

**УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ И  
ПОДОБРЯВАНЕ НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ ЧРЕЗ  
ЗАСИЛВАНЕ ПРОЦЕСА НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И  
ПРЕДОСТАВЯНЕ НА УСЛУГИ НА ГРАЖДАНТЕ В  
ПОГРАНИЧНИТЕ ОБЩИНИ НА БЪЛГАРИЯ, ГЪРЦИЯ И ТУРЦИЯ**

**Д-р инж. Хасан Азис,**

hasan.azis.phd@gmail.com

Бургаски свободен университет, Бургас, България

***Резюме:** Статията е посветена на подобряване на местното самоуправление и повишаване процеса на децентрализация чрез предоставяне на нови, качествени и бързи услуги на гражданите. Проведено е изследване в три погранични общини Кърджали, Одрин и Комотини. Фокусът е поставен на нивото на децентрализация към момента и въвеждане на нови услуги в т.ч. и електронно управление като част от децентрализирания процес в трите държави. Сред разгледаните аспекти са: качество на предоставяните услуги, честота на използване на административни услуги от общината, оценка на взаимодействието между централна, регионална и местна власт. Изводите очертават положителните страни на промяната и трудностите в процеса на децентрализация в три общини от три различни типове държави.*

***Ключови думи:** местно самоуправление, децентрализация, централна власт, регионална власт, граждани, административни услуги, компетентности, общини.*

**IMPROVING REGIONAL DEVELOPMENT AND IMPROVING  
LOCAL SELF-GOVERNMENT BY  
STRENGTHENING THE PROCESS OF DECENTRALIZATION  
AND PROVIDING SERVICES TO CITIZENS IN THE  
BORDER MUNICIPALITIES OF BULGARIA, GREECE AND  
TURKEY**

**Dr. Eng. Hasan Azis,**

hasan.azis.phd@gmail.com

Burgas Free University, Burgas, Bulgaria

***Abstract:** The article is dedicated to improvement of local self-government and enhancing the decentralization process by providing new, quality and fast services to citizens. A research was conducted in three border municipalities of Kardzhali, Edirne and Komotini. The focus is on the current level of decentralization at the moment of introduction of new services, including e-government as part of the decentralization process in the three countries. Among the studied aspects are: quality of the provided services, frequency of use of administrative services by the municipality, assessment of the interaction between central, regional and local government. The conclusions outline the positive aspects of the change and the difficulties in the decentralization process in three municipalities of three different types of states.*

***Key words:** local self-government, decentralization, central government, regional government, citizens, administrative services, competencies, municipalities.*

В протичащите процеси на глобализация, регионализация и интеграция все по-важно място започва да заема местното самоуправление. Респективно съществено значение за развитието на пограничните региони в Европа има Европейската харта за местното самоуправление. Тя на практика играе важна стратегическа роля за развитието на общини като Одрин, Комотини и Кърджали, като им гарантира финансовата независимост като общини с ясно изразено местно самоуправление. В процесите на териториално управление развитието на местното самоуправление и на процеса на децентрализация се оказва сложен, труден и противоречив<sup>1</sup>. Като правило само големите индустриално развити, и отчасти общините с потенциал за туризъм, са самостоятелни във финансово отношение. По-голямата част от общините допълват в някои случаи значително своите финанси чрез държавни субсидии. Главната тенденция е на намаляване на относителния дял на целевите субсидии за сметка на общите субсидии в т.ч. и за инвестиции. Така общини като Комотини, Одрин и Кърджали са изправени пред необходимостта от адаптиране и търсене на нов модел на функциониране и регионално развитие, ориентирано към интегрираното управление в рамките на една по-либерализиращата се регионална икономика. На практика в регионално отношение е налице богатство на култури и традиции, което създава нови възможности пред функционирането на местното самоуправление и насърчава процеса на децентрализация. Многоезичието е цел на европейската интеграция. Способността да се говорят чужди езици придобива все по-голямо значение и за стимулирането на пригодността за заетост, мобилността и конкурентоспособността, което е от особена важност в граничните региони.

---

<sup>1</sup> Pollit, Christopher, Future Trends in European Public Administration and Management: An outside-in Perspective (Бъдещи тенденции в европейската публична администрация и управление: поглед отвън навътре), COCOPS, 2014 г.

При все това в обществената във връзка с общините Комотини, Кърджали и Одрин, се изтъква езикът като източник на затруднения. Опитът на заинтересованите страни от граничните региони често свидетелства за случаи, при които негъвкавото използване на различни езици от двете страни на границата увеличава административната тежест и пречи на смисления обмен между публичните администрации и хората.

Друга възможност за укрепване на капацитета на местните общности е от допълнителното обучение, от което се нуждаят заетите в администрацията, като участниците в изследването отговарят и на въпрос, свързан с преценката им за необходимостта от развитие и повишаване на личната квалификация. Така ще се изгражда „административен капацитет за добро управление“, което налага общините да търсят възможности за засилване на компетенциите на служителите, работещи в администрациите на пограничните региони на България, Гърция и Турция.

Политика на ЕС е да се дава възможност да се изучават от ранна възраст по два чужди езика<sup>2</sup>. В граничните региони, и особено в Комотини, Кърджали и Одрин, може един от тези езици, в идеалния случай, да бъде езикът на съседите. Изучаването на езици е също така първостепенен приоритет за европейската програма за финансиране в областта на образование- то, обучението, младежта и спорта „Еразъм +“. В тази посока в Комотини, Одрин и Кърджали може да се изградят учебни центрове и програми, които да използват възможностите на ученето през целия живот и да положат по-сериозни усилия за насърчаване на двуезичието в граничните региони. Може да се направи обобщението, че процесът на децентрализация

---

<sup>2</sup> Европейски съюз – Съвет на ЕС, „Заключения на Съвета относно многоезичието и развиването на езикови компетентности“, май 2014 г.: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52014XG0614\(06\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52014XG0614(06)).

е незавършен, не са реализирани важни реформи в прехвърлянето на ресурси от централна към местна власт и че процесът протича неравномерно, с различен успех и се реализират в отделни сектори<sup>3</sup>.

Финансовата децентрализация в повечето европейски страни се изразява и в това, че съставните на общините териториални единици (населени места) имат бюджети в рамките на общинския бюджет. В нашата страна около проблема за финансовата децентрализация има напрежение между централната и местната власт. Резултатът е, че за преобладаващата част от общините собствените им приходи покриват по-малко от половината от необходимите разходи, а субсидирането в основната си част е целево. Субективно, в ущърб на правомощията на местните власти се решават проблемите със субсидиите и субвенциите, с оценката и определянето кога една община няма да получава субсидии, а ще прави вноски в държавния бюджет<sup>4</sup>.

С Европейската харта за местното самоуправление и ЗМСМА тези пред-поставки за развитие на местната самостоятелност са налице и те се характеризират чрез териториалната, нормативната, институционалната, финансовата, плановата и кадровата самостоятелност. Конкретното дефиниране на тези форми на самостоятелност подчертава следните особености на по-сочените видове:

– териториалната самостоятелност включва правото да се осъществява публична власт върху реално обособената собствена територия;

---

<sup>3</sup> Peters, B. G. and Pierre, J., Two Roads to Nowhere: Appraising 30 Years of Public Administration Research (Два пътя, които не водят никъде: Оценка на 30 години изследвания на публичната администрация), *Governance*, 30, 2017 г., 1 – 16.

<sup>4</sup> Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert, *A Comparative Analysis – Into The Age of Austerity* (Сравнителен анализ – в епохата на бюджетните ограничения), Oxford University Press Oxford, 2017 г.

– институционалната самостоятелност предполага формиране на независими местни органи, които разполагат със самостоятелна дееспособност, доколкото законът и правните норми не предвиждат нещо друго;

– нормативната самостоятелност включва правото местните власти да издават нормативни актове за съответната територия и население (т.нар. местно право, включващо местни правилници, наредби, инструкции, заповеди и др.);

– кадрово-персонална власт, предполагаща местните органи на власт да мотивират служебни отношения, да назначават служители и работници, да определят конкретни норми за длъжностите на служителите, за заплащането и осигуряването на сътрудниците в рамките на закона;

– финансова самостоятелност – местните власти разполагат с правото да формират собствен бюджет и разполагат с определена данъчна самостоятелност, включваща и събиране на определени данъци и такси в рамките на закона;

– планова власт, в рамките на която те планират развитието на територията и местната икономика, устройват и изграждат фондовете и инфраструктурата си и се грижат за благоустрояването на обектите на социалната инфраструктура;

Въвеждането на тези конкретни уточнения спомага да се дефинират пространствено-териториалните предели, в рамките на които е възможно да се реализира самата власт, а също така да се формулират няколко основни правила. С тяхна помощ се прецизира базата, с която следва да се съобразява самият процес на децентрализация на правомощията, функциите и ресурси от страна на централната към местната власт. Концепцията за децентрализация обхваща три измерения:

политическо, административно и фискално. Тези измерения са взаимосвързани и съответно взаимозависими: не може да има фискална децентрализация без политическа и административна децентрализация. От друга страна, без фискална децентрализация политическата и административната децентрализация са безсмислени.

**Първо** – децентрализацията, разглеждана като прехвърляне на права, представлява динамичен процес, който протича в точно регламентирани рамки и времеви хоризонт и включва ясно и точно описание и дефиниране на визията и целите на организацията; система от механизми и инструменти за управление на ресурсите и средствата; относително пълно „затваряне“ на цикъла (последователност от обосновани действия); очаквани решения и резултати (мониторинг, контрол, оценка, усъвършенстване и развитие). Тук основно се търси единство между политическата воля и стремежа за децентрализация, организационната и законовата подготовка за нейното провеждане и оценката на степента на риска и неопределеността на получените резултатите.

**Второ** – децентрализацията на правомощия, функции и ресурси от централната към местната власт следва да се съобразява и обвързва с принципа на субсидиарността (основополагащ принцип в правната система на ЕС), който има важно място при организацията на администрацията в общоевропейското пространство, и особено при разпределянето на правомощия и функции между централните нива на управление, местните и регионалните власти. Този принцип на практика се съчетава с принципа на пропорционалността, съгласно който „използваните средства следва да са пропорционални на преследваните цели“, т.е. заложените цели на децентрализацията изискват осигуряването на съпоставимост със средствата, които са на разположение за това.

**Трето** – децентрализацията не е само въпрос на ясни цели, принципи или благородни намерения, но в много по-голяма степен се нуждае от институции, които разполагат с механизмите, инструментите, средствата и административния капацитет и стимулите за постигане на нейните цели и политически задачи.

**Четвърто** – реалният административен капацитет на тези институции следва да осигурява реално наблюдение и активна регулация на самия процес на децентрализация чрез механизма за обратна връзка, включващ система за наблюдение и оценка на резултати и капацитет за надеждни корекции и стимули за утвърждаване на положителните резултати от нея.

**Пето** – децентрализацията на правомощия и ресурси изисква и задължава постигането на взаимнообвързаност между посоката на локализация на функцията и необходимите ресурси за нейното изпълнение, т.е. „ресурсите съпътстват функцията“. Недопустимо е правомощията и функциите да се децентрализират надолу, а финансовите потоци и материалните ресурси да се централизират нагоре – нещо, което е характерно за действащия модел на управление на страната.

**Шесто** – децентрализацията реално съществува и функционира само там, където са налице „самоопределянето“ и „самоуправлението“, тя не следва да се съпоставя с деконцентрацията. Предоставянето на правомощия и функции на деконцентрираните звена на централната власт в територията – нещо, което е широкоприлагана практика понастоящем в страната, по никакъв начин не може да се разглежда като децентрализация и демократизация на териториалното управление, защото става дума не за самостоятелни, независимо функциониращи органи на власт, а за „същностна държавна изява в територията“.



**Седмо** – в рамките на изпълнителната власт приоритет следва да получат административната и финансовата децентрализация, които преди всичко се свързват с оперативното управление на процесите (организация, координация, ресурсно осигуряване, в т.ч. и кадрово, контрол и отчет). Политическата децентрализация предимно се проявява като защита на националния интерес и реализация на държавната политика и в този аспект тя се формира като рамка, правила и стандарти за поведение в конкретната сфера или определената функция. Важно е да се отбележи, че в местното самоуправление администрацията е близо до населението. На посочения въпрос за интензитета на ежедневна работа с гражданите, и в трите държави утвърдително приемат, че административното обслужване на гражданите е фундаментът на тяхната работа и най-вече служебни контакти между администрация и граждани в трите общини.

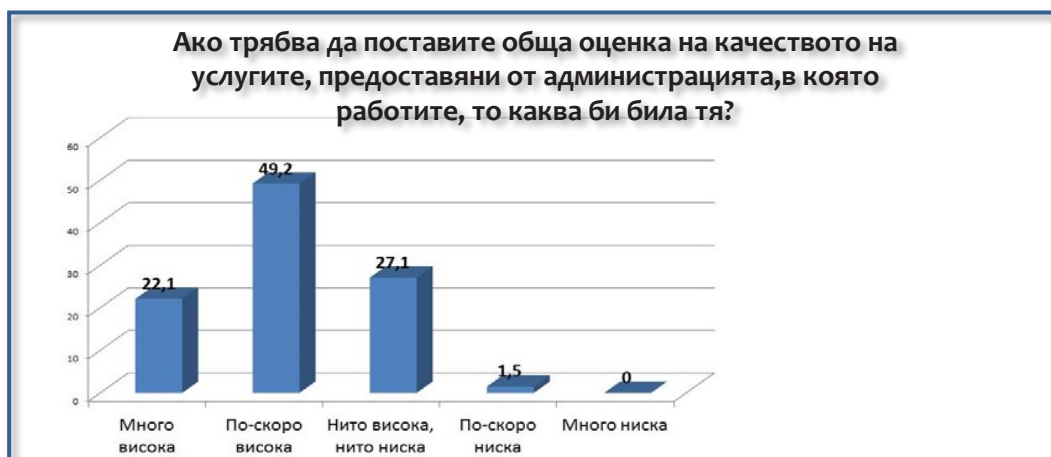


**Графика 1.**

*Източник: Резултати от допитване в трите общини, обработени от автора.*

Отговорите за честотата на взаимодействие между администрацията и гражданите е висока – 85,8 %. Мнозинството от попълнените анкетата са служители, които имат непосредствен и чест контакт с гражданите от населените места, в които работят. От тази позиция може да се приеме, че тяхната оценка за общественото мнение на общността е в по-голяма степен обективна.

Връщайки се върху проблемите на перспективите пред децентрализацията в Гърция, България и Турция, отново трябва внимателно да отчетем възможността на анкетирания да оценяват по петстепенна скала поредица от твърдения, фокусирани върху работата и ефективността на администрацията. Акцентът е поставен върху оценката на настоящия капацитет и самооценката на нуждите и мотивацията за допълнителната квалификация. Най-вече по качеството на предоставените услуги в трите общини от България, Турция и Гърция, както и позицията им относно завършеността на децентрализацията.

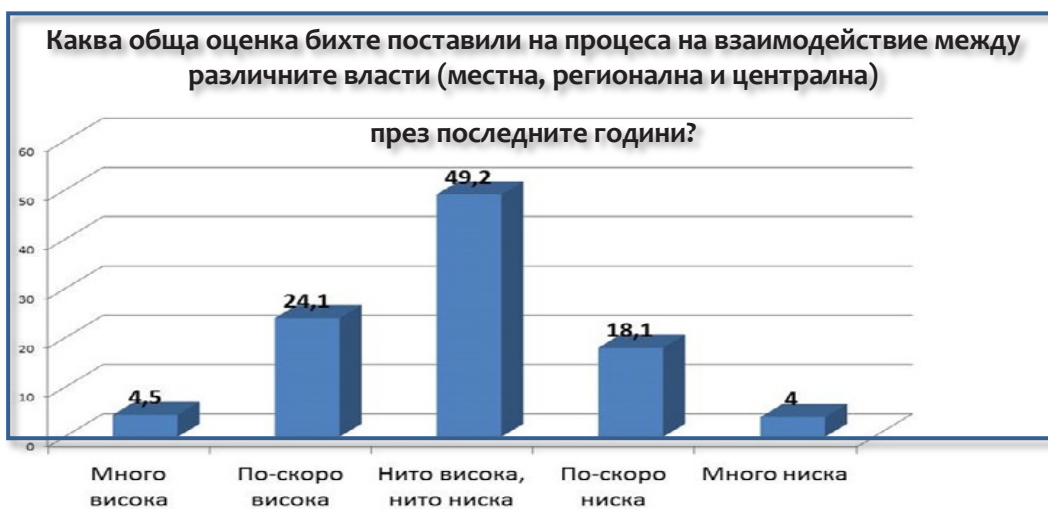


**Графика 2.**

*Източник: Изследване на автора.*

Отговорите на служителите за оценката за качеството на услугите, които те самите предоставят на гражданите, показва висока самооценка – почти половината са отговорили, че качеството е „по-скоро високо“, всеки пети е на мнение, че то е „много високо“. Сред анкетираните почти няма служители, поставили ниска оценка. Малко над 27% са на мнение, че предоставените услуги са с „нито висока, нито ниска“ оценка. Една оценка е нещо много повече от обикновен анализ, завършващ с изводи и препоръки. Тя дава възможност да си дадем отговор на въпроса: „Къде е нашето място сред останалите?“. За да си отговорим, трябва да сме наясно кои области, страни и елементи на обекта ще оценяваме и по какви критерии ще извършваме оценката. Ако се ограничим до понятията, то е видно, че отделните автори и организации понякога влагат различен смисъл в тях. Затова някои учени се занимават с капацитет като латентна характеристика, но се въздържат да я дефинират изрично, като вместо това се фокусират върху разработването на структурните елементи, за които се предполага, че ще „произвеждат“ капацитет. Ако капацитетът е замислен като теоретична или латентна конструкция, той по дефиниция не може да бъде наблюдаван директно. Информация за това може да бъде получена само като се отбележат характеристиките или стойностите на явни (наблюдаеми) фактори, които показват нейното хипотетично или реално присъствие.

**Графика 3.**



*Източник: Изследване на автора.*

Повечето автори са единодушни, че латентната величина „административен капацитет“ може да бъде оценявана чрез стойностите на формиращи и на отразяващи фактори. Формиращите са тези, които са причина за съответното състояние на последващата латентна конструкция, а отразяващите са нейното проявление. С други думи, за нивото на административния капацитет можем да съдим както по наличието на условия и предпоставки, които го формират, като например наличието на определени нормативни регулации, на системи за управление и контрол, на професионална компетентност и пр., така и по определени резултати от дейността на администрациите, като степен на удовлетвореност на обслужваните лица, брой на установени негативни или положителни практики и т.н. Респондентите по-горе показват по-умерени оценки за това какво е взаимодействието между различните власти. За 24% взаимодействието е на „по-скоро високо“ ниво, а една 4% го оценяват на „много високо“. Умерените критики са малко над 18 на сто, а за 4% от попадналите в изследването, оценката е много ниска. Половината анкетирани поставят „нито висока, нито ниска“ оценка на процеса децентрализация.

**Графика 4.**



*Източник: Изследване на автора.*

Укрепването на административния капацитет, разглеждан основателно от Европейския съюз като ключов елемент от развитието на Гърция 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. Процесният подход в управлението възниква като алтернатива на функционалния. При функционалния подход организацията се разглежда като набор от функции, осъществявани от различните звена, които се изпълняват от служителите в зависимост от тяхната специализация. Общоприет факт е, че с развитието на всяка организация, се увеличават и нейните функции. Служителите стават все по-натоварени и съсредоточени в изпълнението на своите тясно специализирани задачи, а мениджърите все по-трудно ги контролират. Така извън вниманието остава крайната цел на организацията и не се осъзнава мястото на всяка една дейност в цялостната верига на добавена стойност и в Гърция, България и Турция.

От друга страна и за България, Гърция и Турция внедряваните Системи за финансово управление и контрол (СФУК) в организациите от публичния сектор също се базират на стандартизиране на вътрешните работни/бизнес процеси и контрол на несъответствията със стандартизираните процедури. Най-вече, защото административните услуги се различават много една от друга по специфичните си характеристики. Следователно, не може да се предвиди в детайли как да се извършват услугите в отделните администрации и организации. Различните организации са в различни етапи на подобряване на дейността си в зависимост от конкретния характер на услугите, които предлага ръководството им, приоритетите в миналото, финансовите и техническите ограничения и други фактори. Публичните органи идентифицират като

основен проблем достъпа до финансови ресурси за изграждане и поддържане на различни видове малка по мащаби инфраструктура за обществено ползване. Очакванията на публичния сектор съответстват на изведените в социално-икономическото проучване нужди на инфраструктурата: ремонт и реконструкция на пътната мрежа, която е в незадоволително състояние, изграждане и/или рехабилитация на ВиК инфраструктурата, нужда от подобряване на селищната среда (места за отдих, детски и спортни площадки, подобряване на състоянието на гробищните паркове и т.н.).

След задълбочено изследване на потребностите на социалната сфера, анализа на наличните социални услуги и техния капацитет поставят в центъра нуждата от *разширяване капацитета* (броя потребители) на социални и здравни услуги. Основната причина е демографската характеристика на населението, тенденцията на застаряване и необходимостта от обхващане на по-голяма част от самотно живеещите стари хора и лица с увреждания от системата на социалните услуги.

Друг важен елемент при ефективността на администрацията е управлението на качеството, който осигурява възможности за разработване и приложение на процедури за уеднаквяване на изпълнението на техническите изменения и избягване на проблеми, свързани с оперативната съвместимост и възможност за поддръжка, които са резултат от некоординирани технически изменения, причинени от независими индивидуални действия. Основа за управление на конфигурацията е концепцията за управление на системата чрез основните документации. Тази концепция предварително допуска, че трябва да бъдат приети, документирани и формално одобрени набор от изисквания, чието изменение

впоследствие се документира така, че текущото състояние на системата да бъде известно по всяко време.

Основната документация представлява и база за оценка на разходите и е основа за установяване на въздействието на техническите изменения върху тях. Целта е създаване на условия за постигане на предварително заложените параметри и ефективното им действие в естествената среда за функциониране и развитие на децентрализацията в местното самоуправление. Развитието на процеса на управлението на качеството в местното самоуправление ще позволи на трансгранично ниво да се развие устойчив модел на предоставяне на услуги на гражданите и да се изпълняват мероприятия за създаване на доверие в потребителите на административни услуги в общините Комотини, Одрин и Кърджали. Въпреки постиженията, въвеждането на обслужването на „едно гише“ не можеше да изчерпи всички възможности за модернизирането на администрацията в посока на подобряване на обслужването на гражданите и бизнеса. Нови предизвикателства поставиха бързото развитие на информационно-комуникационните технологии, необходимостта от по-ефективна комуникация между администрациите, от една страна, и между администрациите и гражданите, от друга.

Развитието на управленската наука, която предоставя на практиката нови и по-съвършени организационно-управленски модели, по-нататъшното демократизиране на обществените отношения и оттам – повисоките претенции на обществото към прозрачност и участие в управлението. Всичко това наложи по-широк поглед върху общественото обслужване, материализиран в концепцията за Комплексно административно обслужване (КАО). Концепцията „Комплексно административно обслужване“ надгражда тази за „Обслужване на едно

гише“ с идеята различните административни органи да обменят информация помежду си и да улесняват заявителите по такъв начин, че да не се налага те да я предоставят повторно, след като същата вече е налична при други административни органи. Необходимо е публичните власти да действат в условията на координация помежду си, използвайки съвременните технологични и организационни постижения, в услуга на гражданите и бизнеса в общините от пограничните региони.

Съвременното разбиране за модерна администрация неминуемо се свързва с въвеждането на електронното управление, което като понятие има конкретно съдържание, форми и области на приложение. България, Гърция и Турция несъмнено ще провеждат политики за засилване на електронното управление, както и придвижване напред по посока увеличаване на рейтинга си в административното обслужване, но за съжаление на трансгранично ниво все още не са постигнати основните стратегически цели за движение на хора, услуги, стоки и капитали.

## **ЛИТЕРАТУРА**

1. Георгиев, Л., Децентрализацията – разбрана и правена в сп. Публична Администрация, книжка 2, София, 2008
2. Канев, Д., Мениджмънт и комуникации в политиката, Фондация „Фридрих Елберт“, София, 2006
3. Кюранов, Ч., Делиев, И., Пенев, П., Проблеми на децентрализацията в местното самоуправление в Република България, Фондация „Фридрих Елберт“, София, 2002 ФРМС, Местната власт и младите хора или защо да участваме в местното самоуправление, ФРМС, София, 1998 ФРМС, Изграждане на визия и стратегическо планиране в общността, ФРМС, София, 2000 Станев, Х., Ю. Спиридонова, А. Джилджов, Децентрализацията и влиянието ѝ върху възможностите на



общините и областите за усвояване на средства от фондовете на Европейския съюз.

4. Bankova, I. T., S. Dimitrov. Characteristics and some problems of Afghanistan's public administration. Tribal agreements – an alternative supporting establishment of modern public administration, The 20th NISPAcee Annual Conference 'Public Administration East and West: Twenty Years of Development', May 23 - 26, 2012, Ohrid, Republic of Macedonia (FYR Macedonia)", ISBN 978-80-89013-63-0

5. Bankova, I. Administrative Conflicts in Bulgarian Regional Development Policy – Current, Situation, Trends, Possible Solutions. Regionalisation and Regional Policy in Central and Eastern Europe. Book Selected Revised Papers from the 21st NISPAcee Annual Conference 'Public Administration Of The Future', 16-18 May 2013. Belgrade, Serbia. 2014. ISBN 978-80-89013-73-9. p.305-317.

6. Petkova – Georgieva, S., Basic Problems to Solve in Strategic Controlling Implementation. // annual of University "prof. dr. Assen Zlatarov", Burgas, 2018, pp. 71 - 77, v. XLVII (2), ISSN 2603-3976

7. Petkova, S., Tasheva, Y., Petkov, P. Classification and possibilities of management of primary energy sources. // Oxidation Communications, 2010, 33 (2), pp. 462 – 469, ISSN 0209-4541

8. Petkova, S. Balanced scorecard as instrument of strategic controlling. // Forum Gesundheit und Soziales, Beitrage aus Lehre, Forschung und Praxis der Studiengange der Evangelischen Fachhochschule, Berlin, 2008, Heft 6, pp. 60 - 68, ISSN 1863-1851

9. Petrova Teodora, Petrov Zhivo, (2020). Alternative Approaches for Long-Term Defence Planning, Proceedings of SOCIOINT 2020-7th International Conference on Advances in Education and Social Sciences, 20-22 January, 2020- Dubai, U.A.E., pp. 818-825, ISBN 978-605-82433-8-5