



cdlr01\comités\docs\fs-6f

Страсбург, 25 септември 2001 г.

Съкр. вариант
LR-E-FS (2001) 6

**Управителен комитет по местна и регионална демокрация
(CDLR)**

**Експертен комитет по рамката и структурата на местните и регионалните власти
(LR-E-FS)**

**ГОЛЕМИНАТА НА МЕСТНИТЕ И РЕГИОНАЛНИТЕ ВЛАСТИ:
ВЪЗДЕЙСТВИЕТО Й ВЪРХУ КАЧЕСТВОТО НА
ПРЕДОСТАВЯНЕТО НА УСЛУГИ И ДЕМОКРАЦИЯТА**

**ДОКЛАД ВЪРХУ ОТНОШЕНИЕТО МЕЖДУ
ГОЛЕМИНАТА НА МЕСТНИТЕ И РЕГИОНАЛНИТЕ ВЛАСТИ И ТЯХНАТА
ЕФИКАСНОСТ, ЕФЕКТИВНОСТ И ДЕМОКРАТИЧНА ЛЕГИТИМНОСТ***

Генерална дирекция I “Юридически въпроси”

* <A> REPORT on the relationship between the size of local and regional authorities and their effectiveness, efficiency and democratic legitimacy. The size of local and regional authorities: its impact on service delivery and democratic quality. – Strasbourg: CE / CDLR /LR-E-FS, 25 September 2001. – 25 p.

СЪДЪРЖАНИЕ

	Страница
1. Увод.....	5
2. Големина и ефикасност.....	7
3. Големина и демокрация.....	13
4. Удовлетвореност на гражданите от извършваните услуги и съотношението ѝ с големината.....	16
5. Обновяване на местната карта или построяване на нови мрежи на базата на съществуващите териториални единици на местните власти.....	16
6. Големи общини: колко голяма е голямата?.....	19
7. Институционализация и процес на изучаване.....	20
8. Предложения за общи заключения и насоки.....	22
9. Библиография.....	24

Увод

1. Днес местните власти са ключов елемент в европейските политически системи. Те осигуряват широк обхват от услуги и са критични участници в развитието на социалното и икономическото благосъстояние на своите граждани. Независимо от всички различия между тях, заедно те изразходват огромно количество средства и са главните източници за пряко или непряко наемане на работна ръка.
2. Местните власти са административните власти, стоящи най-близо до гражданите; те изразяват своите интереси и искания и също така осигуряват политическите арени за участие и решенията на широк обхват от обществени политики. Ако това е вярно в по-традиционните и консолидирани демокрации, то е още по-приложимо в тези (бивши комунистически) страни, които от 1989 година са включени в развитието и осъществяването на демократични и икономически общества.
3. Социалните, икономическите и политическите промени представляват голямо предизвикателство за местните власти в Европа и имат силно въздействие върху тяхната организация, структура и нови задачи. Налице са нови модели за вътрешноуправленски отношения, със сложни мрежи и нови политически участници на средното ниво, ново териториално разпределение на властта и нарастващ интерес към местната демокрация.
4. Вярно е, че някои страни дават известна независимост на местните власти и имат общини, които получават по-голямата част от своите постъпления чрез пряко данъчно облагане и са относително независими от централното управление. В тези случаи контролът на местните власти от държавата е ограничен от закона. Съществуват други страни, в които местните власти са главно агенти, които изпълняват политиките на централната власт, но най-познатият модел е интерактивен, при който фокусът е върху “съвместната работа”, като се създават организации със съвместна власт за изпълнение на общи задачи.
5. Трудно е да се насочи страна към специфичен модел на организация на местните власти - всеки случай е смесица от всички елементи. Например, вероятно самоуправлението в Скандинавските страни е по-голямо, отколкото в Южна Европа, където макар и законно определени като самоуправляващи се, липсата на финансови ресурси ограничава реалната възможност за независимо действие на местните власти.
6. Отговорите, на които се основава този доклад, показват, че някои страни разглеждат своите власти като институции за предоставяне на услуги, докато за други, общините са основно политически и представителни институции. Тези два приоритета представят различни познавателни представи, както и алтернативни стратегии. Трябва да имаме предвид това, че в много страни демокрацията се приема за даденост, докато в други тя е жизнен процес, който още не е завършил.
7. Безапелационен въпрос ли е ефикасността или е избор? Избор или повеля е демокрацията? За какъв вид демокрация говорим? Трябва да се има предвид, че при избора на структури за местно самоуправление, въпросът дали общините са

в състояние да доставят определени услуги или не са, не е нищо друго, освен един от елементите, които следва да се вземат под внимание. Демократичното качество и ефикасността са елементи, които трябва да се съчетаят по възможно най-добрия начин.

8. Важно е да се има предвид това, че посредством общинската структура, разпределянето на задачите (отменянето или определянето на нови), предоставянето на услуги или типът местно управление, надобщинските власти могат да повлияят върху двете променливи: ефикасност и демокрация.
9. Каквато и роля да реши да играе управлението в рамките на политическата система, трябва да отбележим, че то ще трябва да изпълнява ключова роля поне в два основни аспекта: да осигури демокрация и да се погрижи за благосъстоянието на гражданите. И, както някои делегации с право оспориха, има много начини, по които демократичното участие може да се изрази, не само на избирателната арена. Действително, съществуват връзки между участие и предоставяне на услуги, например там, където са създадени потребителски организации, които оценяват вида и качеството на доставяните услуги. Въпреки всичко, за аналитични цели, осигуряването на услуги е отделено от демократичното участие и различните процеси на децентрализация следва да постигнат две основни цели: не само да допринасят за ефикасността и създаването на по-добра осигуреност с политики за благополучие на гражданите, но също така и да поощряват демокрацията. Ролята на ръководството на местните елити, в рамките на техните общини, ще се подхрани чрез електоралната връзка, както и посредством упражняването на компетентности и задачи, и чрез подходящо управление на предоставянето на услуги.
10. Аналитично, трите основни аспекта, които трябва да се разграничат са следните: гражданство и гражданско участие; ръководство на местната общност; управление и предоставяне на услуги. Първите два аспекта са свързани с демокрацията и демократичната уредба, а последният е тясно свързан с ефективността - понятие, което включва пълния обхват от променливи, които се отнасят неизменно към икономическото представяне. В това отношение, уместно е да посочим, че легитимността и ефикасността са тясно преплетени елементи. По-високите нива на ефикасност подсилват легитимността и, склонни сме да мислим, че силното ръководство позволява по-добри и по-пълноценни резултати за местното управление. Можем да си представим един наклон, по който включените страни ще се спуснат към различна категория, съобразно тяхната оценка по легитимност или ефикасност.

Таблица 1: Типология на местните власти

ЛЕГИТИМНОСТ	ЕФИКАСНОСТ	
		+ --
	+	A B
	--	C D

Тази таблица предлага четири теоретични типа политически системи: тези с високо ниво на легитимност и ефикасност (Тип А), тези с ниско ниво на 2-та показателя (Тип D); тези с по-високо ниво на легитимност и по-ниско ниво на ескпедитивност (Тип В) или противоположния случай (Тип С).

11. Докладът ще се опита да изложи аргументи на две различни нива: от една страна, въздействието на променливата за големината (с всичките ѝ разновидности аспекти) върху ефективността за постигането на най-добри резултати за гражданство и демокрация, а от друга, по какъв начин специфичната големина на местна власт допринася за развитието на ситуацията или, обратното, представлява пречка за това развитие.

2. Големината и ефикасност

12. Спорът относно подходящата големина на местните власти датира от много време. Винаги е имало хора, които подкрепят аргументи в полза на обединяването на малки общини в по-големи единици, а от друга страна са налице и защитници на раздробената на малки единици карта. В зависимост от историческите обстоятелства, местни особености и/или оценки, виждаме различни подходи към един и същи въпрос: коя е “идеалната” големина за местните власти? Идеологии, съждения и интереси са компонентите, които подхранват продължителния спор. Съгласно заключенията съществуват четири основни аргумента, използвани от тези, които подкрепят по-голямото местно самоуправление. Това са: а) ефикасност (кой мащаб ще произведе повече и по-добри услуги на по-ниска цена); б) демокрация (какъв вид структури могат да засилят гражданския контрол върху управлението и точната отговорност); в) развитие (кой тип организации са най-добре подготвени за защита на икономическото развитие) и г) разпределение (коя големина ще помогне за по-доброто и по-справедливото разпределение на услугите, задачите и данъчната тежест). Нормативните елементи, които възпрепятстват всяко едно от тези понятия, затрудняват особено постигането на концептуална рамка, върху която да постигнем съгласие. Обхватът от интереси и многобройните социални, политически и икономически ситуации предизвикват силно несъгласие с техните определения. Политическите лидери (национални или местни), административният елит, бюрократичните организации, социалните класи,

особено организациите и доброволните сдружения в рамките на няколко общини, изразяват конфликтни гледни точки, не само помежду си, но дори и в рамките на самата група (например, местният бизнес срещу по-големите компании, националните държавно служители срещу местните такива, международни неправителствени организации срещу местни неправителствени организации...)

13. Вярно е, че аргументите в полза на по-големите единици са се развивали с темпа на подобряване на благосъстоянието на държавата, който засилва ролята на властите и използването на нови модели за икономическо и физическо планиране. Всички теоретични и политически критерии посочиха точно, че малките единици не са подготвени за новото развитие, което изисква широкомащабно планиране и интегрирани системи за предоставяне на услуги за новите и по-развити услуги. Ако можем да отнесем тази политика за асоцииране към 60-те и 70-те години, кризата в тези подходи започва през 80-те години, и позициите в подкрепа на малките местни власти започнаха да се развиват по по-строг начин. През 90-те години дебатът стана по-оживен и отново аргументите в полза на големите единици в местното управление бяха на дневен ред в политиката на много страни. Стратегиите за реформа, кризата в държавата на благосъстоянието, политиките за реструктуриране на стария държавен апарат, идеята за отслабване или ограничаване на ролята на държавата и на новите над-държавни мрежи допринесоха за ускоряване на процеса на преמודелиране на местно равнище. В други аспекти, глобализационната рамка вече придава нов смисъл за тези опити за реструктуриране на местните власти. Глобализацията и “локализацията” са двете страни на един и същ проблем.
14. Теоретичната подкрепа на конфигурацията на по-малки власти (с малка големина) идва от подходите, произтичащи от обществения избор, които се основават на утилитарни и индивидуалистични философии (индивиди, ръководени от личния интерес, които създават, посредством обществения избор, съвкупните обществени блага: демокрацията като метод за осигуряване на максимална свобода на избор на личностите; пазарът като арена за конкуренция и ефикасност). Без да си поставяме за цел постигане на по-подробно изследване на подхода към обществения избор, трябва да подчертаем, че основният аргумент (местната власт да се разглежда като частна компания, а гражданите - като потребители, които търсят срещу заплащане най-добрите услуги, според личните си предпочитания) беше безпощадно критикуван, не само защото човешкото поведение невинаги следва рационалната стратегия, състояща се в максимизиране на полезността, или защото понятието за интерес не е така просто (трябва да се отчитат елементите, които накърняват схващането за интерес), или защото понятието за ефикасност не винаги може да се ограничава до идеята за по-малък разход, а най-вече защото общественият избор не позволява каквато и да е форма на политики на преразпределяне. Много е важно да се вземе предвид това, че политиките и линията на поведение имат отношение към разпределението и преразпределението на ограничени ресурси и услуги за гражданите и не са насочени единствено към задоволяване на предпочитанията на индивидите.

15. Основните аргументи, използвани в подкрепа на отношението между големината и ефективността, много често са подвеждащи. Ясно е, че в повечето случаи е обратното: никой не търси предварително (а priori) определение за това, колко голямо е “голямото” и колко е малко “малкото”, за да квалифицира тези понятия като положителни или отрицателни. Стремежът ни не е да определим нещо като нормативна “оптимална големина”. По-скоро, целта за всеки разглеждан случай да се разберат по-добре ефектите на големината върху икономическите и политическите структури на местните власти.
16. Тази позиция трябва да позволи няколко алтернативни отговора: а) нарастването на големината може наистина да доведе до по-добри резултати по отношение на икономическата ефективност, както и на демократичните постижения; б) същата политика обаче може да доведе до обратен резултат. Подходящият въпрос е не да се създаде ясно разграничение между голямо и малко (каквото и да се има предвид под голямо и малко), а да се разбере, че тези понятия са с много измерения и, вероятно, една от променливите и то по-важната, е времето.
17. Едно от затрудненията при информацията, която се получава от националните доклади е това, че липсва стабилна и ясна аналитично-концептуална конструкция. В повечето случаи, големината е двусмислено понятие, защото думата, която изразява словесно понятието, няма еднозначно значение, както и ясно емпирично отношение.
18. В повечето доклади думата “големина” се използва за обозначаване на броя на населението, а понякога, също така и всички свързани с него елементи, а именно: гъстота на населението, местна икономика, географски пропорции, концентрация или разпръснатост на населението във всяка отделно разглеждана местна единица (селска или градска) обема ресурси, нивото на компетентност и т.н. В докладите и в няколкото проведени изследвания, тези важни и различни понятия много често не са ясно разграничени. Още повече, големината също така е свързана и с логиката на принципа на субсидиарността и трябва да се разглежда във връзка със степента на децентрализация във всяка отделна страна.
19. И накрая, изглежда, че има по-голяма загриженост към проблемите, които произтичат от прекомерната големина (големи градове и градове с по-голям териториален обхват), отколкото към тези на по-малката големина. Вероятно е вярно, че много общини са едновременно и малки, и големи, според разглежданите различни променливи.
20. От гледна точка на по-големите общини, аргументите, които се използват за обясняване на липсата на “икономии от мащаба”, неефикасност, която произтича от финансовото бреме на бюрократичните разходи и разточителството. От резултатите от проведените през последните 20 години изследвания не произтичат никакви неоспорими заключения. Понякога анализаторите откриват положителни корелации между големината и ефикасността, но в рамките на едно и също изследване откриват също точно обратното.
21. Понастоящем не е възможно да се изтъкне солиден аргумент срещу по-големите власти за липсата на икономии от мащаба. Можем да докажем това, че по-

големите градове изразходват повече средства на един жител, но това се дължи на факта, че услугите в тях са по-многобройни и по-специализирани, че финансовите ресурси на общината са по-значителни и че данъчната основа също е по-добра и т.н. Разбира се, това е свързано и с някои липси на икономии от мащаба, но не знаем достатъчно, за да подкрепим единия или другия аргумент.

22. По отношение на другия елемент, който предполага административните разходи да нарастват пропорционално на повишаване големината на общините, емпиричните изследвания по-скоро доказват обратното. По-вероятно е бюрократичните разходи да намаляват пропорционално на нарастването на големината на местните власти. Това, което ясно произтича от тези изследвания е, че разходите на местната администрация, правени от големия брой малки общини, са много високи за централното правителство.
23. Парадоксът е, че съгласно изследването, големината не е синоним на неефикасност, а точно обратното - има множество силни аргументи в нейна полза. На първо място, в добре развитите общества има услуги, които трябва да се установят върху голям мащаб (жилища, планиране, водоснабдяване, околна среда, транспорт и т.н.). Второ, производството и доставката на много специализирани услуги изискват голямо население (особено образованието, услугите за възрастните, културните заведения и т.н.). Трето, политиката на равенство и преразпределение предполагат известна централизация и това също е аргумент против раздробяването на територията на малки единици. Няма вероятност малките местни администрации, които се конкурират помежду си, да доведат до равенство; точно обратното, те ще засилват териториалните различия.
24. Крайното заключение ще ни накара да приемем, че по-големите общини не са по-малко ефикасни от по-малките и могат да бъдат много по-ефикасни доставчици на услуги от малките общини.
25. В действителност дебатът относно общинската реформа е ориентиран към положителните резултати, във връзка с икономиката и ефикасността, които произтичат от множеството процеси на сливане. Напоследък ударението се поставя върху нови аспекти на дебата: установено е, че малките общини се характеризират с непрофесионално ръководство на общинските дела, уязвимост във финансово отношение и ниско качество на предоставяните услуги.
26. Този начин на мислене се среща често в предоставените доклади, но от научна гледна точка истината е, че не знаем достатъчно по различните проблеми. Не знаем дали малките общини, като доставчици на услуги, имат необходимите качества за това, дали персоналът им има необходимия професионализъм и дали техните административни структури не са остарели и дори и да са финансово уязвими, не можем да сме сигурни в това.
27. Предвид голямото разнообразие от модели, илюстрирани в докладите, за да дадем отговор на въпроса за големината, трябва първо да изясним очакванията си по отношение на местното управление и какъв тип местно управление искаме и едва след това да започнем да разсъждаваме за това. Допринасяме ли за увеличаване на правомощията и компетентността на местните власти? Готови ли сме да дадем тласък на втората вълна на децентрализацията, за да

преминем от “междинното” към местното равнище? Тези въпроси и техните отговори ще покажат ясно това, че бъдещето на местното управление не е въпрос изключително на академично изследване, а е преди всичко политически въпрос.

28. Дали малките общини ще се обединяват или не, дали процесът на обединяване ще се ръководи на доброволна основа или ще бъде наложен от по-високото ниво на управление, дали е по-добре да се спестят някакви средства, като се търсят ефикасните “най-добри практики” за сметка на качеството и нивото на демократично участие и прочие. Всички тези въпроси са политически проблеми, които изискват политически решения. Проучването не може да разреши тези въпроси, но може да предложи анализ, които да се има предвид в процеса на вземане на решение, предимно за да се избегнат неоснователни решения.
29. Ако разгледаме картата на Европа, много страни (с изключение на Португалия и Словения) са намалили броя на общините си през последните десетилетия, посредством обединяване. Някои страни намалиха броя на местните единици (Дания, Швеция, Германия, Гърция, Великобритания, Австрия, Чешката република, Холандия и Норвегия) по много драстичен начин, някои други - в доста нисък процент (такъв в случаят с Испания, Малта, Швейцария и т.н.), някои наистина опитаха с други методи, като оставиха по-малко или повече незасегнат броят на общините, но засилиха междуобщинското сътрудничество (Франция).
30. Всъщност днес европейските страни попадат в три основни категории по отношение на големината на техните общини: тези, които имат по-големи местни власти (например Ирландия и Обединеното Кралство с общини средно със 100,000 жители); втората група страни със сравнително малки общини, приблизително 10,000 жители средно, с екстремни случаи като Чешката република, Франция и Швейцария (95 % от общините имат по-малко от 5,000 жители) или Испания (86 % от нейните общини са с под 5,000 жители); и накрая, третата група, по средата, с много малко общини с под 5,000 жители и характеризирани със средно големи общини (например Дания).
31. Многобройните проучвания, които установиха, че е налице връзка между средния брой на населението и разходите на местната администрация, показват, че има ясно съотношение между големината на общината и общинските задачи и показаха, че, докато не се достигне определена големина, са налице малко алтернативи (в случая със Швеция или Дания решението беше в полза на много задачи в ръцете на общините, а Португалия избра друго решение).
32. В много доклади се споменава идеята за икономии от мащаба, която оправдава сливането и по този въпрос трябва да сме особено предпазливи. Всички въпроси, които се отнасят до големината, малка или голяма, минимална, максимална или оптимална, или дори средна, се разглеждат въз основа на теорията за мащаба. Тази теория произтича от икономическата теория и бе приложена в промишленото производство. Базирана е върху схващането за абсолютно еднообразие на произвежданата продукция. Когато разглеждаме местните власти, се изправяме пред следните проблеми: местните власти произвеждат най-различни видове продукция; някои от тези видове са

измерими, а други не; идеята за оптимален мащаб е една в политическото пространство, но различна в останалите. Единственият неоспорим елемент в рамките на тези разбирания е този, който се отнася до минималната големина, като под това ниво не е възможно да се изпълни нито една от функциите, които се очакват от всяка местна власт. Винаги обаче трябва да се има предвид това, че местните власти са на първо място политически общности и условия за живот на гражданите и ръководството и след това са икономически арени и доставчици на услуги на повече или по-малко достатъчно ниво.

33. Цялостната идея за мащаба в икономиката е свързана с капиталово интензивни дейности. Независимо от това, че някои дейности на местните власти като управлението на водите и отпадъците, могат да са капиталово интензивни, дейностите на местните власти често са от типа трудово интензивни. Още повече, дори и капиталово интензивните задачи не изискват обединяване, защото междуобщинското сътрудничество (за което ще стане дума по-късно) е подходящ алтернативен механизъм, който да разреши липсата на икономии от мащаба, ако са налице такива.
34. Това означава, че във всички случаи можем да намерим ясни примери за ползи от икономии от мащаба. Всяка община, малка или голяма, понася множество основни разходи (кмет, съвет, секретариат, висши служители и граждански служители, които работят непосредствено с гражданите), които представляват значително бреме за бюджета на малката единица и по-малко значим товар за бюджета на големия град. Някои от основните услуги имат стандартни разходи, дори това да е минимумът, който тежи много в скромната икономика на малката община. Дори и управленските служби, които са необходими за предоставянето на обществени услуги, могат да бъдат организирани по-ефикасно, ако големината на общината се увеличи.
35. Ако обаче отново се върнем на най-големите единици, разходите нарастват силно. Вероятно, според някои последни изследвания, ефикасността се намира по средата: нито твърде малки, нито твърде големи (около 40,000 жители).
36. При тази емпирично противопоставена информация, има ли основателен аргумент за сливането? Зависи. В общи линии анализът на “разходи-ползи” ни учи, че икономическите ползи не са толкова важни, а разходите, включително и политическите, могат да ни подтикнат към предпазливост и пристъпване към сливания само в подбрани индивидуални случаи.
37. Когато анализираме националните доклади, в които се оценяват направените промени, срещнатите пречки и най-добрите практики, ударението пада върху сливането (доброволно или задължително). Тази политика е била на дневен ред в почти всички страни но нито една от тях не направила подходящо изследване за оценка на резултатите от процеса, а само идеологическа беседа.
38. В тези страни (например Франция или Испания), в които сливането не се засяга, докладите засилват аргументите в полза на междинните структури (окръзи, провинции, автономни региони) или нови организации за междуобщинско сътрудничество, посредством което могат да създадат надобщински структури. В доклада на Холандия има някои интересни оценки, които показват, че реформите са довели до два основни резултата: а) намаляване на уязвимостта

- на местната администрация и б) засилване на стратегическите умения и професионализма.
39. Ако разглеждаме големината от географска гледна точка или по отношение на населението, или по степента на населеност в рамките на една географска единица или зона, или ако разгледаме големината от гледна точка на броя на местните изборни представители, Европейската харта за местното самоуправление предлага всякакъв вид “вариации”. Тази специфична ситуация прави въздействието на големината върху ефикасността много сложно, както и оценката на ефикасността във всяка местна власт. Малкото изследвания, проведени до този момент, показват противоречиви и хетерогенни резултати. Всички те зависят от естеството на включените в анализа услуги, типа на демографската структура, разпределението на правомощията в рамките на политическата система (централна, федерална, асиметрично федерална), броя на управленските нива, нивото на обществените разходи, типа компетенции, предписани за всяко управленско ниво и тези, които по своята специфика се отнасят до местното самоуправление, и накрая, вида на политическата култура в рамките на всеки един контекст.
40. Както можем да си представим, големината може да е основен елемент, който влияе върху управленските умения при ефикасното предоставяне на услугите на местно равнище, но това съотношение между големината и компетенциите и управленските способности за ефикасно предоставяне на услугите стои на различни нива и е сложно. В някои случаи, изменението на резултата от ефикасността е свързано с компетентността и начина, по който те са или не са свързани с големината. В други случаи, големината най-вероятно е свързана с финансовите ресурси и тази ситуация може евентуално да доведе до по-ефикасна доставка на услуги, но не задължително до по-ефективна доставка. Административните средства, друг ключов фактор, който трябва да се анализира, не са свързани само с големината на общината, но също така и с други характеристики като: мрежата от местни, регионални и национални взаимоотношения, вида на разглежданите услуги (направеното изследване показва, че определени услуги са по-добре свързани с големината на местните власти, отколкото други, а именно социалната сигурност благоустройството), централният характер на местната администрация, с оглед на нейната собствена територия (трябва да вземем предвид случаите на селищни образувания, имиграция, регионалното развитие и други фактори, които могат да допринесат за промяната на централната роля на общината като структура за управление на нови пространства).
41. Дори при положение, че е ясно установено, че общините с население до 7 000 жители падат под стандартите за управленски компетенции и административни средства, проведените изследвания в Холандия и Швейцария показват, че отношението между управленските компетенции и големината на местните власти варира силно в зависимост от сектора на дейност на обществените власти.

3. Големината и демокрацията

42. Поради парадоксалната взаимовръзка между големината и демокрацията в публикуваните документи се подкрепя идеята, че за да се увеличи демокрацията, трябва да се намали големината на местните власти. Основните аргументи са следните: по-голямо въздействие на гражданите върху колективното вземане на решения, условията за упражняване на властта са по-добри условия, когато връзките с гражданите са по-силни, и поради това, че единиците са по-малки и по-хомогенни, по-лесно постигане на политическо мнозинства и по-лесно колективно вземане на решения. Контрааргументите се опитват да предположат, че фактът, че единиците са по-малки, дава път на олигархията като основна ръководна конфигурация и по-силни механизми за социален контрол и социално съгласие. Политическото общуване е по-слабо, както и политическите институции (политически партии, групи за натиск, неправителствени организации...). Накратко, малката големина поощрява доминацията на елита.
43. Вероятно и двете позиции са еднакво верни, защото всяка една разглежда различен тип големина. Тъй като големината, както вече знаем, е нехомогенна категория, ние сме с неясни представи, докато не изясним какво се включва в нашата специфична категория “малка големина”.
44. Води се дебат върху отношението между разширяването на местните единици и политическото участие. Като се вземе предвид това, че политическото участие не може да се ограничи само до изборната активност и като се основаваме на случаите, за които имаме информация, като начало се предполага, че с нарастването на участието, големината на местните власти намалява (в Испания, процентът на участие в местните избори се променя от 80.5 % за единица от 250 жители, на 66.1 % за общини с над 15 000 жители; в Швейцария за избора на национален съвет, средният процент на участие в изборите се движи от 46 % в местните единици с максимум 1 000 жители до 40 % в общините с над 100 000 жители); изследването проведено от Голдсмит и Роуз показва ясен ефект на големината за Норвегия и смесен ефект във Великобритания. Това изследване вероятно подкрепя хипотезата, че типът на избраната избирателна система, пропорционални или поетапни системи, влияе върху процента на участие, във връзка с големината. Както се предполага в доклада на Великобритания, големината вероятно не е единствената променлива, която трябва да се вземе предвид, за да се разбере процентът на изборна активност и неговото отношение към големината на местната власт.
45. Във всеки случай, в по-големите общини има няколко отрицателни въздействия, свързани с участието в изборите. Не само, че цената на участието е по-висока, а разбирателството между гражданите и ръководителите по-ниско, но най-важното е, че разширяването на местните единици води със себе си загуба на чувството за принадлежност. Трябва само да помислим за новите предградия и новообразуваните градски зони, както и за новите миграционни процеси, което създава само работни връзки или други икономически мрежи, но липсва чувството за общност между различните жители от една и съща община. Големината не е единственият фактор, който определя дали гражданите ще участват в избирателния процес; други важни фактори включват вида на квартала, преобладаващите граждански ценности и прочие.

46. В много доклади, някои от най-важните виждания относно общинските реформи се отнасят до демократичните постановки, близостта до гражданите, по-добри и по-тесни взаимоотношения между избирателите и избраните, качество на участието, доверие в институциите. Презумпцията може да се изрази по следния начин: колкото е по-голяма общината, толкова по-трудно се поддържа демокрацията. В по-големите местни власти гражданите губят чувството си за общност и политическа идентичност, развиват синдроми на отчуждение и неефикасност, по-малко чувстват и по-слабо се интересуват от обществените дейности; цинизъм, отдалечаване по отношение на ръководството и апатия се поражда, защото цената на участието в демократичния процес е много висока, а участието се свежда до малко граждани.
47. Резултатите (неокончателни) от тези изследвания не потвърждават, че преминаването от по-малки към по-големи общини води до ерозия на демокрацията. Класическото изследване, направено от Дал и Тъфт показва, че “не съществува общо взаимоотношение между изборната активност и големината на единицата”. Днес сме наясно, че изборното участие намалява с предвиждането от централно към местно управление и намалява още повече, когато се отнася до избори за междинните нива на териториалното управление. Но в рамките на същото ниво на управление участието намалява с нарастването на големината. В известен смисъл, колкото са по-малки общините, толкова е по-голямо участието.
48. Дали това е довод срещу сливането? Високият процент на участие може да не е единственият елемент за оценка на доброто състояние на демокрацията и, което е по-важно, изборното участие може да не е единственият начин, по който гражданите се включват в местните политически течения. В действителност, не само представителната демокрация, но също и възможностите за гражданите да участват директно в процесите на вземане на решения, трябва да се вземат предвид при оценката на цялостното качество на местната демокрация. От друга страна големината на дадена община може да създаде социално-екологични ситуации, които да обяснят демографските дефицити, нямащи нищо общо с големината (изолация, ниво на липса на връзка между общината и общността, относително тегло на индивидуалния вот, социално елиминиране, бедност).
49. Най-популярният аргумент в полза на малките единици на управление предполага, че поради това, че изборите се основават на личното познаване на кандидатите, демокрацията ще работи по-добре в тези общини, отколкото в големите. Алтернативните презумпции подчертават, че местните власти прилагат навсякъде “национализация” на избирателните процеси. Хората гласуват по-скоро за партии, отколкото за личности и мобилизацията се основава предимно на национални въпроси, вместо на по-специфични местни такива. Местните избори се използват като показатели за гражданска удовлетвореност от националното управление, като арени за дебати по национални въпроси или като опитна основа за националните стратегии на партиите.

50. Как стои въпросът с организационното участие? По-голямата част от литературата се концентрира върху индивидуалното участие и никога не разглежда отношението между големината и този елемент. Изглежда има консенсус по отношение на факта, че по-големите градски структури имат повече граждански сдружения, неправителствени организации и общински организации, отколкото малките. Ако това е истина, тогава се предполага, че ако индивидуалното участие не се различава в общините с различна големина, организационното участие е до голяма степен свързано с големината; колкото по-голяма е единицата, толкова повече се развива организационното участие. Това не се отнася само за всички видове сдружения, но също и за присъствието на политически партии в по-конкурентна рамка, развитието на обхвата на масмедията върху обществените дела (телевизионни и радио мрежи и вестници), както и въздействието на “по-функционалния” модел върху процента на участие. Ако общината е в състояние да направи повече, може да се очаква повишаване на участието на гражданите.
51. Може би имаме право да мислим, че по-големите единици за местно управление могат, в някои отношения да бъдат по-демократични, отколкото малките единици, в смисъл, че ако нарасне индивидуалното участие по някакъв начин с намаляването на големината на местните власти, колективното участие, ролята на партиите и гражданските организации, следват обратния курс.
52. При всичките тези елементи, защо ударението е поставено така силно върху демократичната сила на малките единици? Много експерти обясняват това като смесица от анти-урбанистични идеологии и романтичен поглед върху малките местни власти, но в действителност малките единици не са във всяка страна подходящата основа за отворено, демократично общество и управление. Обратното, те развиват по-силни механизми за достигане на социално съгласие, посредством принудително потъпкване на политическото несъгласие или конфликт.
53. Политическите насоки са за разпределяне на оскъдни ресурси и справяне с конфликти и тази дейност е по-добре изпълнима по демократичен начин, по-скоро в по-големите, отколкото в малките общини. Понякога политиците и учените вярват, че малко означава липса на конфликт, защото според тях малката единица осигурява хомогенност и консенсусно общество, но тези условия нямат нищо общо с големината.
54. Накрая, отскоро се води дискусия върху политическото доверие или недоверие и отношението му към големината. Говорим за висока степен на политическо доверие, ако всеки човек в общината има позитивно мнение относно политиците (те са отзивчиви, отговорни, вземат правилните решения и отчитат мненията на гражданите). Ако степента на политическото доверие е ниска, това означава, че хората имат циничен поглед върху политиката (политиците се интересуват единствено от получаването на гласове и не са загрижени за мненията и нуждите на гражданите).
55. Изследвания, проведени в Дания, които измерват “компетентността” (политиците могат да вземат правилните решения за общината), “степен на доверие” (политиците спазват обещанията си), и “отзивчивост” (отчитането на мнението на избирателя), показват много ясно, че доверието намалява, със

увеличаването на големината на общината. Това ще рече, че ако искаме да постигнем доверие в общността, по-добре да избягваме сливането.

56. Исторически погледнато местните власти често са били създавани като защита срещу злоупотребите на централните власти; в наши дни някои междинни нива на управление и новите регионални власти изпълняват ролята на старата централна власт. Държавният център на властта проектира местното управление като ефикасен доставчик на услуги, тъй като това управленско ниво е достатъчно за прилагане и адаптиране на политиките за предефиниране на териториалните единици. Независимо от тези две различни гледни точки, отгоре надолу или от долу нагоре, местните власти изпълняват няколко други функции, свързани с насърчаването на демокрацията. Местните власти са инструменти за участие и всяко управленско ниво (което води началото си от няколкото стратегии за децентрализация) представлява нова арена за участие и представителство и не само с оглед на гражданството, а също и от гледна точка на териториалните измерения. Накрая, местните власти са във всяко едно отношение демократични школи за граждани и ръководители за подпомагане на демокрацията и улесняване на масовото участие. Дори и в глобализирания свят, хората са “близки животни”.

4. Удовлетвореност на гражданите от доставчиците на услуги и нейното отношение към големината

57. Общият опит предполага, че гражданите изпитват по-голямо удовлетворение от услугите в по-големите общини. Това са тези, които разполагат с повече ресурси и предлагат услуги, които са по-специализирани и по-трудно постижими навсякъде. Но, общият извод е, че гражданите в малка, но хомогенна община са по-добре задоволени от предлаганите услуги. Вероятно е по-лесно да се задоволят нуждите на подобни хора и обратното, много трудно да се работи при по-разнородни условия.
58. Проведените изследвания, особено в Северните страни, подкрепят два основни аргумента: а) удовлетворението намалява с нарастването на големината на общината над ниво от 30 000 жители; б) големината е тясно свързана със специфичните области на обществена дейност. При услугите, свързани с подпомагане на домове за възрастни, начални училища и детски градини, неудовлетвореността нараства при общини с население под 3 000 жители и се увеличава още повече при градовете с население над 30 000 жители.
59. Но, ако разгледаме други области на дейност, като културни дейности, библиотеки, спорт, музикални фестивали и т.н., се наблюдава точно обратното - гражданите от големите общини са по-задоволени. С оглед на сливането и неговото отношение към удовлетвореността на гражданите, може да се предположи, че то зависи от типа на слетите единици. Ако са слети разнородни единици, това води до неудовлетворение; обратното, ако са слети еднородни единици, резултатът в повечето случаи е задоволителен.

5. Териториална реформа или изграждане на нови мрежи на базата на съществуващите местни териториални единици

60. Политиката към промяна на границите, по-конкретно, промяна на картата на местните власти, ни кара да се изправим пред рядък парадокс, който е следният - дори ако държавните граници понякога са били определяни произволно и да съществува всякакъв род неефективност, произтичащи от големината, не са били предприемани никакви опити те да бъдат променени. Но като в подкрепа на същия аргумент, възможно е да се повдигне въпросът за адекватност на границите на ниво местна власт. Вероятно в наши дни с процеса на Европеизация и жестоката криза на държавната организация, сме по-добре подготвени да разберем новия смисъл на понятията “управление”, “мрежи”, “конфедерация” и т. н. Освен това, трябва да осъзнаем, че границите на всяко ниво, са историческа последица и промяната им винаги е много спорен политически въпрос.
61. Извършвани са дълбоки промени в Европейските общества, които са повлияли на структурата на местните власти и особено на процесите на урбанизация и емиграция, които довеждат до концентрация на голям брой хора и до нуждата да се разширят границите на всяка община. На второ място, развитието на държавата-чудо и на новите образователни и здравни политики, изисква по-големи единици. От гладна точка на централната власт, на сливането се гледа винаги като на добра политика, защото предлага по-опростена схема на управление и това подобрява функционирането на финансовата система. Значителни промени в местното управление са извършени във всички Европейски страни, включително в тези, които исторически се основават на Наполеоновия модел. Но що се отнася до промените на границите на местните власти, става ясно, че тези страни, които не са били исторически основани на Наполеоновия модел, са претърпели най-големи промени. Структурно, промяната на границите ще доведе до промени, които влияят върху политическите мнозинства, разпределянето на властта, изборните резултати и други (ефектът на преразпределение изборителните райони с цел повлияване на изборните резултати).
62. Ако през последните 40 години почти всяка страна е изпитала процеса на обединяване или сливане и, в следствие на това намаляване на броя на местните власти, в наши дни обединяването като цяло не е политика, която е на дневен ред в разглежданите страни. Множеството юридически системи са основани на наредби, свързани с това явление, предвиждащи специфични гаранции за доброволното изразяване и демократичното участие на местните власти. В някои случаи, страните изискват минимален брой жители, за да формират местна власт, а в други се отпускат целеви помощи, с цел да се стимулира сливането.
63. Установената в днешно време тенденция се характеризира с голямо разнообразие от механизми за междуобщинско сътрудничество. Това обединяване на местни се смята за решение на проблемите, с които се сблъскват малките местни власти. Всички страни споменават ясно в докладите си тази формула като единствената, която е гъвкава, лесна и предизвиква малко политически затруднения. Единствен холандският доклад обяснява че

междубщинското сътрудничество е полезно, но не е алтернатива на териториална реформа.

64. Доклад на Съвета на Европа от 1995 година дава подробно описание на всички видове междубщинско сътрудничество, правни наредби, задължителни или доброволни системи, мрежи, изградени на същото ниво (местно) или между няколко нива на властите, едноцелеви или многоцелеви. Съгласно откъслечната информация в докладите от 2000 година, информацията от 1995 г. все още е напълно валидна.
65. Наличието на централизирана или федерална политическа система създава дълбоки различия по отношение на типа надобщински органи. Във федералните или - какъвто е случаят с Испания - в силно политически децентрализирани и регионализирани страни, местните власти са свързани в триъгълни взаимоотношения с регионалното управление (лендери, автономни общности и региони) и същевременно с централното управление, което създава много сложна мрежа между отделните власти.
66. В Испания, от началото на демократичния преход, съществува централно управление, 17 автономни общности, 50 провинции, 8 105 местни власти и 20-годишното междубщинско сътрудничество е довело до появата на 927 *“mancomunidades”* и над 500 “консорциума”. Провинциите изпълняват някои от компетенциите, които сега са в ръцете на автономните общности и извършват важни функции при техническото, правното и икономическото подпомагане на местните власти - особено на по-малките - на тяхната територия.
67. *“Mancomunidades”* са доброволни сдружения на местни власти за съвместно изпълнение на задачи или услуги, половината от 927 *mancomunidades* (165 през 1978) са едноцелеви. Средно 74 % от местните власти принадлежат към *“mancomunidades”*; 75 % от общините с под 5 000 жители спадат към тези обединени органи на власт и само 42 % от общините с население от 100 000 до 500 000 жители. Информацията за услугите, които се осигуряват от тези междубщински органи, дава точна представа за областите, в които на местните власти не им достига капацитет. По този начин 482 *“mancomunidades”* са свързани със събирането на отпадъци, 460 - с обработката на твърди отпадъци, 274 - с водоснабдяването, 270 - със социалните услуги, 210 - с противопожарните служби, 209 - с образованието и културата, 166 - с туризма, 131 - с техническите услуги, 104 - с кланиците, 103 - с околната среда и 102 - с градоустройството.
68. Освен *“mancomunidades”* съществуват и “консорциуми”, създадени като съвместни обединения с други административни органи или дори с частния сектор, тъй като той е обществено насочен и в тази част няма рентабилна дейност. Повечето от тези консорциуми са свързани с телекомуникациите, водите, гражданската защита, културното развитие, почистването на улиците и други.
69. Изследването, проведено от проф. Далфлон и неговия екип от университета Фрибург, представя последните, завършени опити в създаването на метод за анализ, който позволява точно измерване на влиянието, което големината на общините оказва върху степента на бюджетна и финансова самостоятелност. В тази разработка са констатирани коренни различия в териториалните граници

на всяка от системите за междуобщинско сътрудничество. Въз основа на тази реалност, проф. Дафлон заключава, че съществува слаба връзка между големината и финансовата и бюджетната независимост, поради “много силната разнородност” на ситуацията. При всичките тези затруднения, сливането на малките единици изглежда води до следните резултати: икономически ползи, поради икономията от мащаба и негативните външни ефекти; бюджетни подобрения, които произтичат от национализацията на административния апарат, данъчно уеднаквяване и корекция на структурните несъответствия; подобряване на управленските умения, благодарение на по-добра организационна структура и избягването на препокриване и дублиране; и, противно на общото мнение, че обединените малки единици ще изгубят своята автономност, невъзможността обединените малки единици да изгубят автономността си, при положение, че нямат такава в действителност.

70. Фрибургският изследователски екип подчертава, че подобряването на финансовата независимост на местните единици не е разрешило дълбоки и неикономически проблеми като: чувството за принадлежност, обществената идентичност и благополучие.
71. Дафлон предлага нов метод за осъществяване на обединяването, като начин да се разрешат едновременно институционалният проблем (липсата на връзка между тези, които вземат решения и данъкоплатците) и икономическият проблем (липсата на връзка между данъкоплатците и бенефициентите). Той се надява, че данъчният федерализъм, с теориите за оптимална големина на самоуправляваща се единица, не предлага адекватен отговор за практическата политика, и също така вярва, че механизмът на хоризонталното междуобщинско сътрудничество разрешава единствено въпросите за ефикасността при доставката на услуги, но страда от демократичен дефицит. Неговата формула се основава на така наречените “силни ядра”, които се отнасят до новите силни центрове, построени сред няколко местни единици, които могат да бъдат база от данни за създаване на нови, разширени общности, в които съвпадат интересите на тези, които вземат решения и на данъкоплатците и гражданите - бенефициенти.

6. Големите общини : какво означава “големи”?

72. Европа на новия век ще бъде Европа на градовете. Повече от 50 % от населението живее днес в силно урбанизирани центрове или в градски територии. В тези нови територии срещаме една смесица между прогрес и сериозни социални проблеми, богатство и бедност, едни от най-развитите дейности и маргинализирано население. Новият голям град вече не е една община, той е реалност с много измерения; той е съставен от централно ядро, от център за политическа и административна дейност, от селищно образувание (предградия) и в някои случаи – от “метрополни” територии. Освен това големият град е част и от международни мрежи: той е в тясна връзка с региона и представлява централната звезда от сложна галактика. Тези градове често страдат от демократичен дефицит, защото представителната структура не отговаря на околния икономически и социален живот.

73. Общата тенденция е към разпадане на структурата на града на административни райони, като е възможно да възникне противоречие между политическите мнозинства в районите и в центъра (до този момент всеки район е имал собствена социологическа и икономическа характеристика). В някои страни (например в Испания) районните власти са назначавани от кмета, в други са избирани пряко или поне посочени от политическата партия, която е имала най-висок резултат на изборите в района. Една от опасностите, посочена в докладите е, че много често богатите квартали държат да се откъснат от градските центрове. В Швеция се предпочитат технически решения като например децентрализирани бюджети и счетоводни модели.

74. В Испания – страна, чийто доклад включва подробна информация – законодателството забранява разделянето на големия град на няколко общини, основани на еднакво население. По тази причина отговорът на проблемите на големите градове се крие в техническата деконцентрация, съществуваща в големия град и различните му райони притежават собствена организация и собствени компетенции. Последните изследвания водят до идеята, че всички градове с повече от 300 000 жители трябва да имат деконцентрирана организация, управляваща бюджетни ресурси, представляващи поне 15 % от общинския бюджет.

75. В Испания съществуват осем града с повече от 350 000 жители, като най-големият (Мадрид) има двадесет и един района, а най-малките (Севиля и Малага) – по шест. Средното население на всеки район варира от 150 000 в Барселона, до 39 000 в Лас Палмас. Зад тези данни се крият много различни реалности. Единствено Мадрид и Барселона са развили и консолидирали истински градски райони, останалите градове не са така развити. Организацията на районите е продиктувана повече от социалният и икономическият натиск (да се избегне претрупването и препокриването, както и липсата на координация между икономическите структури), отколкото от съображения за засилване на демократичното участие. Социологическите проучвания показват, че населението е приело много добре и е приветствало тези промени. Основната пречка при търсенето на инициативи в този смисъл е самият кмет, който се страхува, че ще загуби контрол над града и част от политическата си власт.

7. Институционализиране и процес на обучение

76. През последните десет години много международни организации (между които Съвета на Европа, Международния съюз на местните власти, Световната банка) организираха специализирани форуми и семинари за обмяна на опит и на гледни точки по този въпрос. Местната власт е жива лаборатория, където може да се развие процес на обучение, засягащ по-специално ефикасността в областта на предоставянето на услуги и познания за функционирането на демокрацията.

77. Някога се смяташе, че функционалната ефикасност е несъвместима с демокрацията. От класическия гръцки *polis* до периода на отмиране на държавата,

човечеството винаги е търсело оптимално политическо пространство, в което индивидът да съумее да развие потенциалните си възможности. Дългата история на съвременната държава е чудесен пример за това развитие и неотдавнашният дебат върху упадъка на държавата в Европа е само още една крачка към новия глобализиран свят. Точно за тази биполярност – световно измерение/местно измерение – става дума днес. Местните власти трябва да се научат да се възползват от новите правила на играта.

78. Двете основни предизвикателства, с които се сблъскват нашите общества, са отслабването на държавата-нация и засилването на поднационалните власти. Държавата-нация прогресивно губи контрол над новите условия, новата икономика и политическият календар на глобализирания свят. Опитите на европейските държави да отговорят на глобализацията, създавайки наднационални политически единици, спомогна значително за ерозията на самата държава. В същото време и в много отношения държавата продължава да се намира в стратегическа позиция и да играе една важна роля.

79. В същото време настъпиха нови процеси на децентрализация и на засилване на междинните нива на управление. Като че ли мащабът на традиционните държавни структури вече не е подходящ: много малък за глобализирания свят и в същото време прекалено голям, прекалено строг, за да отговори ефикасно на новите и нарастващи изисквания на своите граждани.

80. Ние трябва да си дадем сметка, че нямаме достатъчно основания да защитаваме теорията за мащаба, голям или малък, нито принципа, според който всичко малко е красиво или обратното, като очевидно най-добрата практика е смесването на единици с различни мащаби. Гъвкавостта, сътрудничеството, иновацията и различните възможности изглеждат са действащите и продуктивните елементи както в политиката, така и в икономиката.

81. Иновацията в практиките, правилата, концепцията за структурите и ресурсите съдейства на новите процеси на институционализация, които заместват старите, и като следствие води до нови форми на институционална адаптация и следователно до сложна смесица от иновации, инерция и рутина. Тези промени могат да настъпят посредством доброволен механизъм, основан на рационалния избор на всеки или напротив, да бъдат резултат от културна променлива величина, без да се забравя, че в някои случаи новите институции са резултат от политическа принуда. Научните трудове предвиждат редица хипотези, според които новите структури в някои случаи имат изоморфна конфигурация, а в други, старите структури изработват стратегии с цел да избегнат промените и да запазят самоуправлението. Хипотезата за изоморфност може да се обясни с редица причини: техническо превъзходство, структури, които налагат на други своите условия и най-често се срещат случаи на имитация, копиране на конкретни рамки с цел да се овладее несигурността. Днес ние се намираме изцяло на етап на експериментиране; нови мрежи и нови административни структури се развиват интензивно на регионално и местно ниво. В Европа се появява нов регионализъм, в този контекст се дава нова

дефиниция на ролята на местните власти и стратегиите, възприети във връзка с новата ситуация (структурна, техническа или финансова) са различни.

82. Всички страни споменават в своите доклади за необходимостта да се пристъпи към реформи, за да се приспособят местните власти към правилата на икономичност и ефикасност. Но в същото време е отредено ново значение на демократичните стойности и тези на участието. Големите административни единици са необходими, за да осигурят ефикасното и ефективното предоставяне на услуги, но от друга страна, малките общини са в по-добра позиция при осигуряването на основната демокрация, тъй като степента на индивидуално участие е по-висока, съществуват преки лични връзки между политическите ръководители и гражданите и накрая – чувството за принадлежност е по-силно.

83. Вече е крайно време да започнем да учим останалите, да проведем едно демократично институционално обучение.

8. Схема на заключенията и на ръководните линии

Заключения:

▣1 Големината на местните и регионалните власти оказва важно и сложно въздействие върху възможностите им за действие и начина, по който изпълняват функциите си, както и върху ефективността на местната демокрация.

▣2 Непредоставянето на определен вид и ниво на услуги на гражданите, както и лошото качество на демократичен живот, може да намали легитимността на местните власти.

▣3 Не е достатъчно да се определи големината на дадена местна или регионална власт като малка или голяма: една власт може да е малка в даден смисъл (например разполагаеми финансови ресурси) и голяма в друг (например в териториално отношение).

▣4 Усилията целят да се постигне именно оптималната големина. В същото време не бива да се забравя, че не съществува стандартна оптимална големина, приложима към всички местни и регионални власти. Оптималната големина може да се определи за всеки отделен случай, предвид конкретните обстоятелства. Вътрешната децентрализация, сдружаването и сътрудничеството, както и структурирането на другите поднационални нива на властта, влияят върху въздействието на големината на местните и регионалните власти.

▣5 Положителното или отрицателното въздействие е различно, даже противоположно, в зависимост от това дали разглеждаме ефективността и ефикасността на предоставената услуга или промени в качеството на местната демокрация. Освен това въздействието на големината върху ефективността и ефикасността може да варира във функция от съответните компетенции или политики.

▣6 (Добавена към т. 4).

▣7 Отношението между големината и ефикасността не е еднозначно при предоставянето на услуги: големите общини могат да се възползват от икономии от мащаба. Въпреки това, от един момент нататък те също могат да въведат

прекомерна бюрокрация, която заплашва да намали ефикасността и ефективността на тяхната дейност.

■8 Не са еднозначни и отношенията между големината и качеството на местната демокрация. Обикновено в малките общини е по-добро индивидуалното участие (само посредством изборите), докато участието чрез асоциации е по-слабо застъпено. В големите градски зони вътрешната децентрализация и деконцентрация може да съдействат за подобрието на участието.

■9 За сметка на това има пряка връзка между големината и финансовото/бюджетното самоуправление: често най-малките общини имат съвсем ограничено поле на действие (ако не и никакво) поради ниското ниво на техните приходи и големината на основните им разходи.

■10 Точни показатели за определяне на оптималната големина са нивото на удовлетвореност от доставката на услуги и степента на доверие и чувствителност на местните/регионалните власти.

■11 Електронното управление може да окаже влияние върху отношението между големината на местните и регионалните власти и тяхната ефикасност, ефективност и демократично качество. Изискванията за капитал и човешки ресурси се нуждаят от планиране на електронно управление, което да бъде ориентиране към общо действие в широк мащаб. Същевременно електронното управление ще улесни участието на гражданите.

Ръководни насоки:

Ръководните насоки, предложени по-долу, бяха изработени като опит да се помогне на всички, които трябва да решават практически въпросите, свързани с големината на местните или регионалните власти.

1. **Въздействието на евентуалната промяна на големината на дадена местна или регионална власт трябва да бъде разглеждано по отношение едновременно на ефикасността, ефективността на предоставянето на услуги и качеството на местната демокрация и трябва да бъде обект на внимателен анализ преди вземането на решения. Един такъв анализ трябва да разгледа последствията върху ефективността и ефикасността във всяка отделна област или компетентност, както и въздействията върху демокрацията в местната общност.**

Както става ясно от доклада, големината на една местна или регионална власт е сложен и многостранен въпрос. Промяната на големината на дадена териториална власт би засегнала по различен начин всички свързани с нея елементи: така че трябва да се следи вземането на окончателно решение да не се основава на очакваните резултати въз основа само на една или на няколко от включените характеристики. Би било например нецелесъобразно да се определя големината на дадена местна или регионална власт като се взема предвид само въпросът за качеството на демокрацията (например въздействието върху нивото на изборно участие) или само проблемът за доставката на услугите (административна ефикасност).

Вторият елемент е тясно свързан с първия. Комплектността на големината и последствията от промените води до разглеждане и анализиране на възможните последствия преди вземането на решения. Едно такова упражнение трябва да отчита факта, че дори в рамките на дадена област на дейност (например предоставяне на услуги) последствията от промените на големината могат да бъдат положителни в някои аспекти и отрицателни в други.

2. **Когато една местна или регионална общност е преценена като прекалено малка в известни отношения, като възможни решения могат да се предвидят външното сдружаване и сътрудничеството. Това сътрудничество може да бъде хоризонтално, вертикално и трансгранично (доколкото националното законодателство позволява това).**

Заклученията от доклада показват, че дадена местна или регионална власт може да бъде малка в определени отношения и голяма в други. Големината ѝ например може да бъде абсолютно задоволителна по отношение на участието, но незадоволителна що се отнася до предоставянето на услуги или до достъпа до някои услуги. Техниките на асоцииране и на външно сътрудничество позволяват справянето с тези недостатъци без промяна на цялостната големина на съответната

местна или регионална власт. По този начин е възможно да се намери целенасочено решение на проблема в дадена област, поставен от големината, избягвайки трудностите, свързани с по-радикална промяна. Подобно решение винаги трябва да се търси, преди да се предвиди промяна на големината в по-голям мащаб.

3. **Когато една местна или регионална общност е оценена като прекалено голяма в някои отношения, едно от възможните решения би могла да бъде вътрешната децентрализация и деконцентрация.**

Тази ръководна насока е логическо допълнение към подхода, препоръчан в предходната. Предвидените техники могат да помогнат за преодоляването на ситуациите, в които големината на дадена териториална общност е преценена за прекалена в дадени области. Тези техники могат да бъдат напълно задоволителни за решаване на проблемите, свързани с големината, и да избегнат необходимостта от генерална промяна.

4. **Сливанията и другите промени, съдържащи промени на географските граници, трябва да се извършват само в съответствие с принципите, залегнали в Европейската харта за местно самоуправление (като консултации със съответните местни власти, евентуално чрез референдум). Това не забранява на централните власти да предприемат положителни мерки, за да подтикнат местните или регионалните власти да си сътрудничат, да се сливат или да се децентрализират.**

Тази ръководна насока преповтаря принципите, залегнали в чл. 5 от Европейската харта за местно самоуправление. Както е отбелязано по-горе, изискването за консултации не е само законово задължение, което трябва да бъде изпълнено от държавите, страни по Хартата, но ако са провеждани коректно, те са начин да се гарантира, че промяната на големината на дадена териториална общност няма да има непредвидени или нежелани ефекти.

В случай, когато се сметне за подходящо сливането на малки местни и регионални власти, трябва да бъдат разгледани, в светлината на историята и традицията, институционалните разпоредби на новата единица, така че да се запази, доколкото е възможно, самоидентификацията на населението с преждесъществуващите единици.

5. **Всяка промяна на големината на дадена местна или регионална общност трябва да бъде предмет на точни изследвания и оценки.**

Докладът показва ясно, че на практика рядко се анализират резултатите от промяна на големината. Тази небрежност не само отваря пътя на спекулациите по отношение на баланса на операцията, но и представлява пропуснат случай да се

научи повече за комплексното въздействие на промяната на големината. Една систематична оценка позволява едновременно да се разполага с конкретни информации за придобитите ползи във всеки един от случаите и способства за по-добро общо разбиране на въпроса.

- 6. Трябва да бъдат използвани нови технологии за подобряване на ефикасността и ефективността на предоставянето на услуги и за повишаване качествата на местната демокрация.**

Новите технологии вече имат и ще продължат да имат значително въздействие както в други сектори от икономическия и социалния живот, така и в управлението. Сложни задачи могат да се превърнат в рутинни, променяйки едновременно с това определението за големина. В търсенето на оптималната големина, териториалните общности непременно трябва да си дават сметка за еволюцията на технологиите и за потенциала, който те предоставят за подобряване едновременно на предоставянето на услуги и на демократичното участие.

- 7. Трябва да бъде използван опитът на другите не само в страната, но и извън Европа. По-специално трябва да се осигури достъп до информацията, която е на разположение в сайта “Местна демокрация” и базата данни LOREG.**

Сложността на промените на големината и малкото съществуващи данни по тази тема насочват към необходимостта да се използва положителният и отрицателният опит на останалите.

BIBLIOGRAPHIE

- DAFFLON, Bernard. 2000a. "Analyse Socio-Economique de Trente-Deux Fusions de Communes dans le Canton de Fribourg." Fribourg : Universite de Fribourg.
- DAFFLON, Bernard. 2000b. "Fusion de Communes : Elements d'etude pour une dimension de reference." Fribourg : Universite de Fribourg.
- DAFFLON, Bernard, and Steve PERRITAZ. 2000. "L'influence de la taille des communes sur leur degre d'autonomie budgetaire." Fribourg : Universite de Fribourg.
- DAHL, Robert & TUFTE, E.R. 1974. *Size and Democracy*. London : Oxford University Press.
- DAFFLON, Bernard, and Steve PERRITAZ. 2000. "La Collaboration Intercommunal." Fribourg : Universite de Fribourg.
- DENTE, B., and F. KJELLBERG (Eds.). 1988. *The Dynamics of Institutional Change : Local Government Reorganization in Western Democracy*. London : Sage.
- EUROPE, COUNCIL OF. 1995. "The Size of Municipalities : Efficiency and Citizens Participation." in *The Size of Municipalities : Efficiency and Citizens Participation*, edited by Council of Europe. Budapest : Council of Europe.
- GOLDSMITH, M. & ROSE, Lawrence E. 2000. "Constituency Size and Electoral Politics : A Comparison of Patterns at Local Elections in Norway and the UK." *IPSA XVIIIth World Congress, Quebec, August 2000* .
- KEATING, Michael. 1995. "Size, Efficiency and Democracy : Consolidation, Fragmentation and Public Choice." Pp. 117-135 in *Theories of Urban Politics*, edited by Gerry Stoker and Harold Wolman David Judge. London : Sage.
- MARLEEN, Brans. 1992. "Theories of Local Government Reorganization : An Empirical Evaluation." *Public Administration* 70 :449 -.
- MARTINS, M.R. 1995. "Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation : A Cross European Perspective." *Environment and Planning C : Government and Policy* 13 :441-458.
- MOURITZEN, P.E. 1989. "City Size and Citizens Satisfaction : Two Competing Theories Revisited." *European Journal of Political Research* 17 :661-688.
- MOURITZEN, Poul Erik. 2000. "Small is not bad after all ? Danish Local Government as a Case." *Urban Affairs Association Conference, Los Angeles* .
- NEWTON, Kenneth. 1982. "Is Small Really So Beautiful ? Is Big Really so Ugly ?" *Political Studies* XXX :190-206.
- OLIVER, J.E. 2000. "City Size and Civic Involvement in Metropolitan America." *American Political Science Review* 94 :361-373.
- PETTERSEN, P.A, and L.E. ROSE. 1996. "Participation in Local Politics in Norway : Some Do, Some Don't ; Some Will, Some won't." *Political Behaviour* 18 :51-97.
- RALLINGS, C., M. TEMPLE, and M. THRASHER. 1996. "Participation in Local Elections." in *Local Democracy and Local Government*, edited by L. & WILSON PRATCHET, D. London : Macmillan.
- RALLINGS, C., and M. THRASHER. 1990. "Turnout in English Local Elections- An Aggregate Analysis with Electoral and Contextual Data." *Electoral Studies* 9 :79-90.
- RICHARDSON, H. W. 1973. "Optimality in City Size, Systems of Cities and Urban Policy." Pp. 29-48 in *Cities, Regions and Public Policy*, edited by G.C. CAMERON & L. WINGO. Edinburgh : Oliver and Boyd.
- ROSE, Lawrence E. 1999. "Citizens (Re)orientations in the Welfare State : From Public to Private Citizens ?" in *Citizens and Transition in European Welfare States*, edited by J. BUSSEMAKER. London : Routledge.
- SHAEFFER, G.F. 1979. "Size, Efficiency and Democratic Control of Local Governments." *Council for European Studies Conference of Europeanists, Washington, D.C.* .
- SHARPE, Jim. 1995. "Local Government : Size, Efficiency and Citizen Participation." in *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation*, edited by Council of Europe. Budapest : Council of Europe.