

POLICY: THEORY AND PRACTICE

ТЕРИТОРИАЛНИ РЕФОРМИ ПРИ ОБЩИНИТЕ В ЕВРОПА И В БЪЛГАРИЯ

Десислава Калчева¹

Резюме

В европейските държави се наблюдават значителен брой териториални промени на ниво община през последните години. Изменения се отчитат както по отношение на сливане на местни териториални единици, така и по отношение на създаване на нови общини чрез разделяне. Целта в настоящата статия е да се изследват териториалните промени, които се наблюдават при общините в България и при част от европейските държави. Основна задача е да се анализират реформите, причините, които се крият зад тях и резултатите, до които водят.

Ключови думи: административно-териториални реформи, общински разводи, общински сливания, Европа, България

TERRITORIAL REFORMS IN EUROPE AND BULGARIA

Desislava Kalcheva², Sofia University

Abstract

In European countries, a significant number of territorial changes have been observed at the municipal level in recent years. Changes are observed both in terms of merging local tertiary units and in terms of creating new municipalities through division. The purpose of this article is to examine the territorial changes that are observed in the municipalities in Bulgaria and in some European countries. The main task is to analyze the reforms, the reasons behind them and the results they lead to.

Key words: administrative-territorial reforms, municipal divorces, municipal mergers, Europe, Bulgaria

¹Десислава Калчева – доктор по Финанси, парично обръщение, кредит и застраховка, хон. асистент в катедра Софтуерни технологии, Софийски университет „Св. Климент Охридски“. Научно-изследователски интереси в сферата на регионалното развитие, фискалната децентрализация, местните финанси и дълговото финансиране на общините и държавата. Участия в национални и международни проекти, посветени на административно-териториалните реформи, финансовата дисциплина на общините и електоралния цикъл.

²Desislava Kalcheva – PhD in Finance, Parttime lecturer in Department of Software Technologies, Sofia University St. Kliment Ohridski. Research interests in the field of regional development, fiscal decentralization, local finances and debt financing of local authorities and the state. Participation in national and international projects dedicated to the administrative-territorial reforms, the financial discipline of the municipalities and the electoral cycle.

ВЪВЕДЕНИЕ

През последните години се наблюдава засилен интерес към изследване на административно-териториалните реформи в Европа. Значителна част от научните трудове са посветени на териториалните реформи, свързани със сливане на общини (Дания, Гърция, Швеция, Португалия, Холандия, Финландия). Не липсват и изследвания посветени на промените, касаещи общинските деления (Словения, Унгария, Словакия, Чехия, България). Независимо, че основна част от реформите, свързани с намаляване на брой на общините се случват в Западна Европа, не може да се твърди, че страните от Западна Европа са доминирани от реформи за консолидация, а страните в Централна и Източна Европа се характеризират с изключителна фрагментация. Традициите, историческите особености и инерцията на пространствената организация най-коректно обясняват териториалните различия между отделните държави (Swianiewicz, 2002).

Редица автори работят по темата, свързана с териториалните реформи на ниво община (напр. Свяневич, Хлепас, Копус, Илнер, Телес, Таварес и др.). Териториалните промени въздействат върху редица характеристики на местните власти, в т.ч. функционален обхват, взаимоотношения между отделните нива на управление, ниво на плурализъм, възможност за инвестиции, управление на природни богатства и др.

Предимствата и недостатъците на по-малките или на по-големите местни териториални единици и въпросите за правилния размер на общините заемат видно място в теорията и практиката на публичната администрация. Въпреки, че въпросите може да изглеждат прости и доста ясни на повърхността, под повърхността се крие изключително сложен и заплетен набор от допълнителни въпроси. Какви правомощия и отговорности трябва да бъдат възложени на различните звена на поднационалното управление? Как трябва да се финансират дейностите на тези звена и колко големи (или малки) трябва да бъдат звената на поднационалното управление? Допълнително е необходимо да се определи какъв набор от принципи и правила трябва да бъдат приети за това как да се вземат и изпълняват решенията на поднационално ниво (Baldersheim, Rose, 2010, 1)

Тенденцията към намаляващо население в селските и недостатъчно развитите малки градски райони, както и стремежът за постигане на икономии от мащаба и ефективно публично управление повишават актуалността на въпросът, свързан с възможности за териториални реформи в България.

Целта на настоящата статия е да представи и анализира част от териториалните реформи на ниво общини, които се случват в избрани европейски държави и в България след 1990 г. Основните задачи са да се направи кратка характеристика на факторите, довели до необходимост от реформите и да се представят постигнатите резултати. Извършен е сравнителен анализ на наблюдаваната практика в Европа и в България. Представени са възможностите, които предлага междуобщинското сътрудничество.

ТЕРИТОРИАЛНИ ПРОМЕНИ, СВЪРЗАНИ С ОБЕДИНЯВАНЕ ИЛИ КОНСОЛИДАЦИЯ НА ОБЩИНИ

Едни от най-популярните примери, свързани с териториални промени по обединяване на общини през последните години се наблюдават в Дания и Финландия. Характерно за реформите по сливане на общини е, че започват отгоре-надолу и инициатор за промените е централното правителство.

Дания

Последната голяма териториална реформа в Дания се иницира с решение през 2004 г. и реално стартира в началото на 2007 г. Целта на правителството е да препроектира

структурата на централните, местните и регионалните власти, като се намали броя на общините, прецизира се броят на регионите и се преразпределят задачите на общинско, регионално и национално ниво. Залага се броят на общините да бъде намален от 271 на 98, да се създадат пет нови региона, които да заменят съществуващите 13 окръга и 3 окръга със статут на община.

С реформата се премахват правата на регионите да облагат с данъци своите жители, като се цели по-оптимална събираемост и контрол на данъците от по-ниското ниво на управление.

Като основни цели на реформата се залагат:

- Рационализиране на административните структури и структури по предоставяне на услуги;
- Реализиране на икономии от мащаба;
- Повишаване на ефективността и качеството на публичните услуги;
- Повишаване на степента на доверие в ползите от местната демокрация;
- Намаляване различията на общинско и регионално ниво

Според Врангбек (Vrangbæk, 2010) процесът на реформа може да се обясни като комбинация от няколко различни фактора, които се обединяват – подобряване на ефективността и качеството на публичните услуги; по-ниска административна тежест; по-добър контрол върху събираемостта на данъците.

Първоначално реформата среща силен отпор от страна на представителите на общините. Правителството печели подкрепата им след като обещава да заложи повече задачи и отговорности на общините за сметка на окръзите (новите региони). Реформата цели промяна на отговорностите на общините и регионите. Задачите и отговорностите на общините се увеличават за сметка на намаляване отговорностите на окръзите. На ниво окръг се запазват само задачите, свързани със сектор здравеопазване и някои функции на регионалното развитие. Отговорностите за образованието, здравеопазването, транспорта и културата се прехвърлят към новите, по-големи след сливането общини.

След проведената реформа общините получават разширени правомощия в сферата на здравеопазването, социалните услуги, транспорт, пътища, култура, данъчно облагане и др. Увеличените правомощия и задачи на общините водят и до промени във финансирането на местните власти. Отнемат се правата на регионите да налагат данъци, а основното им финансиране се осъществява чрез блокови субсидии и т.н. общински съфинансирания. Предполага се, че общинското съфинансиране ще създаде стимули общините да предприемат повече дейности за превенция и здравеопазване и да си сътрудничат по-тясно с регионите по въпросите на здравеопазване и социални услуги. Общините продължават да се финансират чрез комбинация от местни данъци (основно данъци върху доходите и имуществото, а местните данъци се явяват приблизително 70 процента от общинските приходи), държавни субсидии и междуобщинските компенсационни схеми.

Основните причини и начало на реформата

Реформата в Дания не е предшествана от сериозни и съществени дебати, нито е обект на някоя от политическите предизборни програми. Мурицен (Mouritzen, 2004) не отчита съществуващи проблеми и фактори сочещи към необходимост от спешна реформа. Нещо повече, десет години по-рано Комисия по задачите на публичния сектор (Orgavekommissionen) заявява, че съществуващото разпределение на задачите в датската тристепенна структурата като цяло е задоволителна и ще остане здрава в лицето на бъдещи предизвикателства. Налице са частични проблеми, водещи до

предложения за реструктуриране, като например структурни проблеми в сектор „Здравеопазване” и недостатъчен капацитет на малките общини за предоставяне на качествени услуги и проблеми при финансирането.

Идеята за реформата стартира с призив на Конфедерацията на датските индустрии (Confederation of Danish Industries) за премахване на окръзите и намаляване на общините от 271 на 100. Идеята среща медийна подкрепа, а Датският икономически съвет (The Danish Economic Council - независим, но финансиран от държавата think tank) представя анализ, който акцентира върху неспособността на малките общини да поддържат високо ниво на публичните услуги. В медиите се публикува анкета според която голяма част от населението подкрепя премахването на окръзите и намаляването на брой на общините. Впоследствие стартират политически дебати в които структурната реформа се представя като възможност за повишаване на ефективността на публичния сектор чрез постигане на икономии от мащаба и чрез осигуряване на по-добра инфраструктура и допълнителни стимули, както и за увеличаване на пазарно базирани решения в публичния сектор.

За целите на провеждане на реформата се създава специална комисия. Тя е съставена от държавни служители, назначени външни експерти и представители на окръзите и общините. Избира се модел без политическо представителство на опозиционните партии. В хода на работата на Комисията се провежда проучване, което показва, че в малките общини не се наблюдава по-силно демократично участие на гражданите в сравнение с по-големите общини. На база изследване на измеренията на демократичното участие на гражданите, доверието и удовлетвореността от местната власт се заключава, че разликите между големите и малките общини в Дания са незначителни.

Първоначално кметовете на 14-те датските региони се противопоставят на намаляването на броя им, но в последствие се съгласяват и препоръчват намаляване на окръзите на седем до девет окръга. Според някои експерти реформата се основава на аргументи за относителен потенциал за подобрене и препратки към бъдещи несигурни предизвикателства.

Резултати от реформата

Като основни недостатъци на реформата се посочват високата скорост с която се развива процеса, сравнително ограничената възможност за обществен и политически дебат, липса на достатъчно време за постигане на широки споразумения, сравнително малко на брой участници във вземането на финалните решения. Това е в контраст с традиционната картина на съзнателното рационално планиране на политиката, но може да бъде необходимо средство за отклоняване на множеството потенциални точки за вето и по този начин е способ за осигуряване на инерция за такива сложни и широко въздействащи реформи (Andersen and Larsen 2004).

Счита се, че процесът, водещ до решението за реформа, е строго контролиран от правителството. Това улеснява реформата, тъй като потенциалната опозиция има ограничени възможности за съпротива.

Същинското изпълнение на реформата стартира с начална фаза доброволно сливане на общини. Препоръчва се оптимален размер на новите общини от 30 000 жители, а минимален задължителен такъв от 20 000. По-малките общини се задължават да се обединят с други общини или да се присъединят към структури за междуобщинско сътрудничество, обхващащи население от най-малко 30 000. Създават се специални разпоредби за островните общини. В определени общини се провеждат местни референдуми за да се уредят въпросите за сливането. В хода на реформата се подготвят

и съществени промени в законодателството, които да отразят новите структури, отговорности и механизми за финансиране.

В следващата фаза се цели рационализиране на административните структури и структурите за предоставяне на услуги с цел реализиране на икономии от мащаба. Следва да се отчете, че обединяването на администрацията се определя като скъп процес по отношение на човешките ресурси и стреса за персонала. Правителството поема гаранции, че всички регионални и общински служители ще имат гарантирана работа след реформата. Благоприятната икономическата ситуация спомага за изпълнението на това обещание. Тази мярка ограничава недоволството сред населението от наложените промени.

Важно е да се отчете, че правителството не е възлагало мащабна оценка на реформата, въпреки проследяването на развитието в различните секторни области. Заключават се, че реформата не е създала сериозни проблеми в публичния сектор. Обществеността като цяло проявява относително ограничен интерес към реформата, както по време на фазите на вземане на решение, така и след прилагането. Това може да се обясни частично от техническия характер на реформата и отчасти от факта, че няма съществени проблеми съпътстващи реформата. Преходът към новия брой региони и общини изглежда плавен, като една от причините е традицията за включване на датските общини в локални мрежи.

Дългосрочната оценка на реформата се определя от способността на новите общини и региони да предоставят услуги на високо ниво и да осъществяват добър контрол на разходите. Реформата акцентира върху критериите за ефективност и по-ограничено приемане на различията на общинско и регионално ниво

Финландия

През 2005 г. управляващата трипартийна коалиция във Финландия инициира процес за териториални реформи, включващ преразглеждане на броя на общините, преглед на цялостното териториално деление и начина на предоставяне на публични услуги. Идеята за териториални промени не е заложена в политическите програми на управляващите, а се представя в средата на електоралния цикъл.

През 2006 г. се одобрява съдържанието на реформата, а законодателната рамка се одобрява през 2007 г. Реформата се осъществява чрез доброволен избор, а дейностите на местните власти трябва да доведат до сливане или нови споразумения за сътрудничество. В навечерието на реформата броят на общините е 415, като близо в половината от тях живеят по-малко от 5000 жители. Може да се каже, че една от причините за реформата са малките общини, които носят тежки отговорности и изпълняват широк списък от задачи. В допълнение, в предходните години са правени териториални промени “на парче”, а инициативата за реформа предоставя цялостна стратегия включваща разнообразни механизми и оценка и анализ на общинският сектор като цяло.

Други причини довели до реформата са необходимост от модернизация за финландското общество (в резултат на урбанизация, демографски промени, финансови кризи, членство в ЕС), промяна в гравитирането на политически център (от селските към градските райони, от изток на запад), промени в представителството на интересите на местното управление и промени в общите стратегии на административната реформа (Sandberg, 2010, 47). Предложението за реформа се прави и по време на представяне на дългосрочната бюджетна рамка за 2006-2009 г., а в основата му се поставят нарастващите демографски предизвикателства в страната и работата на общините в условия на спад в населението. Счита се, че местните власти няма да успеят да се справят успешно с предлагането на качествени услуги в среда в която данъчните

приходи изостават за сметка на разходите за здравеопазване и социални услуги. Правителството счита, че отговорът на такива предизвикателства са структурните реформи чрез сливане на общини или създаването на по-големи производствени единици за публични блага и услуги чрез междуобщинско сътрудничество.

Процесът по подготовка, вземане на решения и изпълнение на реформата протичат едновременно. Това потиска потенциала за конфликти. Наблюдава се и добра комуникация между централната и местната власт. В края на подготвителната фаза на реформата се представят три алтернативни модели за нова структура на местната власт. Първият модел включва обособяването на силни общини, със засилени права и отговорности с оптимален брой от населението 20 000. Вторият модел предлага обслужващи райони с делегирани отговорностите за социалните и здравни услуги за големи междуобщински райони, с минимум от 100 000 жители, а обединяването на общини ще бъде предмет на доброволни инициативи. Третият най-радикален модел предлага прехвърляне на правото на налагане на данъци на 20 регионални власти и намаляване на степента на управление на 400 общини. Предложените модели се обсъждат на различни събития и семинари. Отзивите от събитията показват умерено приемане на общата идея за реформа. Първият модел и обособяването на силни общини получава най-голяма подкрепа. Общините обаче не одобряват минималният размер на населението да бъде до 20 000 жители.

Втората фаза на реформата стартира през януари 2007 г., когато парламентът одобрява законодателство, определящо прилагането на реформа. Според закона всички общини трябва да представят план за изпълнение на изискванията в законодателството за реформа до края на ноември 2007 г. Правителството обсъжда плановете с общините в трета фаза на процеса.

Реформата на местното самоуправление във Финландия е преди всичко за укрепване на финансовия и професионалния капацитет на общините. Хипотезата зад реформата е, че това ще стане чрез увеличаване на размера на общините и/или общини, предоставящи съвместни услуги на местното население. Реформата не включва фундаментални промени в задачите, възложени на общините. Правителството предлага стимули за общини, които избират междуобщинско сътрудничество и финансови награди за общините, които избират сливането. След проведените консултации и обсъдени общински планове с правителството се отчита, че междуобщинското сътрудничество е най-предпочитаното решение. Близко 250 общини са изразили своите намерения за постигане на целите на реформата по този начин. Въпреки това, на база доброволни сливания броят на общините намалява от 400 на 333 в началото на 2009 г., а в резултат на следващите вълни на сливания общините намаляват до 309.

Предлаганите финансови стимули подкрепят общинските решения за сливане. Схемата за стимулиране благоприятства бързи действия, както и сливане на три или повече общини. Общо 99 общини вземат решения за сливане в началото на 2009 г. в резултат на схемата за стимулиране и в следствие от изборния цикъл. От 32-те нови местни власти, създадени към януари 2009 г., половината са в резултат от сливане между две съществуващи общини, останалите включват сливания на три или повече общини. Значителният брой от сливанията включват средни градове и техните предградия и водят до нови местни власти с над 50 000 жители.

За успеха на реформата значителна роля играе принципът на доброволност и възможността за избор за сливане с други общини или за междуобщинско сътрудничество. Предлагат се финансови стимули за сливания, но не и за междуобщинско сътрудничество.

Освен разгледаните примери, териториалните реформи по сливане се наблюдават в Гърция, Нидерландия, Швеция, Германия и др.

ТЕРИТОРИАЛНИ ПРОМЕНИ, СВЪРЗАНИ С ОТДЕЛЯНЕ НА ОБЩИНИ

Примери за държави в които през последните години се наблюдават териториални промени, свързани с отделяне на общини са Словения, Чехия и Унгария. Териториалните промени на ниво община в България също се свързват със създаване на нови общини чрез отделяне.

За да идентифицираме и групираме факторите, които стоят зад инициативата за общинските разводи в изследваната практика, използваме модел, разработен от Павел Свяневич (Swianiewicz, 2021). Авторът обособява причините, водещи до общински разводи в няколко групи фактори: институционална обстановка (национално ниво) – правна рамка и политики на централното правителство; способ на изпълнение на инициативата за отцепване; местни политически фактори; икономически фактори и културен/идентичен натиск. Класификацията е разработена на база изследвания върху деленията на общини в Централна и Източна Европа.

Словения

Към днешна дата Словения се състои от 212 общини, 11 от които имат т.н. градски статус. В страната се наблюдава продължителен процес по фрагментация на общини. През 1994 г. се създават чрез отделяне 45 общини, през 1998 г. – една община, през 2002 г. - 17 общини и през 2010 г. чрез разделяне се създават още 2 общини. Отделените общини са сравнително малки, повечето с население от 5000 жители, а някои попадат в диапазона 5000-10000 жители. По-голямата част от новосформираните общини се създават в източната част на страната.

През 1994 г. единственият критерий за създаване на нова община е положителен резултат от местен референдум, но в последствие се добавя и критерий за минимален брой на местно население – 5000.

На първо място сред факторите, довели до разделянето на общините изследователите посочват т.н. културни фактори. Частите от общините, иницирали разделяния, съответстват териториално на стари „местни общности“, които неофициално са служили като общини в предишния режим. Зад разделянията, които настъпват 2010 г. седят т.н. политически фактори. Създаването на нова община чрез деление се предлага или от депутати от управляващата коалиция или от общински съветници. Реформата се иницира отдолу нагоре и не е свързана с национална политика или осъществяването на цялостна реформа.

Следващата група фактори, които оказват влияние върху разделянията, са икономическите фактори. Трябва да се отчете, обаче, че повечето новосформирани общини нямат достатъчно финансови възможности и разчитат предимно на държавни субсидии. Поради механизма за изравняване на общинския финансов капацитет, по-малките и по-бедните общини получават преразпределени средства от по-големите и богати центрове. В този ред на мисли, може да обобщим, че законите и възможностите за финансиране чрез държавни субсидии подкрепят създаването на нови общини в Словения.

След териториалните промени няма доказателства, че новите общини след отделянето си са по-развити. По-често (в една трета от случаите) те са по-слабо развити от общините-майки. Като положителна страна на промяната се оценява възможността за контрол върху местните приоритети от страна на новите общини. Макар и малки по територия и население, местните териториални единици представляват по-добре интересите на гражданите (Bačlija and Lavtar, 2021).

Чехия

Към днешна дата Чехия е съставена от 14 региона и 6258 общини. Териториалните промени, свързани с отцепване на общини започват през 1990 г. с приемане на Закона за общините. Създаването на нови общини става отдолу нагоре и не е в резултат на програма на правителството. Исканията за отделяне на общини се свързват основно с разпускане на

създадени големи централни общини, изкуствено създадени по време на насилственото сливане през периода 1960 г.–1980 г. Такива искания се повдигат от Асоциацията на градовете и общините, както и от представители на отделни местни власти, исканията се подкрепят от всички демократични политически партии и движения.

През 1990 г. са създават 1684 нови общини чрез отделяне, 337 нови общини са създадени през 1992 г., 104 през 1993 г. и 36 през 1994 г. В периода 1994-2001г. годишният брой на отделянията не надвишава 15. До края на 1995 г. са възникнали нови 2 168 общини.

Процесът по раздробяване на общините приключва през 2001 г., но експерти сочат, че териториалните промени са огромни и включват около една четвърт от всички общини, съществували през 1989 г. След 2001 г. общият брой общини се стабилизира на около 6 250 с леки колебания около тази цифра.

Като основна цел на разделенията, авторите посочват отмяна на по-ранни насилствени сливания и възстановяване на административната автономия от бившите общини премахнати в селските райони. Преобладаващото мнозинство от новите общини са малки общности: около половината от тях са с по-малко от 200 жители и 99% с по-малко от 2000 жители. Други потенциални мотиви за отделяне са очакване за икономическа изгода, „бягство“ от дискриминацията, която отделящите се общности са преживели от страна на общината-майка, локално напрежение и традиционни антипатии между съседните села. В допълнение, причините за обединяване на селските общности през комунистическия период – съгласуване на териториалната структура на местната администрация с териториалната организация на земеделските кооперации – губи своята актуалност след 1989 г., тъй като по-голямата част от кооперациите се разпадат или са приватизирани (Pner, 2010).

С цел преодоляване на разпокъсаността, в държавата се подкрепят възможностите за сливане на общини на доброволно начало и на междуобщинското сътрудничество.

Унгария

След демократичните промени в Унгария се формират близо 3000 автономни общини. Част от общините съставляват села с под 500 жители. Целта на реформата от 1990 г. е избягване от централизирания подход на комунистическото управление. Процесът на фрагментация на общините в Унгария продължава последните тридесет години. За периода 1990-2019 г. са създадени близо 100 нови общини чрез деление. По-значителна част от деленията се извършват през 90-те години на миналия век и са в резултат на желанието на местните общности на бившите обединени селища за възвръщане на изгубената автономия. По време на комунистическото управление, тези общини са били слети с други по-големи общини и дори някои от тях са изгубили статута си на селище. В единадесет случая на деление общината-майка престава да съществува и се разделя на две отделни общини. След големият брой случаи на деление се наблюдава лек спад, но концентрирано създаване на нови общини чрез деление се наблюдава в годините на местни избори – 2002, 2006, 2010 и 2014 г. След 2014 г. няма отчетени общински деления. Повечето от новоучредените общини са малки села с по-малко от 1000 жители. Само 8 нови общини имат население от над 5000 жители. Не се наблюдава равномерно разделение на общините.

Според използваната класификация на проф. Свяневич зад общинските деления в Унгария седят фактори от всички формирани групи. По-конкретно, сред икономическите и културни фактори се посочват желание за автономност поради несправедливо деление на финансовите средства сред населените места формиращи общината, затворени училища или детски центрове на територията на новата община, стремеж за по-качествени публични услуги, желание за формиране на собствен бюджет и изпълнение на местни политики и по-голям достъп до държавни субсидии.

Пет от деленията през последните години се свързват с т.нар. отделяне на богатата част на общината. В този случай се формират нови богати общини, които имат достъп до високи приходи от корпоративен данък, благодарение на големият брой предприятия, които работят на територията на общината.

В групата на културните фактори, водещ е мотивът за местната идентичност и възстановяване на старите граници на общините, които са действали преди комунистическото управление. Законодателството също дава свобода и възможности за формиране на нови местни власти. През 2010-2014 г. се изменя законодателството и се внасят някои промени и допълнителни условия за създаване на нова община. От 2013 г. частта от община, която желае да се отдели от своята община-майка, трябва да докаже по-добро финансово състояние и предоставяне на услуги и по-добри демографски тенденции от средните показатели за страната. Също така, на практика, тя трябва да получи разрешение за напускане от другата част на общността, от която желае да се отдели. (Dobos, 2021). Това е и един от факторите, преустановили трайната тенденция към фрагментация на местните власти в Унгария.

Към днешна дата, в Унгария се наблюдава подкрепа за сливане на общини и за междуобщинско сътрудничество. Формирането на общински сдружения се подкрепят с различни финансови стимули. През 2012 г. се провежда реформа за обединяване на кметства с по-малко от 2000 жители. Цели се намаляване на разходите за администрация. Тази стъпка не нарушава автономията на общините, но слага край на достъпа на гражданите до местна администрация в много населени места. След наложеното сливане на кметствата на общини с по-малко от 2000 жители, осемдесет и три процента от общините работят в обща офис система, а шестдесет процента от населените места нямат собствена кметска служба; четиридесет и пет процента от местните власти дори нямат клон на непълно работно време.

България

В България, териториални промени на ниво общини се наблюдават единствено по отношение на разделения на общини (общински разводи). За периода 1990-2020 г. в страната се отделят девет нови общини - Долна баня, Гурково, Николаево, Кричим, Перушица, Стамболийски, Куклен, Сопот и Сърница. Създаването на община чрез отделяне се основава на разпоредбите на Закона за административното-териториалното деление на Република България (чл. 8, ал. 1). Не се наблюдават изменения в институционалната обстановка в периода на анализирания промени.

Според ползваната от нас класификация на първо място сред факторите довели до деленията на общини се нареждат икономическите фактори. Обособените самостоятелни общини се стремят към реализиране на местни политики, управление на самостоятелен бюджет, достъп до местни данъци и субсидии, достъп до дългово финансиране и европейски средства. Изследвания за общинските деления в България (Kalcheva, 2021; Калчева, 2022 [Kalcheva, 2022]) сочат, че общините-майки не са осъществявали достатъчно инвестиции на територията на новосформирания общини. Наблюдаваме и примери за отделяне на т.н. богатата част на старата общината – на територията на община Куклен например работят предприятия, които са основен

данъкоплатец в общината и осигуряват значителни нива на местни данъчни приходи в общината-майка.

Като следващ фактор, довел до деленията, се дефинира културната идентичност и отдалечеността от административния център на общината. Всички общини, които се създават чрез деление са съществували като самостоятелни общини преди реформата, свързана с окрупняване на общините. Първата вълна на сливане на общини е извършена през 1979 г. Реформата се определя като най-мощната и радикалната на територията на страната. Общините в България се намаляват от 1389 до 291. По-късно броят им се увеличава до 300. Втората вълна на окрупняване на общините е през 1987 г. В рамките на тази реформа се намаляват окръзите в страната от 28 на 9, а броят на общините се съкращава от 300 на 249 (Калинков, 2016 [Kalinkov, 2016]).

Инициативите по отделяне на общини в България се основават на проведени местни референдуми. Първият референдум в община Куклен е неуспешен, а община Сърница е първенец по най-дълъг процес по отцепване – около 17 г.

На база изследвания на нагласите на общините и местното население не се наблюдава желание за сливане на общини. За това свидетелства и по-ранни изследвания по темата. Нещо повече, през 2020 г. наблюдавахме резултатите от референдума на гр. Обзор и околните села за отделяне като самостоятелна община. Въз основа на положителния вот, на 24 март 2021 г. Министерският съвет прие решение за създаване на община Обзор. Към момента обаче, все още няма издаден президентски указ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изследваната практика показва, че териториалните промени, свързани със сливане на общини първоначално не се подкрепят от местните власти. Те се инициират отгоре надолу и за успешното им протичане се предлагат различни финансови стимули на общините. Често, като алтернатива на сливането, държавата предлага приложението на междуобщинско сътрудничество. Голяма част от общините избират именно тази алтернатива пред сливането с друга община. Междуобщинското сътрудничество също предполага реализиране на икономии от мащаба и икономии от обхвата, повишаване качеството на предлаганите услуги и съкращаване на публичните разходи. В същото време се запазва правото на демократичен избор и близостта на местните власти до населението.

Изследваната практика показва, че през последните години не липсват и териториални промени, свързани с фрагментация на общини. В представените примери, тези промени водят началото си от демократичните промени и често са в резултат на предходни реформи по принудително сливане на общини. Основни причини за деленията са и икономическите фактори, в т.ч. стремежът към самостоятелен бюджет, реализирането на повече капиталови инвестиции и изпълнението на политики от местно значение.

В България не се наблюдават промени свързани със сливане на общини. Предвид нагласите на местното население и местните власти и предвид действащото законодателство, добра алтернатива пред сливането на общини е междуобщинското сътрудничество. То придобива особено висока актуалност и в условията на демографски спад, намаляване на данъчно задължените лица и нарастване на разходите за здравеопазване и социални услуги.

БИБЛИОГРАФИЯ

Andersen, J.G., C.A. Larsen (2004) *Magten på borgen. En analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer.* Århus: Århus Universitetsforlag.

Association of Finnish Local and Regional Authorities (2022) online at <https://www.localfinland.fi/finnish-municipalities-and-regions> accessed: 15/02/2022

Bačlija, I., Lavtar, R. (2021) Factors Contributing to the Municipal Splits in Slovenia, *Miscellanea Geographica – Regional Studies on Development.* 25(1): 54-61.

Baldershei, H., Rose, B. (2010) *Territorial Choice: Rescaling Governance in European States* in Baldersheim et al, *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, Palgrave Macmillan.

Blom-Hansen, J. (2010) Municipal amalgamations and common pool problems: The Danish local government reform in 2007. *Scandinavian Political Studies* 33(1), 51-73.

Council of European Municipalities and Regions (CEMR) (2022) online at: <https://www.ccre.org/pays/view/35> accessed: 15/02/2022

Dobos, G. (2021) Municipal Splits and Hidden Amalgamations in Hungary, *Miscellanea Geographica – Regional Studies on Development.* 25(1): 37-45.

European Committee of the Regions (2022) online at: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Slovenia.aspx> accessed: 15/02/2022

Illner, M. (2010) Top-down or bottom up? Coping with territorial fragmentation in the Czech Republic, [in:] Baldersheim, H. and Rose, L. (eds.) *Territorial choice: The politics of boundaries and borders*, London: Palgrave-Macmillan, 214-233.

Kalcheva D. (2021) *Territorial Reforms in Bulgaria: The Cases of Municipal Divorces in Local Government* in Lackowska et al, *Europe New Perspectives and Democratic Challenges*, Bristol University Press.

Mouritzen, P.E. (2004) *Strukturreformen som en skraldespand*, *Administrativ debat*, No. 4, 9-14.

Sandberg, A. (2010) *Finnish Power-Shift: The Defeat of the Periphery?* In Baldersheim et al, *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, Palgrave Macmillan.

Swianiewicz P. (2021) From Post-Communist Democratic Laissez-Faire to Prevention of Territorial Fragmentation: Tightening the Rules of Municipal Splits in Central and Eastern Europe after 1990, *Miscellanea Geographica – Regional Studies on Development.* 25(1), 5-17.

Swianiewicz, P. (2002) *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, *Local Government and Public Service Reform Initiative*, Open Society Institute. Budapest.

Swianiewicz, P. (2020) *Municipal Divorces – The Under Researched Topic of Territorial Reforms in Europe*, *Acta Geobalcanica*, 6-1, 27–33.

Tavares A. (2021) *Advancing the Research Agenda on Territorial Reforms*, in Lackowsa et al, *Europe New Perspectives and Democratic Challenges*, Bristol University Press.

Vrangbæk K. (2010) *Structural Reform in Denmark: Central Reform Processes in a Decentralized Environment in 2007* in: Swianiewicz P. et al. *Territorial Consolidation*

reforms in Europe. Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute–Budapest: pp 27-45.

Калинков К. (2016) Нова реформа в административно-териториалното устройство на Република България – основа за прилагане на европейските принципи на регионализма, Годишник на Икономически университет, Икономически университет – Варна, 59–128 [Kalinkov K. (2016) Nova reforma v administrativno-teritorialното ustroystvo na Republika Bulgariya – osnova za prilagane na evropeyskite printsipi na regionalizma', Godishnik na Ikonomicheski universitet, Ikonomicheski universitet – Varna, 59–128].

Калчева Д. (2022) Териториални реформи в България – минало, настояще и бъдеще, сп. Бизнес посоки, бр.2/2022, БСУ [Kalcheva D. (2022) Teritorialni reformi v Bulgariya – minalo, nastoyashte i badeshte, sp. Biznes posoki, br.2/2022, BSU].