиката. Лоялността не означава подчинение, нито присъединяване на всяка цена. Префектът не е политическа личност, това е един висш служител, който има своите пристрастия, но не ги показва. Той прилага инструкциите с умение и разсъдък и напълно безпристрастно.

На практика, префектът не може да бъде привлечен от политическите среди, нито пък да афишира политическа ангажираност, дори и към правителството. Този неутралитет му дава възможност да спечели доверието на своите съграждани, на администрацията, за която отговаря и на местните избрани лица.

Често се говори за авторитета на префекта, като понякога това е с цел да го превърнат в карикатура. Този авторитет няма нищо общо с авторитета на диктатор или начален учител. Той може да бъде сравнен с диригент, който познава добре своите музиканти и им гласува доверие. Той трябва да изсвири една партитура и ръководи музикантите в изпълнение на творбата, показвайки чувства, но стриктно спазвайки текста. Той изразява емоциите си без да създава впечатление, че губи контрол над ситуацията, предава ритъма и нюансите чрез обикновени жестове, разбрани незабавно от музикантите. Никой от музикантите не би могъл да не приеме неговите вълнения, но той трябва да има уменията да им ги предаде .

Но префектът трябва да бъде също така и харизматична личност. Дори и да не е ангажиран политически, той трябва да изтъква положителните страни на политиката на правителството пред местното население и пред местните избраници. С последните той трябва да може да води преговори и да спечели тяхното присъединяване към съвместно предприетите програми за териториално развитие.

И накрая, префектът трябва да бъде защитник на законите на републиката, на свободите и обществения ред. Той трябва да бъде строг и убедителен изразител на потребностите на местното население и да се покаже внимателен към най-слабите.

Всички тези качества не могат да бъдат импровизирани. Те не се придобиват на училищна скамейка или в офис на централната администрация. Няма типичен профил на префект. Опитът показва, че префект, който добре упражнява професията си (може би е по-добре да се говори за призвание) е също

¹⁴С изключение на: полиция, правосъдие, събиране на данъци.

¹⁵Вижте по-долу § относно управителя.

така един отличен ръководител на предприятие, дипломат, но преди всичко човек с разнообразна кариера, упражнявал власт и имал възможност да покаже хладнокръвие.

Препоръчваме да започне обсъждане относно:

1) Създаване на „префекторален корпус“, в който биха могли да бъдат привлечени по-голямата част от областните управители и подуправители, в съотношение предвидено от закона,

Идеята е да бъде създадено нещо като „инкубатор за кадри“, в който ще бъдат привлечени функционери, призвани да заемат ръководни длъжности на най-висше равнище на дадена територия. Това са:

- Областни управители и подуправители;
- Директорите на техните кабинети;
- Главните секретари на областните администрации.

Тези функционери ще бъдат призовавани регулярно да изпълняват ръководни функции в централните служби на държавната администрация, за да получат солидна административна компетентност и укрепят своето положение в мрежата на висшите служители на България.

Освен това ще бъде целесъобразно постепенно да се избягва назначаването за областни управители на лица, които вече са изпълнявали отговорни функции в дадена област (би било по-добре такова лице да бъде назначено в друга област). От друга страна, законът би трябвало да забрани избирането за определен период от време в дадена област на личност, която е изпълнявала длъжността на управител или подуправител на областта.

2) Определяне статута на членовете на „префекторалния корпус“,

Един такъв статут би бил фундаментално средство за гарантиране на техния неутралитет и лоялност. В него би трябвало да се предвиди:

- системно интегриране на членовете на корпуса в държавната администрация;
- забрана на всякакво политическо афиширане по време на изпълнението на тази функция;
- управление, което да позволи на незаемащите длъжността управител или подуправител, да бъдат назначавани на друга държавна длъжност, отговаряща на тяхната квалификация;
- управление на човешките ресурси, което да позволи на даден пост да бъде назначено най-подходящото за целта лице, от гледна точка на неговата компетентност;
- управление на човешките ресурси, което да позволи оптимални назначения и насърчване ориентирането към други функции за членовете на корпуса, които не желаят или не могат повече да изпълняват длъжността управител или подуправител;

Препоръка №16. Създаване на междуведомствена инспекция

Тази подчинена на Министерския съвет институция ще бъде натоварена

с оценката на място на постигнатите резултати от предприетите дейности и политики и ще предлага необходимите промени и корекции. Тя ще провежда също така административни проверки в случаи на дисфункции в работата на териториалните звена.

4. Обобщение на препоръките

1. Стартиране на дискусия с цел изясняване разпределението на компетенциите в сферата на публичните политики на територията на България. Като резултат да бъде изработена карта, която да отразява териториалното разпределение на различните институции по компетенции и предприемане на промени с цел постигане на справедливо разпределение на държавните служби на територията на страната.

2. Обособяване на областта като единствено административно подразделение на държавата на териториално ниво.

3. Превръщане на всеки от 6-те района за планиране в инструмент за обединение, позволяващ програмиране на проекти, оптимизиране дейността на различните структури и засилване на вътрешно-административната координация.

4. Утвърждаване на областния управител като единственото оторизирано лице за вземане на решения и поемане на задължения от името на държавата.

5. Областният управител да бъде единственият представител на правителството, Премиера и останалите министри.

6. Областният управител да бъде прекият получател на всички правителствени решения.

7. Областният управител да бъде единственото упълномощено лице за даване на отчет пред всеки от министрите за дейността на държавата в областта.

8. Областният управител да стане единственият ръководител на териториалните структури на изпълнителната власт в областта.

9. Областният управител да бъде единственият разпоредител на бюджетните кредити на всички министерства.

10. Областният управител да бъде натоварен с контрол по целесъобразността на приетите актове от административно-териториалните единици на местно самоуправление.

11. Предприемане на дискусии по възможностите, целесъобразността и методологията на изработване на държавни стратегии, с цел мобилизиране на местни действащи лица в областта на икономическото и социално развитие.

12. Да започне обсъждане на въпроса за оптимална организация на териториалните звена на изпълнителната власт, така че областният управител да се явява истинският техен ръководител на територията, носещ отговорност за качеството на предоставяните на населението услуги.

13. На ниво „Район за планиране“, ръководен понастоящем от областните

¹⁶Виж в тази връзка докладите на Полет Помие и Пиер Калза, експерти по пилотния проект за Стара Загора (доклад за мисията от 9 до 13 март 2009 г.), които показват как областната управителка на Стара Загора успява да се наложи като ръководител над местните звена на изпълнителната власт благодарение на личното си очарование.

управители на ротационен принцип ще се включват институциите от всяка област, подчинени на областния управител, една инстанция за планиране и постоянен секретариат.

14. Адаптиране на процедурите по контрол на законосъобразността на актовете по начин, който да позволи запазването на климата на доверие между избраните лица на място и държавата с цел улесняване работата на всички ангажирани администрации в политиките за териториално развитие.

15. Създаване на корпус на префектите, в който ще бъдат привлечени по-вечето областни управители и заместник областни управители.

16. Създаване на междуведомствена инспекция.

II

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ

Доминик Далмас

Увод

Настоящият доклад разглежда процеса на децентрализация в България. Наистина, ако предложената реформа на териториалната държавна администрация бъде одобрена, тя задължително ще даде отражения върху децентрализираното ниво. По този въпрос би следвало да се предприеме задълбочен анализ със стремеж за предвиждане и изпреварване на бъдещото развитие.

В това отношение реформата на териториалната администрация представлява реална възможност да се разгледа и темата за децентрализацията, за да се предвидят възможностите за промяна на действащата система.

Целта на този доклад е да формулира различни предложения с оглед подобряване процеса на децентрализация и да установи доколко осъществими са те.

Всички описани сценарии осветляват различните възможни пътища за засилване на процеса на децентрализация. Те могат да бъдат съчетавани помежду си, дори да бъдат кумулирани.

Нито един от тези сценарии не разглежда териториалното деление на общини, нито пък техните правомощия и компетенции. Бе договорено тези два аспекта да не попадат в кръга от теми, анализирани от доклада. Това по никакъв начин не означава, че тези въпроси са решени и не пораждаат повече трудности. Съществува реална необходимост от оценяване на компетенциите, предоставени на българските общини, и на начина, по който те ги упражняват.

Някои от тях спадат към форма на деконцентрация, при която общини или кметове предприемат действия от името на държавата, други за сметка на това спадат към децентрализацията. Не е лесно тяхното установяване, както и разграничаването на тяхното реално поле за действие. Въпросът за размера на ресурсите и за принципите на тяхното разпределение между общините продължава да бъде разбира се един деликатен въпрос, който трябва да бъде разгледан.

ОПРЕДЕЛЕНИЯ

На един предварителен етап е важно да се представят използваните термини, така че понятията деконцентрация и децентрализация да бъдат ясно разграничени. Цитираните определения са на Европейската харта за сътрудничество в подкрепа на местното управление от ноември 2008 г.

Хартата се опира на следните определения:

Децентрализация

Процес, включващ предоставянето на поредица от правомощия, компе-

тенции и ресурси от централното правителство на избраните местни (поднационални) власти. Децентрализацията има три неразривно свързани измерения:

политическо: тя преразглежда разпределението на властта съобразно принципа на субсидиарност с цел подсилване на демократичната легитимност;

административно: тя реорганизира и разпределя функциите и задачите между териториалните нива, за да подобри ефективността, ефикасността и прозрачността на администрацията върху цялата национална територия;

данъчно: тя преразпределя ресурси между местните и териториални власти и им позволява да геенрират своите собствени приходи в съответствие с компетенциите, които са им предоставени.

Деконцентрация

Делегиране на административни функции от държавата на неизбирани пряко от населението публични структури на местно ниво.”

На последно място е от значение да припомним, че настоящият доклад бе изготвен с подкрепата и съветите на Алеко Джилджов, но неговото съдържание и предложенията, които той съдържа, ангажират единствено неговия автор.

Съпоставка на децентрализираните системи в 27-те държави членки на Европейския съюз: голямо многообразие и известна нестабилност

Държавите членки на Европейския съюз се отличават с голямо многообразие при наличието на значими промени в институционалния пейзаж, предприети през последните няколко десетилетия.

На ниво държави членки

Традиционно се разграничават две основни групи държави

Федералните държави или сходни на тях

Това са Австрия, Белгия и Германия, към които се прибавят две държави с почти федерален характер, наричани още „регионализирани” държави – Италия и Испания.

Унитарните държави

Това са останалите 22, чието устройство понякога е много комплексно и в които зад унитарната идентичност се крие всъщност истинско многообразие. Такъв е случаят с Обединеното кралство или Португалия или още с Франция, където на част от територията съществуват автономни региони, получили специфични компетенции.

На поднационално ниво

През 2007 г. 27-те държави членки наброяваха над 92 500 поднационал-

ни административно-териториални единици на местно самоуправление с децентрализирана организация, изградена на едно, две или три нива. Преобладаващата част от тези административно-териториални единици на местно самоуправление са общини (91 252), спадащи следователно към първото ниво.

Страни с едно-единствено ниво на децентрализация

Осем страни, сред които и България, разполагат с едно-единствено ниво на децентрализация, най-често наричано „община“. Тези държави членки са сред най-малките от географска и/или демографска гледна точка. Като цяло, те представляват едва 4% от населението на Европейския съюз.

Страни с две нива на децентрализация

Дванайсет средноголеми държави, обединяващи почти една пета от населението на Европейския съюз, функционират с две нива на децентрализация.

Страни с три нива на децентрализация.

Седем страни, обикновено най-големите, имат по-усъвършенствана система с три нива: общинско, междинно и „регионално“. Те обединяват малко по-малко от три четвърти от населението на Европейския съюз.

Нива на поднационални админ.-територ. единици на местно самоуправление (2007)

	Брой
Ниво 1 общини	91 252
Ниво 2 междинно	935
Ниво 3 горно (регионално, федерирано)	319

Следователно общинското ниво е наистина крайъгълният камък на децентрализацията. То присъства навсякъде и има по-скоро *разнородни характеристики* в различните държави (мащаби, устройство, ресурси). Близко 80% от европейските общини са съсредоточени в само пет страни, като Франция със своите над 36 600 общини съставлява 40 %.

През 2007 г. европейските общини бяха средно с население от 5 410 жители за територия с площ близо 50 км², средна величина, зад която разбира се се крият съществени разлики между различните държави членки.

Многообразието на общинското ниво се проявява и в рамките на самите държави.

В голям брой държави членки (16) общините са с различен статут, който е функция на техните демографски, административни, икономически или културни характеристики. В повече от една трета от държавите някои общини принадлежат както към общинското, така и към по-горното ниво. Големите градове и столиците често имат специално учреден за тях институционален статут.

Общи тенденции на политиките, провеждани от държавите членки в сферата на децентрализацията.

На общинско ниво – политики, които имат за цел обединяване или равно разпределение на силите.

Въпреки голямото многообразие на европейския пейзаж *няколко значими тенденции* могат да бъдат открити в европейски мащаб, тъй като общините срещат сходни проблеми. Недостатъчни площ, население и ресурси, които силно възпрепятстват техните намери и пречат на пълното упражняване на техните компетенции.

1. От петдесетте години насам бяха провеждани *политики, насърчаващи сливанията на общини*, които доведоха до съществени резултати. Днес, положението изглежда стабилизирано в много страни по-специално поради наличието на законодателство, изискващо минимални прагове на население за създаването на община.

Интересно е да се отбележи, че в *няколко страни* правителствата вместо да провеждат политика в подкрепа на сливанията на общини, водиха политика на обединяване.

По време на комунистическия период, през шейсетте и седемдесетте години, в страните от Централна и Източна Европа можеше да се констатира намаляване на броя на общините. Бяха създадени по-мащабни единици с цел рационализиране и планиране на икономическото развитие. *Демократичният преход, започнал през осемдесетте години, обърна този процес*, възстановявайки общини, които бяха в по-голяма степен в състояние да удовлетворят потребността от местна демокрация и да подсилат връзките между населението и избраните от него органи.

2. *Междубщинското коопериране е другият метод, използван* за компенсиране на прекалено ограничени мащаби и ресурси, без при това да се отстраняват действащите лица на общинско ниво. То позволява на общините да провеждат политики, които надхвърлят техните индивидуални възможности и териториални компетенции. Разбира се законите форми на това коопериране са най-различни в зависимост от страните, които го практикуват. Не е учудващо, че Франция може да бъде разглеждана като лидер в тази област, тъй като от десетилетия насам тя е изграждала и развивала разнообразни форми на междубщински обединения, някои от които разполагат със свой собствен фискален режим.

Градските общности (14), за чието създаване е необходимо население от поне 500 000 жители.

Общностите на агломерации (169), които трябва да наброяват поне 50 000 души население и град с над 15 000 жители.

Общински общности (2400), пригодени към по-ограничени територии от селски тип.

Синдикатите на нова агломерация (5), една много специфична структура.

През 2007 г. 91% от френските общини принадлежаха към 2 588 структури за междубщинско коопериране, притежаващи своя собствена фискална система и обхващащи 87% от населението.

¹⁷ Да споменем политиките, насърчаващи сливанията на общини, проведени от Австрия (50% от общините изчезват) и Швеция, които бяха заимствани от Дания, Западна Германия, Белгия, Литва през 1994 г., Гърция (1997 г.) и Латвия (1998 г.).

¹⁸ Например, Чешката република, Словения.

3. *На последно място* в няколко страни, по-специално тези с големи общини (като Португалия, България, Литва), се появява *ново подобщинско ниво* (квартали, райони в градовете, енории, села и т.н.). Тези подразделения подобряват местната демокрация и предоставянето на обществени услуги в близост до населението. В някои случаи тези общински подразделения представляват законови структури с назначавани или пряко избирани представители, които получават собствени отговорности и автономен бюджет.

На регионално ниво - подсилване

Това ниво също има отношение към общия стремеж към по-засилена децентрализация.

В някои страни като Чешката република, Словакия, Дания тази тенденция доведе до създаването на регионално ниво, което да поеме осигуряването на някои обществени услуги (здравеопазване, икономическо развитие, териториално планиране и т.н.). Тези нови административно-териториални единици на местно самоуправление на регионално ниво са често *наследници на териториални единици на държавата или на региони Nuts 2* или още резултат от сливането на *местни власти* от по-ниско ниво.

В страните, които вече имат изградено подобно децентрализирано регионално ниво, се наблюдава увеличаване на отговорностите и автономията именно там (Италия, Франция). Някои страни, най-вече новите държави членки на Европейския съюз (Унгария, Литва, Румъния и т.н.), предвиждат да създадат това второ регионално ниво.

В заключение: не съществува чудодейна рецепта за децентрализацията

От този общ и фактологичен обзор констатираме, че многообразието има превес и че не съществува норма или един-единствен модел за проектиране на съвършеното административно-териториално устройство. Всяка страна се позовава на своята култура, традиции, социо-икономически характеристики, опитвайки се да постигне консенсус между местната демокрация, която изисква много близък контакт с гражданите, и необходимостта от действия в по-широк периметър, отколкото в миналото, за да се осигури икономическо и социално развитие за териториите.

Тези търсения протичат в дух на прагматизъм, който в държавите членки се изразява в политика, белязана от множество реформи и експериментирания, за да се постигне съответствие на децентрализацията с непрестанно заявяваните потребности на едно население, което само по себе си се променя.

Проектът за внос на чужда административна система без задълбочен анализ и без оглед на влиянието на историята, мисленето и социо-икономическите дадености на страната, може да доведе само до задънена улица.

Модел, който работи успешно в дадена страна, рискува в голяма степен да бъде белязан от провал в друга с неприятни последици във времето, блокирайки понякога за продължителен период необходимото развитие.

Въпреки това проучването на чуждите системи и техните резултати осигурява ценна информация за отговорните политически лица. България може и трябва да се възползва от успеха и от грешките, допуснати от другите държави членки. Спектърът от опити е достатъчно широк, за да й позволи да почерпи вдъхновение от него и да дефинира своя собствена система.

II. Кратък исторически преглед на българското административно-териториално устройство

Важно е да бъдат припомнени основните етапи в развитието на административно-териториалния пейзаж в България, за да се очертаят по-добре последователните промени в нейното устройство от 1879 г. насам.

Поразително е, че тези промени са не само много чести, но и много дълбоки, пряко отражение на бурната политическа история на тази страна.

Ето защо, макар и без да навлизаме в подробности, реформите, които прочитат една след друга на равни интервали, заслужават по-специално внимание. Толкова многобройни промени обясняват отчасти липсата на референтен модел за териториално деление в българските култура и традиции.

Целта на настоящия доклад не е да разгледа подробно именно тези реформи, а да отбележи ключовите дати, които са белязали българското административно-териториално устройство.

Първият период – от 1879 г. до Втората Световна война.

1879: реформата, произлязла от *Търновската конституция* за Княжество България (по онова време българската територия не включва Източна Румелия с Пловдив). Административно-териториалното устройство се състои от 1354 общини, 58 околии, 21 окръжия.

„За административни цели територията ще бъде разделена на окръжия, околии и общини. Ще бъде приет специален статут за това административно деление, основаващо се на принципа на самоуправлението“.

Законите за общините, приети през 1886 г., са от изключително значение. Те се позовават на принципа на самоуправлението на общините и на правилата за административно-териториално деление на страната. Впоследствие те стават предмет на над 40 изменения и допълнения.

Реформата от 1901 г.

Въвеждат се 12 окръжия, 71 околии и 1893 общини.

Делението на 12 окръжия се разглежда от доклада на Фондацията за Реформа в местното самоуправление Consult EOOD като едно от най-успешните, което с някои корекции би могло да послужи за източник на вдъхновение на модел, който да замени 28-те области.

С някои промени това устройство се запазва до 1934 г.

Реформата от 1934 г.

¹⁹ Доклад на Фондацията за Реформа в местното самоуправление (Foundation for Local Government Reform) от октомври 2007 „Изследване на практиката на държавите членки на ЕС с две действащи нива на местно самоуправление“, предоставен на администрацията на Министерски съвет.

В периода 1934/1944 г. се случват няколко събития.

Със Закона за регулиране на общините (1934 г.) се определят количествени и качествени критерии за създаване на общини. Като резултат от това броят на общините намалява до 1291.

Околиците се запазват като административно-териториално ниво (87 околии).

Седем района заменят окръжията, като впоследствие се създават още два – Русе и Горна Джумая.

Вторият период, белязан от българските конституции от 1947 и 1971 г.

В тези две конституции откриваме глава, посветена на местните власти.

През този период административните единици - окръзи, околии и общини притежават съвети и изпълнителни комитети. През 1959 г. околиците са премахнати, през 1987 г. се създават девет области и се премахват окръзите.

Постепенно броят на общините значително намалява (от над 2000 в началото на петдесетте години през осемдесетте години са останали близо 3000).

Третият период. Конституцията от 1991 г. и процесът на демократичен преход.

Конституцията от 1991 г. предвижда две нива на местно управление, областите и общините. Тя излага по свой начин някои от принципите, съдържащи се в Търновската конституция.

Общините разполагат с автономна организация с общи компетенции за разглеждане на въпроси от местен характер, но упражняват и делегирани от държавата правомощия. На областно ниво е осигурено представителство на държавата за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси и за координиране на публичните политики.

Административно-териториалното деление на страната е уредено със закон, за да се осигури известна стабилност (околиците като нова административно-териториална единица, предвидена от този закон, така и не се въвеждат в действителност).

1998: Законът за административно-териториалното деление на Република България претърпява изменения. Деветте съществуващи области се заменят с 28 в края на 1998 г. (границите на тези 28 области съвпадат в голяма степен с тези на някогашните окръзи)...

Впоследствие се приемат законодателни актове, за да се определят правилата, приложими към административно-териториалните единици на местно самоуправление (материални и финансови ресурси, статут на служителите на местната администрация, учредяване на органи на децентрализираните власти).

На последно място със Закона за регионално развитие се създават 6-те района за планиране Nuts 2.

III. Административно-териториално деление на България

Конституционна рамка

Конституцията утвърждава водещата роля на общините.

Според член 135 други административно-териториални единици могат да бъдат създавани със закон. От тази формулировка се подразбира, че би било възможно да се въведе друго ниво на децентрализация, без да се налага изменение на Конституцията.

КОНСТИТУЦИЯ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ (откъси)

Глава първа Основни начала

Член 2.

(1) Република България е единна държава с местно самоуправление. В нея не се допускат автономни териториални образувания.

(2) Териториалната цялост на Република България е неприкосновена.

Глава VII Местно самоуправление и местна администрация

Член 135.

(1) Територията на Република България се дели на общини и области. Териториалното деление и правомощията на столичната община и на другите големи градове се определят със закон.

(2) Други административно-териториални единици и органи на самоуправление в тях могат да бъдат създавани със закон.

Член 136.

1) Общината е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление. Гражданите участват в управлението на общината както чрез избраните от тях органи на местно самоуправление, така и непосредствено чрез референдум и общо събрание на населението.

(2) Границите на общините се определят след допитване до населението.

(3) Общината е юридическо лице.

Член 137.

(1) Самоуправляващите се териториални общности могат да се сдружават за решаване на общи въпроси.

(2) Законът създава условия за сдружаване на общините.

Член 138.

Орган на местното самоуправление в общината е общинският съвет, който се избира от населението на съответната община за срок от четири години по ред, определен със закон.

Член 139.

(1) Орган на изпълнителната власт в общината е кметът. Той се избира от населението или от общинския съвет за срок от четири години по ред, определен със закон.

(2) В своята дейност кметът се ръководи от закона, актовете на общинския съвет и решенията на населението.

Член 140.

Общината има право на своя собственост, която използва в интерес на териториалната общност.

Член 141.

(1) Общината има самостоятелен бюджет.

(2) Постоянните финансови източници на общината се определят със за-

кон.

(3) Държавата чрез средства от бюджета и по друг начин подпомага нормалната дейност на общините.

Член 142.

Областта е административно-териториална единица за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси.

Член 143.

(1) Управлението в областта се осъществява от областен управител, подпомаган от областна администрация.

(2) Областният управител се назначава от Министерския съвет.

(3) Областният управител осигурява провеждането на държавната политика, отговаря за защитата на националните интереси, на законността и на общественения ред и осъществява административен контрол.

Член 144.

Централните държавни органи и техните представители по места осъществяват контрол за законосъобразност върху актовете на органите на местното управление, само когато това е предвидено със закон.

Член 145.

Общинските съвети могат да оспорват пред съда актовете и действията, с които се нарушават техни права.

Член 146.

Организацията и редът на дейността на органите на местното самоуправление и на местната администрация се определят със закон.

Също така, през 1995 г. България ратифицира Европейската харта за местно самоуправление.

Основни характеристики на българската система



Системата, представена в по-горната схема, съдържа следните предимства и недостатъци

Предимства

Безспорно е, че основно достойнство на така изградената система е нейният изключително опростен характер. Тя е ясна и съвършено разбираема.

Относно частта деконцентрация

В това твърдение трябва незабавно да бъдат внесени някои нюанси, що се отнася до деконцентрацията. Отличаваща се с яснота и съгласуваност на теория, организацията притежава в по-малка степен тези характеристики в практиката. По този въпрос е достатъчно да се позовем на многобройните доклади, изготвени в рамките на туининг проекта, които всички достигнаха до заключението за необходимост от преустройство на деконцентрираната администрация и преразглеждане на начините на взаимодействие с централните администрации.

Относно частта децентрализация

1.Едно-единствено ниво на децентрализирани административно-териториални единици с 264 образувания *е начин да се избегне сложно, деликатно и винаги несъвършено разпределение на компетенциите и ресурсите.*

Наистина, идеалното разпределение по „групи компетенции“ се оказва илюзорно на практика. Как да допуснем, ако разсъждаваме разумно, че икономическото развитие може да бъде от изключителната компетенция на едно-единствено ниво на административно-териториални единици на местно самоуправление. Във Франция общините, както и департаментите и регионите, неминуемо имат отношение към тази жизненоважна сфера. Решението не може да се състои в отреждането на тази компетенция на едно-единствено от тези три нива. Определянето на административно-териториална единица на местно самоуправление с водеща роля изглежда в случая най-ефективното решение, макар и разходите за координация да се запазват.

2.Едно-единствено ниво на децентрализирани административно-териториални единици е и *по-икономично от гледна точка на функционирането*, тъй като отпада задължението за издръжка на няколко нива избрани местни власти и администрации.

3.На последно място за държавата и нейните администрации *е по-лесно да контролират и координират* дотолкова, доколкото има само две възможни действащи лица. Така отговорностите могат лесно да бъдат идентифицирани, тъй като се намират или от страната на държавата и/или от страната на общините.

4. *Площта на общините, съпоставена с тяхното население*, е сравнително голяма. България не страда от разпокъсване на своите общини. В 2/3 от тях населението е градско, а трите най-големи градове София, Пловдив и Варна обединяват близо една четвърт от жителите на страната.

5.*Съществуването на подобщински структури компенсира* ефекта от ограничения брой население, съсредоточено в една община, като възстановява непосредствения контакт с местното население. Такива са кметствата, зони с поне 250 жители, и районите на трите големи градове - 24 в София, 5 в Пловдив и 5 във Варна.

Данни за България; Площ 111 002 км²; Население 7,72 милиона жители

Разпределение на 264те български общини по брой жители през 2005 г.

общини	30	69	132	22	11
жители	По-малко от 5000	5000 до 10000	10 000 до 50 000	50 000 до 100 000	Повече от 100 000

Източник: Национално сдружение на общините в Република България

Съпоставката с някои от другите държави членки показва следните резултати

	Площ	население	1° ниво	2° ниво
България	111 002	7,7		
Дания	43 098	5,4	98	5
Ирландия	69 797	4,3	114	8
Финландия	338 145	5,3	416	
Гърция	131 957	11,1	1034	50
Унгария	93 029	10,1	3075	19
Португалия	92 152	10,6	308	2
Чешка република	78 868	10,3	6249	14
Румъния	238 391	21,6	3173	42

Източник: териториален публичен сектор **Вска** Издание 2007

Таблицата по-долу показва, че от 8те унитарни държави в ЕС, запазили единствено ниво на децентрализация, България е найнаселената и заема второ място след Финландия като площ.

Държави членки	Брой образувания
България	264 общини
Кипър	524 административнотериториални единици на местно самоуправление
Естония	277 общини
Финландия	416 общини
Литва	60 общини
Люксембург	116 общини
Малта	68 местни съвети
Словения	210 общини

Източник: териториален публичен сектор **Вска** Edition2007

Съвсем основателно, предвид изложените по-горе данни, възниква основателният въпрос за необходимостта от въвеждането на второ ниво на децентрализация в България.

Недостатъци

Сред недостатъците на настоящата система два заслужават да бъдат споменати

1. *Размерът на някои общини остава прекалено ограничен предвид техните настоящи и бъдещи отговорности, както и предвид нарасналите потребности на населението.*

2. *Междубщинското коопериране, което би трябвало да компенсиратези структурни недостатъци, продължава да бъде рядко прилагано.*

Наистина работните посещения на експертите по туининг проекта в областите и общините в съчетание с разговори с ръководни лица от различни институции разкриха, че междуобщинското коопериране е почти маргинален за България подход. Общините отказват да участват в подобен процес, въпреки че той е необходим за изпълнението на техните мисии, както и за тяхното развитие. Няколко причини бяха изтъкнати, за да се обясни тази плахост.

Някои от тях са от техническо естество.

На първо място най-силен възпиращ ефект имат аспектите, свързани с данъците и бюджетирането. От една страна от законова гледна точка не е възможно да се създават структури със собствена данъчна система, а от друга прехвърлянето на приходите в общинския бюджет към междуобщински структури би било почти неприложимо.

Други се дължат в по-голяма степен на липсата на опит и ноу-хау.

Не можем да отхвърлим изцяло обяснения, които се позовават на българския индивидуализъм, на отказа за споделяне на собственост и управление, на политическите разделения, но съществуват и други фактори за тази липса на ентузиазъм за обединяване на ресурсите в полза на колективен проект.

Липсата на добри практики, липсата на документация с педагогически характер, имаща за цел да разясни въпросите, свързани с управлението, споделянето на отговорности или още уреждането на задълженията и разпределението на печалбите, са безспорни препятствия за развитието на този вид кооперирания. Останалото се дължи на липсата на насърчителни политики от страна на държавата.

Заключение

Ако, както препоръчват това някои доклади, изготвени в рамките на туининг проекта, стартира мащабна реформа за преустройство на децентрализираната администрация, областите ще се превърнат в дългосрочен план в местни нива с отговорности, координирани в своите действия и притежаващи увеличени правомощия.

Подобна промяна неминуемо ще даде сериозни отражения върху децентрализираното ниво, внасяйки изменения в институционалния баланс и взаимоотношенията между партньорите на местно ниво. Като резултат и успоредно с тази реформа възниква въпросът за децентрализацията, представена от 264-те общини.

Предложенията, изложени по-долу, са резултат от формални и неформални контакти с различни действащи лица от въпросния сектор. Формулирани под формата на сценарии, те предлагат спектър от решения и основни насоки, които могат при необходимост да бъдат съчетавани или приложени всички едновременно.

IV. Представяне на пет сценария за децентрализация

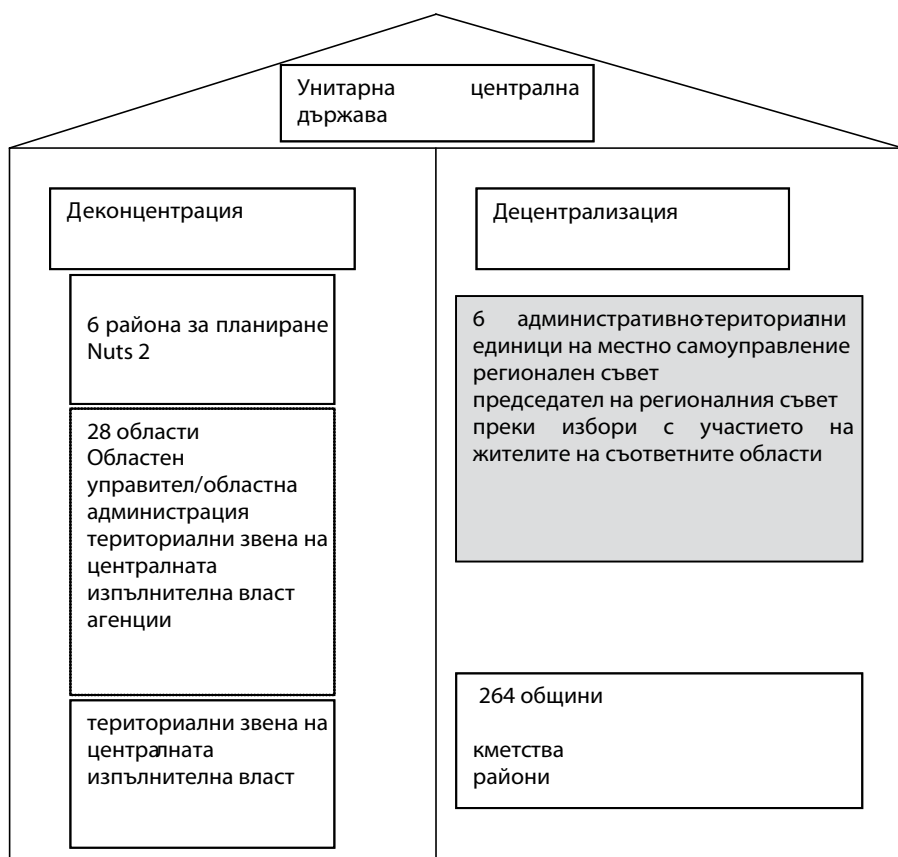
За първите два сценария може да се каже, че са в разрыв с досегашното

административно-териториално устройство. За сметка на това пък другите три могат да бъдат окачествени като сценарии в съзвучие с настоящото административно-териториално устройство и са безспорно по-лесно осъществими.

Независимо от това всички тези сценарии са без изключение разработени с цел подпомагане на радикалната реформа на териториалната администрация и придобиват своя смисъл единствено в съчетание с нея.

IV.1 Два сценария в разрив с досегашното административно-териториално устройство

IV.1-1 Сценарий А: добавяне на второ ниво на децентрализация на нивото на районите за планиране Nuts II



Направените по-горе съпоставки с други държави показваха, че създаването на второ ниво на децентрализирани административно-териториални единици не е неуместен въпрос. Много страни, съпоставими с България в много отношения, вече са направили този избор, а други сериозно се замислят.

Решението, предложено в този сценарий, въвежда новите административно-териториални единици на местно самоуправление на нивото на 6-те района за планиране Nuts 2, а не на нивото на 28-те области поради следните три причини:

1. Като цяло, българските общини, противно на тези в други страни, са сравнително малко на брой и с немалки мащаби. Следователно не би имало достатъчно разлики или разстояние между двете нива на децентрализирани административно-териториални единици (ако ниво 2 бъде изградено на нивото на 28-те настоящи области при ниво 1, съставено от общините).

2. Настоящото териториално деление на 28 области не се приема еднородно. Тази цифра изглежда прекалено висока за управлението и провеждането на териториални публични политики. Така че би било излишно скъпоструващо да се сформира на настоящото ниво на деконцентрирана администрация второ ниво на административно-териториални единици на местно самоуправление, още повече че има вероятност в средносрочен план периметърът на настоящите области да бъде разширен.

3. Съществува реална необходимост от регионално направляване и мениджмънт на ниво, по-горно от областното, която административната организация, изградена на ниво райони за планиране Nuts 2, не удовлетворява. Създаването на новите административно-териториални единици на местно самоуправление на това ниво би запълнило настоящите пропуски.

Не липсват и пречки за прилагането на този сценарий.

1. Прибягването до подобно решение изисква твърде комплексна подготвителна работа и дълги и напрегнати консултации с всички заинтересовани страни. Наистина ще се наложи арбитражиране на множество изключително деликатни въпроси.

Начини на избиране на органите на новите административно-териториални единици на местно самоуправление: преки или непреки избори, вид избирателна система, числен състав на избираните органи.

Организация на правомощията в новите административно-териториални единици на местно самоуправление.

Определяне на компетенциите, поверени на новите административно-териториални единици на местно самоуправление.

Определяне на финансовите средства в съответствие с прехвърлените компетенции.

Начини на упражняване на контрол върху актовете на тези нови власти (контрол на законосъобразността и бюджетен контрол).

2. Съществува риск от прекалено голяма дистанция между 264-те общини и 6-те района за планиране Nuts 2.

Ако между общините и 28-те области разстоянието не беше достатъчно голямо, то тук се очертава прекалено голяма дистанция между първите и 6-те региона. Опасността второто ниво да потисне първото не може да бъде подценявана. Също така, желаното сътрудничество и синергия рискуват да

останат само на хартия поради прекалената отдалеченост на двете нива едно от друго.

Заключение

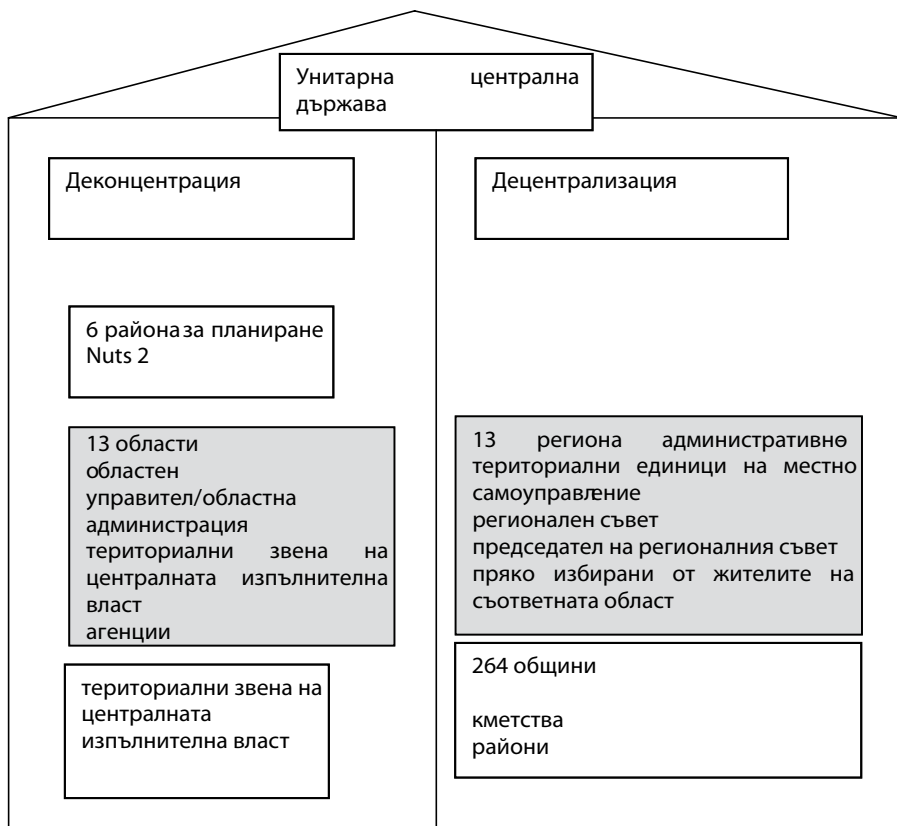
Предвид всички причини, изложени по-горе, прилагането на подобен сценарий не изглежда реалистично.

По-уместно изглежда да се подсили настоящото ниво на децентрализирани административно-териториални единици при упражняването на техните компетенции и да се направи по-интензивен диалогът с държавата, отколкото да се стартира толкова амбициозен проект, чиито основи са неясни и неустойчиви.

Също така е по-предпазливо и разумно да се изчака реформата на деконцентрираната администрация да даде своите резултати и да бъде асимилирана от държавните административни структури и от общините, преди да бъде открит фронт с подобен размах.

IV.1-2 Сценарий Б: създаване на второ ниво на децентрализация, съчетано с реструктуриране на 28-те области.

Обединяване на 28-те настоящи области в 13 области



В този сценарий географският обхват на 28-те области е променен, за да се създадат 13 нови образувания. Това окрупняване е било предмет на задълбочени проучвания, по-специално от страна на Фондацията за реформа в местното самоуправление в рамките на конкурс, обявен от администрацията на Министерски съвет (Дирекция „Стратегическо планиране и управление“).

Този доклад, представен през юли 2007 г., предвижда три варианта за въвеждане на второ ниво на местно самоуправление и деконцентрирани единици, варианти с 28, 12/13 и 6 образувания.

Вторият вариант с 13 области позволява да се отстранят недостатъците на настоящото деление, без да се създава прекалено голям разрыв с 264-те общини. Предлага се следното окрупняване:

Таблица, публикувана в доклада от октомври 2007 г. на Фондация за Реформа в местното самоуправление (Foundation for Local Government Reform) „Изследване на практиката на държавите членки на ЕС с две действащи нива на местно самоуправление“.

Вариант с 13 области

13 области	Обща географска площ (кв.км.)	Население общо	Кумулиран БВП по области в % от общия БВП на страната (2003)
София -град включва територията на столична община Център - София	1311	1208930	29.5%
Област Пловдив , обединяваща области Пловдив, Пазарджик и Смолян Център - Пловдив	13662,7	1149233	11.2%
Област Варна , обединяваща области Варна и Добрич Център – Варна	8539,7	667130	8.3%
Област Бургас , обединяваща области Бургас и Ямбол Център – Бургас	11083,6	569459	7.5%
Област Стара Загора, обединяваща области Стара Загора и Сливен Център - Стара Загора	8695,1	577245	7.5%
Област Благоевград , обединяваща области Благоевград и Кюстендил Център - Благоевград Част от общините на Кюстендилска област биха могли да предпочетат да се присъединят към Област София.	9501	492014	4.9%
Област Враца, обединяваща области Враца, Видин и Монтана Център - Враца	10288,1	512593	5.7%
Област Велико Търново, обединяваща области Велико Търново и Габрово Център - Велико Търново	6684,6	426126	5.0%
Област Плевен, обединяваща области Плевен и Ловеч Център - Плевен	8782,1	478572	4.8%
Област Русе , обединяваща области Русе, Силистра и Разград Център - Русе	8286	540920	5.4%
Област София , обединяваща области София и Перник Център - София	3734	409092	3.8%
Област Хасково , обединяваща области Хасково и Кърджали	8752,1	431098	3.1%
Област Шумен, обединяваща области Шумен и Търговище Център - Шумен	6106,2	338861	3.2%
Средно	8,111	600,098	8%

Относно избора на административни центрове на тези 13 образувания докладът не скрива, че става дума за изключително деликатна тема. Той предлага да бъдат избрани градове с висок икономически, културен и човешки потенциал въз основа на набор от показатели.

- Той предлага също така и на някои общини – при желание от тяхна страна да бъде предоставена възможността да поискат своето присъединяване към друга област с мотива, че биха били прекалено отдалечени от новия административен център (например Нова Загора да бъде присъединена към област Стара Загора).

В исторически план това административно деление не е ново за България, тъй като е било в сила от 1901 до 1934 г. и от 1949 до 1959 г.

На последно място намаляването с повече от два пъти на броя на областите може да има само положително въздействие върху държавния бюджет (обединяване на служби, средства), като същевременно ще подобри неговата резултатност.

Въвеждане на второ ниво на административно-териториални единици на местно самоуправление на нивото на новите 13 области

Аргументите, свързани с ограничените мащаби на настоящите области и изложени в сценарий А, за да се отхвърли въвеждането на второ ниво на административно-териториални единици на местно самоуправление, вече губят своята основателност.

При това положение изграждането на 13 региона / децентрализирани административно-териториални единици придобива смисъл.

Подобна реформа би приобщила България към общата тенденция, която се наблюдава в държавите членки в полза на по-засилена децентрализация. Разширената рамка би позволила реализирането на амбициозни и рационални общи проекти в социо-икономически план, като се избегне разпиляването на ресурси поради липсата на икономии от мащаба. При тези условия провеждането на политиката за териториално устройство би било по-успешно, а икономическото развитие стимулирано от 13-те градове административни центрове.

Компетенциите, отредени на тези административно-териториални единици на местно самоуправление от второ ниво, би трябвало разбира се да бъдат съсредоточени върху икономическото развитие, здравеопазването, политиката за околната среда, политиката за научноизследователска дейност и висше образование.

Заклучение

Този сценарий е безспорно много привлекателен, но сме длъжни да признаем, че настоящият контекст както в политически, така и в икономически план, не е никак благоприятен за неговото незабавно възприемане и бързо прилагане.

Основният приоритет на България не е ли да коригира доказаните функционални нарушения на съществуващата система? Ако отговорът е да, следва да не се отхвърля окончателно подобна опция, а да бъде временно оста-

вена настрана. Настоящите усилия трябва да се съсредоточат върху бързото отстраняване на прояви на незаконосъобразно поведение, които дестабилизират демокрацията, реорганизацията на държавната администрация, управлението на европейските фондове и устойчивия характер на сегашните общини.

Този сценарий би трябвало да бъде запазен като средносрочна цел. Той може много добре да се впише във времеви подход от следния тип:

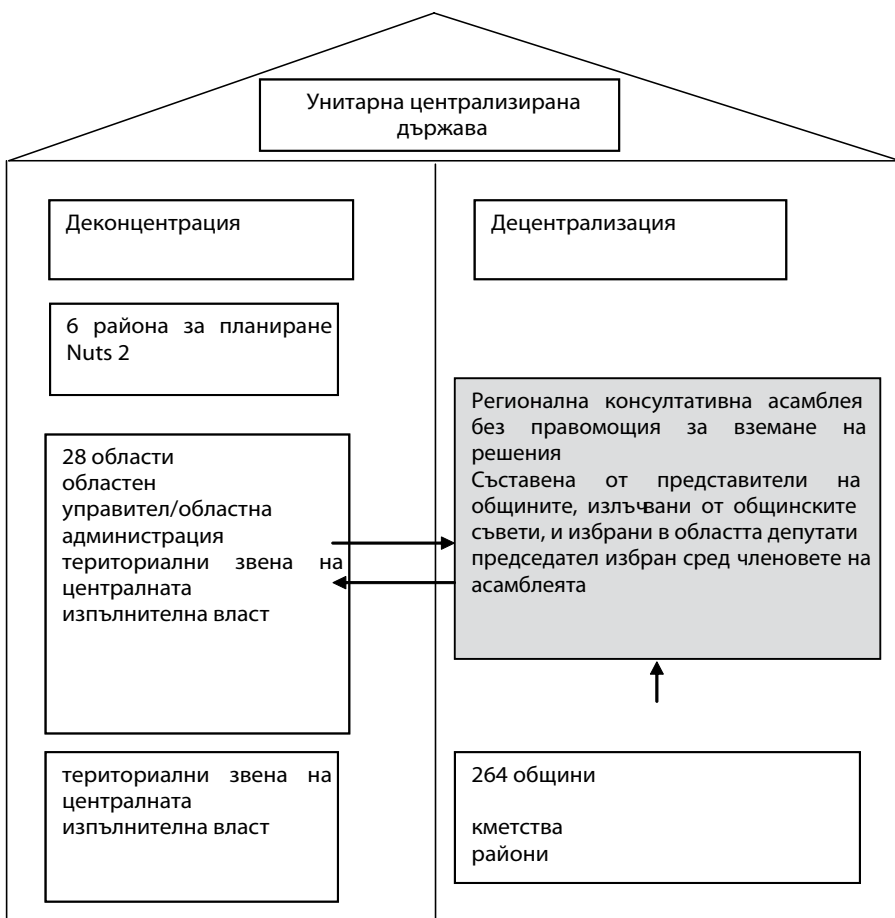
Етап 1: реформа на децентрализираната териториална администрация около 28-те области.

Етап 2: създаване на 13 области съгласно изложения по-горе проект. Настоящото деление на 28 области може да бъде запазено изцяло или отчасти след задълбочен анализ на ползите от тяхното запазване като административна единица в близост до населението.

Етап 3: създаване на нивото на 13-те области на второ ниво на административно-териториални единици на местно самоуправление с 13 региона.

IV. 2 Три сценария в съзвучие с настоящото административно-териториално устройство

IV .2-1 Сценарий В: създаване на консултативна асамблея на нивото на 28-те области



Този сценарий предлага учредяването на нивото на 28-те области на асамблея или консултативен съвет с ясно изразен политически характер.

Тази асамблея би била съставена от две категории пряко избирани от населението политически лица: от една страна депутатите в националния парламент с цел да бъдат приобщени към публичните дела в техния избирателен район (предвид невъзможността за кумулиране на мандати и действащата избирателна система тази връзка изглежда доста слаба), а от друга представители на избраните местни власти, излъчени от общините. Председателят на тази асамблея ще се избира сред нейните членове.

Тази асамблея би била институционално място за дебати и диалог между една деконцентрирана администрация, обединена около областния управител, от една страна и народни избраници – депутати в националния парламент и представители на местните власти – имащи отношение към делата на областта (транспорт, туризъм, икономическо развитие, училищни и здравни

карти, околна среда) от друга.

Тази асамблея не трябва в никакъв случай да се превръща в пасивна камара, регистрираща тенденциите и събитията, а в конструктивна сила, генерираща предложения, способна да пренасочва със солидни аргументи адаптираните към местния контекст държавни политики, да предлага алтернативни решения и да подпомага реализацията на местни инициативи в партньорство с държавата.

За целта

Ще трябва да бъде предвиден годишен брой задължителни заседания.

Дневният ред ще бъде изготвян съвместно от областния управител и председателя на асамблеята.

Асамблеята ще трябва задължително да дава становища по някои ключови документи като стратегията за икономическо и социално развитие на областта.

Областният управител ще представя ежегодно доклад за дейността на държавните административни структури в неговия регион.

Становищата и дневниците на заседанията ще се обнародват.

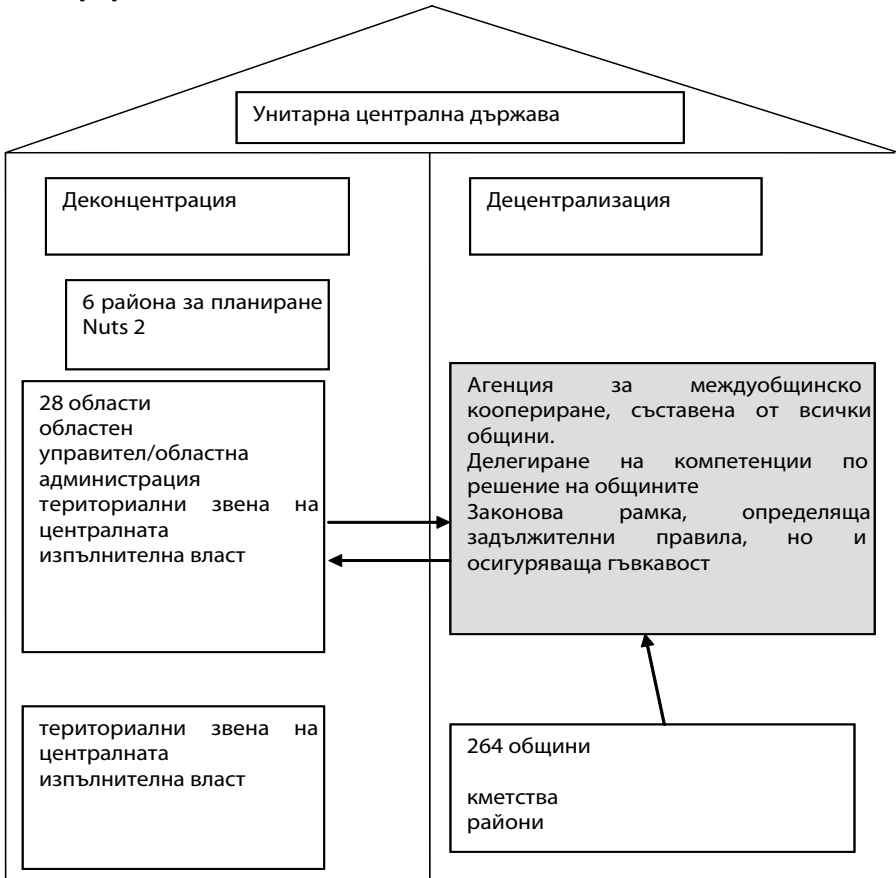
Ще бъде предвиден бюджет за издръжка, който да позволява на асамблеята да изпълнява своята роля. Той ще се захранва от общините на базата на параметри, свързани с тяхното население и бюджет.

Подобна асамблея не представлява пречка за децентрализираната администрация да сформира работни групи или комисии по теми, които представляват интерес за нея и изискват колективни действия. Тези много гъвкави работни групи ще обединяват при необходимост лица с различен институционален произход (специалисти от съответния сектор, неправителствени организации, служители от администрацията на общините). Те трябва да бъдат продуктивни и за целта направлявани и ръководени енергично и професионално.

За сметка на това настоящият областен съвет за развитие, председателстван от областния управител и обединяващ кметовете от областта, представител на общинските съвети, представители на синдикални организации на работници и работодатели, би трябвало да бъде закрит. Неговите основни правомощия ще бъдат прехвърлени на новите асамблеи.

Двата типа структури се оказват следователно взаимодопълващи се. Колкото по-ефективни в своята дейност са участниците в специализираните комисии, толкова по-богати и целенасочени ще бъдат разговорите на политическо ниво и обратното.

IV.2-2 Сценарий Г: създаване на законова рамка за междуобщинско коопериране на областно ниво



Сценарият предлага този път да бъде задействан лостът на междуобщинското коопериране, за който вече бе констатирано, че не се използва достатъчно. Вместо да се въвежда ниво 2 на децентрализация, изградена на областно ниво законова рамка за сътрудничество се превръща в инструментът, който ще позволи да се засили децентрализацията, като се излезе от политиката на принципа „всеки за себе си“.

Целта е да се насърчи при определени условия създаването на агенция за междуобщинско коопериране от общините, готови да прехвърлят някои от своите компетенции. Тази нова структура ще притежава юридическа правосубектност.

Този подход трябва да се основава на добрата воля. Би било абсурдно да се налага на общините коопериране, което те не желаят.

Текст, определящ законовата рамка на агенцията

Характеристиките на рамковия закон или указ, учредяващ този инструмент, биха били следните:

Идентифициране на спектъра от компетенции, които могат да бъдат поверени на агенцията (туризъм, транспорт...)

Предвиждане при необходимост на задължителен трансфер на някои от тези компетенции.

Определяне на прагове, под които създаването на агенцията не е възможно (поне X% от общините в областта).

Предоставяне на възможност за съседните, но спадащи към друга област общини да се присъединяват към агенцията.

Предвиждане на режим, приложим към ресурсите на агенцията (вноски на членовете ѝ, собствена фискална система).

Предвиждане на бюджетни правила.

Предвиждане на режим за управление (поне асамблея, представляваща членовете, и директор).

Предвиждане на режим за отговорност за действия, предприети от името на агенцията.

Предвиждане на видове контрол, приложими към агенцията.

Не става дума да се уточняват подробностите около същността на тези агенции, а да се установят основните правила на играта, като на общините бъде оставена възможно най-голяма гъвкавост. Уставът на агенцията остава от компетенцията единствено на нейните бъдещи членове, на които е поверена отговорността да го изработят (което не пречи те да бъдат подпомогнати в тази дейност).

Проектоуставът, изготвен съобразно представената рамка и придружен от финансови анекси, ще бъде представен за одобрение на областния управител и официално обнародван. Вследствие на това обнародване новосъздадената структура получава юридическа правосубектност.

Подпомагане на общините чрез насърчителни мерки

Прилагането на този текст трябва да бъде задължително придружено от насърчителна политика. Тя може да приеме следните форми:

Изготвяне на типов устав с разяснения, предлагащ различни опции.

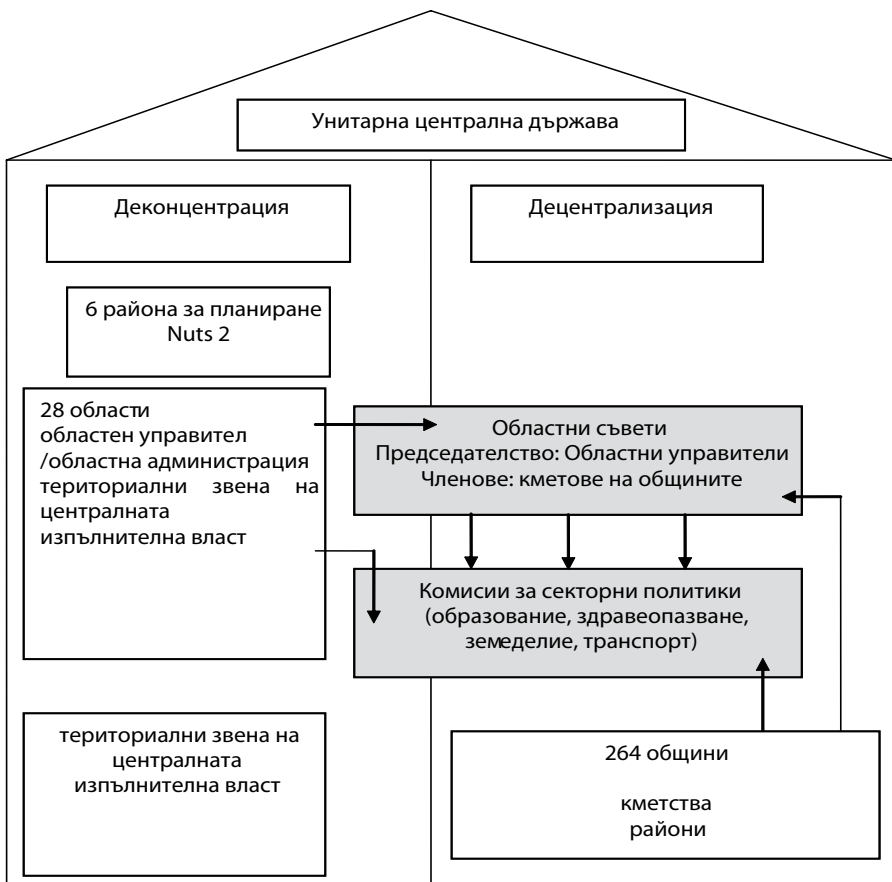
Подпомагане и техническа подкрепа за създаването на агенции.

Финансово насърчаване на създаването на агенции.

Този сценарий изисква тясно и последователно съгласуване със сдруженията на общините, за да бъде получено тяхното одобрение. В противен случай те ще посъветват своите членове да не тръгват по този път.

Във всеки случай, ако този сценарий изглежда прекалено дързък, би било добре да се стартира програма с педагогическо съдържание в полза на междообщинското коопериране. По всичко личи, че нито общините, нито държавата не са реално инвестирали усилия в тази тема въпреки получаването на европейските фондове.

IV-2-3 Сценарий Д: преустройство на областните съвети за развитие с цел по-добра координация на секторните политики и по-засилено участие на общините



В този сценарий настоящите областни съвети за развитие са предмет на основно преустройство.

Тези съвети се превръщат в орган, съставен единствено от представители на избраните местни власти (кметове), но техен председател остава областният управител. Ръководителите на териториалните звена на централната изпълнителна власт ще присъстват на техните заседания единствено ако обсъжданият материал изисква това.

Към тези съвети се създават постоянни комисии, отговарящи за секторни политики (транспорт, околна среда...). Те ще заменят някои настоящи комисии, чиято ефективност е слаба. Тези бъдещи комисии, сформирани по модела на настоящата Комисия по заетостта, ще трябва да обединяват ръководни лица от страна на държавата (областна администрация и териториални звена на централната изпълнителна власт) и от страна на административно-териториалните единици на местно самоуправление, както и представители на професионални организации и неправителствени организации, развиващи

дейност в съответния сектор. Тези комисии ще се отчитат за своята дейност пред съветите, представяйки им годишен отчет за резултатите от секторната политика, за която отговарят, и ще им предлагат за решаване действията, които трябва да бъдат предприети.

Така новите областни съвети ще разполагат с разширени компетенции в сравнение с настоящите съвети за развитие с цел подобряване на координацията между секторните политики и по-активно приобщаване на административно-териториалните единици на местно самоуправление към направляването на тяхното изпълнение. Те ще трябва по-специално да утвърждават областните планове и програми, предложени за финансиране на централните администрации на следващ етап. Така те ще придобият компетенции за вземане на решения, които безспорно ще увеличат техните правомощия.

Подобен сценарий се вписва в духа на настоящата дискуссия. Регионално сдружение на общините „Марица“ е работило по тази тема през 2008 г. и е предложило реструктуриране на настоящата организация в описаната от този сценарий посока. Неговото осъществяване на практика ще бъде относително лесно – достатъчно е само да бъде направено изменение в Закона за регионалното развитие.

Той трябва да позволи рационализиране на съществуващата организация чрез създаването на секторни комисии с единна структура, чиято дейност ще бъде съсредоточена върху ясно установени политики и редовно оценявана заедно с тяхната ефективност от областните съвети.

Той трябва също така да доведе до по-добра координация на секторните политики, поверявайки на областните съвети отговорността за целия механизъм.

Успехът на подобен сценарий се обуславя от активното участие на действащите лица и по-специално от ролята на областния съвет. На областния управител е поверена задачата да председателства и ръководи изградения механизъм така че да се създаде конструктивен климат на доверие и работа с общините. Също така, за ръководителите на секторните комисии ще трябва да бъдат определени ясни и количествено измерими цели.

Сценарий Д също очертава възможности за плавно развитие на настоящата система, като препоръчва основна реформа на областните съвети за развитие, оставяйки обаче тяхното председателство на областния управител.

V. Предложение за реформа на администрацията на районите Nuts 2: сценарий E

Налице е консенсус по твърдението, че проектираната за функционирането на нивото Nuts 2 организация представлява провал. Съветите за развитие постепенно са били напуснати от онези, които следва да взимат участие в тях.

Правилото председателство на ротационен принцип, осигурявано от областните управители, е непригодно.

Ето защо и без да се внасят сериозни изменения в съдържанието на текстовете, учредяващи шестте района за планиране, въвеждането на две мерки би могло да се окаже достатъчно, за да им осигури в името на всеобщия интерес начините за изпълнение на техните функции.

Назначаване на постоянен регионален делегат

Това би следвало да бъде висш държавен служител, получил признание за своите компетентности и за своя опит, за да поеме за постоянно отговорността за това ниво.

Този делегат ще трябва да работи в тясно сътрудничество с областните управители и централните администрации. Той ще председателства съвета за регионално развитие.

Той ще бъде на подчинение на министъра на регионалното развитие и на благоустройството.

Сформиране на административен екип с ограничен състав.

Достатъчно е просто да се приложат разпоредбите на законовите текстове, за да се осигури на това ниво административен капацитет, който да съответства на неговата мисия. Сформирането на екип с малочислен състав ще стане разбира се чрез пренасочване на служители от централните и децентрализирани администрации.

Този екип ще бъде на пряко подчинение на регионалния делегат.

Действащи законови текстове

Закон за регионалното развитие (Обн. ДВ. бр.14 от 20 Февруари 2004г., изм. ДВ. бр.32 от 12 Април 2005г., изм. ДВ. бр. 88 от 4 Ноември 2005г., изм. ДВ. бр. 24 от 21 март 2006г.)

Чл. 20. (1) В районите от ниво 2 се създават териториални звена на Министерството на регионалното развитие и благоустройството за стратегическо планиране и координация на регионалното развитие.

(2) Териториалните звена по ал. 1 изпълняват следните функции:

1. участват в разработването на регионалните планове за развитие;
 2. осъществяват координация и взаимодействие с централните и териториалните структури на изпълнителната власт за изпълнение на регионалните планове за развитие;
 3. участват в изграждането, поддържането и оперирането на единната информационна система за управление на регионалното развитие;
 4. участват в изготвянето на докладите за наблюдението на изпълнението на регионалните планове за развитие;
 5. изготвят периодични справки за процеса на планиране и изпълнение на регионалните планове за развитие;
 6. изпълняват функциите на секретариат на съответния регионалния съвет за развитие;
 7. подпомагат дейността на регионалния координационен комитет към регионалния съвет за развитие;
 8. изпълняват и други функции, възложени им от министъра на регионалното развитие и благоустройството, съгласувано с министъра на финансите.
- (3) За осъществяване на ефективна и ефикасна регионална координация при изпълнение на оперативните програми, съфинансирани от фондовете на

Европейския съюз, териториалните звена по ал. 1 осигуряват координация и взаимодействие с централното координационно звено в Министерството на финансите.

VI. Обобщение

В края на настоящото проучване се очертават поредица от предложения, които не се изключват взаимно. Развити подробно в изложението на доклада, те са представени в обобщен вид по-долу.

1. Незабавното въвеждане на второ ниво на децентрализирани административно-териториални единици не изглежда целесъобразно поради следните причини.

Усилията трябва да бъдат насочени приоритетно към административната реформа на държавата като цяло и в частност към изграждането на децентрализирано ниво, достойно за това име, промяна, която трябва да се осъществи с постоянни средства. За сметка на това, добавянето на нови децентрализирани структури неминуемо ще има цена и рискува да бъде възприето като един вид нова проява на бюрокрация.

Освен това, основният въпрос за нивото, на което трябва да бъдат въведени тези административно-териториални единици на местно самоуправление, не е намерил решение. Нивото райони за планиране Nuts 2 (сценарий А) съдържа прекалено много недостатъци. Нивото на 28-те области не предлага желателния критичен мащаб, още повече че българските общини се отличават с добри мащаби. Така, след като двете степени в структурата няма да бъдат достатъчно отдалечени една от друга, реформата ще внесе смут в системата и ще предизвика излишни разходи.

2. За сметка на това, нищо не пречи в едно повече или по-малко близко бъдеще да се намали общият брой на областите. Задълбочено изследване, изготвено за администрацията на Министерски съвет, предлага убедително деление на 13 области, всяка от които да бъде разгърната около динамичен градски център. При това положение въпросът за целесъобразното ниво, на което да бъде въведено второто ниво на децентрализация, би бил решен (сценарий Б) и нищо не би попречило на неговото създаване.

Ситуацията в България би била в съзвучие с общата тенденция в полза на децентрализацията, която се наблюдава в държавите членки на Европейския съюз.

3. Отказът от въвеждане в България на второ ниво на административно-териториални единици на местно самоуправление не трябва да замразява всякакви инициативи за подобряване на децентрализацията.

В рамките на настоящите 28 области реформа би могла да учреди консултативна асамблея, съставена от депутати и представители на избраните местни власти в областта и председателствана от един от тях. Тази асамблея би била демократично място за дебати и обмен на мисли и идеи по регионални проблематики с областния управител и децентрализираните държавни служби. Някои основни документи ще й бъдат официално предоставяни за

становище. Областният управител ще представя ежегодно пред нея отчет за дейността на териториалните звена на централната изпълнителна власт в областта (сценарий В).

Сценарии Д очертава, също така, възможностите за постепенно развитие на настоящата система, като препоръчва една задълбочена реформа на Областните съвети за развитие, но като се повери председателството им на областните управители.

4. Също така, общините страдат от липса на междуобщинско коопериране, а безспорно изпитват жизнена потребност от обединяване на своите сили и сдружаване с оглед реализирането на амбициозни проекти на по-ниска цена. Недостигът на опит и ноу-хау, техническите пречки, заобикалящият консерватизъм обясняват в голяма степен тази липса, затрудняваща изключително достъпа до европейските фондове.

Сценарий Г предлага да се създаде за общините законова рамка за коопериране, с което да се улесни тяхната задача. Тази рамка има за цел да установи определен брой основни принципи, оставяйки в същото време необходимата гъвкавост на общините, за да я приложат на практика съобразно своите виждания. На принципа на доброволното участие общините от дадена област могат да решат да поверят на междуобщинска агенция упражняването на някои от своите компетенции.

Тази инициатива трябва задължително да бъде придружена от подпомагащи мерки (обучения, улеснен достъп до експертни мнения и опит), за да се окаже съдействие на кандидатите при изготвянето и внедряването на техните проекти, тъй като малките общини действително не разполагат с необходимите за тази дейност кадри. Освен това, осигурено от държавата финансиране би било добре дошло.

Примери от чужди държави могат да бъдат използвани по един полезен начин, за да послужат като пример и да подкрепят избрания подход.

Ако бъде сметено, че моментът за тази реформа все още не е настъпил, би могло да се стартира програма от дейности за разясняване и промотиране на междуобщинското сътрудничество.

5. Реформата на администрацията на районите за планиране Nuts 2

Административната организация, предвидена за функционирането на 6-те района за планиране, се оказва неуспешна и много демотивираща за представителите на избраните местни власти, които трябва да участват в нея. Освен това тя създава един отрицателен образ на администрацията и на нейното функциониране. Механизмът сменящ се на всеки шест месеца председателство на ротационен принцип, поверено на областен управител, погълнат от много други задачи, се оказва очевиден провал.

Без да се променя съдържанието на законовите текстове, сценарий Е предлага две мерки за съживяване на това ниво.

Назначаване на генерален делегат, висш държавен служител, който да осъществява постоянно мисиите, отредени за 6-те района за планиране. Този генерален делегат би бил на подчинение на министъра на регионалното развитие и благоустройството. Той ще председателства съвета за регионално

развитие.

Сформиране и поставяне на негово подчинение на административен екип с ограничен състав чрез пренасочване на служители от други администрации. В закона за регионалното развитие вече се съдържат разпоредби в този дух.

6. Препоръки от методологичен характер.

Всеки въпрос, касаещ децентрализацията, е изключително деликатен. Добре известно е, че административно-териториалните единици на местно самоуправление проявяват по принцип изключителна педантичност по отношение на техните компетенции и правомощия. Настоящият контекст като че ли още повече изостря тази чувствителност. Наистина, общините се страхуват от тенденция на нова централизация и са изключително обезпокоени от бюджетната и финансова ситуация, която неминуемо ще даде отражение върху местните финанси.

Използваният метод е следователно от основно значение и не могат да бъдат спестени често продължителни и сложни консултации със силна политическа ангажираност от страна на правителството. Тези консултации могат да протичат по няколко начина.

В зависимост от предвидената реформа правителството може да повери по конкретен повод на политическо лице – народен избраник – проучвателна дейност, за целите на която то ще проведе необходимите консултации и ще изготви обстоятелствен доклад, който ще може да осветли правителството относно необходимите стъпки.

Правителството може също така да реши да създаде работна група под ръководството на висш държавен служител с гарантирана независимост, която ще бъде натоварена да изготви експертиза за специфична техническа област и да предложи реформи.

Изглежда необходимо и създаването за постоянно на консултативен официален орган на високо ниво, който да позволява лесното провеждане на консултации с общините. Сдруженията на представителите на избраните местни власти би следвало по един логичен начин да участват в него редом с други обществени фигури.

Целта е да се позволи на местните власти да изразяват своите становища и да споделят своите тревоги и предложения. Това е и възможност за правителството да разяснява своята политика, да тества на един предварителен стадий своите проекти и да ги коригира при необходимост съобразно направените коментари.

Следователно съставът и компетенциите на понастоящем действащия съвет за децентрализация би трябвало да бъдат преразгледани.



**ПОДОБРЯВАНЕ НА
АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ
НА РЕГИОНАЛНО НИВО В БЪЛГАРИЯ**

*Кзавие Живле
Лионел Риму*

Настоящият доклад е посветен на подобряване на административния капацитет на регионално ниво, с цел от една страна да изпълни ефективна роля при реализиране на националните политики по места и от друга – да вземе под внимание информацията и предложенията от местното ниво при разработването и осъществяването на националните политики.

Следващите предложения се основават на анализите, извършени по компонент 3 и са свързани също с информацията и резултатите получени от дейностите по Компонент 2. Те включват предложения за:

- Подпомагане на областните администрации за изпълнение на ефективна и положителна роля при реализирането на националните политики по приоритетите от програмата на правителството;
- Подобряване на административния капацитет на тези структури в съответствие с посочените по-горе цели (организационна структура, процеса на вземане на решения, информационен поток и вътрешна координация).

Първа част: Обобщение на събраната информация

1) На местно ниво няма ясна визия за националните стратегии.

В най-общ план по време на различните мисии експертите са забелязали липсата на познаване за националните стратегии.

Човек би могъл да предполага, че териториалните звена на дадено министерство имат добри познания за стратегията на тяхното министерство, но все пак опитът показва, че не винаги случая е такъв.

2) Има нисък капацитет за координиране на държавната политиката на териториално равнище.

Според Закона за администрацията областният управител е натоварен със задачата да изпълнява държавната политиката, и да осигурява съгласуваност между интересите на държавата и тези на местните власти в сферата на регионалната политика.

Въпреки това, в действителност, областният управител има само ограничени компетенции, тъй като:

- Неговите бюджетни средства са ограничени до бюджета на Министерството на държавната администрация, той няма компетенции относно бюджета на други министерства;
- Той не е признат за ръководител на звената на държавната администрация на териториално равнище;
- Той не получава информация от министерствата за техните политики, изпълнявани в областта;
- За него няма никаква роля в отношенията между министерствата и звената на държавната администрация в областта;
- Той не получава постоянна информация за дейността на звената на държавната администрация в областта;
- Той не разполага с инструментариум за получаване на информация за со-

циално-икономическата ситуация в областта;

В допълнение, капацитетът за координация от страна на областния управител е отслабен поради организацията на звената на държавната администрация на териториално равнище:

- Звената на териториално равнище на министерствата са основно представени на ниво област, но понякога и на нива регион, няколко области или община,
- В някои случаи, за изпълнението на политиката определена от дадено министерство е отговорна агенция (Агенцията за социално подпомагане в системата на Министерството на труда и социалната политика); тези звена (или агенции) са второстепенните разпоредители с бюджетни средства за бюджета на министерството,
- В някои случаи (като отдела за активната политика на пазара на труда в Министерството на труда и социалната политика) регионалното звено е отговорно за няколко области,

Има слаб капацитет за разработване на проекти на териториално ниво: на националния фонд за междуобщински инициативи са предоставени 1,5 млн. лв. през 2008 г., а на фонда за децентрализация са предоставени много малко средства.

Съществуват малко разпоредби за координационни комитети, позволяващи сътрудничество между различните служби на държавата на териториално равнище около обща стратегия или съвместни проекти. Някои примери предоставени от експертите от туининг проекта показват, че ефективно работещите комитети са тези, при които заинтересованите страни са лично мотивирани от проекта.

Експертите също така посочиха слабото познаване на дейностите на различните държавни служби на териториално равнище между самите тях.

3) Методите за координация с местните власти са много слаби

Отношенията на териториално равнище между държавата и местните органи на управление се изразяват главно в контролните функции, изпълнявани от областния управител и в обсъждания в рамките на Областния съвет за развитие. Най-важната част в отношенията са неформални и в по-голяма степен са подчинени на политическо влияние, отколкото на административен процес.

Втора част: предложения

Като се има предвид информацията, предоставена от експертите на туининг проекта, ние предлагаме следното:

1) Да се подобри информираността на правителството относно нуждите и относно социално-икономическото положение на териториално ниво

²⁰ Докладът е обособен като раздел IV на изданието.

Най-добрият инструмент за подобряване на информацията за Правителството е *Обсерваторията на териториите*, така както е формулирана от екипа от експерти Лионел Риму, Джоузеф Коен-Солал и Жан-Пол Шрьодер.

Тази структура ще бъде мястото за дискусии, обмяна на информация, дебати, изготвяне на проучвания и доклади, но преди всичко ще бъде интернет страница, публично достъпна за цялата общественост и предоставяща разнообразна информация за социално-икономическото положение на областно ниво чрез картографска система.

Областните управители трябва да бъдат мобилизирани да гарантират ангажираността на съответните служби за предоставяне на информация на институцията, която отговаря за управлението на Обсерваторията, както и да формулират предложения за подобряване на предоставяната от Обсерваторията информация по-специално за изследванията, които да бъдат извършвани.

В допълнение, *редовните отчети предоставяни от областните управители пред МС* (най-добре би било на база тримесечие) ще се отнасят до политическата, икономическата, социалната и културна ситуация на техните области. Тези доклади ще бъдат поверителни и ще бъдат допълнение от решаващо значение към информацията, предоставяна от Обсерваторията.

2) Да се укрепи капацитета на правителството за разработване на стратегии за териториалните единици

Ние предлагаме създаването на орган, натоварен със задачата да насърчава териториална политика и да създаде съответните инструменти и процедура за подпомагане на национални и местни инициативи във сферата на териториалното развитие.

1. Създаване в МС на пилотно звено:

Българското правителство трябва да има на свое разположение структура/звено, в състояние да обобщава цялата релевантна информация за нуждите на правителството относно социално-икономическото развитие на териториалните единици, както и да обобщава политическите предложения на всяко министерство, с цел формулиране на междусекторни политики. Това звено ще има следните характеристики:

а) директно подчинение на министър-председателя,

По този начин ще бъде демонстрирано, че това звено действа по разпореждане на министър-председателя, без да има зависимост от конкретно министерство. Звеното ще бъде в състояние да организира междуведомствени срещи, да получава информация от всяко министерство и да изпраща указания до областните управители.

б) съставено от хора с разнообразен произход и компетенции,

Членовете на това звено ще бъдат от различни министерства, като някои

от тях могат да са от частния сектор, и техните умения ще бъдат много разнообразни, така че да могат да бъдат представители на максимален брой министерства и държавни органи.

В резултат на това, доверието, неутралността и авторитета на звеното ще бъдат подсилени.

в) натоварено със задачата да предоставя идеи или да създава нови политики, но без функции по управление,

Звеното ще бъде един екип – „мозъчен тръст“, със задача да предоставя информация, предложения, разнообразна подкрепа за правителството, с цел създаване на нови политики за развитие на териториалните единици.

Неговата особеност ще бъде да даде само началния импулс; все пак управлението на политиките ще бъде от компетентността на съответните министерства и в никакъв случай на органа.

г) малка, но динамична администрация

Като резултат, звеното не трябва да включва голям брой хора. Управлението му, особено що се отнася до йерархичните отношения, ще бъде много опростено.

В допълнение, за да се осигури най-добрата ефективност, би било за предпочитане персоналът да бъде млад, притежаващ висше образование и да бъде назначен краткосрочно (около 3 до 6 години максимум) в звеното, което позволява на свой ред редовното му подновяване.

д) ще има на свое разположение цялата релевантна информация

Звеното ще бъде член на управляващия комитет на Обсерваторията на териториите. То ще има право да получава от комитета цялата поискана информация.

Допълнително в звеното ще се създаде екип, отговарящ за перспективите. Това не е прогнозиране, а науката, която анализира различните сценарии, които може да се сбъднат като резултат от различните политики, които правителството може да разработи. Перспективите включват начини за изграждане на бъдещето на териториалните единици и посочват съответните стратегии. Това е един вид инструмент за „вземане на решения“.

2. Да осигури съгласуваност между инструментите и процедурите, предназначени за териториалното развитие

Според българското законодателство стратегии трябва да бъдат създавани на общинско, областно, регионално и национално ниво.

Горепосоченото звено следва да бъде натоварено със задачата да гарантира съгласуваността между тези стратегии и европейската стратегия. В резултат на това, звеното ще бъде ангажирано при подготовката на Националната стратегическа референтна рамка, дори и ако не трябва да му бъде възложено управлението на програмите.

Ние препоръчваме учредяване на *Национален фонд за развитие на териториалните единици*, предназначен да финансира проекти от териториален интерес. Една част от управлението на този фонд да бъде на национално ниво от Министерството на регионалното развитие и благоустройството, а друга част да бъде делегирана на областните управители за проекти от регионален интерес. Областните управители ще бъдат разплащателен орган от второ ниво за използването на тези предвидени финансови средства. Горепосоченото звено ще бъде натоварено със задачата да формулира предложения за насоките за използване на фонда (определяне на допустимостта) и ще предоставя предложение за разпределение между областите.

Когато местните власти и неправителствените организации имат достатъчно политически и финансов капацитет да се ангажират в изпълнение на местни проекти, посоченото по-горе звено ще има задачата да предоставя предложение за сключване на договори между държавата и местните власти, а понякога и неправителствените организации.

3) Укрепване на ефективността на държавата на териториално равнище

Областната администрация под прякото ръководство на областния управител не е в състояние да изпълнява публичните политики правилно и по динамичен начин. Областната администрация в сегашния ѝ вид не е в състояние да координира действията на различни териториални структури, които са вертикално обвързани в квази, изключително йерархични, вертикално ориентирани връзки с министерства или агенции, към които принадлежат.

Предлага се държавната администрация на областно ниво да приеме нова организационна схема на базата на *следните 3 принципа*:

1. Фокусиране на бъдещата организация на администрацията на областния управител върху пълния контрол и изключителност върху всички общи и основни функции на държавата по интегриран начин и при съвместно използване на средствата. Този принцип следва да се постигне чрез преразпределение и интегриране на съществуващите ресурси и средства между всички териториални звена работещи понастоящем по много разединен начин. (потенциално съществуващи 81 държавни звена във всяка област)

2. Организиране на териториална съгласуваност на държавната администрация чрез интегриране на почти всички звена на държавната администрация на териториално ниво в 3 обособени държавни главни дирекции в областната администрация (ДГДЮА) поставени под прякото йерархично ръ-

ководство на областния управител.

3. Създаване на опростени механизми за координация на регионално ниво, както и между централното и регионално ниво.

Относно принцип 1

Мярка 1: Очевидно е, че има необходимост от основна промяна на Устройствения правилник на областите администрации относно организацията и състава на областните администрации, поставени под прякото ръководство на областните управители.

Следващите подходи трябва да бъдат взети предвид, за да се адаптират тези администрации към предизвикателствата, пред които се изправя България днес. Те също трябва да бъдат допълнително подробно разписани в рамките на Генералния преглед на публичните политики, изпълняван на национално ниво по отношение на набирането на персонал и уточняване на компетенциите.

Мярка 2: Създаване в рамките на областната администрация на *дирекция "Публични финанси"*, която да обхваща целия спектър на държавния бюджет и разходите на ниво област, включително:

- настоящите бюджети на всички териториални звена на министерства и държавни агенции;
- структурни бюджети на националните публични политики;
- държавни субсидии за общините;
- държавни инвестиции;
- разходи за персонал и служители (възнаграждения, заплати ...);

Мярка 3: Формирането на тази областна дирекция, за да позволи на областния управител да бъде единствен разплащателен орган от второ ниво за всички държавни разходи на областно ниво, с възможностите за адаптирано делегиране на права на това ниво.

Мярка 4: Създаване със закон на принцип, съгласно който всички държавни разходи на ниво област без изключение, трябва да се насочват под ръководството на областния управител (пряко или чрез упълномощаване), в съответствие с националните правила и решения.

Мярка 5: Управление на държавното имущество в рамките на тази дирекция.

Мярка 6: Създаване в рамките на областната администрация на *дирекция, отговорна за оценяване цялостните териториални проучвания и статистика*. Съществуващите областни служби на НСИ следва да бъдат интегрирани в рамките на тази дирекция.

Мярка 7: Създаване в рамките на областната администрация на *дирекция,*

която да отговаря за юридическите въпроси за цялата държавна администрация и всички звена на държавната администрация на териториално ниво в рамките на областта.

Мярка 8: Поставяне в рамките на тази дирекция на контрола по законността на нормативните актове (по-специално на общинските).

Мярка 9: Създаване в рамките на областната администрация на *отдел, специализиран в областта на европейските политики и програми*. Под прякото ръководство на областния управител, този отдел следва да осигурява ангажираност, да предоставя координация и насърчава доброто представяне в тази насока за цялата държавна администрация на териториално равнище, както и да осигурява подпомагане на общините в тази сфера.

Мярка 10: Създаване в рамките на областната администрация на *отдел, отговарящ за цялостното управление на човешките ресурси* за всички звена на държавната администрация в рамките на областта. Този отдел трябва да бъде отговорен за:

- назначения
- кариерно развитие
- статута на държавните служители
- диалога със синдикатите или с представители на държавните служители
- обучението през целия живот
- оценяване на държавните служители на базата на управлението на резултатността, отнасящо се към индивидуалните цели и свързаните с това бонуси.
- насърчаване на мобилността (преминаване от звено в друго след подходящо обучение...).....

Относно принцип 2: организиране на големия брой териториални звена на държавната администрация с цел резултатност и съгласуваност на дейността

Както бе посочено по-горе цел на това предложение е да организира териториална съгласуваност на държавната администрация *чрез интегриране на почти всички звена на държавната администрация на териториално ниво* в 3 обособени главни дирекции в областната администрация (ДГДОА) поставени под прякото йерархично ръководство на областния управител.

Мярка 11: Създаване във всяка една област на *областна Главна дирекция за защита и сигурност* (ГДЗС). Правомощията на тази главна дирекция на областно равнището трябва да бъдат най-малко следните:

- обществения ред (полиция)
- безопасност и защита на населението (пожарна служба)
- здравеопазване
- защита на потребителите (напр.: качество на храните)
- технологични рискове, свързани с тях плановете за интервенция
- природни опасности и свързаните с тях плановете за интервенция
- гражданско-военно сътрудничество в сферата на защитата на населени-

ето

Мярка 12: Създаване във всяка една област на *областна Главна дирекция за регионално развитие* (ГДРР). Правомощията на тази главна дирекция на областно равнище трябва да бъде най-малко в следните сфери:

- стратегия за регионално развитие
 - устройство на територията
 - транспорт
- устойчиво развитие и околна среда
- политика за водите
 - енергетика и развитие на възобновяеми енергийни източници
 - подкрепа за индустрията, развитието на бизнеса и на малките и средни предприятия
 - култура и туризъм
 - университети и изследователска дейност
 - земеделие и горско стопанство
 -

Мярка 13: Създаване на областно равнище на *областна Главна дирекция, отговаряща за населението* (ГДН) с най-малко следните компетенции:

- социална политика
- политика по труда
- социално изключване
- имиграция
- неправителствени организации (НПО)
- регистри
- Концентрация на всички преки отношения с гражданите (разрешителни, декларации и административни формалности за физически лица,) с цел развитие на електронни услуги и електронни плащания в бъдеще.

Относно принцип 3

Това предложение има за цел да изгради опростени механизми за координация на регионално ниво, както и между централното и регионално ниво.

Мярка 14: Провеждане на официална областна конференция на държавната администрация всеки месец под председателството на областния управител, с участието на заместник-областните управители, на директорите от областната администрация и 3-мата областни главни директори. Дневният ред ще бъде отговорност на областния управител - пряка или след предложения на участниците. Целта на тази конференция е следната:

- да се съсредоточи върху актуализираните наблюдавани приоритети на правителството и да ориентира и направлява цялата държавна администрация според тези приоритети;
- общото държавно управление на ниво област;
- резултатите на различните планове за действие на областно равнище (основните сфери на държавната политика);
- проектно планиране и процесите на бюджетен арбитраж;

- средносрочна и дългосрочна перспектива;
- обмен на вътрешна информация.

При всяко събиране на тази конференция трябва да се съставят:

- писмени и официални решения на областния управител
- официален доклад до Министерския съвет
- разработено съобщение до медиите за гражданите на областта.

Мярка 15: Да се предостави на заместник-областните управители активна роля и преки институционални отговорности под непосредственото ръководство на областните управители. Това предложение е от съществено значение с оглед професионализиране функциите на областните управители в бъдеще.

Съгласно френския модел, две основни роли могат да бъдат възложени директно на заместник-областните управители, чието призвание е в последствие да станат бъдещи областни управители с изграден опит:

- Ролята на началник на кабинета: да отговаря за политическите въпроси, организиране на избори, организиране на важни събития (министерски посещения ...), обществения ред, опазване на населението
- ролята на главен секретар на областния управител: отговаря за цялостния държавен административен процес и координация.

Интересно е да се подчертае, че в тази система бъдещите заместник-областни управители трябва да бъдат избрани сред успешните областни главни директори.

Мярка 16: Всяко министерство или държавна агенция упълномощава областните управители с пълни и изключителни децентрализирани правомощия, компетенции и власт.

Мярка 17: По отношение на управлението на човешките ресурси, всеки заместник-областен управител, областен главен директор или директор е под прякото йерархично ръководство на областния управител. Областният управител адаптира компетенциите и процеса на делегиране на правомощия съгласно техните индивидуалните умения и резултатите, както и оценява тяхната дейност годишно.

Мярка 18: Официален процес на делегиране на правомощия е възможен за всеки заместник-областен управител, областен главен директор или директор в рамките на техните отговорности.

Мярка 19: Областните главни директори следва да бъде назначен официално от МС след междуведомствена процедура и консултации със съответния областен управител. Тяхното професионално развитие трябва да се управлява на това ниво и не трябва да се обвързва с областта, от която произхождат.

Мярка 20: Областният управител е единственият оторизиран представител на всеки един министър или председател на държавна агенция в рамките на областта. Следователно всички указания или наредби следва да се насочват през него към всяко териториално звено на държавната администрация в рамките на областта. Що се отнася до докладите от всяко териториално звено на държавната администрация към централната администрация, изпращането трябва да бъдат реализирано под ръководството на областния управител. (Виж по-долу в точка 5 по-подробни предложения по отношение на този въпрос)

Мярка 21: За ежедневните връзки или техническия обмен могат да бъдат установени преки връзки между централните администрации и териториалните звена на ниво област. Всяко министерство или държавна агенция вече няма да има много на брой и разединени териториални представителства, а те ще бъдат прикрепени към една и само една от трите областни главни дирекции.

Мярка 22: Многобройните комисии, съществуващи на ниво област трябва да бъдат предмет на сериозна оценка по отношение на тяхната ефективност и добро изпълнение. Трябва да се изключват от този подход комисииите, които са създадени с координационни цели.

Мярка 23: Държавата трябва да има на свое разположение интернет портал във всяка област, който да е под ръководството на областния управител и да предоставя на гражданите всички поискани услуги от всички звена на държавната администрация на териториално равнище.

Двадесет и трите предложения, описани по-горе ще дадат възможност за добре представящ се и структуриран процес на деконцентрация в България, за да се справи страната с предизвикателствата, в които е включена на европейско равнище.

4) Укрепване на координацията между държавните и децентрализираните органи

По отношение процеса на децентрализация настоящата ситуация може да се подобри чрез следните предложения:

Мярка 1: Организиране на процесите на сътрудничество и консултации между държавата и общините по отношение икономическото и социалното развитие основно на ниво област.

Мярка 2: Създаване на официален Областен съвет за развитие за всяка област със следните характеристики:

- членове са всички членове на общинските съвети
- те са избрани в рамките на всеки общински съвет
- броят на представителите на всяка община е обвързан с демографски

критерии

- този съвет се председателства от избран от членовете му председател
 - може да бъде организиран чрез тематични комисии.
- * Необходимият бюджет за функционирането на този Областен съвет за развитие се осигурява от общините според демографската им тежест.
- * Областният съвет за развитие е мястото, където общите позиции и притеснения на общините се срещат с държавната политика, осъществявана от областния управител.
- * Областният съвет за развитие трябва най-малко да имат правомощия да:
- одобрява официално стратегията за икономическо и социално развитие на областта;
 - предлага на областния управител регионално адаптиране за националните политики;
 - одобрява договор между държавата и областта и да участва в написването му.
- * Веднъж годишно, областният управител трябва да представи официално пред този Областен съвет за развитие пълен годишен доклад за дейността на държавната администрация в областта, така както и оценка на икономическата, социалната и екологичната ситуацията на областта.

Мярка 3: Развиване на възможността по избор на общините и без нарастване на техните правни компетенции да се отиде по-напред в процеса на децентрализация чрез развитие на реален процес на между-общинско сътрудничество на областно равнище по теми от общи интерес (управление на отпадъците, водите, туризма, инвестициите, енергетиката и т.н.).

Мярка 4: Предоставянето на Областния съвет за развитие на юридически правомощия и правен статут за управление на дейности, които са от компетенциите на общините, чрез делегирането им от общините към Областния съвет, заедно със свързаните с тях бюджети, (правната рамка трябва да бъде определена на национално ниво).

Мярка 5: В случая описан в предишната мярка, Областен съвет за развитие може да бъде събранието, което подготвя, обсъжда и гласува решенията за делегираните правомощия на общините при участието на всички общини в бюджета. За да не развиват други скъпо струващи децентрализирани административни звена, може да се предвиди, че областният управител и неговите звена (реорганизирани, както бе предложено по-горе) може да бъдат изпълнителният орган на това събрание за тези теми, с цел постигане на ефективност, съгласуваност и икономии.

5) Укрепване на целостта на държавата на териториално равнище

1. Направете областния управител представител на държавата в областта

Областният управител трябва да бъде единствения представител на държавата на ниво област; по-конкретно това означава, че:

- Областният управител, поради статута си, да има първият ранг при всяка официална церемония с изключение на случаите, когато член на правителството присъства на церемонията;
- Областният управител да бъде единствен адресат на всякаква кореспонденция и всяко искане от страна на министрите; той ще бъде натоварен със задачата да препраща исканията до съответното териториално звено на държавната администрация;
- Областният управител да бъде единствено лице, упълномощено да докладва на министрите за изпълнението на държавната политика и да отговаря на всеки въпрос от страна на министър;
- Областният управител да разполага с информационни и комуникационни системи; адаптирани за съответните задачи;
- сключва договори от името на държавата.

Разбира се, с цел да се избегне претоварване, областният управител ще делегира правомощия на своите заместници или на ръководителите на звената на държавната администрация на териториално ниво. Въпреки това, всички дейности, и по-специално всички решения на териториалните звена трябва да се издават от името на областния управител и следователно всяко противопоставяне не би било приемливо.

2. Да се учреди съсловен орган на областните управители

Препоръчваме създаването на съсловен орган на областните управители, със следните характеристики:

- Повечето от областните управители и заместник-областните управители трябва да бъдат назначавани от членовете на този орган,
- Членовете на този орган, когато не заемат длъжността областен управител или заместник-областен управител, могат да бъдат назначени на длъжност директор в министерство или друга служба; преминаването през тези позиции може да бъде отлична възможност за подобряване на административните знания на областните управители,
- Член на съсловния орган на областните управители трябва да бъде избран от правителството чрез конкурси, отворени за студенти с висок успех или висши държавни служители,
- Хората със солиден опит в управлението, включително управлението на частни предприятия, може да бъдат включени в този орган,
- На членовете на съсловния орган трябва да бъде забранено да имат каквато и да е обществено-политическа ангажираност и преди всичко те не биха могли да участват в политически срещи,
- След като е било областен управител, дадено лице не може да бъде избрано на отговорна политическа позиция в същата област за предварително

определен период от време,

- Съсловният орган на областните управители следва да се управлява от Министерския съвет, който ще бъде натоварен със задачата да прави предложения за назначения на областни управители или други позиции,
- Висшият съвет за териториалната администрация ще бъде отговорен за съблюдаване и за определяне на етичните правила,
- Органът да бъде натоварен със задачата да извършва проверки и да контролира териториалните звена на държавната администрация, включително управлението на областните управители.

IV

ОБСЕРВАТОРИЯ НА ТЕРИТОРИИТЕ

*Лионел Риму
Жан - Пол Шрьодер
Джоузеф Коен-Солал*

В настоящия доклад е представено предложението на авторите за създаване на ефективна система за комуникация в областта на координацията при разработване на публични политики и оценяване на въздействието им върху териториалното развитие.

Вижданията на френските експерти са изградени въз основа на направения анализ на съществуващите канали за комуникация в България между централната и териториалната администрация, включваща не само областните и общинските администрации, но и териториалните звена на централната администрация.

Използван е и опитът на Франция, където функционира Обсерватория на териториите от септември 2004 година. Три са основните мисии на френската обсерватория :

- *Място за обобщение:* обединява, анализира, разпространява информация и данни, свързани с териториалната динамика и различията, както и с провежданите политики в областта на благоустройството и развитието на териториите.

- *Място за обмен на опит* между Държавата и административно-териториалните единици на местно самоуправление, което дава възможност да се благоприятства хармонизирането на методите на наблюдение и анализ, обмена на знания, както и да се създадат условия за споделена диагностика на състоянието на териториите.

- *Място за новаторство и експертно мнение:* обсерваторията провежда програма за проучвания и научноизследователска дейност и допринася за установяване на концептуални рамки и инструменти, адаптирани към новите потребности от съпоставка между териториите в европейски и международен мащаб.

Обсерваторията отговаря за изготвянето на всеки три години на доклад до Министър-председателя, предоставян и на Парламента.

Ето и предложенията за Българската „Обсерватория на териториите“, която би могла да играе ключова роля в оценката на въздействието на публичните политики на национално и местно ниво.

А- Мисии :

Бъдещата обсерватория трябва да има едновременно три основни мисии:

- 1 - Да събира, анализира и разпространява информация и данни, свързани с динамиката на местните територии и различията между тях, с пространственото планиране и политиките на развитие.

2. - Да осигури на държавата и на местните власти форум за обмяна на опит, който да помага при стандартизираните методи за наблюдение и анализ, да съчетава знанията и уменията, както и да въведе диагностични термини за оценка на условията в местните територии, които термини да бъдат използвани от всички.

3 - Да насърчава иновациите и предлага аналитични решения: да организира програма за изследвания и проучвания, като допринесе по такъв начин за разработването на концептуални рамки и ефикасни инструменти, необходими за новите изисквания при извършване на сравнителен анализ между местните райони на национално, европейско и международно равнище.

Б- Структура :

Поради сложния характер на българската териториална система, който бе подчертан по време на дейност 3.4.1 в рамките на компонент 3, както и поради качеството на огромното разнообразие от налични релевантни данни, *бъдещата Териториална обсерватория на България трябва да приеме мрежова структура.*

Освен ефективното и евтино постигане на целите на този компонент, подобен избор би дал възможности за едно силно и мощно партньорство, както и за съгласувано сътрудничество на три хоризонтални и вертикални равнища:

- *на национално равнище:* между отделните министерства и държавни агенции чрез съвместна работа по основните обобщени теми и предизвикателства.
- *на регионално равнище:* между отделните децентрализирани органи на министерствата и държавните агенции – по същите причини.
- *между регионалното и централно равнище:* чрез общо ползване на методите за глобален анализ на основните териториални предизвикателства, което значително ще подобри ситуацията със сегашните многобройни специализирани методи, които не дават възможност да се направи общ преглед нито на регионално, нито на национално равнище.

В- Концепция:

Порталът на Българската териториална обсерватория трябва да осигурява достъп до селектиран набор от информативни документи за местните територии в България, които документи се разработват от обществените организации. Порталът да предлага линкове към междуведомствени сайтове, чиято цел е обсъждане на определени теми и проблеми, както и представяне на местните територии. На тези сайтове трябва да бъдат представени предизвикателствата, свързани със създаването на публични политики в областта на пространственото планиране и развитие.

Българската териториална обсерватория трябва да осигури набор от редовно актуализирани картови показатели (mapped indicators), които да представят динамиката и различията между местните области в България и Европа.

Достъпът до тези показатели да става по 3 различни начина:

1 - *по основни предизвикателства* показателите са представени в смисъл на динамика на развитието, пространствено сближаване, публични политики и местни територии, които представляват конкретни предизвикателства;

2 - *по територии* показателите са представени в европейски, български и

регионален контекст (област - Nuts III и макро-региони - Nuts II),

3 - *чрез отворен достъп*: показателите „както на“ (as if) са представени по категории: инфраструктура, население, заетост, условия на живот, околна среда и др.

Отвореният достъп трябва да се основава на интерактивно картографиране (interactive mapping), което дава възможност на потребителя да нагласи дисплея така, както му е необходимо: за близък и далечен план, за зонирание на териториите, за насложени един върху друг два показателя и др. Материалът трябва да може да се разпечатва и запазва като документ на компютър. Освен това, стойностите на показателите трябва да бъдат достъпни на самите карти или под формата на таблици за разпечатване. Те трябва да могат да се свалят (downloaded), ако не са защитени от авторско право (срещу възпроизвеждане).

Всеки от показателите включва също:

- а- мета-данни, дефиниции и източници
- б- референтни документи в режим он-лайн
- в- линкове към ресурсните центрове, които произвеждат и разпространяват по-подробни данни.

Г- Основни предимства (добавена стойност) на тази идея:

Сред многобройните, релевантни към темата налични данни, които днес се различняват и разпространяват чрез множество отделни паралелни канали, идеята за “териториалната лаборатория” има следните предимства:

- Ясен и пълен достъп до обобщени данни и селектирани показатели, адаптирани към ключовите предизвикателства, където различните секторни политики произвеждат ефект заедно.
- Ясен и пълен достъп до обобщени данни и селектирани показатели, адаптирани да въздействат върху възприятието на всички ключови предизвикателства в рамките на една територия (Област - Nuts III или макро-региони - Nuts II).
- Механизъм за сравнение на всички териториални равнища (Област - Nuts III, макро-региони - Nuts II, национално и европейско равнище).
- Рамка за постоянно сътрудничество между отделните институции по хоризонталата и по вертикалата.

Д- Уточнения :

1- Ключови предизвикателства:

Чрез ключово предизвикателство се предлагат 5 начина за достъп до по-

казателите на Обсерваторията – в зависимост от областта на интереси: динамика, влияеща върху регионалните икономики, пространствено сближаване и равенство, устойчиво развитие, публични политики за съвместяване на конкурентоспособността и сближаването, както и високоприоритетни области.

Съществуващата в момента (в НСИ) статистика, както и наличните (в министерствата, държавните агенции и др.) данни да бъдат идентифицирани, подредени и групирани по отделни ключови предизвикателства в съответствие с предложените по-долу въпроси и критерии:

Местна динамика:

В местните територии гъмжи от невероятна производствена и битова динамика, като например: конкурентоспособност, привличане, възможности за иновации и предприемчивост, ниво на образование на населението, квалифицирана работна сила, качество на околната среда и условията на живот, сигурност и др.

Как може това натрупване на икономическа дейност и население да бъде разпределено по-равномерно – както в България, така и в Европа?

Какво е въздействието на движението на хора и стоки и на начините на комуникация в една среда на непрекъснато нарастващ глобален обмен и на либерализирани пазари?

Как са разпределени икономическата дейност и населението в България и в Европа?

Кои са ключовите икономически, социални и екологични фактори, които допринасят за местното развитие?

Териториално сближаване:

Териториалното сближаване до голяма степен зависи от възможността да бъдат намалени различията между местните територии, както и да бъдат редуцирани пространствените неравенства между местните жители.

- Как определяме основния фактор за териториалното сближаване при различните географски мащаби?

- Кои са социалните различия и несигурност?
- До каква степен са достъпни най-общите услуги?
- До каква степен местните жители участват в живота на своите общества?
- До каква степен могат местните територии да си сътрудничат помежду си и да използват заедно своите ресурси?

Как могат да бъдат измерени приоритетите на „териториалното сближаване“? Кои фактори допринасят за социалната връзка, както и за привързаността на населението към „неговата собствена“ територия?

Устойчиво развитие

Устойчиво развитие означава задоволяване на потребностите на сегаш-

ното поколение, без да се пречи на бъдещите поколения да задоволяват своите потребности.

- Как можем да оценим отделните фактори, които влизат в понятието устойчиво развитие (икономическо развитие, социален напредък, опазване на околната среда) на териториално равнище?
- Как можем да оценим състоянието на икономиките в отделните територии при устойчивото развитие?
- Къде се намират българските територии по отношение на големите въпроси, свързани с устойчивото развитие?

Публични политики

Съществуват публични инициативи в интерес на местните територии под много и различни форми:

- **структурни инвестиции, които да осигурят достъп до големите транспортни и комуникационни инфраструктури,**
- **подкрепа за ключови сектори от рода на технологични изследвания и иновации,**
- **създаване на подходяща мрежа за действия и организация на пространството,**
- **финансиране на местните администрации,**
- **българската и европейската договорни политики,**
- **финансова подкрепа за фирми от местните територии, които са били отслабени от икономическите промени,**
- **политика на солидарност и трансфери, имаща за цел да намали пространственото неравенство в смисъл на достъп до основни права (образование, здравеопазване, жилище) и др.**

Какви публични политики са създадени, които да допринасят пряко или косвено за развитието на българското пространствено сближаване в Европа?

В центъра на българския подход в тази област трябва да залегнат следните три основни политики: *образование, здравеопазване и заетост.*

Високоприоритетни територии

Някои местни територии имат специфични географски характеристики и динамика, които ги правят високоприоритетни по отношение на пространственото планиране и развитие. Тези райони се нуждаят от държавна подкрепа, която да "даде рамо" на местните инициативи за подобряване на ситуацията.

Например:

- в планинските райони,
- по крайбрежната ивица и в крайбрежните райони
- в конкретни райони за развитие (напр. Атомната електроцентрала в Белене).

2- Достъп по територии:

Има три възможности за достъп до показателите на Обсерваторията в зависимост от конкретната територия на интерес, за които трябва да бъде взето решение:

- Европа и нейните региони,
- България,
- Регионите в България (Nuts III - области и Nuts II - макро-региони)

Да се използва системата за класификация NUTS II, която дава възможност за сравнение между българските и европейските региони.

Показателите да бъдат представени в различни географски мащаби и [групирани] по различни теми: от общините към областите, към населените места с голяма заетост и административните единици, към регионите – за икономически данни за производството и добавената стойност.

Тази възможност да бъде локализирана на картата на България, като се фокусира върху всеки един от регионите на страната. Тя трябва да предоставя на потребителите и достъп до обобщените налични данни за отделните региони.

3- Отворен достъп:

Да се предложи хост, който да предоставя възможност за достъп до показателите на Обсерваторията по отделни категории и географско покритие, с възможности за търсене по ключови думи.

II- Общ подход

Въз основа на предложеното по-горе общо описание на проекта ние предлагаме 3 стъпки, които да направят възможно започване на работа по проекта и неговото подобряване:

Стъпка 1 :

Работата по проекта може да започне незабавно, като се използват все още съществуващите данни на европейско равнище, които да бъдат разпределени между описаните по-горе отделни полета.

За тази стъпка е необходим начален набор от основни показатели, като експертите предлагат следните:

Като начало са необходими следните европейски показатели за *местната динамика*:

20, свързани с икономиката и социалното развитие:

- Регионален брутен вътрешен продукт (стойност)
- Еволюция на регионалния БВП
- Регионален БВП на човек от населението
- Еволюция на регионалния БВП на човек от населението
- Обща регионална брутна добавена стойност
- Част от селското стопанство в общата регионална брутна добавена стой-

НОСТ

- Регионална добавена стойност на селското стопанство
- Част от промишлеността в общата регионална брутна добавена стойност
- Регионална добавена стойност на промишлеността
- Част от сектора на услугите в общата регионална брутна добавена стойност

НОСТ

- Регионална добавена стойност на сектора на услугите
- Служители в изследователско-развойния сектор (с изключение на частния, нетърговски сектор)
 - Част от служителите в изследователско-развойния сектор, работещи в обществения сектор и във висшето образование
 - Част от служителите в изследователско-развойния сектор, работещи във фирмите
- Общо разходи на изследователско-развойния сектор (с изключение на частния, нетърговски сектор)
 - Част от разходите на изследователско-развойния сектор в обществения сектор и във висшето образование
 - Част от разходите на изследователско-развойния сектор във фирмите
- Среден брой подадени молби за регистрация на патенти
- Разполагаме доход на домакинствата на човек от населението
- Еволюция на разполагаемия доход на домакинствата на човек от населението

както и 16, свързани с човешкото развитие :

7, свързани с трудовата дейност:

- Процент на заетите в трудовата дейност
- Заети в трудовата дейност на възраст 15-24 години
- Процент на жените, заети в трудова дейност
- Ниво на заетостта
- Процент на заетите на възраст 55-64 години
- Процент на заетите жени
- Ниво на безработицата

9, свързани с демографията :

- Общ брой на населението
- Еволюция на европейското регионално население
- Демографска гъстота в регионите на Европейския съюз
- Вариране на демографската гъстота в регионите на Европейския съюз
- Частта от населението на възраст по-малка от 20 години
- Частта от населението на възраст 60+
- Индекс на остаряването
- Стандартизирана смъртност
- Население на европейските агломерати с над 100.000 жители

Стъпка 2:

В този първи набор от показатели:

а- подобрете тези, които все още не са частично или изцяло приведени в съответствие с очакванията на ЕС на статистическо равнище. На такова подобрене трябва да бъдат подложени следните показатели:

9 от показателите не са създадени в България:

- Служители в изследователско-развойния сектор (с изключение на частния, нетърговски сектор)
- Част от служителите в изследователско-развойния сектор, работещи в обществения сектор и във висшето образование
- Част от служителите в изследователско-развойния сектор, работещи във фирмите
- Общо разходи на изследователско-развойния сектор (с изключение на частния, нетърговски сектор)
- Част от разходите на изследователско-развойния сектор в обществения сектор и във висшето образование
- Част от разходите на изследователско-развойния сектор във фирмите
- Среден брой подадени молби за регистрация на патенти
- Разполагаме доход на домакинствата на човек от населението
- Еволюция на разполагаемия доход на домакинствата на човек от населението

5 от показателите се отнасят само до София:

- Общ брой на населението
- Еволюция на европейското регионално население
- Частта от населението на възраст по-малка от 20 години
- Частта от населението на възраст 60+
- Индекс на остаряването

б- ако се налага подобрене, направете го, за да сте сигурни, че този първи набор от показатели ще може да бъде използван на 3 равнища:

- национално
- регионално (NUTS II)
- областно (NUTS III)

Стъпка 3:

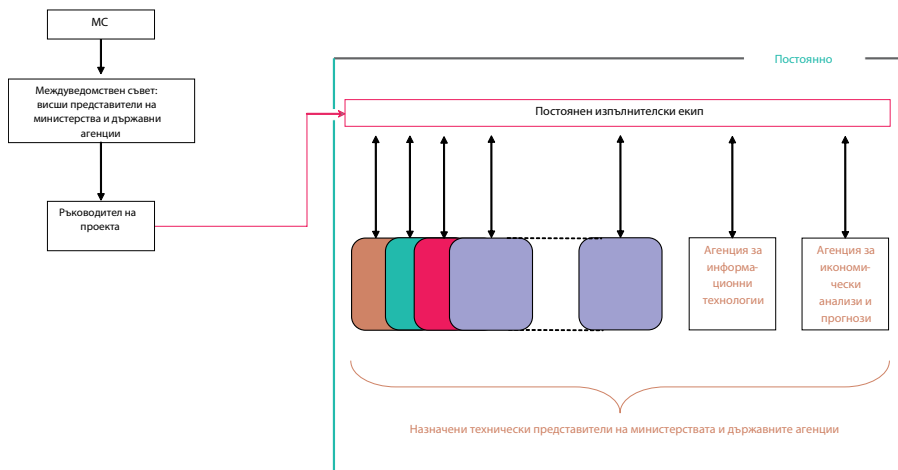
За да осигурите допълнителни показатели, подберете и тествайте нови такива от все още съществуващите ценни източници, а след това ги използвайте в обсерваторията в рамките на постоянен и дълъг процес за надграждане.

Този процес да се управлява в рамките на мрежата от постоянния оперативен екип, в тясно сътрудничество с отговорниците от съответните области на политиката и в съответствие с годишната програма за надграждане, при-

ета от Съвета на обсерваторията.

Схема на организацията и управлението на проекта:

Схема на организацията и управлението на проекта:



1- Съвет – оглавен от министър-председателя или посочено от него лице (от най-важните министри в кабинета) и членове – лично назначени представители на министерствата и държавните агенции.

Официално трябва да бъде определен член на администрацията на Министерски съвет, който да наблюдава и оценява на институционално равнище целия процес на проекта, за да може да подготвя съвещанията и решенията на Съвета.

2- Ръководител на проекта – член на Съвета, който отговаря за целия процес на неговото изпълнение. *Ръководител на проекта може да бъде председателят на Националния статистически институт (НСИ).*

3- Мрежа от партньори – това са организациите, които участват в създаването и използването на информацията за местните райони при различните географски мащаби (от местни до международни),

Мрежата да бъде изградена от назначени квалифицирани представители на всяко министерство или държавна агенция, членове на Съвета, които допринасят за работата на техническо равнище.

4- Постоянен малък, но квалифициран технически екип (от 3 или 4 души), пряко подчинен на ръководителя на проекта, на който са възложени задължения за техническата координация на работата на партньорите в мрежата.

Екипът да бъде оглавен от високопоставен специалист. Според експертите ръководител на екипа може да бъде началникът на отдела за регионална политика на НСИ.

5- Рамката на проекта (цели и задачи, общо описание, график за изпълнение, управление, назначения, доклади, процес на валидиране и одобрение, бюджет и участие, права и задължения, ...) трябва да представлява един *общ междуведомствен протокол за сътрудничество*, който да бъде разработен под ръководството на Министерския съвет. Протоколът трябва да бъде подписан до момента на започване на изпълнението!

6- По отношение на селектираните релевантни данни и статистика, които ще бъдат използвани и актуализирани от участниците в Обсерваторията, една *харта за качеството и един постоянен одитен процес* трябва да гарантират качеството и надеждността на отделните източници на информация. Отговорен за изготвянето на тази хартата ще бъде НСИ, който след това на нейна основа ще извършва одит на произвежданите показатели и данни, които пристигат от всички ценни източници по време на периода на изпълнение.

Функционалната схема на Обсерваторията на българските територии:



III- Технически подход и глобални спецификации

• Техническото решение, което трябва да бъде взето, трябва да позволява интуитивно и интелигентно приложно картографиране, за да могат да бъдат илюстрирани експресивно и атрактивно всички видове географски данни.

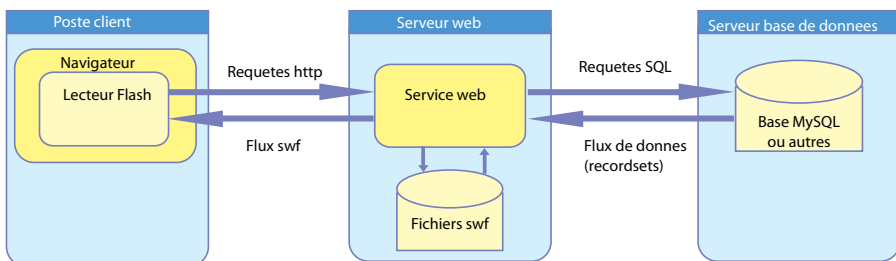
Все още съществуващите в света решения дават възможност за:

- конвертиране на карти от файлове Shape или MapInfo,
- дефиниране на групите от географски пластове,
- лесно въвеждане на данни от таблици в Access или Excel,
- дефиниране на показателите и картографиране на начина им на представяне,
- публикуване на резултата, който може веднага да бъде качен на уеб страница или на CD.

• Това приложение трябва да бъде качено на конкретен сървър и да може да използва единствената база данни, която съдържа всички данни и метаданните, които трябва да бъдат използвани.

- Администраторът трябва да разполага с автономни инструменти за уп-

равление, които да му дават възможност да променя приложението – както по отношение на географията, така и на показателите. Решението трябва да бъде базирано на архитектура клиент-сървър с 3 равнища (виж диаграмата по-долу):



- Базата данни, която ще бъде използвана от сървъра, може да съдържа много важен обем от данни (всъщност неограничен).
- По отношение на географията – това ще представлява много големи територии, които ще могат да бъдат увеличавани така, че да бъдат разделяни на много малки части – чак до търсената дефиниция.
- По отношение на статистиката – за нея е необходим достъп до много големи бази данни, които съдържат стотици показатели.
- Интерфейс-сървърът трябва да използва базата данни само за онези данни, които са търсени и които трябва да бъдат показани.
- Видовете бази данни, които ще се използват за приложението, трябва да бъдат възможно най-големи, за да се избегне по такъв начин прекомерна стандартизация от страна на доставчиците. Най-често използваните трябва да бъдат MySQL, SQL сървър, PostgreSQL и Oracle.
- Не се налага администраторът на приложението да бъде специалист по работа с бази данни.
- Модулът за управление трябва да може да създава нови показатели с всички свързани с това мета-данни I), както и да дава възможност за добавяне на всевъзможен нов тематичен анализ, като модифицира основата на съществуващия анализ (брой класове, цветове ...) и определи естеството и съдържанието на новите данни (заглавия, подзаглавия, легенда ...).
- Когато един потребител избере в приложението набор от пространствени обекти, той трябва да получи таблица с информация за същите тези обекти. Функцията 'табло' трябва да предоставя достъп до други поредици от предварително дефинирани страници, които съдържат таблици за набора от пространствени обекти, но така също и графики, които го илюстрират: например секторни диаграми, стълбовидни диаграми – хоризонтални или вертикални,

пирамиди, криви на еволюцията и др. Страници да бъдат организирани по теми и да бъдат структурирани така, че да могат да се разпечатват на формат А4. Тази характеристика трябва да дава възможност за лесно изготвяне на доклади за всяка отделна територия.

- По отношение на управлението на потребителските профили:

Целта на това приложение е да може да бъде използвано от всички заинтересувани страни по Интернет, да може да бъде отваряно от тях, а чрез ограничен достъп – да бъде достъпно за вътрешна мрежа от институционални потребители (интранет).

Трябва да бъде избрано смесено решение:

- свободен достъп до публични данни чрез определен за целта публичен сървър, на който да бъдат качени данните, след като бъдат контролирано валидирани от институциите.
- контролиран достъп до поверителни данни, намиращи се на защитен закодиран правителствен сървър. Това би било възможно, като в модула за управление бъдат създадени различни потребителски профили и бъдат дефинирани права на достъп, предназначени за ангажираните и назначени държавни служители. Така дава възможност въз основа на диференцирани профили и с помощта на прибор за идентификация достъпът да бъде управляван.

**ПРИЛОЖЕНИЕ:
ИНСТРУКЦИЯ НА
МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
РЕПУБЛИКА ФРАНЦИЯ ЗА
ОРГАНИЗАЦИЯТА НА
ДЕКОНЦЕНТРИРАНАТА
АДМИНИСТРАЦИЯ**

ЦИРКУЛЯРНО ПИСМО НА МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛЯ

Циркулярно писмо от 7 юли 2008 г. относно организацията на държавната администрация на ниво департамент

Париж, 7 юли 2008 г.

Министър-председателят

До Госпожа и Господа префектите на региони, Госпожи и Господа префектите на департамент.

Волята на Президента на Републиката, изразена в рамките на Генералния преглед на публичните политики, бе организацията на териториалната държавна администрация да бъде по-добре адаптирана към очакванията на гражданите, както и да улеснява провеждането на ефективен диалог с избраните местни власти.

Ако регионалното ниво, ниво с общи компетенции по отношение на направляването на изпълнението на публичните политики, се вписва в схема, основаваща се на разпределението на ресорите между отделните министерства, то организацията на ниво департамент е подчинена на различна логика. Целта е да се удовлетворят потребностите на гражданите на територията.

Наистина, държавната реформа има за цел да направи държавата способна да изпълнява своите мисии, да бъде възможно най-близо до грижите на гражданите, по-достъпна, по-опростена при по-ниски разходи за издръжка. Това е основата, върху която се гради тази реформа във всяко едно от министерствата. Но отвъд основните, понякога абстрактни функции с национално значение, които упражнява държавата, населението очаква от нея да проявява отзивчивост и професионализъм възможно най-близо до неговата месторабота и местоживеене, за да удовлетворява постоянно развиващи се потребности в сферата на сигурността с нейните многобройни аспекти, на социалната кохезия, на качеството на публичната инфраструктура и околната среда, на равнопоставеността и правото.

Именно поради тези причини бе възприет принципът, по силата на който териториалната държавна администрация на ниво департамент трябва да бъде организирана въз основа на приоритетните потребности на населението и да улеснява провеждането на ефективен диалог с избраните местни власти, принцип, от който по време на състоялите се заседания на Съвета за модернизирание на публичните политики бяха изведени опции за основна реорганизация.

Избраните начини за реорганизация отразяват сами по себе си един нов начин на подход към начините на администриране и функциониране на държавата. Ще открие три основни момента в тях.

На първо място, възможността за адаптиране на утвърдения модел трябва да позволи без каквито и да е априорни представи да бъде намерена най-целесъобразната териториална организация за всеки един департамент. Разбира се, това адаптиране трябва да бъде извършено в една обща рамка, която гарантира осъществяването на мисиите на държавата на цялата територия, но към него трябва да се подходи и като към ново начинание, което ще позволи след направен от Вас споделен анализ структурите и средствата да бъдат приведени в съответствие с мисиите възможно най-близо до потребностите.

На второ място, тази реорганизация ще се основава на подход, който аз бих искал да видя възможно най- деконцентриран: наистина, централните администрации, ползващи се с пълна легитимност по отношение на организацията на регионалното ниво, на което е възложено ръководството на изпълнението на разработваните от тях публични политики, ще бъдат направени съпричастни към реформата на ниво департамент, но в по-голяма степен на етапа установяване на потребностите, отколкото на етапа избор на организация. Именно на деконцентрираното ниво департамент, което по своята същност е с междуведомствен характер, е отредена задачата да анализира местните характеристики и да извлече от тях най-подходящите форми на организация. Тази деконцентрация дава между впрочем предварителна представа за онази, която бих искал да видя в по-голяма степен налице при изпълнението и внедряването на всички публични политики.

На трето място, подготовката на тази организация трябва да бъде повод за интензивно съгласуване на намеренията и действията с всички партньори на местно ниво, залог едновременно за качеството на анализите, целесъобразността на предложенията, разбирането на приоритетите и приемането на направените избори от гражданите, избраните местни власти и служителите на държавната администрация.

Съвсем естествено е тогава на Вас – префектите на региони и префектите на департаменти – да бъде поверена задачата да ръководите тази реорганизация, чиито приоритетни направления са изключително значими, когато става дума за качество на предоставяните на населението услуги, за присъствие на държавата на териториално ниво, за човешки ресурси, за публични финанси.

Префектите на региони ще координират разработването на предложението за нова организация на деконцентрираните държавни служби в департамента от префектите на департаменти, които ще работят в тясна връзка с ръководителите на тези служби.

Настоящото циркулярно писмо с приложение уточнява за Вас рамката, метода и съдържанието на очакваните предложения.

По-конкретно целта е да се осигури за гражданите по-качествено обслужване, насочено към териториалните приоритети, организирано по по-разбираем начин, на по-ниска цена, изградено на следните общи принципи:

- обединяване на държавните служби в много ограничен брой административни структури
- ясно и ефективно взаимодействие между регионалното ниво и това на департамента
- намиране на форми за обединяване на функции и ресурси и на оптимална организация на изградения сграден фонд.

Трябва силно да подчертая необходимостта от бързо и задълбочено информизиране на държавните служители относно насоките на тази реформа, както на ниво департамент, така и на регионално ниво. Обръщам се към Вас с молба за мобилизиране на Вашите лични усилия за провеждане на комуникация и социален диалог, които трябва да бъдат образцови и качествени. Те са гаранция за приобщаването на служителите към протичащите реформи.

Необходимо е също така принципите на тази реформа да бъдат разяснени пред депутатите от Парламента и представителите на избраните местни власти, като се подчертае ползата от прилагането на избрания подход – опростяване на процедурите по вземане на решения, изясняване на отговорностите и съгласуваност на политиките.

Анекс:

I. ОБЩИ ПРИНЦИПИ НА ОРГАНИЗАЦИЯТА НА ТЕРИТОРИАЛНАТА ДЪРЖАВНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Бяха утвърдени следните принципи:

- регионалното ниво е нивото с общи компетенции за направляване на изпълнението на публичните политики на държавата на териториално ниво;
- нивото департамент е натоварено с изпълнението на тези публични политики в непосредствена близост до администрираните лица и до територията;
- във връзка с направляването на изпълнението на публичните политики префектът на региона има власт върху префектите на департаменти и разполага с „право на изземване на компетенции“;
- префектът на регион има правомощия по отношение на регионалните дирекции на цивилните държавни администрации, дирекции, реорганизирани в съответствие с междуведомствените мисии, с изключение на организацията на образователната дейност, дейностите по инспекция на трудовото законодателство и определянето на данъчната основа и събирането на данъчните задължения, в съответствие с *декрет n° 2004-374 от 29 април 2004 г.*;
- освен при изключение, префектите са делегирани представители на националните агенции, когато последните упражняват териториални компетенции;
- децентрализираните държавни служби на ниво департамент са организирани в зависимост от потребностите на гражданите на територията и от приоритетите, установени на това ниво;
- подобряването на резултатността на службите (по-добро обслужване на по-ниска цена) трябва да бъде постигнато чрез внасяне на яснота в организацията, чрез по-прецизно, по-количествено съотношение между мисии и средства и чрез развитието на подхода по обединяване на функции и ресурси на всички нива, по-специално за спомагателните функции.

Занапред тези принципи трябва да намерят отражение в организацията и функционирането на държавните административни структури.

A. Организация на ниво регион

Стандартната регионална организация ще бъде изградена върху осем структури

- Регионална дирекция, обединяваща централната финансова администрация и данъчните служби;
- Регионална дирекция „Храни, земеделие и гори“;
- Регионална дирекция „Култура“, към която ще бъдат прикрупени настоящите служби към департамента за архитектура и културно-историческо на-

следство под формата на звена, функциониращи на ниво департамент;

- Регионална дирекция „Околна среда, устройство и жилищно настаняване“, която ще включва подразделения за опазване на околната среда от промишлени рискове под формата на звена, функциониращи на ниво департамент или между няколко департамента;

- Регионална дирекция „Предприятия, конкуренция и потребление, труд и заетост“, която ще включва звената на ниво департамент за конкуренция, потребление и противодействие на измамите, както и звената на ниво департамент за труд и заетост;

- Регионална дирекция „Младеш, спорт и социална кохезия“;

- Управление(я) на учебно-административен(вни) район(и);

- Регионална агенция по здравеопазване и нейните местни клонове в рамките на бъдещите закони и подзакони разпоредби.

Тези дирекции ще заменят настоящата организация по регионални центрове. Ръководителите на тези структури ще бъдат членове на Комитета за регионална администрация, като съставът и функционирането на последния не се изменят. Префектите на региони ще имат власт върху префектите на департаменти в рамките на тяхната мисия по направляване на изпълнението на публичните политики. Упражняването на прерогативите за публична сила и мерките по силата на правото на чужденците ще бъдат от изключителната компетенция на префектите на департаменти. Ролята и компетенциите на Главния секретариат по регионалните въпроси ще бъдат засилени. Ще бъдат определени нови условия за набиране на служители с мисии и по-добри условия, осигуряващи атрактивност за тези длъжности. Компетенциите на Главния секретариат по регионалните въпроси ще бъдат разширени до организирането на обединявания на спомагателните функции в сферата на управлението на човешките ресурси и на средствата за издръжка (извън раздел II). Наистина е от значение това обединяване да се осъществява в организирана рамка, за да позволи на всяко ниво на отговорност да вложи своите усилия в него и да извлече ползи.

Тази схема ще бъде адаптирана в специфични региони като Ил-дьо-Франс, Корсика, отвъдморските региони, чиито институционални параметри са различни от действащите на останалата част от територията на държавата.

- В. Организация на ниво департамент

С изключение на специфичните адаптирания, предвидени за Ил-дьо-Франс, Корсика и отвъдморските департаменти и територии, администрацията на департамента ще бъде структурирана по следния начин:

- префектура ;

- Дирекция „Население и социална кохезия“ към департамента

- Дирекция „Територии“ към департамента;

- Инспекторат към учебно-административния район;

- Дирекция „Публични финанси“ към департамента;

- Служби, отговарящи за вътрешната сигурност.

В департаментите, чиято демографска значимост или потребности в сферата на социалната кохезия или политиката за града изискват това, ще бъде

създадена Дирекция „Социална кохезия“ към департамента.

Тези дирекции ще бъдат на пряко подчинение на префектите на департаменти, с изключение на мисиите, описани в член 33 на декрета от 29 април 2004 г. Личният състав на новите дирекции към департамента ще продължи да бъде управляван от неговото министерство по произход съобразно правилата на професионалния корпус, към който принадлежат служителите.

Развиването на процеса по обединяване на спомагателни функции между дирекции на ниво департамент ще позволи да се намалят средствата, отредени за тях, и да се развият на тяхно място оперативните функции.

Обединяването на някои функции по управление на човешките ресурси като обучение или трудови борси, осъществявани на регионално ниво с компонент, насочен към нивото департамент, ще предостави на служителите непознати до този момент възможности за гъвкаво кариерно развитие, позволяващи им да извървят богат професионален път.

Нивото, ситуирано под това на департамента, трябва да се впише в тази динамика. В резултат от адаптирането на мрежата от подпрефектури подпрефектът, междинно звено в близост до населението при така изградената нова териториална организация, ще осигурява по-ефективно пред избраните местни власти и действащите лица на местно ниво присъствието и постоянството на държавата на ниво околии.

- С. Компетенции на префекта на регион и на префектите на департаменти

Укрепването на принципа, по силата на който префектът на регион има власт върху префектите на департаменти при провеждането на публичните политики, ще наложи необходимостта да бъдат внесени някои изменения в декрета от 1ви юли 1992 г., съдържащ харта за деконцентрацията, и в декрета от 29 април 2004 г., за да бъде отразена тази йерархична връзка. Префектът на регион ще определя със своите директиви съгласувана и координирана рамка за дейност. Проучва се също така и възможността за учредяване на „право за изземване на компетенции“ в негова полза, което би му позволило в някои сфери да предприема действия, изискващи по-пряка координация на регионално ниво.

Префектът на департамент ще продължи да упражнява обща компетенция, която ще остане изключителна в области като сигурността, обществения ред и правото на чужденците без каквато и да е промяна (декрет от 29 април 204 г., чл. 11). Той ще продължи да бъде основен кореспондент на избраните на териториално ниво власти.

На разположение на префекта на департамент ще бъдат следните служби

- служби, намиращи се на негово пряко подчинение (префектура, дирекции към департамента)
- служби, които въпреки че са на подчинение на префекта на регион що се отнася до тяхната организация и планирането на тяхната дейност, ще бъдат на негово функционално подчинение за мисии, които са от негова компетентност, при необходимост с посредничеството на изградените на ниво департамент звена
- служби на агенции и оператори, чиито териториален делегиран представител ще бъде той в служебното си качество или чийто статут ще предвижда те да оказват съдействие на префектите на департаменти, какъвто е случаят с

Регионалната агенция по здравеопазване.

Доброто функциониране на този механизъм предполага развита практика на колективно управление на регионално ниво. Той ще бъде предмет на оценка.

II. НОВАТА ОРГАНИЗАЦИЯ НА НИВО ДЕПАРТАМЕНТ, КОЯТО СЛЕДВА ДА БЪДЕ ИЗГРАДЕНА

- А. Префектура

Мисиите на префектурите към департаментите се запазват: представителство и постоянство на държавата, упражняване на изконни за държавата функции, свързани по-специално с административен контрол и спазване на законите, ръководство и координация на децентрализираните служби, упражняване на прерогативи, свързани с публична сила (декларация за обществена полза, обществен ред...), вътрешна сигурност и цивилна сигурност, обща нормативна уредба на публичните свободи, управление на имиграцията и функциониране на местната демокрация.

Префектурите продължават да упражняват функции по координация, улеснени от намаления брой дирекции към департамента.

Главният секретар на префектурата, най-близък сътрудник на префекта (подпомаган и от кабинет), оказва съдействие на последния при координирането на териториалните звена на държавната администрация и функционирането на префектурата. Неговите функции по координиране засягат не само проблематики по същество, но и координацията на средствата на дирекциите при обединяването на функции и ресурси. В най-значимите от демографска гледна точка департаменти и в някои гранични департаменти в префектурите ще може да бъде създавана специфична служба за имиграция и произтичащи от нея дейности.

Служба за подкрепа ще може да управлява обединяването на някои спомагателни функции на държавните административни структури.

На последно място е възможно осъществяването на някои мисии, които се запазват в рамките на префектурата, да изискват увеличаване на компетенции, намиращи се понастоящем в децентрализираните държавни служби. Ето защо, така както някои служби към префектурата ще могат да се присъединят към новите дирекции на департамента, служители или части от служби на настоящите дирекции ще могат да се присъединят към префектурата, когато тези промени позволяват да се насърчи съгласувания характер на дейността на държавата или да се отстранят установени дублирания на дейност. При една такава хипотеза служителите ще продължат да бъдат управлявани от своя статут и министерство по произход.

- Б. Новите дирекции към департамента

Предвидената основна схема включва две дирекции към департамента.

Дирекциите към департамента са организирани според мисиите, които те трябва да изпълняват на подчинение на префекта на департамента, каквато и да е структурата на правителството.

1. Правна същност

Новите дирекции към департамента са деконцентрирани държавни служби, чийто статут ще бъде определен с декрет.

2. Организация на дирекциите

Всеки департамент ще разполага с две дирекции към департамента: Дирекция „Територии“ и Дирекция „Население и социална кохезия“. В департаментите, чиято демографска значимост или потребности в сферата на социалната кохезия или политиката за града изискват това, ще бъде създадена трета дирекция, Дирекция „Социална кохезия“, като в тези случаи Дирекция „Население и социална кохезия“ става Дирекция „Защита на населението“.

а) Дирекция „Територии“ към департамента

Тази дирекция ще работи по дейностите на държавата с териториално въздействие; тя ще бъде сформирана въз основа на дирекция „Благоустройство и земеделие“ към департамента, към която ще бъдат присъединени службите или части от службите „Околна среда“ на префектурите.

Териториалните звена на регионалните дирекции „Околна среда, устройство и жилищно настаняване“ (бивши подразделения на регионалните дирекции „Промисленост, научноизследователска дейност и околна среда“) и на регионална дирекция „Културни въпроси“ (служба „Архитектура и културно-историческо наследство“ към департамента) ще бъдат прикрепени към тази дирекция, що се отнася до дейността, която те развиват в рамките на компетенциите на префекта на департамента.

б) Дирекция „Население и социална кохезия“ към департамента

Тази дирекция ще изпълнява мисии по здравен мониторинг и сигурност в областта на храните и защитата на потребителите, както и функции, свързани със социална кохезия: социални функции на политиката за града, неотложни социални проблеми и спешно жилищно настаняване, политики за социална интеграция, дейност в полза на спорта, младежта и сдруженията, борба с различните форми на дискриминация, наркотиците и токсикоманиите, прием на поискали убежище лица.

Мисиите, свързани със социалната кохезия, ще се изпълняват чрез обединяване в рамките на дирекцията на службите за социална кохезия към настоящата Дирекция „Здравни и социални дейности“ на департамента, службите на префектурата, отговарящи за социалните въпроси, службата за правата на жените и равнопоставеност към департамента, настоящата дирекция за младежта и спорта към департамента. Териториалното звено на Регионална дирекция „Предприятия, конкуренция, потребление, труд и заетост“ ще бъде прикрепено към тази дирекция за дейността, която то развива в рамките на компетенциите на префекта на департамент.

С оглед изпълнението на мисиите по здравен мониторинг и сигурност в сферата на храните и защитата на потребителите дирекцията ще приеме в своята структура настоящата Дирекция „Ветеринарни служби“ към департамента и ще координира дейността на звеното за конкуренция, потребление и противодействие на измамите към департамента за дейността, която то развива в рамките на компетенциите на префекта на департамента.

Тази дирекция ще осигурява и връзката с Регионалната агенция по здра-

веопазване или с нейният местен клон, що се отнася до компетенциите на префекта на департамент в рамките на бъдещите закони и подзаконовни разпоредби във връзка със здравния мониторинг и сигурност.

в) Дирекция „Социална кохезия“ към департамента

Създадена, когато демографската значимост или потребностите в сферата на социалната кохезия или политиката за града изискват това, т.е. когато се появи необходимост от отделно ръководство на съответната дейност, тази дирекция ще бъде сформирана въз основа на службите и компонентите на служби към Дирекция „Население и социална кохезия“ на департамента, развиващи дейност в областта на социалната кохезия, освен ако към префектурата не е създадена служба за имиграция, към която ще бъдат прикрепени служителите, отговарящи за социалната функция по жилищно настаняване в настоящата Дирекция „Благоустройство“ към департамента. Ако е създадена такава дирекция, тя ще осигурява връзката с Регионалната агенция по здравеопазване в рамките на бъдещите закони и подзаконовни разпоредби.

3. Статут и назначаване на временно изпълняващия длъжността директор, а след това и на директора

Новите дирекции към департамента ще се ръководят от директор, чието назначаване и освобождаване от длъжност ще стават по решение на министър-председателя. Пряк сътрудник на префекта, директорът ще бъде част от управленския екип на държавните административни служби в департамента. Той ще може да получава делегирани правомощия за подписване от префекта и да ги делегира на свой ред на началниците на служби в дирекцията.

Префектът ще публикува обявление за конкурс за свободните директорски постове. Той ще приема кандидатите и ще изготвя преференциален списък, който ще предоставя на главния секретар на правителството. Директорът ще бъде назначаван с постановление на министър-председателя.

За периода между 1ви януари 2009 г. до действителното създаване на дирекцията за всяка дирекция ще бъде посочен по същия ред временно изпълняващ длъжността директор. При създаването на дирекцията ще бъде направено ново назначение.

4. Управление на личния състав

Личният състав на дирекциите към департамента ще продължи да се ползва със своя статут, а трудовите му възнаграждения да бъдат изплащани от бюджета на неговото министерство по произход. Той ще бъде в нормално състояние на заетост.

5. Бюджетно осигуряване

Дирекциите към департамента ще бъдат финансирани с кредити за издръжка от съществуващите оперативни бюджети за програми. Ръководител на различните оперативни звена, съответстващи на периметъра на новите дирекции към департамента, ще бъде директорът на съответната дирекция към департамента, получил делегирани правомощия за това от префекта на департамента.

Директорът на дирекция към департамента ще може да прилага под ръко-

водството на префекта механизмите за обединяване на функции и ресурси, представени по-долу.

- В. Взаимоотношения между префекта на департамент и териториалните звена на регионалните дирекции

1. Функции на ниво департамент, упражнявани от регионалните дирекции и техните териториални звена

Някои регионални дирекции осъществяват мисии, намирайки се на функционално подчинение на префекта на департамент, или от тяхното регионално седалище, или посредством териториални представителства, представляващи „териториални звена“ (на ниво департамент или между няколко департамента).

Така тези регионални дирекции работят едновременно в услуга на префекта на региона, упражнявайки своите регионални компетенции (планиране на дейността на службите, разпределение на средствата...), и в услуга на всеки един от префектите на департаменти за мисиите от компетенцията на последните или в случай на извънредна ситуация.

Двойната власт, която бива упражнявана по отношение на териториалните звена на регионалните дирекции, съчетава следователно тази:

- на префекта на региона, чрез посредничеството на регионалния директор, що се отнася до организацията на службата, нейното управление, планирането на нейната дейност и осъществяването на мисии от компетенцията на регионалното ниво;
- на префекта на департамента, евентуално чрез посредничеството на директора на дирекция към департамента, компетентен за съответния сектор, що се отнася до мисии, чието изпълнение протича на местно ниво.

Относно дейностите на тези дирекции, които могат да бъдат планирани, всеки префект на департамент ще предложи на префекта на региона ниво на работа (мисии, цели, показатели за резултатност) и, ако извършваните дейности изискват това, средствата, които той счита за необходими за успешната реализация на мисиите, които са му поверени. На тази база, в светлината на зададените от правителството насоки и на регионалните приоритети, префектът на региона, след становище на Комитета за регионална администрация, ще определи работните ангажименти, както и при необходимост такива за предоставяне на средства на регионалните дирекции. Префектът на департамента ще се увери в доброто изпълнение на ангажиментите и в реализацията на целите в своя департамент.

Относно упражняването на тези компетенции на ниво департамент префектите на департаменти ще имат преки правомощия за разпореждане със средствата, които са им предоставени. Следователно всяка правна или оперативна инструкция, всяка инструкция за планиране или насочване на дейността, дадена от регионалния директор – получил делегирани правомощия за това от префекта на региона – на своите действащи в обхвата на департамента звена, ще бъде едновременно адресирана и до префекта на департамента. И обратното – префектът на департамента ще уведомява регионална-

та дирекция за инструкциите, които дава на нейното териториално звено в рамките на мисии, които са от неговата компетенция.

За извънредни ситуации (извън случаите на управление на кризи) префектът на департамента и регионалният директор ще определят заедно предварително реда за мониторинг, известяване и осигуряване на средства, както и системите, позволяващи осигуряването на постоянното присъствие на държавата на ниво департамент. Тези разпоредби ще обхванат и Регионалната агенция по здравеопазване в зависимост от бъдещите закони и подзакони разпоредби.

2. Взаимоотношения между директорите на дирекции към департамента и териториалните звена на регионалните дирекции

Префектът на департамента ще може да делегира на директора на компетентната дирекция към департамента провеждането на дейността на териториалното звено на дадена регионална дирекция, когато то осъществява мисии от компетенцията на префекта на департамента. За тази цел директорът ще може да получава делегирани правомощия за подписване.

В този случай той ще предложи на префекта начин на усвояване на средствата, отпуснати от регионалната дирекция в рамките на утвърдения работен ангажимент, координирано с другите дейности на дирекцията към департамента, ще проследи усвояването на тези средства, ще се увери, че то е в съответствие с инструкциите на префекта, че се постигат предвидените цели и че се работи в координация с дейността на другите дирекции към департамента.

- Г. Възможност за адаптиране на утвърдения модел

Префектите на департаменти ще подготвят новата организация на териториалните звена на държавната администрация в департамента въз основа на териториална диагностика, отчитаща различните компоненти (география, демография, социология, икономически дейности и институционален живот), които са характерни за департамента.

Тази диагностика ще позволи да бъдат определени очакваните характеристики на присъствието на държавата (привилегирани области на намеса, интензитет на последната...). Тя ще бъде изготвена по време на първата фаза на работа в департамента с подкрепата на префектурата на региона.

Присъствието на специфични за някои департаменти служби като службите по морски въпроси по крайбрежието, положението на департаментите Ил-дьо-Франс (съществуване на полицейска префектура и много специфична типология на департаментите от градската зона), институционалната организация, специфична за Корсика (компетенции на административно-териториална единица на местно самоуправление) и на отвъдморските административно-териториални единици (региони с един департамент, административно-териториални единици със специален статут) налагат адаптиране на представената схема. Това адаптиране ще бъде подготвено със съдействието на префектите на региони и заинтересованите административно-териториални единици.

Префектите на департаменти ще могат да избират между организация с

две или три дирекции към департамента. Те ще могат също така да добавят други служби на префектурата към дирекциите на департамента или компоненти от настоящите дирекции на департамента към префектурата, да извършват необходимите в резултат адаптирания на организацията на префектурата, за да се избегнат дублирания на дейност, да реорганизират в този нов контекст политиката за града, да организират или инициират обединявания на функции и ресурси, да определят схема за организация на сградния фонд с цел улесняване сътрудничеството между служби.

Експериментът Организация на държавните служби, стартиран в департамент Лот, ще претърпи корекции, за да бъде приведен в съответствие с новата организация.

III. ОБЕДИНЯВАНЕ НА ФУНКЦИИ И РЕСУРСИ

- А. Сфери, обхванати от обединяването на функции и ресурси

Обединяването на функции и ресурси може да засяга покупките, спомагателните функции и сградния фонд. То може да обхване всички териториални звена на държавната администрация.

Обединяването на покупки трябва да се вписва в националните основни насоки (агенция за държавни покупки и министерски инструкции) и в рамките на регионалната координация, осъществявана от префекта на региона (Главен секретариат по регионалните въпроси).

Обединяването на спомагателни функции може да засяга издръжката и инвестициите (прием на гражданите, телефонна централа, автомобилен парк, размножаване на материали, поддръжка на помещенията и т.н.), общи услуги, общи сделки, информационни и комуникационни системи.

В сферата на недвижимото имущество физическото групиране на служби улеснява координацията в самите служби или между тях, увеличава административната производителност, подобрява достъпа на потребителите до услугите, като същевременно позволява намаляване на заетата площ и разходите по нея (за активи и издръжка), както и на спомагателните функции, осъществявани от самата администрация на департамента и свързани със сградния фонд (охрана, подготовка на приема на гражданите, общ секретариат...). Този подход е залегнал в основата на изпълнението на политиката за недвижимо имущество на държавата във всеки департамент и се прилага под ръководството на префекта.

Префектите ще впишат евентуалните проекти за реорганизация на службите в многогодишната схема за стратегия за недвижимата собственост, чието разработване вече е започнало в 25 департамента. Инструментите за управление на недвижимата собственост (сметка със специално предназначение) ще позволят по-лесно финансиране на тези операции.

- В Бюджетно осигуряване на обединяването на функции и ресурси между службите

Първото направление, по което ще се осъществява това обединяване, ще бъде формирането на бюджетите за издръжка на новите дирекции към де-

партамента чрез обединяване на дотациите по линия на няколко оперативни бюджети на програми, както бе посочено по-горе, в рубриката „Бюджетно осигуряване“ на новата организация на департамента.

За целта в началото на периода на управление и под ръководството на префекта ще бъде изготвян консолидиран прогнозен бюджет за разходите за издръжка на дирекцията към департамента въз основа на размера на кредитите за издръжка, предоставяни на службите, влизащи в състава на тези дирекции към департамента и участващи в редица министерски програми.

Кредитите на оперативните звена, съставляващи този бюджет, ще бъдат усвоявани съчетано чрез прилагането на съществуващите процедури като възстановявания на кредити, сделки с многократно вписване и – след въвеждането на информационната система Chorus – делегиране на управление.

Второ направление, по което ще се осъществява обединяването, ще бъде хоризонталното групиране на някои разходи или операции между различните служби на департамента, по инициатива и в зависимост от съществуващия на местно ниво потенциал, в обхват, определен от префекта на департамента, и в съответствие с националните и регионални инструкции. В този случай целта ще бъде да се обединят само част от кредитите, предоставени на различните оперативни звена. Разходите ще се осъществяват координирано, като ще се използват същите бюджетни и счетоводни инструменти, описани по-горе.

Министерството на бюджета, публичната отчетност и публичната администрация проучва възможности за опростяване в кратки срокове и за постоянно на бюджетните и счетоводни инструменти, които ще бъдат в състояние да улеснят това съчетано управление на оперативни звена по един глобален и структуриращ начин, запазвайки известна гъвкавост, когато става дума за новите дирекции към департамента, или частично и в олекотен вид, когато става дума за обединяване между служби.

Също така се проучват възможности за въвеждане на нов начин за обединено усвояване на кредити.

За проверката на адаптирането на съществуващите инструменти и на тяхното развитие ще бъде създаден междуведомствен орган за мониторинг и оценка под егидата на Министерството на бюджета, публичната отчетност и публичната администрация, което оказва активно съдействие на териториално ниво със своята мрежа за счетоводство и бюджетен контрол.

- В. Управление на човешките ресурси

Обединяването на функции по управление на човешките ресурси ще се извърши при зачитане на статута по произход на всеки държавен служител и на неговата връзка с министерството, към което принадлежи.

Вероятното създаване на платформи за обединяване на управлението на човешките ресурси, направлявани от Главните секретариати по регионалните въпроси, което се проучва в момента, ще даде на служителите несъществуващи или недобре познати днес възможности за обучение, кариерно консултиране, запознаване с предлаганите свободни длъжности, социална дейност.

Тези платформи ще бъдат от една страна призвани да упражняват самостоятелно компетенции в съответните области, а от друга да ръководят мрежи

както в държавните служби, така и с центрoвете за управление на административно-териториалните единици на местно самоуправление и с основните болнични заведения в региона. Въпросните платформи ще могат да сключват спогодби с мрежите на министерствата, отговарящи за мобилността, по-специално на междурегионално ниво.

IV. ПРОЦЕДУРА ЗА РЕОРГАНИЗАЦИЯ

Процедурата, която ще бъде в голяма степен деконцентрирана, ще протече в три фази. Заинтересованите министерства ще бъдат информирани и привлечени за участие във всяка една от тях.

• А. Първа фаза

В тази първа фаза префектите на департаменти, под координацията на префектите на региони, трябва да определят приоритетните направления за работа в техния департамент, да направят преглед на състоянието на разполагаемите средства, на настоящото използване на сградния фонд и да определят желателната организация предвид така установените данни.

Тази първа фаза ще даде възможност за открито информиране и допитване до личния състав, представителите на избраните местни власти, потребителите. Тя ще протече по следния начин:

- на първо място и във всеки случай преди края на юли префектите на департаменти ще свикат заседание на представителите на служителите, за да им представят решенията на Съвета за модернизирание на публичните политики и да им разяснят предизвикателствата и перспективите, с които те са свързани, поставяйки по този начин началото на приобщаването на служителите към процеса на реформа на териториалната администрация, което ще трябва да бъде редовно осъществявано. Това приобщаване на представителите на служителите не изключва пряко информиране на служителите, което би могло да бъде проведено във всяка деконцентрирана служба въз основа на общи насоки, изготвени от Междуведомствената мисия за реформа на териториалната държавна администрация;

- паралелно префектите на региони свикват заседание на Комитета за регионална администрация през юли, за да стартират подготовката на реорганизацията в департаментите от региона и да определят начините на реализация на проекта и на приобщаване на служителите към дискусията;

- префектите на департаменти извършват преглед на актуалното състояние на мисиите, на групите население, бенефициенти на услугите, на приоритетните теми за работа, на сградния фонд, на различните елементи, които трябва да бъдат обсъдени с представителите на служителите съобразно установени на местно ниво процедури;

- те предлагат въз основа на тези елементи проект за организация на техния департамент по функции (макро-структурна схема), като описват предимствата и евентуалните трудности, които тя съдържа;

- подадените на ниво департамент предложения се обсъждат на заседание на Комитета за регионална администрация през ноември;

- префектите на региони ги изпращат в Главния секретариат на правителството и до Министерството на вътрешните работи до 28 ноември.

В следващите дни префектите ще получат допълнителна информация от методически характер, разработена под егидата на Междудеомствената мисия за реформа на териториалната държавна администрация.

Междудеомствената мисия за реформа на териториалната държавна администрация и Министерството на вътрешните работи, откъдето са департаментите и териториите и административно-териториалните единици на местно самоуправление ще бъдат на разположение на префектите, за да обсъдят техните въпроси и предложения през този период.

Проектите ще бъдат разгледани, съпоставени и представени на националния управителен съвет (комитет на главните секретари), чийто председател е главният секретар на правителството, а докладчик – главният секретар на Министерството на вътрешните работи. Този комитет ще може да отправи препоръки, които ще бъдат утвърдени на междудеомствено заседание през декември 2008 г. въз основа на допълнителната информация от технически характер, събрана на централно ниво през този период.

- Б. Втора фаза

В края на декември префектите ще получат инструкция, възлагаща им да установят този път официално структурната схема на службите в техния департамент под ръководството на префектите на региони и съобразно прецизен график (първоначален вариант и експериментиране през 2009 г., въвеждане през 2010 г.).

Необходимите уточнения по различните нерешени днес аспекти в правен и бюджетен план, както и по отношение на управлението на човешките ресурси, ще бъдат внесени до тази дата.

- В. Трета фаза

Става дума за внедряването на новите дирекции и на новите структурни схеми, което ще протече през 2009 г., за да започнат те да работят от 1ви януари 2010 г. Ще се наложат изменения на известен брой закони и подзакони нормативни текстове, за да бъде отразено новото разпределение на правомощията на префектите, създаването на Регионалната агенция по здравеопазване, прехвърлянето на регионалните центрове, създаването на новите дирекции, въвеждането на нов бюджетен инструмент за обединяване на функции и ресурси.

Тези текстове са в процес на подготовка. Те ще бъдат приети до края на 2009 г.

През 2009 г. ще бъдат избрани департаментите от пилотен регион, в които ще бъде предварително въведена тази реорганизация с помощта на централните администрации, координирана от Междудеомствената мисия за реформа на териториалната държавна администрация, така че да бъдат намерени отговори на въпросите, които ще възникнат в процеса на работа, преди всички департаменти да се сблъскат с тях.

V. ИНФОРМИРАНЕ И СЪГЛАСУВАНЕ

Успехът на започнатите реформи зависи от приобщаването на всички страни към проекта. В този дух инстанциите за социален диалог трябва да могат да изиграят пълноценно своята роля. Представителните синдикални организации трябва да бъдат приобщени към разработването на проекта, а депутатите и представителите на избраните местни власти трябва да бъдат информирани за реформите, които стартират. Отговорността и координирането на местно ниво на този подход по информирание и съгласуване са поверени на всеки един префект на регионално ниво и на ниво департамент.

За регионалното ниво, при настоящата конфигурация, Комитетът за регионална администрация се явява естествена рамка за обмен на идеи и информация за реформите като цяло. Приканвам Ви също така периодично да свиквате заседания на ръководителите на регионалните служби, за да могат те да се възползват от информацията и да осъществяват обмен с членовете на Комитета за регионална администрация. Така ще им дадете възможност на свой ред да осъществят това съгласуване със служителите, които ръководят пряко, както и с техни представители.

В рамките на настоящата реорганизация на департамента префектите на департаменти ще обърнат особено внимание на дейността по информирание и съгласуване на тяхното ниво.

Процесът на информирание и съгласуване, насочени към служителите, ще трябва да започне още с подготвителната работа по реформите и във всеки случай преди летните отпуски. Предмет на обсъждане ще бъдат констатациите относно настоящата ситуация и приоритетните за изпълнение мисии.

Представителите на служителите ще трябва също да бъдат информирани за избрания подход още в началото, а след това тяхното становище ще трябва да бъде поискано колкото пъти това е необходимо в рамките на компетентните паритетни технически комитети, провеждани в процеса на осъществяване на реорганизацията, по-специално относно проектотекстовете за организация на службите. Ще бъде възможно едновременно свикване на паритетни технически комитети от едно и също ниво с цел обсъждане на общи въпроси, подобно на паритетните технически комитети към департамента на дирекциите по благоустройство към департамента и на дирекциите по земеделие и горите към департамента, както позволява това занапред алинея втора на член 17 на декрет № 82-452 от 28 май 1982 г. за паритетните технически комитети, изменен през 2007 г.

В допълнение и преди провеждането на паритетните технически комитети Ви приканвам да организирате, както на регионално ниво, така и на ниво департамент, неформално съгласуване със социалните партньори от осемте представителни синдикални организации, членове на Висшия съвет за държавна публична администрация (Обща конфедерация на труда, Френска демократична конфедерация на труда, Обща конфедерация на труда – Работническа сила, Френска конфедерация за ръководството – Обща конфедерация на ръководните кадри, Френска конфедерация на трудещите се християни, Национален съюз на автономните синдикати, Синдикална унитарна федерация и Солидарни), за да обсъдите оповестените принципи на реорганизация

и тяхното въздействие върху човешките ресурси и по-специално върху индивидуалното положение на заинтересованите служители.

Това допитване ще може да доведе до сформирването на „ад хок“ работни групи (междудомствена консултативна комисия, „огледална“ група). Каквито и да са избраните начини за реализация, ще трябва да бъде планирано редовно провеждане на подобни срещи със социалните партньори през целия процес на реформа, за да могат те да изразяват своето становище относно практическите параметри на новата организация на службите.

Също така е необходимо да се осигури достигане на информацията до всички народни избраници: депутати, членове на Съвета на департамента, членове на Съвета на региона и кметове. Ето защо се обръщам с молба към Вас да им представите насоките, които Съветът за модернизиране на публичните политики утвърди за териториалната държавна организация.

Успехът на този проект се обуславя в голяма степен от качеството на информацията и съгласуването със служителите, техните представители и народните избраници, които желаят да разполагат с бързи отговори на въпросите, които вече си задават. Съдържанието на тези отговори ще Ви бъде предоставено в скоро време и в процеса на реализация на проекта за изменение на законодателните текстове.

Подпис:

Министър-председател,

Франсоа Фийон

ПРОЕКТ ИЗПЪЛНЯВАН ОТ:

МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



и

НАЦИОНАЛНА ШКОЛА
ПО АДМИНИСТРАЦИЯ (ENA)
ФРАНЦИЯ



ПАРТНИРАЩИ СТРАНИ
В ПРОЕКТА:

България



Франция



Литва

