

ГОДИШНИК НА СОФИЙСКИЯ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“
ГЕОЛОГО-ГЕОГРАФСКИ ФАКУЛТЕТ
Книга 2 – ГЕОГРАФИЯ
Том 108

ANNUAL OF SOFIA UNIVERSITY “ST. KLIMENT OHRIDSKI”
FACULTY OF GEOLOGY AND GEOGRAPHY
Book 2 – GEOGRAPHY
Volume 108

ПРОБЛЕМИ НА ЛОКАЛНОТО РАЗВИТИЕ НА МАЛКИТЕ ОБЩИНИ И СЕЛИЩА

ПЛАМЕН ПАТАРЧАНОВ

*Катедра Социално-икономическа география
e-mail: p_patarchanov@abv.bg*

Plamen Patarchanov. PROBLEMS OF THE LOCAL DEVELOPMENT OF SMALL MUNICIPALITIES AND SETTLEMENTS

The article gives an overview of the basic problems in the local development of small municipalities and villages in the country. The research interest focuses on the financial and budgetary constraints which these communities need to handle with in the implementation of its core functions. Special attention is paid to the condition of the investment process and its role in local municipality development. The analysis emphasize on the resource and infrastructure deficiency, which severely limit the dynamics of socio-economic processes. Highlighted is the negative impact of the deepening problems, such as lack of administrative capacity, the deteriorating characteristics of the demographic potential, the increasing share of uncultivated lands, decreasing or disappearing manufacturing activities of the secondary and even of the primary sectors etc. As a serious problem is outlined the low share of projects implemented by the European operational programs, as well as the increasing disproportion between municipal centers and their constituent settlements in this direction.

Key words: small municipalities, small settlements, local development, financial and budgetary constraints, socio-economic processes, organizational and management problems.

УВОД

Развитието на малките общини и селища в България често е белязано от липсата на системен подход, като стремежът е насочен към решаването на конкретни проблеми за сметка на планирането на устойчиво интегрирано местно развитие. В много от случаите решенията за подпомагане на общините, включително разработването и приемането на нормативна уредба, се взимат или осъществяват без участието на самите местни

общности и техните представителни власти. В резултат на това, държавата вместо да насърчава местния потенциал за развитие за генериране на повече приходи и повишаване на конкурентоспособността, продължава да прехвърля финансово необезпечени отговорности върху общините.

В голяма степен състоянието, в което се намират българските общини, се дължи на отношението на централната законодателна и изпълнителна власт към тях. Не се разбира напълно ролята на местните власти в демократичната и правова държава като съществен и равнопоставен компонент на властта, който изпълнява изключително важни функции в държавата, и чрез който гражданите получават необходимите им услуги и упражняват правата си.

Комплексното развитие на населените места в малките общини е цел с предварително ограничени параметри от разнообразен характер. Изключително важно за всеки, който работи по реализацията на идеите за локално развитие, е да има ясно разбиране за особеностите на географската среда и характера на трудностите, които тя налага.

Съвременното локално развитие непрекъснато е подложено на редица предизвикателства, породени от бързо променящите се международни и национални условия. Това изисква от администрацията на всички нива на управлението постоянно да се намира в процес на усъвършенстване и приспособяване към заобикалящите я динамични промени.

Проблемите в развитието на малките териториални общности в България поставят на преден план въпроса за управленската рационалност във взаимоотношенията от организационно-политически, икономически и социален характер. Изкуствената и много често ненужна фрагментация на проблемите и необходимите реформи, както и опитите за противопоставяне между двата вида власти (централни и местни), при тяхното решаване и провеждане, не водят до успех. Баланса между властите (политическата рационалност), икономическата рационалност (измерена чрез печалбата) и социалната рационалност (да живеем заедно, защото така е по-добре, отколкото да сме поотделно) са взаимно свързани и взаимно зависими.

ОБЕКТ, ЦЕЛ И МЕТОДИ НА ИЗСЛЕДВАНЕ

Обект на проучване са малките общини в България и техните съставни селища. Целта на изследването е да бъдат идентифицирани основните групи проблеми в локалното развитие на малките общини в България и на тази основа да се предложат възможности за преодоляване им.

Изследването се базира на утвърдените методи за теренни изследвания и камерална работа при анализа на териториалните общности, тяхната организация и управление. Водещ е комплексният анализ, чрез който се дефинират различни проблеми от политически, икономически и социален характер в локалното развитие на изследваните териториалните общности.

РЕЗУЛТАТИ И ДИСКУСИЯ

Европейската харта за местно самоуправление определя, че *„под местно самоуправление следва да се разбира правото и реалната способност на местните власти да*

регулират и управляват, в рамките на закона, съществена част от обществените дела на своя собствена отговорност и в полза на своето население“ (Европейската харта за местно самоуправление, чл. 3 ал. 1.). Всъщност, самоуправлението е право и реална способност на териториалната общност да регулира и управлява определен от закона кръг от обществени дела пряко или чрез избрани от гражданите органи.

При анализ, например, на дефицита на общинските бюджети, се установява, че над 90% от разходите, извършвани от общините, са за изпълнение на функции, възложени от държавата, и едва 9–10% от средствата в някаква степен могат да се разходват по преценка на общинските власти. Компетенциите, поверени на местните власти, трябва да бъдат пълни и цялостно обезпечени и не трябва да бъдат ограничавани от друга, централна или регионална, власт, освен в рамките на закона.

Един от най-сериозните проблеми пред развитието и управлението на малките общини е *финансово-бюджетния*, породен от значителното разминаване между отговорности и права на местните власти. Възлагането на отговорности на общините не е ясно регламентирано. Централните власти често увеличават задълженията на общините със свои нормативни актове и изисквания, без да предоставят необходимите финансови и кадрови ресурси за изпълнението им. Не са изключение и случаите на напрежение между областните управители, кметовете и общинските съвети при спиране на решения на местните власти, като последствията създават сериозни проблеми на общините и селищата, а много често водят до финансови загуби. Ето защо е необходимо местните власти да бъдат консултирани, доколкото това е възможно, своевременно и по подходящ начин при планиране и взимане на решения по всички пряко засягащи ги въпроси.

Процесите на планиране, програмиране, наблюдение и оценка на мерки при формулирането на нови политики, засягащи развитието на общините, трябва да бъдат извършвани в сътрудничество и партньорство с местните власти и представители на всички съставни селища, тъй като основните последствия от структурните промени остават на местно ниво и общините трябва да подготвят гражданите, инфраструктурата, околната среда съобразно новите изисквания.

Структурата на общинските приходи е неблагоприятна за финансовата стабилност на общините, особено за малките. При ограничени законови възможности за набирание на собствени приходи, общините са изключително зависими от споделените данъци и субсидиите. Като се има предвид, че споделените данъци са много неравномерно разпределени на глава от населението, а системата за определяне на субсидиите не е достатъчно прозрачна и устойчива, е обяснимо защо много от тези общини и населени места изпитват хроничен бюджетен дефицит, очаквайки някакви допълнителни средства за решаване на текущи проблеми или извършване на неотложни инвестиционни разходи.

Начинът на определяне на местните данъци и такси предопределя факта, че българските общини имат една от най-ниските възможности в Европа за набирание на средства от собствени приходоизточници и това не им позволява нужната финансова гъвкавост за справяне с икономическите и социалните предизвикателства.

Общините се опитват да преодоляват бюджетния си дефицит чрез продажба на активи, което не само ги декапитализира, но е и заплаха за бъдещата им икономическа и

финансова стабилност. Част от общините са в условия на перманентна бюджетна криза за няколко поредни години поради налаганото с бюджетната макрорамка значително превишение на възложените разходни отговорности спрямо законово определените приходоизточници и възможни постъпления от тях.

Значителните неразплатени разходи пречат на изпълняването на възложените им функции, пораждат социално напрежение, водят до допълнителни загуби от плащането на лихви и неустойки по договори и кредити. Пренасянето на тези неразплатени задължения от година в година създава проблеми и в бюджета за следващата година, като го натоварва допълнително с разходи.

Предприемането на палиативни действия за овладяване на дефицита чрез частични допълнителни трансфери не може да премахне основната причина – несъответствието между приходите на малките общини и разходите, които трябва да извършват за изпълнение на възложените им от държавата функции. Продължаващото отлагане на решаването на този структурен проблем заплашва да нанесе поражения на публичните финанси на местно ниво, което ще ограничи силно възможностите за локалното развитие на малките териториални общности и населени места. Тези общини са прекомерно зависими финансово от централните власти. В страните от Западна Европа, членки на ЕС, съотношението между трансферите от споделени данъци и субсидии и собствените местни приходи е средно 49 към 51%. В България, която има едно от най-несиметричните съотношения на структурата на приходите, дялът на трансферите надхвърля 80%. Наред с това българските местни власти имат и малки правомощия да регулират собствените си приходоизточници.

В разрастващ се проблем за тези общини се превръщат просрочените плащания към фирми и физически лица, както и задължения по кредити към финансови институции. Нарастващия дълг на редица от тези общини вече е толкова голям, че се изравнява или дори надхвърля техните собствени приходи, което ги превръща във вечни длъжници и сериозно ги ограничава както в осъществяването на техните основни функции, така и в евентуалните им инвестиционни намерения. Изключение от тази преобладаваща картина правят някои общини и селища, които имат в стопанския си профил добивни и обработващи дейности и активен износ, разчитащи най-вече на благоприятната международна и вътрешна икономическа конюнктура в пазара на метали, зърно и някои енергийни суровини.

Във връзка с споменатия проблем основна критика, която кметове отправят към финансовото министерство, са оценките, които се дават на общините и класацията по този показател. В методологията на класацията се взимат предвид задълженията, които общините трупат при изпълнение на европейски проекти, но в графата за капиталови разходи тези проекти не се отчитат, тъй като са извънбюджетни средства. Това може да накаже активните общини за сметка на по-пасивните, тъй като инвестициите на местно ниво в България напоследък, а и занапред, ще се правят изключително с европейски средства, а големи проекти, като водните цикли например, изискват финансиране в пъти по-голямо от доста общински бюджети. Критерият общински чиновници на брой население също донякъде е проблемен. Централната власт кара дълго местната да създаде капацитет за усвояване на средства чрез специални отдели за европроекти. Прилагането на този критерий сега може да постави в по-неизгодна

позиция общините, които са последвали съвета. От финансовото министерство признават, че някои общини, които работят по европроекти, временно може да изглеждат малко по-зле финансово и твърдят, че са отворени за препоръките на общините как да се подобри методологията.

Методът на субсидиране на местните бюджети не стимулира онези от общините, които имат добро изпълнение на местните приходи и действия демотивиращо за мобилизиране на местните приходоизточници. Голяма част от предоставените субсидии са целеви или изразходването им е по определени от правителството ограничен брой приоритети. Контролиращите държавни органи преценяват целесъобразността на направените разходи независимо от решенията на общинските съвети.

Съществува силна нужда да се преодолее именно този проблем при целевото финансиране на общините чрез съчетаване на подхода „отгоре-надолу“ с подхода „отдолу-нагоре“. Гаранция за това е формулиране на стратегическа рамка за целево финансиране, обсъдена и съгласувана между централните власти (МРР и МФ) и представителите на общините в областните съвети за развитие и предлагане за финансиране и изпълнение на конкретни инициативи и проекти за локално развитие от страна на общините.

Финансирането на инвестиционните проекти за локално развитие е възможно само ако местните власти имат достъп, в съответствие нормативната база, до националния пазар на капитали, който се подкрепя и от предлаганите мерки и средства за реализация на дейности в районите за целенасочена подкрепа.

Нивото на инвестициите в малките общини е доста ниско. Това се дължи на свитите общински бюджети, които разполагат със средства само за най-належащи, обикновено оперативни нужди. За сравнение – обичайният дял на капиталните инвестиции в европейските страни, включително от Централна и Източна Европа, е 18–20%, при това от значително по-богати бюджети. Харчейки практически целите си бюджети за текущи оперативни нужди, местните власти не са в състояние да инвестират в поддържането и развитието на техническата инфраструктура, сградния фонд в системите на образованието, здравеопазването, и културата, както и да инвестират в опазването и подобряването на околната среда.

Инвестиционния вакуум, в който попаднаха тези териториални общности като резултат от гореспоменатите ограничения и проблеми, допълнително задълбочиха социално-икономическия им колапс. Недостатъчната и в повечето случаи единствена инвестиционна активност, с преобладаващо европейски и нищожно малко национални средства, е насочена главно към подобряване на основни комунално-битови системи.

Големият проблем е пълната липса на предприемаческа икономическа активност във реални дейности от всички сектори на местното стопанство. В тази връзка много сериозна е и опасността за малките общини, свързана с финансовата им невъзможност те да съфинансират евентуални европейски проекти, в които участват. Така почти единственият сериозен източник на инвестиции в тези общности е обречен да не се осъществява както в момента, така и в бъдеще.

В малкото общини, имащи достатъчни приходи, законовото ограничаване на разходите за инвестиции води до раздуване на оперативните разходи и пречи на установяването на кредитоспособността им. Поради оскъдните бюджети, както и поради

законови ограничения, които не формират никакви преходни остатъци, общините не могат да ползват дългосрочно и значително по размер кредитиране.

Малките общини са пренебрегнати и по отношение на единствения реален източник на свежи финансови ресурси от оперативните програми и другите европейски инструменти. Те са оцетени по линия на европейското финансиране заради липсата на административен капацитет за кандидатстване по проекти. Оцетени са и заради невъзможността за гарантиране на самоучастието във финансирането им, защото нямат достатъчно средства. Спецификата на регионите не е взета под внимание при проектиране и съставяне на стратегията за усвояване на средства от ЕС. Това лишава от достъп до средства именно най-малките, най-уязвимите и най-трудните за евроинтеграция български общини. Дори да привлекат най-добрите външни експерти и проектантите и да имат най-добрите ръководители, то те просто нямат никакъв шанс да бъдат предпочетени за усвояване на европейски пари, тъй като са незначителни по отношение на брой жители, което намалява евентуалния социален ефект от реализирането на съответните проектни предложения.

Това състояние създава сериозни пречки на малките общини и селища в България за доближаване до високите стандарти за конкурентоспособно регионално и локално развитие в ЕС.

Все по-застрашаващо за развитието на малките териториални общности и населени места в България се очертава сериозното *намаляване на административния и експертен капацитет на местните власти*. Това пряко рефлектира в процеса на анализа и оценката на социално-икономическото развитие, разработването и реализирането на стратегическите и плановете документи, както и ефективното управление на всички процеси в развитието на територията.

Сериозната недостатъчност на експертен потенциал е и в основата на *липсата на самостоятелно генерирана териториална статистика* на социалните и икономическите процеси на общинско и особено на ниво отделно населено място. Това съществено лимитира възможностите за активно наблюдение и управление на процесите на локалното развитие. Тази ситуация затруднява много както обективния анализ, така и дефинирането на основните проблеми на местните общности, което често компрометира процеса на стратегическо планиране на локалната политика.

Много показателна в това отношение е например ситуацията с информацията за дължината на общинските пътища. Публичният регистър на тези пътища, който откриваме в сайта на МРРБ, съдържа само подробен списък с техните маршрути, но няма никакви данни за техните основни характеристики (дължина, размери, вид на настилката и т. н.). Така в редица стратегически и планови документи на общинско и областно ниво ще открием тотален хаос в тази посока. Този информационен вакуум пряко рефлектира върху организацията на редица дейности, свързани с общинската транспортна инфраструктура (например зимната поддръжка на пътищата и др.). Неяснотата създава възможности за провеждането на нереални публични търгове, в които да се облекчават или утежняват условията в зависимост от участниците в тях. Резултатът е налице – „зимата и снегът винаги ни изненадват“?!?!

Ограниченията, които налагат *малкия териториален обхват и ограничените природни ресурси*, са в основата на невъзможността да се реализират на практика дейст-

вия във връзка с локалното интегрирано развитие на малките общини и селища. Негативното влияние на тези фактори допълнително се засилва в планинските райони, което поставя планинските общини и селища в много по неизгодно положение от тези в низините. Селските общини също са преобладаващо малки по отношение на основните количествени показатели – територия и население. Налага се изискването при реализацията на локални, и особено регионални, проекти да се създават и развиват активни междуобщински и междуселищни сътрудничества, които да генерират устойчиви практики от взаимен интерес.

Затова се засили процесът на интегриране на две, три съседни общини в тези райони, при създаването на МИГ (Местна инициативна група) за реализацията на проекти по Ос 4 – ЛИДЕР от ПРСР (Програмата за развитие на селските райони). Това улеснява разработването и осъществяването на стратегиите за местно развитие и съдейства много активно за:

- устойчивото и ефективно използване на местните природни ресурси;
- мобилизиране на наличните човешки и финансови ресурси от частния, публичния и гражданския сектор;
- обединяване на местните заинтересовани страни около общи проекти и мултисекторни дейности за постигане на синергия;
- „съсобственост“ по отношение на прилагане на подхода и мобилизиране на критична маса, необходима за подобряване на икономическата конкурентоспособност на района;
- развиване и укрепване на диалога и сътрудничеството между различните заинтересовани страни чрез намаляване на потенциалните конфликти и улесняване на процеса на вземане на решения чрез консултиране (обмен на мнения и позиции) и дискусии между заинтересованите страни.

Териториалната организация на селищната мрежа в изследваните общности е резултат от вече изживели времето си пространствени модели, които по-скоро отразяват механично статуквото на различни политически, исторически и социално-икономически условия в развитието им. В резултат на тази ситуация се затруднява *достъпа и инфраструктурното обезпечаване на основните социални услуги*. Темата за предлагането на услуги в общественния сектор е обект на дискусии и в другите страни членки на ЕС, като отговорите на проблема за взаимоотношенията общинско управление – делегирано управление в обслужващата общинска дейност, варират по страни. Прехвърлянето на задачи върху частни фирми в сферата на комуналните услуги носи някои безспорни предимства: подобряване на качеството, в много случаи снижаване на разходите, внасяне на ноу-хау в дейностите, на подобрена техника, оказване на помощ във финансирането, повишаване на отговорността за услугата и пр. Много важен в рамките на това партньорство е въпросът за контрола от страна на обществените обслужващи предприятия върху дейността на частните, с оглед защитата на обществения интерес и в посока увеличаване публичността на решенията.

У нас качествено образование, здравеопазване, социални грижи и култура в значителен брой от малките общини и населени места вече няколко десетилетия е лукс, до който жителите им нямат достъп, не само защото те не са в състояние да си го позволят, а тъй като тези услуги вече не се предлагат на територията им. Изключение

правят само онези „сателитни“ общини и селища, които географски са локализирани в най-близкия обхват на полето на влияние на агломерационните ареали, където те имат по-добър достъп до тях. Показателен е факта с липсата на аптека в 38 (т. е. 15%) от всички 265 общини, а в 11 от 28-те областни центъра и на денонощна такава. Назрял е момента за разработването на географските параметри на Национална аптечна карта, която да регламентира пространствената организация на тази много съществена социална услуга, която в малките териториални общности е с все по-нарастващо значение поради влошената демографска ситуация в тях.

Взаимоотношенията между общината и стопанските субекти, предоставящи основни комунални услуги, се характеризират с различна степен на прехвърляне на правомощия. В редица от териториалните общности заведенията са административно зависими от общината. Има примери на разширени правомощия за вземане на решения, назначаване на персонал, определяне на възнаграждение и др. По отношение на финансовата децентрализация практиката е различна – от липса на информация за разполагаемите финансови ресурси, до самостоятелен бюджет, собственост и реализация на собствени приходи. Равнището на политическа децентрализация се характеризира с назначаемост на директори (от общинската или централната власт), формално създадени обществени съвети и слабо участие на гражданите при вземането на решения. Основните проблеми между кметовете на общини и общинските съвети, от една страна, и кметовете на кметства и заведенията за услуги, от друга, са: неизползване на възможностите за по-ефективно предоставяне на услуги чрез възлагането им на външни изпълнители; липса на правомощия за определяне на вида и обхвата на предоставяните услуги от кметствата и обектите за услуги; ограничени правомощия по бюджета, особено в разходната част, на общините и обслужващите центрове; най-често обособен бюджет (в рамките на общинския) със слаби разходни правомощия; липса на общинска собственост и на възможности за реализация на собствени приходи от редица обслужващи дейности; слабо участие на местната общност при вземането на решения за вида, разнообразието и териториалната организация на услугите.

Все по-сериозни и всеобхватни стават *стопанските проблеми* на малките общини и селища, които естествено рефлектират върху цялостната им пространствена организация, развитие и управление на територията. Тоталната деиндустриализация на местната икономика трайно изключи тези територии от гръбнака на националната икономика и ги превърна в една постоянно разширяваща се вътрешна периферия на националната територия. Намаляващите с различни темпове или напълно изчезващи дейности от първичния сектор, като земеделие, горско стопанство и т.н., почти изцяло обезличават икономическия им профил и ги превръщат в нетни потребители на материални продукти от близки или по-далечни за тях райони. Очертаващата се липса дори на елементарни услуги от третичния сектор, като търговия с различни продукти, ги обрича на естествено връщане към натурализма в техния бит и все повече ги отдалечава от съвременното развито потребителско общество.

Главен проблем в отрасловата и териториалната организация на земеделието в малките общини и населени места е *огромният относителен дял на необработваеми земи*. Икономическата незаинтересованост за развитие на аграрни дейности е най-силно изявена в районите, в които категорията на земеделските земи е от шеста до десета.

Има обаче не малко общини, особено в Северозападна България, където дори и земи с категория до пета не се обработват. Това е резултат от хаотичния процес на аграрна и в частност на поземлена реформа през 90-те години. Негативното влияние се задълбочи особено от процеса на възстановяване на собствеността на земеделските земи в реални граници, което създаде друг български феномен – раздробяването на земеделския фонд на няколко десетки милиона парцела, които бяха притежание едва на няколко милиона собственици. Започналият мъчителен процес на комасация е по-скоро опит на големите арендатори, фирми или отделни собственици да повишат цената на земеделската земя в рамките на европейския пазар и след отпадналите ограничения за нейното закупуване от чужди граждани.

Безработицата в малките общини е на път да достигне критични нива, което задълбочава негативната им демографска картина. В повечето от тях официално тя е между 20 и 35%, но със скритата достига около и над 50% от трудоспособното население. Отчитайки факта, че основният работодател в тези териториални общности е публичната власт, орязването на бюджетните субсидии ще доведе до съкращаване на щатове и по-голяма безработица, която и сега е на критичния минимум.

В малките общини в руралните райони, където индустриалните дейности не са развити или са прекратени и действащите фирми са малко на брой или нямат нужда от голям персонал, значителна роля играе субсидираната заетост. Редица от тях разчитат на различни програми и мерки, които понякога осигуряват работа на над 50% от активното население. Тези програми са възможност за много от хората без постоянни доходи да започнат работа и да възстановят трудовите си навици, тъй като повечето от тях са трайно безработни. Реализирането на проекти от местната администрация по национални или по европейски програми е единственият източник за провеждане на политика по *заетостта* в значителна част от малките общини. Така стигаме до проблема с натиска за окрупняване на общините като европейска тенденция, и лишаването на тези малки, но юридически самостоятелни, административни единици от значителен публичен ресурс за реализиране на различни социално-икономически дейности. Реализирането на проекти за почасова заетост с ваучери е реална алтернатива на сегашното състояние на пазара на труда в малките общини. Включването на най-обезкуражените безработни в разнообразни трудови дейности – социални помощници, сезонни работа в земеделието и туризма, които ще бъдат регламентирани чрез плащането на осигуровки и зачитане на трудов стаж, ще активизират и дисциплинират участниците в пазара на труда.

Анализът на състоянието на гражданското общество, и по-специално на възможностите за реализация на младите хора в България в последните 10 години, показва тревожни тенденции. Много сериозен проблем на малките населени места, на който трябва да бъде обърнато внимание, е *миграцията на младите им жители към по-големите градове и общински центрове*. Дългосрочното бъдеще на по-малките общини и населени места зависи от оставането или завръщането им в тяхната общност. Развитието на младите хора е жизненоважно, защото местното население застарява, сравнително голям и все по-нарастващ е броят на неквалифицираната работна ръка, а социалните промени водят до икономически промени, собствениците дори и на малък бизнес се оттеглят. Бъдещето зависи от икономическото разнообразие, а това означава

ново мислене и нови идеи. Възобновяема енергия е нужна за поддържането на малките населени места живи, а също и лидерство от следващото поколение. Напускането или оставането по родните места не е резултат само от индивидуалните предпочитания на младите хора. То е отражение и на техните ресурси и в частност – на посланията, които получават от техните социални мрежи. Младите хора, които наистина желаят да останат в своите населени места, трябва да бъдат подпомагани, като се обръща внимание на най-често срещаните пречки, като жилище, работна заетост, образование и обучение, транспорт, отдих и достъп до здравеопазване, тоест всички сфери от компетенциите на местните власти и управи. Населението в тези общини трайно намалява от 1990 г. насам. Тъй като в тези места няма висши учебни заведения, около 30% от завършилите гимназия напускат родните си населени места и отиват да учат висше образование предимно в София, но и в други университетски градове, като Велико Търново, Пловдив, Варна и др., като едва по-малко от 5% се завръщат в родните с населени места в рамките на 10 години след завършване на образованието си. Още по-сериозен е проблемът с преобладаващата липса на специализирани езикови и професионални гимназии в малките населени места, което кара значителна част от младото поколение да напусне своето родно място още след седми клас.

При отчитането на реалностите, че младите хора са мобилни и имат големи очаквания и амбиции, е необходимо прилагането на конкретни политики, които да отправят предизвикателство към стереотипите (например възприемането на оставането в малките населени места като неуспех), да спомогнат за намаляване на пречките пред младите хора да се включат в управлението и процесите на вземане на решения на общинско равнище, да насърчат една иновативна култура при идентифицирането на предизвикателствата и да посредничат между местните власти и младежките общности.

Изхождайки от спецификите на основните проблеми, пред които са изправени младите хора в малките общини и населени места, водещи до миграция към по-големите градове и столицата, са по отношение на работната заетост, социалните услуги и участието в общинските дела. В тази връзка жизнено необходимо е създаването на достатъчно възможности за младите хора да участват в изработването и изпълнението на местни стратегии за развитие. Подходяща форма в това отношение е подхода ЛИДЕР, която започна да се реализира в България, и в която реално участват много млади хора в редица малки общини и населени места.

По отношение на провежданата местна младежка политика е трудно да се представи общ модел за малките териториални общности България. Там, където са запазени общинските младежки домове, може да се твърди, че общините провеждат младежка политика, свързана със свободното време на младите хора, политика за мобилността, специфична политика в областта на културата и т. н. По места образователните центрове работят за изграждането на ученически съвети и ученически парламенти, които в различните общини имат различна ефективност и успех. В много общини успешно работят младежки нестопански организации, които ангажират младите хора за участие в различни инициативи и проекти. За съжаление, не винаги те постигат устойчиви резултати, особено тогава, когато не си партнират с местните власти, или когато същите нямат разбирането, компетентността и желанието за подпомагане на младежки дей-

ности. Няма достатъчно анализи за ефективността на такива инициативи за надграждащи програми или валоризация на постигнатите резултати.

Голямо предизвикателство е събуждането на *гражданско съзнание и формирането на активно гражданско общество* в малките населени места и общини. Значителния дял на население над 60 годишна възраст, който средно е между 30 и 50%, а на места достига 80–90%, сериозно ограничава възможностите за реализация на тази важна характеристика на съвременното общество. Това са хора, които предимно живеят със спомени, и които не се включват активно в новите предизвикателства и новите изисквания на живота. Те определено спъват и връщат назад реформата, особено в земеделието, тъй като огромната част не искат да отстъпват земята си на арендатори и тя просто пустее поради невъзможност те сами да я обработват. Това допълнително ограничава дори и малкото възможности за доходи на населението в тези населени места.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Силната финансова зависимост на малките общини от централното правителство е важен политически инструмент на държавното управление в годините на прехода и това определено е преобладаващо български феномен. Повечето от парите на местната власт идват от трансфери и субсидии от бюджета и имат силно ограничена собствена приходна база. Колебанията във финансирането им влияят върху качеството и количеството на предоставяните от тях публични услуги, което влияе върху нагласите на електората на местно ниво. Основният проблем на местните власти е, че те отговарят за голяма част от дейностите в общините, без обаче винаги да получават адекватно финансиране от държавата.

Необходимостта от активизиране на процеса на реална финансова децентрализация ще съдейства общините да получат повече възможности да влияят върху определени фискални параметри, които според спецификата и икономическото им състояние да допринасят за по-ефективно разпределение на ресурсите, както и за по-голяма полезност на публичните услуги за гражданите, особено в малките териториални общности.

Малките териториални общности трябва да намерят решения на проблемите в своето развитие и самоуправление, чрез реализиране на интегрирани действия на идеи, изработени с активното участие на гражданите. Така реално ще се осъществи и идеята на т. нар. водено от общностите местно развитие и ще се реализира на практика принципа на субсидиарност.

Прилагането на ендогенния подход в планирането на локалното развитие на малките общини и селища дава шанс за изявата на местната идентичност. Тя е много добра основа за цялостната ѝ стратегия за устойчиво и интегрирано местно развитие в условията на задълбочаваща се глобализация и нарастващата необходимост от регионализация на процесите.

Повишаването на капацитета на местните власти за формулиране и провеждане на общинските политики за локално развитие следва да бъде насочен към създаване на условия за активно взаимодействие между органите на самоуправление и неформалните структури на гражданското общество.

Благодарности. Научноизследователската работа беше осъществена благодарение на договор № 172/08.05.2014 г. с УФ „Научни изследвания“.

ЛИТЕРАТУРА

- Бояджиев, В. 2011. Ролята на малките селища за регионалното развитие на България. Сб. докл. от науч. конф. „Възможности и проблеми за развитието на алтернативни форми на туризъм в малките селища на страната“. Пловдив.
- Добри практики за ангажиране и участие на младите хора в дейностите на общината. Проект „Младите хора – посредници на промяната в обезлюдяващите се общности“. Институт РАЗУМ, Балканския тръст за демокрация, С., 2010.
- Европейската харта за местно самоуправление. Страсбург, 15.X.1985 г. ФРМС. С., 2000.
- Наръчник за гражданско участие в местното самоуправление. ФРМС, София, 2007.
- Фискалната децентрализация в България – за по-голяма самостоятелност на местните власти. Център за икономическо развитие. София, 2005.
- <http://www.tksi.org/SUB/papers/2-2/2-2-45.pdf>
- <http://e-burgas.com/archives/91605>
- <http://www.temanews.com/index.php?p=tema&iid=135&aid=3406>

Постъпила април 2015 г.