

СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ
„СВЕТИ КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“
ГЕОЛОГО-ГЕОГРАФСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА „РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ“

Петко Ивайлов Петков

**„ТЕНДЕНЦИИ В УПРАВЛЕНИЕТО НА ОБЩИНИТЕ В
Р БЪЛГАРИЯ- КОНЦЕПЦИИ И ПОДХОДИ“**

Автореферат

на дисертация

за присъждане на образователна и научна степен „Доктор“

Професионално направление: Науки за земята – 4.4 (география на
населението и селищата)

Научен ръководител: доц. д-р Климент Минев Найденов

София, 2019 г

Дисертационният труд е обсъден и насрочен за защита на разширено заседание на катедра „Регионално развитие” към ГГФ на СУ „Св. Климент Охридски”, проведено на 10.7.2019 г.

Състав на научното жури:

Проф. д-р Венета Стоянова Гайдарджиева
Проф. д-р Стела Атанасова Тодорова
Доц. д-р Климент Минев Найденов
Доц. д-р Тони Драганов Трайков - председател
Доц. д-р Камен Димитров Петров

Рецензенти: **проф. д-р Венета Стоянова Гайдарджиева**
доц. д-р Тони Драганов Трайков

Защитата на дисертационния труд ще се състои на г. от часа в зала на СУ „Св. Климент Охридски”, ГГФ на Ректора на СУ „Св. Климент Охридски“ – София .

Материалите по защитата (дисертацията, рецензиите и становищата) са на разположение на интересувалите се в катедра „Регионално развитие“, стая 281-Б на ГГФ, град София, бул. „Цар Освободител“ № 15, Северно крило, етаж 3.

Автор: *Петко Ивайлов Петков*

Заглавие: *„Тенденции в управлението на общините в Р България- концепции и подходи“*

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

АКТУАЛНОСТ НА ПРОБЛЕМА

На практика местното управление има важно значение за съвременните развити общества. В модерната държава силното и функциониращо местно самоуправление, с присъщите си характеристики и елементи на проявление, разкрива демократичния облик на политическата система и на конституционното устройство. Актуалността на темата за местното управление се обуславя от необходимостта в модерната държава да се изградят ефективни нива на държавно управление. Българският модел на държавно управление е въведен в началото на 90-те години на XX в. След приемането на новата Конституция. Местното управление е един фундаментите на държавността и тя характеризира необходимостта гражданите посредством партиите и други публични субекти да участват в управлението по места в българските общини. Ефективността на местното управление на практика повдига въпросът развитието на гражданското общество, регионалната икономика и състоянието на населението и селищата в България. Стремещт на променим нашия живот е свързан с налагане на нов модел и желание да се изгради функционираща демокрация, която да постигне и поддържа стабилност в обществото. Такава роля е вменена и на местното управление, което да генерира ефективност и стабилност на конституционната система. Поначало местното самоуправление има дълбоки исторически корени във всички етапи от развитието на българското общество и държава, която са положени конституционните основи на съвременния модел на местно самоуправление в България. Това е едно от важните основания в модела ни за развитие то да бъде призвано да бъде един от двигателите на регионалното развитие и да моделира провеждането на регионалната политика. Това извежда и необходимостта върху местното управление да се изгради нов тип обществени отношения в контекста на новите обществени реалности. Така местното самоуправление придобива важна роля от гледна точка на ролята и функциите на общината за обществения живот. От въвеждането на местното самоуправление в българската конституционна система до днес, темата за ролята на местното управление е предмет на дебати и дискусии, с цел подобряване на българския модел на местно самоуправление при отчитане на съвременните европейски тенденции. Промените, които настъпват в съвременната европейска демокрация трябва също да се отчитат. През 2007 г. България се присъединява към Европейския съюз, а във външнополитически план се следва линия на европейска интеграция. Това води до необходимостта от нов подход при местното управление наложен от финансовите инструменти на Европейския съюз чрез кохезионната политика, както и инициативите и програмите свързани с териториалното сближаване, субсидиарност и конвергенция на страните от Европейския съюз.

ОСНОВНА ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКА ТЕЗА

Основната теза, която се поддържа в труда е, че съществуващата система за местно управление в България има необходимост от подобряване, с оглед реализацията на целенасочени политики за регионално развитие, както и ефективното изразходване на средствата от ЕС свързани с развитието на общините в България.

Редица изследвания проследяват ефектите от развитието на местното самоуправление. Оценяването на влиянието на ефективността от местното управление е

широко срещан обект в научните трудове. Това, което настоящата дисертация допълва към научното познание, е оценяването в дълбочина на една конкретна мярка върху един конкретен аспект в извеждането на преден план на ефективността на местното управление в териториалните единици. Местното управление оказва влияние върху ускорената интеграция на нашите региони, в частност опитите за налагане на оптимално управление, чрез налагане на стереотипите на интеграното управление в отделните административни териториални единици. Ние си даваме ясна представа, че основните проблеми, с които се срещат българските общини в процеса на интегриране към условията и изискванията, наложени от териториалното сближаване на ЕС, е задължително условие за устойчиво икономическо развитие и за прилагането на социалното и икономическо сближаване, в които се изразява европейският социален модел.

ЦЕЛ И ЗАДАЧИ НА ДИСЕРТАЦИОННАТА ТРУД

Основната цел на дисертационния труд е да изследва динамиката и ефекта от тенденциите в управлението на общините в България чрез концепции, подходи и равнища за обосноваване на необходимостта от преодоляване на дефицитите на публичното управление чрез снимка на протичащите процеси в община Червен бряг.

С оглед постигането на посочената цел, с научната разработка се поставят и следните по-важни задачи, които обуславят и структурата на дисертационния труд:

1. Рамкиране на подходите към регионалното развитие и местното самоуправление чрез теоретичен анализ за развитието на формите и моделите на местното самоуправление в страните от Европейския съюз и структуриране на местното самоуправление и местната администрация в България.
2. Изследване на основните теоретични въпроси, свързани с административно-териториалните реформи и влиянието им върху социалните промени в България, както и теоретични модели за измерване на системите за управление на общините.
3. Обосноваване и адаптиране на методически апарат за оценка и анализ на системата за управление на общините в България чрез анализ на органите за местно самоуправление и ефективното управление на публичните финанси в общините.
4. Анализ и оценка на функционалността на местното управление в община Червен бряг и оценка на мениджърските решения за управление и усъвършенстване на качеството на организация и обслужване
5. Определяне на насоки за повишаване ефективността на управлението на общините с налагане на „новото публично управление”, „нов публичен мениджмънт” и насоки за повишаване на административната ефективност в Община Червен бряг

ОБЕКТ И ПРЕДМЕТ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Обект на труда е местното управление на ниво община в България. Предмет на изследването е съществуващата система за управление и контрол и възможностите ѝ за подобряване качеството на контролните дейности в общините на България и ролята им за постигане целите на публичното управление. Предмет на изследването е аспект на обекта. Чрез него се цели определянето на въздействието и постигнатите ефекти от изпълнените мерки в управлението на общините в България. По такъв начин политиката за местното управление се вгражда в интегрирания модел на развитие на териториалните единици с цел провеждането на политиката на териториално сближаване. Местното управление е съчетание от публично-частни интереси, които придават нов фокус на

развитието на териториалните единици и водят до необходимост от териториална общност спецификата на планиране на политиката и програмирането с цел принос за осъществяване на целта за устойчиво развитие на териториалните единици. Извеждането на обекта и предмета на изследване дават необходимата предпоставка за постигане на поставената цел, която ще допринесе за повишаване качеството на управление на местно ниво в България.

Основната изследователска теза в дисертационния труд е, че чрез изследване на приложимостта на иновативни подходи в местното самоуправление е възможно да се открият мерки за усъвършенстване на дейността на общините, чрез извеждането на проблемите свързани с програмирането, финансирането и развитието на публичния сектор и възможностите за извеждането му като национален приоритет. Това налага основната теза да е съпътствана със следните хипотези:

Хипотеза 1: Проблемите (финансови, административни, инфраструктурни, управленски и др.), стоящи пред общините в България произтичат както от външната среда, в която функционират, така и от организационните и управленските им характеристики.

Развитието на инфраструктурата оказва влияние върху развитието на отделните териториални общности. Икономически активните лица опериращи върху отделните териториални общности имат проблеми, свързани с ефективното вграждане в публично управление и използване на устойчиви механизми за административно обслужване. Налице е статистически значима връзка между организационната форма и проблемите, които имат общините и участниците в регионалната икономика.

Хипотеза 2: Степента на развитие на общините и ефективността от предоставяните от тях услуги зависи от техния натрупан опит и подобрен капацитет, както и наложените изисквания за управление на финансовите средства от ЕС.

За потвърждаване или отхвърляне на тази хипотеза се поставя въпросът, дали има съществена разлика в степента на изпълнение на наложените изисквания при различните организационни форми. В този аспект може да се търси връзка между осъществените инвестиции, използваните кредити, реализирана продукция и натрупан опит. В тази посока е необходимо да се провери увеличава ли се нивото на предоставени средства и променя ли се организационната структура на общините в посока по-добра ефективност относно предоставяне на по-устойчиво и интегрирано управление.

МЕТОДИ НА ИЗСЛЕДВАНЕ

Основата на научното изследване е специфичният изследователски подход, чиято реализация е основана на единството на анализа и синтеза, дедукцията и индукцията. За постигането на поставените изследователски задачи са приложени системния, интегрирания и холистичния подход, традиционните методи като сравнителния и историческия, индукция и дедукция, анализа, синтеза и оценяването на информацията, метода на групировката, наблюдението, анкетата и интервюто. Използвани са методите на сравнителния и историческия анализ, количествени и статистически методи за анализ. Методологическата рамка почива на пространствения подход на три нива – макрониво, мезониво и микрониво. Методите, които се прилагат в дисертационния труд са съобразени с комплексния характер на предмета и обекта на изследване. В процеса на осъществяване на целта и задачите на дисертационното изследване се използват аналитичният, сравнителният, дедуктивният и индуктивният метод, по отношение на теорията и

практиката в областта на значението на общините в България като концепции, подходи, равнища в икономическите модели на развитие и тяхното структуриране като системни връзки. Наред с това в проучването се използват както методът на теоретичния анализ, така и моделирането. Емпиричните проучвания за целите на дисертационния труд обхващат дълбочинни интервюта и анкетно проучване.

МЯСТО И ФОКУС НА ИЗСЛЕДВАНЕ

Изследването е базирано върху протичащите процеси на местно управленско ниво и оценка на въздействието на тези процеси върху развитието на селищата и населението в тях. Фокусът обхваща институционалната оценка и ефектите от прилагането на местното управление в общините в България в теоретичен, аналитичен и практико-приложен план чрез примера на община Червен бряг и ролята ѝ на местно, регионално и национално ниво. Дисертационният труд се фокусира върху периода от 2011 до 2019 г., като последните данни за протичащите процеси и статистически данни са до 2018 г. Изследва се динамиката на основните показатели за развитие на общините в България и се посочва моделът на развитие на община Червен бряг - една от преобладаващите общини в страната, с население между 20-40 хиляди души. На основа богата информация се оценяват ефектите на приложените мерки от програмите за развитие на местните общности, както и разглеждане на структурни въпроси за териториалното и местно управление, както и виждане за развиващите се процеси на местно ниво. За нуждите на дисертационния труд са взети резултати от анкетно проучване, базирано на общ въпросник и даващо обща снимка на протичащите промени и оценка на публичното управление на ниво общини в страната. Водещ принцип при изследването е институционалният подход, както и подходите и равнищата на реализация на управленски модел на местно ниво.

ОГРАНИЧЕНИЯ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Научноизследователската работа разглежда единствено системите за управление и контрол на ниво общини и значението на публичния сектор в тях. Подходът към на общините в България като концепции, подходи, равнища налага да се ограничи кръгът на изследване върху една община от така наречените общини с население до 40 хиляди души, каквито са близо 217 от общо 265 общини. Това ще ни позволи чрез големината на общината и нейния характер да изведем закономерности за сродни общини и близки проблеми. Изведените проблеми свързани с община Червен бряг са именно от това естество и това ни дава да заложим фокуса върху нейното развитие и роля на местното самоуправление. Това ще ни даде възможност за цялостна структурна и комплексна оценка. На практика чрез общините в България като концепции, подходи, равнища, се постигат резултати, които имат своя ефект върху регионалното развитие, но оценката на състоянието на общините в страна, както и създадените практики налагат да се формулират съответните изводи и констатации. Така, за да можем да обобщим ефекта от управлението на общините, трябва да изведем само онези ефекти, които имат съществено значение за подкрепа на развитието на общините в България поради своята функционална значимост и синергетичен ефект или оказват негативно влияние върху развитието на човешкия капитал в тях.

АПРОБАЦИЯ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Дискутираните проблеми в дисертационния труд са обсъждани в катедра „Регионално развитие“ на работни срещи и научни конференции с представители на държавни институции, местната власт, представители на икономическите и социални партньори и на браншови организации, експерти в областта на публичните политики, мениджмънта и административната реформа.

Основните информационни източници, които са използвани при разработването на труда, са българска и чуждоезична научна литература, нормативни актове на българското и европейското законодателство, стратегически и програмни документи, интернет адреси със специализирана информация от национални и международни институции. Основните източници на данните, използвани за емпиричните анализи, са информационната система ИСУН 2020, статистически данни, както и стратегически и нормативни документи.

II. ОБЕМ И СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационният труд се състои от увод, три глави, заключение, библиография и приложение. Подробната структура на дисертационния труд изглежда по следния начин:

Глава 1. ПОДХОДИ КЪМ УПРАВЛЕНИЕТО НА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ И МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ.

- 1.1. Развитие на формите и моделите на местно самоуправление в страните от Европейския съюз
- 1.2. Формиране и структуриране на местното самоуправление и местната администрация в България
- 1.3. Принципи и характер административно-териториалните реформи и влияние върху социалните промени в България
- 1.4. Теоретични модели за измерване на системите за управление на общините

Глава 2. ОЦЕНКА И АНАЛИЗ НА СИСТЕМАТА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩИНИТЕ В БЪЛГАРИЯ.

- 2.1. Същност и особености органите за местно самоуправление в България
- 2.2. Оценка и анализ на ефективното управление на публичните финанси в общините.
- 2.3. Анализ и оценка на функционалността на местното управление в община Червен бряг
- 2.4. Роля на мениджърските решения за управление и усъвършенстване на качеството на организация и на обслужване в община Червен бряг

Глава 3. НАСОКИ ЗА ПОВИШАВАНЕ ЕФЕКТИВНОСТТА НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ОБЩИНА ЧЕРВЕН БРЯГ ЧРЕЗ РЕАЛИЗАЦИЯТА НА УСТОЙЧИВИ РЕГИОНАЛНИ ПОЛИТИКИ

- 3.1. Необходимост от адаптиране на местната власт към институционално обслужване, подобряване на бизнес средата и услугите
- 3.2. Моделиране на местното икономическа развитие чрез прилагането на интегрирания план за възстановяване и развитие на община Червен бряг
- 3.3. Подобряване на местното самоуправление и регионалното развитие чрез сдружаването на бизнес и местната власт, както и структуриране на местни инициативни групи и сдружения
- 3.4. Подобряване на административната ефективност в Община Червен бряг чрез изграждането на зелена система и устойчива екологична политика

III. ОСНОВНО СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

УВОД

Във въведението се обосновават актуалността на избрана тема и мотивите за нейното разработване. Дефинират се предметът и обектът на изследването, определят се научната цел и задачите, формулират се изследователската теза, възприетата методология и ограниченията на анализа. Важен аспект е прилагането на правилна териториална интеграция на местата, където живеят гражданите. По такъв начин ще допринесем за Европа на културната, социална, екологична и икономическа стабилност. Особено важно е новите държави-членки да се интегрират по-добре в политиката за развиване на полицентрична структура на населените места. С това се цели повишаване на териториалната солидарност, необходима за осигуряване на по-добри условия на живот с равни възможности, съобразени със специфичния регионален и местен потенциал, независимо от това къде живеят те – в центъра на Европа или в периферията. На практика програмите за подобряване на публичното управление и техните специфични инструменти, свързани с плащанията, са същността и философията на прилагането и въздействието върху подобряване на местното самоуправление. Дискусиите за ефекта от прилагането им са значителни на брой и често мненията за ефективността им са силно противоположни. В настоящето изследване се разглежда тенденции в управлението на общините в България като концепции, подходи, равнища и нейната ефективност в подготвителния период и реалното членство в Европейския съюз. Представен е моделът на изследване с акцент на протичащите процеси и фокус на жизнеността на управлението на общините в България, необходимостта им от подкрепа в концептуалните им стратегически процеси и явления. На базата на тези особености се извежда на преден план и от практическа част в изследването чрез разглеждането на община от среден тип. Уводната част определя и необходимостта дисертационното изследване на състоянието и промените, които настъпват в броя, размера, структурата управлението на общините в България в регионален разрез и локално равнище.

Глава 1. ПОДХОДИ КЪМ УПРАВЛЕНИЕТО НА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ И МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ.

1.1 Развитие на формите и моделите на местно самоуправление и основните източници на приходи в рамките на Европа

В първия параграф на първа глава се представят аналитичните рамки на част от моделите на местно самоуправление като феномен със собствена специфика. Разгледани са процесите през призмата на местното управление, като фактор за социално и икономическо развитие на локалните териториални системи, включващи общините и прилежащото им население. Извежда се закономерността, свързана с фокус върху местното самоуправление в зависимост от приетия модел на държавно управление и държавни структури. Западната практика абсолютно доказва, че оптимизираните модели на местно самоуправление са възможност да се пристъпи към разрешаване на наболели проблеми, свързани с най-значимите териториални различия. Разглежда се стартиралата в последните тридесет години на миналия век реформа в публичната администрация на държавите-членки на Европейския съюз, която ясно очертава основните цели, а именно да

се повиши ефективността на национално-административните модели, като се поставят по-високи изисквания към качеството на тяхната дейност и се акцентира върху нови форми на местното самоуправление. Европейският модел за развитие на държавите извежда на преден план ролята на публичния сектор, как да се разходват средствата и основно паричните ресурси от местната власт, която е най-близо до хората, защото тя по-лесно се контролира и познава по-добре техните проблеми. Административните системи на държавите-членки в Европейския съюз се изграждат на база актове, които съдържат общи принципи, например от “Европейската концепция за пространствено развитие”, от която произтичат и основните принципи за регионалното развитие съдържащи се в „Ръководни принципи за устойчиво териториално развитие на Европейския континент”. В тях се посочват основните цели на териториално-устройственото планиране:

1. Насърчаване на балансирано социално-икономическо развитие на регионите и намаляване стремежа към миграция на големи разстояния;
2. Насърчаване на качествено развитие на територията и подобряване качеството на живот;
3. Създаването на дългосрочна финансова ефективност чрез съответното териториално устройствено планиране;
4. Координация на секторните политики със значими въздействия върху територията.

Посочените особености е необходимо да са в унисон с принципите на Европейската харта за териториално-устройствено планиране, по-известна като хартата от Торемолинос от 1983г. Европейската харта за местното самоуправление се простира върху четири главни области, които като илюстрация на теорията за взаимоподчиненост могат в различна степен да бъдат предмет на влияние, ограничаване или дори отричане¹. Важно значение имат също Договорът за ЕС и Договорът от Ница (2000 г.), регламентиращи приоритетната роля на нормативния акт и принципите на прозрачност, ефикасност и ефективност в административната дейност на всяка от държавите членки на Европейския съюз. Те формират принципите на местното управление, основаващо се на четири области. Първата се простира в сферата на политическата автономия на местно ниво. Втората област, като естествена последица от политическата автономия, е законодателната автономия. Третата се отнася до административната автономия на локалните общности. Вече бе споменато, че местното самоуправление е несъвместимо с йерархични системи на надзор, които централизираното управление би могло да има при връзката си с местните власти в някои страни. Четвъртата област касае финансовата автономия. За да може да съществува истинска местна автономия с нейните принципи за самоуправление, тя трябва да има необходимата финансова автономия.

1.2 Формиране и структуриране на местното самоуправление и местната администрация в България

Българското местно управление има сериозна традиция. Приема се, че съвременното начало е възприето още от Учредителното събрание, което изработва Търновската

¹ Конференцията в Рим през 1984г. стига до идеята, че хартата е подходяща форма, под която се развиват принципите на местното самоуправление. Министрите приемат текста и тя е одобрена като официален документ. От 15.10.1985г. тя е открита за подписване и присъединяване на по-голяма част от държавите от съвета на Европа.

конституцията, където в Чл. 3 се постановява: „Територията административно се дели на окръжия, околии и общини. Особен закон ще се изработи за наредбата на това административно деление върху началата на самоуправление на общините.”². Важно е да се отбележи, че традиция в самоуправлението има и в българските общности преди 1878 г., но те нямат нужната институционална среда и устойчивост. В тази посока на изследване на проблема се дефинира проблема с понятието „местна власт“. Според тази визия за настоящето изследване приемаме, че местната власт представлява възможност да се налагат определени решения, приети по установен ред от някакъв орган, които имат задължителен характер в рамките на териториалната общност за отделни граждани, за групи от граждани или за цялото население на района, общината, областта и др. В тази част на изследването се дефинират понятието местната власт, чрез нейната организационна и функционална дейност и на понятието местно самоуправление. Последното е изходен пункт за определяне механизмите чрез които местните власти постигат и осъществяват взаимодействие в съвременните демократични системи. Приема се, че една модерна демократична държава е необходимо да функционира, без да е точно дефинирано понятието за местно самоуправление и определена ролята му в организацията на локалните структури. Трябва да се подчертае, че самоуправлението, е възможно да бъде приложено само в демократична политическа рамка, защото в противен случай неговите параметри не могат да бъдат зададени. Местната власт разглежда отношенията в териториалните общности, за които законът определя, че са с регионално значение, като обект на нормативно установено властническо въздействие, от което следва подчинение при отношенията между различни субекти. Съществуват и структури на държавната администрация, които осъществяват своята дейност на територията на населените места³. Затова в дисертационният труд приемаме, че децентрализирането е процес на преразпределение или разпръскване на правомощия или функции, концентрирани на централно място или в централен орган. Противоположният процес се нарича центриране (или "концентрация"). Тъй като има малко случаи, при които първоначалното състояние е абсолютно центрирано, състоянието на децентрализация винаги е свързано с друга ситуация. В тази посока можем да приемем, че ще оптимизиране на процеса, като изведем работно понятие за децентрализацията. Така приемаме, че децентрализацията е процес на прехвърляне на правомощия и ресурси за тяхното упражняване от по-високо към по-ниски равнища на публичното управление⁴. Това разбира се освобождава държавата до известна степен в носенето на отговорност пред гражданите за качеството и ефективността на услугите, които се предоставят и начина, по който се решават проблемите в дадена област. Правото на държавата е да създава общите стандарти и законовите гаранции за справедливост и равнопоставеност между различните общини при осъществяването на тези функционални отговорности. За разлика от децентрализацията обаче, деконцентрацията няма връзка с отношенията между държавната и местната власт, защото това са създадените от държавата места (в общините или в областите) органи и поделения на държавната администрация с цел по-ефективното изпълнение на държавните функции. Деконцентрираните поделения на държавната власт действат в строго субординирана административно-управленска йерархия и се подчиняват на решенията и инструкциите на

² Виж. Генов, Г. Самоуправлението у нас. Списание „Общинска автономия”, книжка 2/ май 1928 г

³ Трайков Т., КИ. Naydenov - Educational structure and employment of population in Bulgaria -general and regional issues, 2nd International Scientific Conference Geobalcanica 2016, 10-12 June, Skopje, Republic of Macedonia

⁴ Виж. Диаз Херман Кореа (1998:), „Основни термини и понятия в областта на децентрализацията“ стр. 6-7

централната власт. Деконцентрацията представлява организационна техника, състояща се в предаването на важни права по приемането на решения на представители на централната власт, поставени начело на административно – териториални структури.

1.3 Принципи и характер административно-териториалните реформи и влияние върху управлението на териториалните общности в България

В тази част от изследването се акцентира върху нивото на реформи. На практика териториалните реформи са основната форма за влияние на гражданите върху управлението на общината в лицето на местните избори. На тях всички дават своя вот за онези местни политици, чиито програми за развитие на общината се доближават най-много до техните желания и интереси. В нашите условия е въведена система на изборност на кметовете на населени места повече от 250 души и общинските съветници към общините. Това става с практическото приложение на ЗМСМА, ЗАТУРБ, както и на Закона за местните избори /ЗМИ/. Чрез това законодателства се създават условия за формиране на общински изборни органи и укрепване на общинското ниво на самоуправление, което пък постави цялостната система на общинско е и самоуправление. На практика чрез изградения модел общините в България са призвани да реализират регионалната политика. Това налага необходимостта да определим параметрите на регионалните политики.

На първо място основна цел на регионалната политика е да се създадат механизми за равномерно развитие на различните региони, като правомощия за това имат както националните, така и местните власти. За да се постигнат подобрения на икономическата и социалната политика в общините, би трябвало да се предприемат редица *мерки*, свързани с промени както в законодателството, така и в организацията на държавните институции.

Вторият аспект на регионалната политика е да се създадат надеждни механизми за генериране на финансови ресурси на местно ниво, които да провеждат политиките за регионално развитие. Този модел в нашите условия се провежда чрез наложен частичен модел на фискална децентрализация. Все още е запазена силната роля на изпълнителната власт по отношение на определяне на финансовите ресурси към общините.

Приема се, че в течение на годините това е една от основните причини отделните общини да се конкурират помежду си, вместо да си сътрудничат за осъществяването на съвместни проекти. На практика системата за определяне на бюджетните трансфери е фокусира на единствено върху отделната община и не отчита възможността за финансиране на проекти и инициативи на групи от общини.

Третият аспект е поведението на местният бизнес и ролята му в регионалната икономика. На практика трябва да очертаем, че регионалното стопанство винаги е специфично за дадена територия като обхват, специализация, секторна структура и потенциал за развитие в перспектива.

1.4. Теоретични модели за измерване на системите за управление на общините

За да се онагледят протичащите промени в местното управление е важно да се оцени и анализира. Опитът в ЕС показва, че за да има една самоуправляваща се общност капацитет за предоставяне на минимални услуги за населението, тя трябва да наброява

най-малко 5000 жители. България е много близко до този критерий, с минимално изискване за населението на една община от 4000 души. Практиката на останалите страни от Централна и Източна Европа е доста разнообразна и варира от 5000 души минимална за община в Полша до 200 души - в Чехия. Общото впечатление обаче е, че в повечето страни от региона единиците за местно самоуправление са прекалено раздробени и неизбежно предстои процес на консолидация. Това се вижда също като сравним средния брой население на една единица на местно управление. В България в една община живеят средно 30 000 души, в Полша - 16 000 души, в Унгария - 3 300 души, а в Чешката република - едва 1 700 души. В Унгария 54 на сто от общините са с население под 1 000 души, а в Чешката република – 80 на сто. Средната площ на една община в Чешката република е едва 13 кв. км⁵. Като правило ангажимент на местните власти е да предоставят комуналните услуги на населението. Основните между тях са поддържането на пътната мрежа в населеното място, осветлението, битовото отопление, водоснабдяването, канализацията, озеленяването, благоустройството, поддържането на гробищните паркове. Повечето от тези функции в България са действително изцяло под управлението на местните власти. Делегираните правомощия са една от най-конфликтни точки в организацията на местното самоуправление.

Чувствителните проблеми в тази сфера са много - конфликт на интереси между централната и местната власт, недостатъчен административен капацитет в някои от общините, несъответствие между размера на общината и размера на съответните институции, като болници, училища и т.н. До голяма степен проблемите се състоят в това, че на местната власт се прехвърлят отговорности, без да може тя да ги осъществява нормално - най-често поради липса на финанси или на административен капацитет и познания. Това поражда недоволство на местно равнище, тъй като общините основателно не желаят да носят отговорност за тези важни функции, без да имат реалните лостове за тяхното изпълнение. Наред с хоризонталните връзки общините в България (като част от устройството на държавата) имат и отношения с възходящи и низходящи структури. Възходящите връзки на практика са с различните органи на изпълнителната власт. В България съществува само едно равнище на местно самоуправление - това са общините.

Моделите на местно самоуправление в Европа се базират на децентрализацията, като тенденцията е да се измества вниманието от развитието на местното самоуправление на общинско ниво и да се постави акцент върху регионализацията. Основната теза е, че чрез интегрирането на няколко административни района, биха се акумулирали повече ресурси и би се осъществило по-балансирано представителство на политическите сили. Като изводи от първа глава може да подчертаем, че местното управление е важна част от публичното управление и респективно влияе върху националната сигурност. Създаването на добри условия за бизнес е в основата на прогреса на всяка държава. Осигуряването на силно местно управление е пряко свързано с човешкия фактор. Въпреки бързото развитие на техниката и технологиите, все още главен участник в икономическите процеси е човекът. Той стои зад създаването и управлението. Той е този, който може да ги използва както за развитие на икономиката на държавата, така и за разрушаването ѝ.

⁵ Swianiewicz P., Size of Local Government. Local Democracy and Efficiency in Local Services' Delivery in Central and Eastern Europe, report, Local Government Initiative, 2001

Глава 2. ОЦЕНКА И АНАЛИЗ НА СИСТЕМАТА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩИНИТЕ В БЪЛГАРИЯ.

2.1 Същност и особености органите за местно самоуправление в България

Първият параграф на втора глава е посветен на анализ на по отношение дефинирането, историята и развитието на конституционна уредба в Република България, която определя общината като основна административно-териториална единица. В общината на практика се осъществява местното самоуправление, при участие на гражданите в него както чрез избрани от тях органи на местно самоуправление, така и непосредствено чрез референдум и общо събрание на населението. Разглежда се териториалния модел базиран на съгласно Закона за административно-териториалното устройство на Република България (ЗАТУРБ), който определя областите и общините като административно-териториални единици.

Направен е анализ на границите на общините, които се определят след допитване до населението и съответно имат своята историческа логика. Допуска се, че в съответствие с нашите положителни традиции и при отчитането на тенденциите в страните с пазарна икономика основната власт, свързана с функционирането на отделната териториална единица, е местната власт. Съгласно нашето законодателство местното самоуправление в България се опира на общинските власти. Така оценката и анализът целесъобразно териториално устройство на страната се основава на два типа самоуправляващи се общности – общини и икономически активните лица в тях. Всяко едно от тези нива се характеризира със собствена сфера на дейност, свой орган на управление и администрация. На практика двата вида териториални общности се формират като равностойни, но с различен обхват като независимо функциониращи и йерархично неподчинени форми на самоуправление. На практика ние, ще разгледаме фундамента на местното самоуправление през призмата на наслагащите се традиции, които имат дългосрочна традиция.⁶

В по-ново време е важно да очертаем кръга на “административно-териториално устройство (АТУ)”, което не означава просто промяна в досегашната терминология, а показва дълбока промяна в отношението на законодателя към регулиране на процесите в тази област. Наследеният от миналото термин “административно-териториално деление” характеризираше процеса като моментна даденост по времето, когато нормативната уредба предполагаше всички видове административно-териториални структури да се налагат “отгоре”, с еднократно, често пъти субективно и силово решение. Сега понятието АТУ включва не само делението на територията като моментна даденост, но и съзнателно провеждания и непрекъснато протичащ процес на административно-териториалните промени, извършващи се съобразно волята на населението и в съответствие с държавните интереси.⁷

Общината има два органа на управление – общинският съвет и кметът. **Общинският съвет е органът на местното самоуправление в общината.** Той определя политиката за изграждане и развитие на общината, решава местните проблеми, които не са от ключителна компетентност на други органи, изпълнява и други задачи, възложени му от централната власт. Общинският съвет приема най-важните за общината решения -

⁶ Виж. Чавдарова, ГС. Ковачев, Хр. Станев, Административно-териториална реформа – реалност и бъдеще, София, 1995,

⁷ Виж. Ковачев, С. Административно териториално устройство на Р. България. 2001г. МРРБ.

стратегии, планове, програми, общия план за устройство на територията, общинския бюджет, Наредбата за управлението и разпореждането с общинската собственост, числеността и структурата на общинската администрация и други.

Общинският съвет е колективен орган – състои се от общински съветници, избрани пряко от населението. От своя състав той избира председател, който организира дейността на съвета и го представлява пред други институции или организации, без да има властнически правомощия. Вътрешни помощни органи са постоянните и временните комисии. Те се формират от общинския съвет и го подпомагат в осъществяване на неговите правомощия в различни сфери на дейност. За своята организация и дейност общинският съвет приема правилник. С него се определя вътрешната структура и функционирането на общинския съвет и неговите комисии, както и взаимодействието му с общинската администрация. Основната форма на дейност на общинския съвет са заседанията. Те се свикват от председателя по негова инициатива, по искане на една трета от общинските съветници, по искане на една пета от избирателите на общината, по искане на областния управител. Общинският съвет заседава не по-малко от шест пъти годишно. При осъществяване на своите правомощия общинският съвет приема правилници, наредби, решения и инструкции по въпроси от местно значение, които се изпращат на областния управител и на кмета на общината в седемдневен срок. Решенията се приемат с предвиденото в ЗМСМА мнозинство. Актовете, които приема общинският съвет, се довеждат до знанието на населението чрез средствата за масово осведомяване или чрез интернет.

Съветниците поддържат връзка със своите избиратели през целия мандат и се отчитат пред тях за дейността си. Предвидена е правна възможност за предсрочно прекратяване пълномощията на общински съветник, който без уважителни причини не участва в работата на съвета в три поредни заседания, или общо в пет заседания през годината. Важно е да се знае, че общинският съветник не може да бъде уволняван от постоянната му работа по време на мандата.

Кметът на общината е орган на изпълнителната власт в общината. Той се избира пряко от населението за срок от четири години. Пълномощията му възникват от полагането на предвидената в закона клетва. Пълномощията могат да бъдат прекратени предсрочно по ред и при условия, уредени в закона. При изпълнение на правомощията си кметът се подпомага от заместник-кметове.

Кметът осъществява изпълнителната власт и ръководи дейността на общинската администрация. Дейността на кмета по реализиране на правомощията му най-общо може да бъде обособена в две направления. Първото е в изпълнение на решенията на общинския съвет, а второто е в изпълнение на задълженията, които са му възложени със закон или с актове на Министерския съвет. Най-малко два пъти в годината кметът се отчита пред общинския съвет за изпълнението на актовете на съвета. Кметът на общината може да възлага изпълнението на свои функции на кметовете на райони и кметства.

2.2 Оценка и анализ на ефективното управление на публичните финанси в общините

Във втори параграф е посветен на измерването на ефективността на публичното управление. Разглеждат се процесите с процеса на управление, разходване и събиране на финансови ресурси за управлението на общините. Изведена е ролята на общината да

предоставя добри условия за живот и бизнес на населението, а разходите за постигането на тези цели да са ефективни. Наложеният стил на публично управление в България се базира на балансиран общинските бюджети и тяхната устойчивост в средносрочен план в рамките на 3-5 г. За постигането и още повече за поддържането на балансиран бюджет, трябва много политическа воля, което е дефинирано като проблем в местната власт през последните години. Оценката и анализът показват, че общините се нуждаят от повече дисциплинираност и спазване на правила почиващи на философията на местното управление. Такива правила има в България на национално ниво, а в други страни съществуват и на местно и не става въпрос за експериментиране или екзотика. Едно решение може да представлява въвеждане на общински фискален пакт, по подобие на приетият такъв на европейско ниво, включващ фискални цели и санкции за неизпълнението им. Анализът показва, че общините могат да се задължат да имат балансиран бюджет в рамките на три години и да не превишават определено ниво на дълга си. Това обаче не е достатъчно, защото има сериозна разлика между поемането на ангажименти и изпълнението им. Затова са нужни санкции, като не е нужно те да са финансови или административни, достатъчно е Министерството на финансите да не финансира общинските дефицити. Ако общината стигне до неплатежоспособност, министерството назначава синдик, под чието наблюдение се реструктурират вземанията, продават се активи, правят се непопулярни икономии, за да се обслужат дълговете. А за да не стигнат до фалит, общините могат да трупат излишъците от добрите години във фонд, който може да се използва през лошите години.

В дисертационния труд приемаме схващането, че обществените потребности са в основата на държавните разходи и тъй като те имат историческа обосновааност и постоянно се увеличават, това води до непрекъснат ръст на държавните разходи. В условията на децентрализирана икономика се забелязва едно реструктуриране на държавните разходи. Това се изразява във факта, че фирмите сами трябва да осигуряват средства за икономиката, а съгласно либералният принцип държавата трябва все по-малко да се ангажира с развитието на производството и акцентът да падне върху социалната политика, като вътре в социалната политика най-голям дял заемат разходи за образование и здравеопазване. От друга страна анализът показва, че съществува тенденция държавните разходи да нарастват в дългосрочен план. Ето защо ефективното им използване в публичния сектор е много отговорен проблем. Разходните програми в публичното стопанство, за разлика от тези в частното, влияят на много по-голяма група от хора. Държавните разходи за управление включват издръжката на държавната власт и управление. Тя е законодателна, изпълнителна и съдебна, както на местно, така и на централно равнище. Тук са както изборните длъжности, така и назначените⁸. От друга страна бюджетната система на държавата има вертикална структура. Нейните финансови звена и органи са на две равнища: национално и регионално. Водещо място заема централното правителство, което поема функциите по цялостната организация за предлагането на публични блага. На второ място са местните органи на властта. Основен източник на местните финанси е разпределението и преразпределението на дохода създаден на територията на даден регион. Един от основните проблеми на местната власт е финансирането, поради факта, че именно от него зависи степента на самостоятелност и относителната независимост при управлението на локалните общности. Ето защо

⁸ The Study on the Future Role and Development of the Public Administration (Проучване на бъдещата роля и развитие на публичната администрация), Рига, 2015 г.

запознаването със системата по която се формира бюджета на местните власти е важен момент от изследването, от който би могло да се направи извода, доколко законово определената самостоятелност на местните и регионални власти в Европа е финансово гарантирана в национален мащаб.

2.3. Анализ и оценка на функционалността на местното управление в община Червен бряг

В третия параграф на втора глава се извежда пространствена характеристика на общината като териториална единица. Основният пространствен и териториален подход ни дава основание на изведем социално-икономическите закономерности и процеси, свързани с потребността от специфично държавно управление. Приемайки, че общинската политика е набор от принципи, въз основа на които се управлява общината и/или отделна сфера (сектор) на обществените отношения на местно ниво чрез определяне на цели и изпълнението на конкретни действия за тяхното постигане. Това налага анализът да се насочи върху разработването на политики за местно развитие. Формирането на местната политика е процес, при който въз основа на анализ на състоянието на средата, се определят параметрите на желаното състояние (в дългосрочен, средносрочен и краткосрочен план) и целите на планираните действия. Разработването на политики включва изследване и оценка на различни алтернативни решения (сценарии). Постигането на местните приоритети изисква наличие на силен управленски и координационен капацитет при формулирането и изпълнението на публичните политики. Процесът на разработване на политики има цикличен характер и се състои в периодично актуализиране на целите в зависимост от динамиката на обществените отношения, икономическите условия и постигнатите от прилагането на тези политиките резултати. **Отговорностите на общината се свеждат до три основни функции:**

- **предоставяне на услуги:** ролята на общината за предоставяне на услуги е най-традиционната. Тази функция включва дейности - като например събиране и извозване на смет, административни функции, поддържане на улици и паркове и др.
- **регулиране:** това втората основна роля. Когато съществуват разнообразни интереси, общината трябва да регулира действията на останалите в полза на всички граждани.
- **катализиране:** последната роля е най-активната роля на общината. Уникалната позиция на общинската управа и дава възможност да поеме отговорността за напредъка на общината и създаване на благоприятни условия за развитие.

Община Червен бряг е разположена в Дунавската равнина. Тя е втората по (територия/население) община в Плевенска област. Общинският център - гр. Червен бряг е гара на ж.п. линията София-Варна и начална гара на теснолинейните ж.п. линии за Оряхово и Златна Панега.

Фиг. 1. Карта на община Червен бряг



Източник: МРРБ, община Червен бряг

През Община Червен бряг преминава път от републиканската пътна мрежа – Е83, свързващ столицата на Румъния – Букурещ, със столицата на България – София. Община Червен бряг граничи със следните общини: на юг – Луковит, на изток – Долни Дъбник, на север – Искър и Кнежа и на запад – Бяла Слатина и Роман. Големината на общинската територия е 485 кв.км. По показател „площ на територията“ община Червен бряг попада в категорията на средните общини (с площ до 500кв.км.).

Община Червен бряг се състои от четиринадесет населени места, от които два града - Червен бряг и Койнаре и дванадесет села. Червен бряг е административен център на общината с население в края на 2013 година от 12309 души или 46% от населението в общината. Град Койнаре е с население 3540 души. Селата са 12: с.Бресте, с.Горник, с.Глава, с.Девенци, с.Лепица, с.Радомирци, с.Ракита, с.Реселец, с.Рупци, с.Сухаче, с.Телиш, с.Чомаковци. Най-голямото село е с.Радомирци и наброява 1499 души, а най-малкото е село Бресте с 421 души население. Град Червен бряг е административен, социален и икономически център на общината. Средният показател за гъстотата на селищна мрежа е 2,9 сел./кв.км, което е по-ниско от средното за страната 4,8 сел./кв.км. Броят на населението на Община Червен бряг е 26708 души (по данни от преброяването през 2013 г.). По показателя „брой на населението“ община Червен бряг попада в категорията на малките общини в България (с население от 10 до 30 хил. души). Гъстотата на обитаване в Община Червен бряг е 55д/кв.км. Икономическата активност на

населението на общината е 43%, а по отношение на безработицата е 27% (при 17% за областта и 19% за града). С водещи икономически функции в Община Червен бряг е вторичният сектор, допълван от обслужването, което я определя като община с промишлено-обслужващи функции.

Табл. 1. Списък на населените места в община Червен бряг - население и площ на землищата им

номер	Населено място	Население	Площ на землището km ²
1	Град Червен бряг	12 822 души	40,760
2	Град Койнаре	3706 души	81,574
3	с. Бресте	408 души	25,471
4	с. Глава	1290 души	21,230
5	с. Горник	1064 души	23,729
6	с. Девенци	654 души	27,276
7	с. Лепица	453 души	17,907
8	с. Радомирци	1533 души	41,166
9	с. Ракита	876 души	52,722
10	с. Реселец	1028 души	32,598
11	с. Рупци	1173 души	20,048
12	с. Сухаче	684 души	26,787
13	с. Телиш	1032 души	44,059
14	с. Чомаковци	1133 души	30,455

Източник: НСИ и община Червен бряг

Водещи отрасли в промишлеността на територията на Община Червен бряг са в областта на военната промишленост, машиностроенето, трикотажната индустрия и хранително-вкусовата промишленост. Въпреки че структурата на промишлеността, с изключение на дървопреработващия сектор, е съхранена, общата икономическа криза в страната, през последните години, се е отразила неблагоприятно върху състоянието на промишлеността: непълно и недостатъчно ефективно използване на производствените мощности, ограничени производствени възможности, остаряла техника и технологии, недостатъчни инвестиционни възможности, неефективен следприватизационен контрол, недостатъчна осигуреност с пазари, недостатъчно развита и поддържана инфраструктура и др. Селското и горското стопанство в Община Червен бряг се развиват благодарение на благоприятните природни и климатични условия. Общината разполага с 485 785 дка земеделска земя, от които 259 460 дка обработваема, 16 567 дка трайни насаждения и

66 948 дка горски фонд. Земеделските земи се обработват от 12 земеделски кооперации, 3 частни сдружения, 18 арендатори и от частни стопани. Всички населени места са електрифицирани. Изградените трансформаторни постове за битови, стопански и обществени нужди. Като цяло електроразпределителната система е реконструирана и поддържана на добро равнище с повишени механични и електрически параметри. Далекосъобщителната мрежа в община Червен бряг обхваща почти всички населени места чрез изградените селищни телефонни мрежи от конвенционален тип. Много добре е развита съобщителната мрежа в Червен бряг и в по-големите села на общината.

Географското разположение на община Червен бряг съдейства за доброто ѝ включване в националната транспортна мрежа. Отстоянието на общината от столицата е около 110 км, от които около 80 км са част от магистрала “Хемус”. През територията минават няколко третокласни и четвъртокласни пътища, с помощта на които Общината има добре изградена комуникационна инфраструктура. Пространствената организация на пътната мрежа позволява сравнително удобен достъп на населението от отделните населени места до центъра, а от там и връзка с останалата част на областта и страната. Лошото състояние на пътната мрежа налага нейната рехабилитация. Град Червен бряг се намира на централната железопътна линия София – Варна. На територията на общината са развити и автобусни транспортни линии, които се обслужват от частни превозвачи. Автобусните линии включват в себе си - общинска, областна и републиканска транспортни схеми. в рамките на Община Червен бряг са обособени 13 защитени територии.

От най-голямо значение са мерките, предвидени в редица документи, като част от активната, подкрепяща политика на българската държава по отношение на пазара на труда и заетостта. Те ще са достъпни, както за стопански предприятия, така и за общини. Актуализираната Стратегия по заетостта на Република България 2013-2020, приета от правителството през октомври 2013 г. поставя специален акцент върху компенсиране на намалението по време на кризата и ограничаване на безработицата чрез насърчаване разкриването на нови работни места в средносрочен план. Отчита се същественото намаление на заетостта и увеличаване на безработицата по време на икономическата криза, особено сред неравнопоставените групи на пазара на труда и най-вече младежите, както и увеличаване на неактивните лица. Голям проблем е ниското образователно и квалификационно равнище на търсещите работа и ниската мобилност в условията на сегментиран пазар на труда.

Продължително безработните лица са една от групите, които са най-силно засегнати от кризисните процеси на пазара на труда и са застрашени от отпадане от пазара на труда и социално изключване. В рамките на национална програма „От социални помощи към осигуряване на заетост” се осигурява заетост и социална интеграция на продължително безработни лица, обект на месечно социално подпомагане. Предвиждат се промени в целевата група на Програмата, които ще дадат възможност за включване на по-широк кръг лица.

2.4. Роля на мениджърските решения за управление и усъвършенстване на качеството на организация и на административно обслужване в община Червен бряг

Третият параграф акцентира върху задачите и предварителните хипотези при измерването на ефективността на местното управление по отношение на публичното

управление. На практика Община Червен бряг е един от важните икономически центрове на област с административен център Плевен, заради наличието на силен селскостопански сектор, хранително-вкусова промишленост, производството на отбранителни съоръжения, мостови конструкции и скелета, мебели, трикотаж. Капитализацията на територията, изразена чрез размера на дълготрайните материални активи (ДМА) показва, че общината заема второ място сред общините в област Плевен.

Неблагоприятни са демографските характеристики, резултат от ниската раждаемост, повишената смъртност и преобладаващия брой на изселените лица. Общината е добре осигурена инфраструктурно. Тя е с лиценз за газифициране, част от газоразпределителен район „Мизия”. Община Червен бряг няма изградена ПСОВ. С потенциал за добив на енергия са реките в общината. Този потенциал е оценен от инвеститорите, които са изградили 4 малки ВЕЦ.

Администрациите на изпълнителната власт и другите организации и юридически лица, предоставящи публични услуги, поставят като приоритет в работата си удовлетвореността на обществото от действията им. Те осигуряват предоставянето на услуги по отзивчив, прозрачен и ефективен начин в контекста на по-широката реформа в държавната администрация. Финансовите средства за трансформацията на администрациите за работа по принципа ефективното публично управление като например прилагането на обслужването на “едно гише” и други реализирани управленски проекти в община Червен бряг не могат да бъдат изчислени, тъй като нивото на развитие на структурите е различно. В случая с община Червен бряг имаме успешен модел на функциониране. Той в голяма степен форматира два подхода, единият е към бизнеса, а другият е гражданите. Важно е да се отбележи, че в структурно отношение в община Червен бряг са обособени три производствени територии с обща площ 74,50 ха. Първата е на изток в периферията на гарда по протежението на главен път за гр.Плевен – III 3006. Тя попада извън урбанизираните граници на града, но има важно отношение при формирането на система труд. Втората е на северозапад по протежението на ж.п. ареала. Третата е на юг в периферията на града по протежението на пътя за гр.София – III 1031.

Наблюдават се и няколко дисперсни самостоятелни производствени територии – Искъртранспорт, по пътя за гр.Луковит, Месокомбинат в близост до автогарата и трета - на запад от ж.п линията в близост до териториите за спорт. Състоянието на производствените територии е лошо – неподдържани сгради, недостатъчна или в лошо състояние техническа и комуникационна инфраструктура, липса на благоустройство и обекти за търговско обслужване, спорт и рекреация, каквито се изисква да има в съвременната среда за труд. Социално-икономическите промени и новите потребности на средата за труд, довеждат до упадък на производствените зони в града. Липсата на провеждане на ефективни политики и мероприятия за обновяване на производствените територии влошава допълнително тяхното състояние и перспективи за развитие. Това в контекста на традициите на града е основна предпоставка за включване на производствените територии като основен потенциал на стратегията за развитие на град Червен бряг. Териториите за озеленяване в град Червен бряг могат да се разделят в следните направления – за озеленяване в урбанизираната територия, за санитарно – охранителна зона, за озеленяване с масивна растителност извън урбанизираната територия, за спорт и атракции и със специално предназначение (гробнищни паркове). Общата площ на териториите за озеленяване и спорт е 37,40 ха, от които 6,20 ха са за спорт.

Извънурбанизираните територии за озеленяване заемат северните, източните, южните части и част от западните части на града. Това са Бунджовица и Гърбовица, с разположена ловна база в тях, както и терените заключени между ж.п.линията, северозападната производствена зона и река Златна Панега. Те са залесени с висока растителност и оказват изключително благоприятно въздействие върху микроклиматичните условия в града, както и осигуряват възможност за реализиране на седмичен отход. Териториите за санитарно – охранителна зона за озеленяване са разположени в източната част по протежението на река Златна Панега между производствената зона и жилищните квартали, както и в северната част на града между ж.п.ареала и жилищните квартали.

В структурата на предприятията основна част заемат микропредприятията – над 92 % от общия брой предприятия във всяка от изследваните години, като промяната в техния брой през изследвания период е нарастване от 830 през 2013 г. на 843 през 2015 г. Броят на малките предприятия, които осигуряват заетост на 10 – 49 лица е 50 през 2015 г. В община Червен бряг те са 42,. Средните и големи предприятия, които осигуряват заетост на над 50 лица е общо 6, като 5 от тях са в община Червен бряг. Само едно предприятие от категория средно (50 – 249 заети лица) има на територията на община Искър и нито едно голямо предприятие. Най-голям е броят на предприятията в сектор Търговия – общо 386 през 2015 г., като броят им се запазва относително равен през трите години. На следващо място по брой са регистрираните в сектор селско и горско стопанство – общо 123 през 2015 г., като тенденцията при тези субекти е към намаляване на броя. 78 субекта развиват дейност в сектор хотелиерство и ресторантьорство, като този брой е леко увеличен в сравнение с началото на изследвания период (71 през 2013 г.). В сектор преработваща промишленост са регистрирани 76 предприятия, развиващи дейност през 2015 г., техният брой през 2013 г. е 72. По показателя брой заети лица, основно място заема секторът с преработваща промишленост. През 2015 г. секторът осигурява заетост на 44,2 % от заетите лица (общо 1 822 лица – 1699 в община Червен бряг и 123 в община Искър). На следващо място са заетите в сектор търговия – 25,6 % или общо 1055 лица през 2015 г. и заетите в областта на селското и горско стопанство – 11,1 % от заетите - 458 заети лица на територията на МИГ през 2015 г. Най-голям дял в разходите за придобиване на ДМА има селското стопанство – 43,35 % от общата стойност на показателя, следвано от индустрията с 22,6 % от РДМА в т.ч. преработвателната промишленост, която от общия дял на разходите за ДМА заема 21,8 % (6 870 хил.лв.) през 2015 г.

В настоящата част са идентифицирани конкретните нужди на територията и е направен анализ на необходимите мерки за развитие и оптимално оползотворяване на потенциала на Община Червен бряг. Тя е сред водещите общини в област Плевен в усвояването на средства от фондовете на Европейския съюз за двата програмни периода. Очертани са основните ефекти от европейското финансиране основно свързано със запълване на липсите в общинския бюджет за решаване на проблеми на локално ниво за които няма осигурено финансиране. Анализът и оценката на визията на общината показва, че проектите, с които се кандидатства за финансиране, са основно с публичен характер. На практика този тип финансиране допълва местните бюджети и задава един допълнителен ресурс, който позволява да се подпомага местният бизнес чрез реализацията на посочените мерки и европейски финансираня. За подготовката и реализацията на процеса на програмиране и управлението на средствата, както от бюджета, така и от еврофондовете ключова роля има капацитетът на местната администрация. На практика неговият потенциал е гарант за успешно, качествено и ефективно усвояване на фондовете.

Кандидатстването по проекти по различните Оперативни програми не е без значение, но е и важен резултатът – одобряване на финансиране, приключване на проектите, получаването и възстановяването на съответните суми на бенефициентите в установените срокове.

На практика местното управление показва, че то е призвано да създава условия за оптимално управление на територията. Необходимо е да се отбележи, че местното управление има многоаспектен характер, като фундаментът му се определя от качеството на професионалното управление (изискванията към ръководителя), управлението на междугруповите отношения (разрешаването на конфликти), организационната (в частност публична или корпоративната) култура, доверието в организацията, социалната защитеност на персонала и населението в условията на риск и създаване на условия за регионално развитие. В тази глава е използван SWOT анализът, чрез който са анализирани силните, слабите страни на местното управление, както и възможностите и заплахите, които могат да възникнат под влиянието на обкръжаващата я среда. От друга страна в голяма степен изводите са плод на позоваването на експертна оценка. Ефектът от изследването зависи в голяма степен от подбора на експертите. Поради това има специфични изисквания за извършването му. От броя на участващите експерти зависи нивото на надеждност, като теоретично може да се достигне всяко ниво на надеждност. В тази част са направени и изводи от резултатите на анкети, които обогатяват аналитичната част на изследването.

Глава 3. НАСОКИ ЗА ПОВИШАВАНЕ ЕФЕКТИВНОСТТА НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ОБЩИНА ЧЕРВЕН БРЯГ И ЧРЕЗ РЕАЛИЗАЦИЯ НА УСТОЙЧИВИ ПОЛИТИКИ.

3.1 Необходимост от адаптиране на местната власт към институционално обслужване, подобряване на бизнес средата и услугите

В трета глава се разглежда възможността на повишаване на ефективността на местното управление като се предлагат мерки за подобряването ѝ чрез механизми за въздействие върху човешкия фактор. В тази посока изследването се фокусира върху проблемите на община Червен Бряг.

Първият параграф от трета глава е посветен на ключови характеристики, които биха могли да изведат потребностите на общините в условията на членство на България в ЕС и да се осигурят условия за интегрирано развитие на общината. Друг важен приоритет е да се предложат ефективни мерки за подкрепа и развитие на промишленото производство в общината. Необходимо е да се привлекат инвестиции за осигуряване на качествена инфраструктура в промишлените зони на общината. В тази посока са необходими мерки за подкрепа на малки предприятия за техния растеж. Реализация на мерки за изграждане на липсващата инфраструктура за пречистване на отпадните води, както и да се инвентаризират възможностите за изграждане на индустриална зона. Чрез емпиричен и сравнителен анализ се анализират и систематизират промените, настъпили в образователната, възрастовата и структурата на общината, както и създадената институционална рамка на управление включващо държавните институции и органи на изпълнителната власт на място и състоянието на местното самоуправление като модел на релацията население-публично управление-бизнес. От друга страна необходимо е да се

подчертае, че общини от ранга на Червен бряг разполагат с обслужващи функции на общинския център и неговия административен статут са предпоставки за появата на специфичен тип институционални структури. Такива са структурите на съдебната власт и на другите правоохранителни институции. Град Червен бряг е седалище на Районен съд, на Районна прокуратура и пробационна служба. Други държавни институции на територията на Общината са: Митническо бюро, Агенция за социално подпомагане, Бюро по труда. Общинската администрация на Червен бряг осигурява изпълнението на законите, подзаконовите нормативни актове, решенията на общински съвет, подпомага кмета на общината при осъществяване на правомощията му, осигурява технически дейността му, подпомага общинския съвет и осигурява дейността му, извършва дейност по административното обслужване на гражданите, физическите и юридическите лица. В рамките на нейните правомощия е да зададе ритъма на решенията за инвестиране на регионално равнище. Важно уточнение е нейната съпътстваща роля на модератор към бизнеса по отношение за местното развитие и свързаността между публичния и частния сектор. В този контекст местните власти от различен мащаб могат да образуват доброволни сдружения и да допринесат например за провеждане на съвместни пазарни дейности и за разработване на съвместни стратегии за разрешаване на общи проблеми.

На фона на демографската промяна властите в община Червен бряг, често свеждат на дневен ред проблемите на миграцията на младите хора, но без бизнеса и местния регионален елит, няма как да постигнат положителни решения по отношение поддържане на привлекателни услуги и инфраструктури свързани с бъдещето на малките хора. Това сътрудничество предполага ново политическо измерение. В това отношение подкрепяме позитивната конкуренция между градовете и регионите. Съществуват множество важни фактори, обстоятелства, съотношения от материално и духовно естество, които играят важна роля при определянето на целесъобразността от регулиране на местното самоуправление. Тези фактори могат да бъдат групирани в три основни групи – икономически, политически и социални. По темата има и немалко интересни изследвания¹.

Разбирането на посочените три обективни фактора неминуемо трябва да ни доведе до извода, че законодателното саморегулиране в сферата на местното самоуправление ще бъде един продължаващ динамичен процес. Там, където традицията не достига, там, където тя трябва да се съчетава с новите модерни форми, продължителността на процеса е неизбежна. По същата причина израз на необоснована самонадеяност би била и всяка претенция за изчерпателност. Тази концепция използва понятието “административна услуга” в широк смисъл, а именно: взаимоотношение между администрацията и трети лица по повод на направени искания за удовлетворяване на законни интереси, които включват предоставяне на информация, документи и извършване на определени действия. На второ място ефективно административно обслужване с адекватна организация на администрацията. Интегрирано административно обслужване: административно обслужване, използващо интегрирана информация както в рамките на една администрация, така и между отделните администрации и/или юридически лица, предоставящи публични услуги на базата на водещ регистър за информация. По отношение на някои констатирани все още нерешени проблеми се систематизират препоръчителни мерки, чрез които може да се постигне по-голяма степен на адаптирането им към новите изисквания на пазара на труда.

Предоставянето на услуги на гражданите и бизнеса от страна на държавната администрация по електронен път и чрез използване на технологии, с цел стимулиране участието в демократичния процес и улесняване живота на гражданите и опростяване на бизнес средата. Следва да се отбележи, че всички закони, имащи за предмет изграждането на новата административна система, дават рамката и насоките за организацията на административното обслужване. Произтичащата от него концентрация на исканията за извършване на административни услуги на едно място в администрацията може да се разглежда като основание за въвеждане и допълнително разгръщане на организационния принцип за обслужване на "едно гише". Законът определя принципите за законност, бързина, достъпност и качество в административното обслужване. Той се прилага и за организациите, предоставящи обществени услуги (водоснабдителна, канализационна, топлоснабдителна, електроснабдителна, газоснабдителна и др.). То насочва усилията към създаване функционалната основа на административното обслужване - връзките между административните звена, персоналната отговорност и сроковете на осъществяване на отделната административна услуга, въвеждането на принципите на отчетност на всички нива по отношение развитието на административното обслужване. Поставиха се и точни изисквания за създаване на прозрачност в действията на администрацията, като се начертах и конкретни задачи във връзка с информационната осигуреност на административните услуги. Като логическо продължение на анализа се извежда необходимостта от допълнителни и вероятни бъдещи промени в характеристиките на труда, очертават се предвиждания на автора по отношение на отразените им ефекти върху динамиката на един от по-силно засегнатите структурни показатели на прямата в публичния сектор. Ще продължи да се усеща развитието на мобилния интернет и облачните технологии, изкуствения интелект, биотехнологиите и др. С оглед по-нататъшното развитие на местното управление е необходимо то да следва принципа на активното дигитализиране на обществото и бизнеса. Това е наложително на общинско ниво, защото общините са натоварени с реализацията на образователните потребности на населението. Така те трябва да бъдат цялостно реформирани, като не просто се преосмислят старите образователни програми и начини на преподаване, а се разработят и приложат качествено нови такива за да може местното управление да отговори на новите потребности.

3.2 Моделиране на местното икономическа развитие чрез прилагането на интегрирания план за възстановяване и развитие на община Червен бряг

Налагането на модела на интегрирано управление е модерен подход към управлението на общините, който прилага на практика процесите на планиране и програмиране. Важен компонент от тази политика е ефективността на местната финансова политика, която се разработва, за да обвърже определените цели и приоритети за развитие на Общината с ресурсите и очаквания ефект за населението. Най-сложният елемент на тази политика е постигането на баланс между приходите и разходите. На практика визията за устойчивото градско развитие на община Червен бряг налага прилагане на интегриран подход при реконструкцията и обновяването на градските части и населените места в общината. Преди да разгледаме особеностите на интегрирания план за възстановяване и градско развитие е необходимо да се спрем на основния инструмент за провеждането на местната политика за развитие и управление – местният бюджет.

Местният бюджет е основен инструмент за правене на регионалната политика и той е в съзвучие със закона за публичните финанси и по специално Закона за държавния бюджет. Принципът на публичност от член 10 на ЗУДБ и член 4, алинея 2 на ЗОБ е издигнат в определение за идентичността на закона – „за публичните финанси”. Според законодателството местният бюджет е един от механизмите за независимо наблюдение и анализ с оглед повишаване на прозрачността на елементите на бюджетния процес в българските общини. Прилагането на системен подход при въвеждане и спазване на мерките, касаещи местното управление, както и тези, свързани с подобряване на цялостната икономическа обстановка в общините, би създало синергичен ефект и би максимизирало ползите от провежданите политики поради ясно изразената им взаимовръзка. В тази посока основен проблем се оказва създаването на адекватна и надеждна информационна среда. Това е така, защото в местното самоуправление активната форма на осъществяване на прозрачността е активното публикуване на информация от самите институции. По отношение на финансовите ресурси тя има задължителен характер за публикуване на интернет страниците на разпоредителите на бюджетни средства. В голяма степен в местното управление важно значение има финансова дисциплина. Тя пряко засяга добавената стойност от създадените стоки и услуги, но същевременно с еднаква степен на точност може да се посочи, че това са съвкупните разходи, извършени в рамките на определен времеви период. С оглед на факта, че предмет на анализа е влияние на разходите, чиито източник (частично) са средствата на фондовете на ЕС, насочени към прилагане на Кохезионната политика (и в частност политиката за опазване на околната среда) в нашия случай е важно да оценим местното управление по отношение на правилното разходване на средствата и достигането им до обикновения гражданин под формата на ниво на благоустрояване. Затова важно значение има процесът на структуриране и формирание на местния бюджет. Това е процес, който е предвидим и позволява разглеждане съответно на пролетната и есенната макроикономически прогнози, изготвени от финансовите дирекции на общините относно основните допускания, на които тези прогнози се основават чл. 68 от Закона за публичните финанси. Форматът, съдържанието и сроковете за текущото отчитане, както и редът, начинът и сроковете за изготвяне, представяне и публикуване на годишните финансови отчети на бюджетните организации се определят от министъра на финансите. Така правеното на общинската политика има два основни стълба. Първият е общинският бюджет, а вторият е генерираният публичен ресурс под формата на програми и проекти с извън бюджетно финансиране, включително и постиженията на местния и регионален бизнес генериращи заетост и инвестиции. Така много важно значение за всяка община има нейният капацитет за усвояване на финансов ресурс. От прагматична гледна точка за състоянието на управлението на публичните финанси в рамките на общинските администрации е необходимо да се повиши нивото на публичност като активно се публикуват данни за финансовото управление на общината. На този етап се правят публикации за датата и мястото на публичното обсъждане от местната общност на проекта на бюджет на общината (чл. 84, ал. 2). Досега рядко срещана практика е да се публикува детайлно бюджетът на общината, приет от Общинския съвет. В повечето общини задължението е на председателя на ОбС да оповестява данни за изпълнение на бюджета на общината, но това задължение се извършва на интернет страницата на общината от оторизиран служител на общината. Проблемът в случая е, че общинският съвет е колективен орган и е редно чрез институцията председател да се предоставят

данни за общинският бюджет, който е публичен и се контролира от местната общност по ред, определен от общинския съвет и от определените със закон компетентни органи. По отношение на публичността на работата на общинските администрации броят на задълженията на общините за активно публикуване е внушителен, а ефективното им изпълнение се нуждае от гаранции. Още повече, че досегашната практика, включително чрез ежегодните проучвания на активната прозрачност, е показала, че далеч невинаги и досегашните задължения за активно публикуване са спазвани от органите на властта.

Важно значение имат и промените, които са свързани с управление на публичните финанси в общините. За програмния период 2014–2020 са въведени нови форми на финансова подкрепа – възстановима помощ, награди и финансови инструменти, по отношение на които към момента няма реално сложили се обществени отношения. Това означава определяне на редът за предоставяне на финансова подкрепа, специалните правила за определяне на изпълнител от бенефициента на безвъзмездна финансова помощ (БФП), правилата за верифициране и сертифициране на допустимите разходи и за извършване на плащанията и на финансовите корекции. Това създава възможност за установяване на ясни административно-правни отношения между Управляващите органи и бенефициентите и въвеждане на процедури по обжалване. В закона е развит и принципът на партньорство с централните и териториалните органи на изпълнителната власт, общините, национално представителните организации на работодателите и на работниците и служителите, с организациите на гражданското общество и с представители на академичната общност чрез уредбата на комитетите за наблюдение на Споразумението за партньорство и на програмите. В този смисъл въвеждането на възможност за административно наказание за неизпълнение на задълженията от публичните органи е положително развитие на законодателството. Евентуалната санкция е отредена за „виновното длъжностно лице“. Личната отговорност, а не тази на бюджетната организация, ще се яви допълнителна мотивация за спазване на законовите изисквания. Актовете за установяване на нарушенията и самите наказателни постановления се издават от министъра на финансите или от упълномощени от него длъжностни лица (чл. 175 от ЗПФ). Тук един от въпросите, които стоят е дали министърът на финансите би санкционирал сам себе си за неизпълнение на някое от многобройните си задължения за публикуване в интернет. Това налага последователно координирано решаване на икономическите, екологичните, социалните и културните въпроси, възникващи в градовете чрез концентрация на ресурси за трайно подобряване на градската среда и качеството на живот.

При изпълнението им, общините трябва да изградят система за информиране на общността за приоритетите на местната финансова политика. Най-ефективните местни власти са тези, които прилагат иновативни и гъвкави методи при изпълнение на общинските програми. Нормативните изисквания при формиране на приходната част на общинския бюджет са определени основно в Закона за местните данъци и такси, Закона за общинската собственост, Закона за общинския дълг, в съответните правилници, наредби, указания, правила и др. От особено значение е финансовото управление и контрол да се извършва при засилена финансова дисциплина и ясно дефинирани приоритети, като не се поемат ангажименти за разходи, които финансово не са обезпечени, и да не се допускат просрочени задължения и вземания.

За целта следва да се създаде организация за текущо анализиране на изпълнението на съответния бюджет, с оглед своевременното идентифициране на рисковете и причините за

възникване на просрочени задължения и вземания, въз основа на информацията за поети ангажименти за разходи и начислени задължения и за начислените вземания в системата на ПРБ (второстепенни и от по-ниска степен разпоредители с бюджет). Едновременно с това следва да се предприемат и необходимите мерки за преодоляване на възникналите проблеми.

3.3 Подобряване на местното самоуправление и регионалното развитие чрез сдружаването на бизнес и местната власт, както и структуриране на местни инициативни групи и сдружения

На практика ефективността на местното управление е свързано с повишаване на капацитета на местната власт и оперативността на регионалния бизнес. Това пряко кореспондира с изработването на стратегическа рамка на това сътрудничество и регламентирането му с определени права и задължения. От направения анализ е видно, че в община Червен бряг са налични добре разработени стратегически документи - Общински план за развитие, с детайлно зададени приоритети, цели и мерки. Целите са съгласувани и постижими, като зад тях стоят конкретни мерки. Индикаторите за изпълнение не са посочени в плана, но са определени от работна група, която следи тяхното изпълнение. В Общинския план за развитие е формулирана визия, с която са запознати служителите в общинската администрация. Налични са секторни стратегически документи в различни области на политика, които са съобразени при разработването на основните стратегически документи.

Заложените параметри са свързани с постигане на цели, свързани с подобряване ефективността и качеството на административното обслужване на бизнеса и населението, чрез интегрирани инвестиции в структурите на общинската администрация и в представителствата на държавните институции в града. Така в рамките на публичното управление трябва да се отчита обстоятелството, че пространственото планиране не планира средства, а мерки и подходи за решаването на проблеми на благоустройството. Превантивните мерки, които се набелязват, имат за цел да ограничат обхвата на щетите и да намалят уязвимостта на селищната структура от природни бедствия и аварии. Това поставя пред община Червен бряг предизвикателството за намиране на баланс в развитието на селищната мрежа и подобряване на нивото на благоустройство. В резултат на проведенния социално-икономически анализ се очертават няколко важни аспекта, които могат да се превърнат в двигатели за развитието на територията.

На първо място, това е потенциалът на предприятията за повишаване на техния капацитет, което ще създаде по-добри възможности за реализация на МСП на висококонкурентни пазари, конкурентни предимства и условия за засилване на експортния им потенциал.

На второ място е потенциалът за развитие на микропредприятия извън сектор земеделие, което ще допринесе за диверсификацията на икономиката (основно в община Искър, където икономиката има предимно аграрен облик).

Природните и географски характеристики на територията благоприятстват развитието на сектор земеделие, в т.ч. добавяне на стойност към земеделските продукти. На следващо място, в отговор на демографската характеристика на територията – застаряващо население, което се нуждае от интегрирани здравни и социални услуги, изпълнението на проектите по мярка „По-добър достъп до устойчиви услуги, здравни и

социални услуги чрез интегриран подход на територията и постигане на целите заложи в програмите на общината, ще допринесе за повишаване качеството на живот на уязвимите групи от населението, определени като целева по мярката. Инвестициите в туристическа инфраструктура и за опазване и популяризиране на културното и природно наследство ще дадат стимул за развитие на туристическия сектор и ще създадат условия за социално сближаване.

Необходимостта от продължаване на успешните практики на територията на Местните инициативни групи (МИГ) и най-вече успешното реализиране на МИГ „Карлуковски карст – Червен бряг – Искър. На практика под Местна инициативна група се разбира публично-частно партньорство, учредено и регистрирано по ЗЮЛНЦ, определено за извършване на общественополезна дейност, имащо за цел да разработи, осигури капацитет и реализира стратегия за местно развитие на определена територия, в което делът на представителите на публичния сектор, на представителите на стопанския сектор и на представителите на нестопанския сектор в колективния управителен орган и в колективния върховен орган не превишава 49 процента от имащите право на глас.

В наименованието на юридическото лице се съдържа обозначението "Местна инициативна група", или съкратено "МИГ", и наименованието на общината/ите на територията на действие на МИГ. Целта на МИГ „Карлуковски карст – Червен бряг – Искър“ е да се постигнат положителни резултати в регионалното развитие между общините Червен бряг и Искър, посредством реализацията на серия от проекти, които да насърчат подолряването на човешкия капитал в рамките на териториалните общности.

Реализацията на потенциала на територията, трябва да се преследва при минимизиране на влиянието на слабите и страни, които са значителни и промяната им ще изисква относително високи равнища на инвестиции. Като основни фактори, които се явяват лимитиращи за развитието на територията, могат да се очертаят:

- *Негативни демографски тенденции;*
- *Необходимост от подобряване производствения капацитет и създаване на възможности за подобряване на конкурентоспособността на чуждите пазари на местните малки и средни предприятия, основно от сектор промишленост;*
- *Остаряла материално-техническа база, ниско ниво на модернизация (механизация и автоматизация) в селското стопанство;*
- *Неоползотворен потенциал за технологично развитие и модернизация на преработваща промишленост в областта на селското стопанство;*
- *Неоползотворен туристически потенциал;*
- *Необходимост от подобряване състоянието на всички видове публична инфраструктура;*
- *Недостатъчна изграденост във ВиК сектора;*
- *Лошо състояние на общинската пътна мрежа;*
- *Продължителни високи нива на безработица, ниски доходи, свито потребление;*
- *Високи и увеличаващи се нива на възрастова зависимост – голяма нужда от интегрирани социални и здравни услуги;*

Изпълнението на мерките, свързани с подобряване на регионалното развитие на общината посредством реализация на проекти, финансирани от програми и проекти на ЕС, имат непосредствен ефект както спрямо природата, така също и редица въздействия върху социалната среда предвид факта, че подобряване на регионалното развитие създава среда осигуряваща по-добри условия на живот, близки до естествените нужди и потребности. В

тази връзка може да се твърди, че влиянието на мерките спрямо социалните условия е със силно изразена положителна насоченост. От друга страна, реализацията на проектите, частично финансирани чрез кохезионните фондове, има и негативни последици особено спрямо най-бедните групи от населението, но чрез прилагане на подходящи мерки в тази връзка отрицателните ефекти в голяма степен биват елиминирани. Конкретните възможности за развитие, които ще бъдат оползотворени чрез стратегията са свързани с подобряване на конкурентоспособността и създаване потенциал за експорт на предприятията на територията на МИГ „Карлуковски карст – Червен бряг – Искър“.

В тази посока местното управление е необходимо до фокусира своята работа върху редица други мерки, свързани с подобряване състоянието на социалната инфраструктура (напр. училища и детски градини) най-вече чрез подобряване на енергийната ефективност на сгради. Това от своя страна има индиректен ефект спрямо природата, с оглед ограничаване потреблението на енергийни ресурси, т.е. ограничаване на вредните емисии. В допълнение, подобряването на работната среда освен, че има непосредствен ефект за фирмите, води до допълнителна мотивация за работещите, което също е положителен социален ефект и като краен резултат подобрява производителността и доходите на заетите. Подготовката и реализацията на проектните дейности е свързано с ангажиране на лица както със специфични знания, умения и опит, така и работещи във връзка с практическото изпълнение на строителните и съпътстващите ги дейности. Същевременно обаче съществуват редица затруднения в процеса на подготовка и изпълнение на проектите, а оттук и **54** необходимостта от повишаване на ефикасността и максимизирането на положителните ефекти от използването на кохезионните фондове в областта на околната среда в България предвид ограничението на наличния ресурс и значителните нужди. Предвид горното, по-долу са разгледани основни групи от проблеми, които затрудняват процеса на изпълнение на проектите и намаляват ефективността от използването на фондовете на ЕС. Невъзможността за максимизиране на положителните ефекти произтичат както от обективни обстоятелства (най-вече сложност на проектите предвид техния обхват; затруднения при прилагане на действащото законодателство; невъзможност за спазване на определени срокове), така и субективни фактори. За разлика от състоянието на националното стопанство, на регионално/общинско ниво (т.е. ниво бенефициенти, които в общия случай са общини, отчитайки спецификата на мерките), проектите оказват влияние в много по-значителна степен предвид обстоятелството, че променят състоянието на част от базовата инфраструктура, но същевременно са съпътствани и с редица разходи. Техният дял в общия размер на разходите в множество случаи е значително по-голям в сравнение с тези, изразходвани на национално ниво.

3.4 Подобряване на административната ефективност в Община Червен бряг чрез изграждането на зелена система и устойчива екологична политика

Отчитайки инвестиционния характер на мерките, насочени към подобряване състоянието на околната среда на местно ниво, както и техният съществен размер и обхват, ангажирането на значителен финансов ресурс за тяхното изпълнение е характерна черта на проектните дейности. Така община Червен бряг разполага с добре изградена административна структура и има нужния човешки ресурс и капацитет за изпълнение на Интегрирания план за градско възстановяване и развитие за периода 2014 - 2020 г. В Общината е създадена много добра организация за прилагане и изпълнение на ИПГВР от

гледна точка на планиране и реализиране на проекти, вътрешен мониторинг и контрол, привличане на средства от фондовете на ЕС и други програми.

На територията на община Червен бряг през последните години се реализират мерки за подобряване и развитие на техническата инфраструктура: Проект № DIR-51011116-24-69 „Подобряване и изграждане на инфраструктурата за питейни и отпадъчни води в град Червен бряг”, ОП Околна среда 2007 - 2013”; Етапният проект на „Черноморска технологична компания“ АД, инвеститор за регион „Мизия“ за „Газоразпределителна мрежа на гр. Червен бряг“ и Проект № DIR-5112122-2-67 „Изграждане на регионална система за управление на отпадъците в регион Луковит“, които към момента са в процес на изпълнение. Тези проекти имат екологично отражение и спомагат за подобряване състоянието на околната среда. Въвеждат се мерки за пречистване на отпадните води, подобрява се ВиК инфраструктурата, създава се система за управление на отпадъците. От получен отговор на писмо с изходящ № 26-00-3093/21.11.2014г. от Министерство на околната среда и водите стават ясни проектните приоритетни дейности, които ще се финансират по оперативна програма „Околна среда“ 2014 – 2020г, като всеки град може да кандидатства стига предвижданията на ИПГВР отговарят на изискванията на окончателните приоритетни и на ОПОС 2014-2020.

Характерно за работата на администрацията е, че по време на етапа на изпълнение на проекта, се прилагат конкретните правила и процедури по отношение на всеки отделен договор за финансиране на проект, съобразени с изискванията на конкретната оперативна програма, в рамките на която се изпълнява проектът. Всяка процедура описва: основните етапи, свързани с осъществяването на гореизложените дейности; отговорните лица за изпълнението на предвидените на всеки етап дейности; сроковете за изпълнение на всяка дейност и етап; образци на документи, които се издават в резултат на изпълнението на всеки етап/дейност. Прилагането на правилата и процедурите за всяка отделна оперативна програма, в рамките на която общината е управлявала проект, води до ефективното и качествено изпълнение на дейностите по верификация на документи, качествено и точно попълване на искания за средства и доклади за напредък, точното осчетоводяване и плащането единствено на допустими за финансиране разходи. Процедурите допринасят за правилното изразходване и отчитане на средствата в рамките на всеки конкретен проект и програма, с цел избягването на непризнаване на разходи от страна на договарящия орган и сертифициращия орган и извършването на финансови корекции. С оглед сложността на изискванията на програмата, свързани както с процедурите по кандидатстване за финансиране, така и последващото отчитане и верифициране на разходите, бенефициентите срещат затруднения при тяхното прилагане. Те условно могат да се обособят именно в тези две фази – при кандидатстване и при изпълнение.

Зелената система на град Червен бряг има пет основни аспекта. На първо място функционалният аспект се обуславя от функцията и предназначението на зелените площи – свързва се с осигуряването на необходимите зелени площи за широко обществено ползване, както и среда за живеене и труд в различните системи на градската структура. Втори е естетическият аспект е свързан с пространствената визия на града, с облика, който придава, както отделният парк, така и въздействието на зелена система като цяло върху урбанизираната градска среда. Трети е ландшафтният аспект, обезпечаваш вписването на града и неговите органични връзки с природните крайградски зони (лесопарк „Голеж“), и прилежащите зелени площи свързващи парка и централната градска част и ЖП Гарата, създаващи специфичен облик на град Червен бряг. На четвърто място е екологичният

аспект. Той е свързан с повишаване на биологичната активност на града чрез възможностите на зелената маса на растителността; подобряване на екологичните характеристики на средата - изолиране и филтриране на вредностите от транспорта и стопанските обекти; намаляване на: шума, праха, серните и азотни оксиди в атмосферния въздух; осигуряване на екологичен комфорт в зоните за живеене и отдых. На пето, но не последно място, е с социалният аспект. Неговото укрепване е в посока задоволяване на нуждата от краткотраен отдых, както и чрез прякото влияние на микро климатичните и санитарно-хигиенните показатели върху здравето на хората – зелените зони са среда с профилактичен и терапевтичен ефект, оказваща положително физиологично и психическо въздействие върху хората.

Социалното и здравното състояние на населението имат своите икономически измерения с пряко финансово изражение по отношение работоспособността на населението и разходите за здравно обслужване. В обобщение на изложеното по-горе може да се твърди, че се установява наличие на редица положителни ефекти от използването на кохезионните фондове в областта на околната среда на ниво общини. Въпреки това съществуват множество резерви при подготовката и изпълнението на проектите, разкриването и правилното управление на които е възможно допълнително да допринесе за максимизиране на тези ефекти.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключението на дисертационния труд се представят основните изводи, обобщения и резултати от извършения анализ при последователното му разработване в трите глави на изложението, структурирано според приложените исторически и логически подходи. Изследването върху дисертационната тема разкри, че подходите към фундамента на местното самоуправление е сложен и динамичен процес.

Институционалният пейзаж на дадена държава обикновено се състои от множество различни организации под формата на министерства, агенции и други публични органи, които действат на национално, регионално или местно равнище. Качеството на взаимодействие между тези органи оказва значително влияние върху ефективността или неефективността на управлението на дадена държава. Така наложеният опит за интегрирането местното самоуправление в Европейския съюз се явява сложна, трудна, отговорна и тежка задача, а нейното решаване изисква подробно запознаване с всички изисквания, възможности и проблеми, свързани с бъдещото развитие и интегриране на българските общини в европейското пространствено развитие.

Формирането на модерно местно самоуправление е последвано действие на регионализма в страните от ЕС, с цел повишаване на жизненото равнище и социалния статус на населението в локалните териториални общности.

Развитието на местното самоуправление води до подобряването на начина на живот и създава нови възможности за регионално развитие. Това предопределя нови подходи към териториалното разположение на производството в България. В тази посока прилагането на програмата за развитие на местно самоуправление е важно условие за осъществяването на практика целеви инструменти за въздействие върху териториалното развитие на тези райони и населени места. Налагането на нов подход и целенасоченост на местно самоуправление ще създаде условия за по-добро управление с цел да се развива територията на микро-, мезо- и макро ниво.

Използването на фондовете поражда редица положителни ефекти на регионално ниво – това е особено характерно за региони, които предлагат туристически продукт (чистата околна среда е предварително условие за подобряване на подобен тип услуги), както и се подобряват икономическата (подобрен достъп до комунални услуги) и социална среда (подобнена базова инфраструктура, влияеща върху здравния статус на населението). Следва да се отбележи, че мерките през настоящата многогодишна финансова рамка, финансирани чрез фондовете на ЕС, допринасят за намаляване на вредното въздействие на природни бедствия, дължащи се основно на измененията в климата, предизвикани от човешката дейност. Като подчертано отрицателен социален ефект е необходимо да се посочи и влиянието от реализацията на мерките спрямо населението с най-ниски доходи – предвид необходимостта от генериране на достатъчен финансов ресурс, осигуряващ дългосрочната устойчивост на инвестициите, както и предвид експлоатационните разходи на новоизградените съоръжения, то таксите за различните комунални услуги се увеличават следвайки основни пазарни правила. В резултат се ограничава разполагаемият финансов ресурс на лицата с ниски доходи със съответните негативни ефекти за тях.

Предоставянето на благоприятни регулации и финансови стимули за икономическия растеж и подобряване на благосъстоянието на населението, ще даде възможност за подобряване на демографския потенциал в местно самоуправление. От друга страна във фокуса на регионалното развитие и регионалната икономиката на мезоравнище е обвързана със състоянието на местно самоуправление които допълват функционалната картина на социалната и селищната инфраструктура на Република България. От друга страна местното самоуправление все още се явява основна база за социално-икономическото развитие на населението и селищата и обслужва националното ни стопанство.

IV. СПРАВКА ЗА ПРИНОСИТЕ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Направен е теоретичен обзор на на подходите и равнищата на местното управление и е допълнен понятийния апарат в посока на извеждане на пространствени и териториални закономерности в развитието на селищата и тяхното управление и търсене на релацията територия-население-местно управление като теоретичен подход за извеждане на проблемите на географията на населението и селищата.
2. Направена е оценка и анализ на регионалното развитие на общините на базата на систематизиране процесите и дейностите при тяхното управление чрез реализацията на проектите в местното управление, налагащи нов компетентностен подход за усъвършенстване на интегрирания подход на управление на общините.
3. Изследвани, обобщени и синхронизирани с българските условия на добрите практики в местното управление и развитието на процеса, свързан с натруване на капацитет на общинското управление, както и дефиниране на подходи към интегрирано управление на общините в България и усвояване на средствата от европейските фондове
4. Предложен е пространствен подход при реализацията на мерки и дейности за оптимизиране на местното управление на ниво общини чрез оптимизиране на

функционалността на местното управление и програмния подход за насърчаване на развитие на бизнеса свързан с модернизирани на регионалната инфраструктура и жизнената среда за съхраняване и развитие на човешкия капитал.

V. ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД И ДОКЛАДИ ОТ НАУЧНИ КОНФЕРЕНЦИИ:

ПЕТКОВ П. ОЦЕНКА И ИЗВОДИ ОТ ЕФЕКТА НА ЕВРОПЕЙСКОТО ФИНАНСИРАНЕ В БЪЛГАРСКИТЕ ОБЩИНИ, НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЯ „СЪВРЕМЕНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА В РАЗВИТИЕТО НА ГЕОГРАФИЯТА В БЪЛГАРИЯ”

ПЕТКОВ П. ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ЕЛЕКТРОННОТО УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩИНА ЧЕРВЕН БРЯГ В ПЕРИОДА 2015 – 2019 година-ЮБИЛЕЙНА X МЕЖДУНАРОДНА НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЯ „Е-УПРАВЛЕНИЕ И Е-КОМУНИКАЦИИ”-Юни 2018

ПЕТКОВ П. УПРАВЛЕНИЕ НА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР В ОБЩИНА ЧЕРВЕН БРЯГ В ПЕРИОДА 2015-2019Г., МЕЖДУНАРОДНА НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЯ INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCE СИНЯ ИКОНОМИКА И СИНЬО РАЗВИТИЕ

ПЕТКОВ П. ПРОСТРАНСТВЕНИ АСПЕКТИ В РАЗВИТИЕТО НА ОБЩИНА ЧЕРВЕН БРЯГ В КОНТЕКСТА НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ, МЕЖДУНАРОДНА КОНФЕРЕНЦИЯ SMART GEOGRAPHY INTERNATIONAL CONFERENCE, 100 YEARS BULGARIAN GEOGRAPHICAL SOCIETY

VI. ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ОРИГИНАЛНОСТ

Декларирам, че настоящата дисертация е изцяло авторски продукт и в нейното разработване не са използвани в нарушение на авторските им права чужди публикации и разработки.