

ON THE NEED FOR A THOROUGH REFORM OF THE  
ADMINISTRATIVE TERRITORIAL STRUCTURE OF BULGARIA

ОТНОСНО НЕОБХОДИМОСТТА ОТ ЦЯЛОСТНА РЕФОРМА  
НА АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРИТОРИАЛНОТО УСТРОЙСТВО  
НА БЪЛГАРИЯ

Assoc. prof. Krasimir Levkov, PhD

Professor Veliko Dobrev Velikov, PhD

University of Agribusiness and Regional Development -

Plovdiv, Bulgaria

## **Abstract:**

*The study aims at giving reasons for the need for thorough administrative territorial reform in the Republic of Bulgaria.*

*On the basis of the analysis of strategic and normative documents regulating the administrative and territorial structure and the regional development of Bulgaria and on the basis of the current tendencies in the development of the demographic processes and the settlement network of the country, suggestions and recommendations were made to the competent state bodies for preparation and implementation of a thorough administrative territorial reform, adequate to the current state of development of the country.*

**Цел на изследването:** да се обоснове необходимостта от цялостна реформа на административно-териториалното устройство на България.

### **Материал и методи.**

Анализирани са стратегически и нормативни документи, регламентиращи административно-териториалното устройство и регионалното развитие на България.

Проследени са актуалните тенденции в развитието на демографските процеси и селищната мрежа на страната.

## Резултати и дискусия

Съвременното административно-териториално устройство на нашата страна се определя от прякото действие на два основни документа:

- Закон за административно-териториалното устройство на Република България (ЗАТУРБ), приет през 1995 г.
- Указ № 1 от 1999 г. на Президента на Република България за утвърждаване границите, административните центрове на области и общини, включени в тях.

Влияние върху него оказват Конституцията и други нормативни актове:

- Закон за местното самоуправление и местната администрация;
- Закон за регионалното развитие;
- Закон за устройството на територията.;
- Закон за кадастъра и имотния регистър.

След влизането на страната в ЕС влияние има и европейското законодателство.

- Глава II от ЗАТУРБ регламентира реда за създаване на административно-териториални единици (области и общини) и съставни административно-териториални единици (кметства и райони).
- Глава IV от същия закон урежда реда за извършване на административно-териториални промени в областите, общините, районите, кметствата, населените места и селищните образувания.
- В ЗАТУРБ не съществува хипотеза за промяна в броя на областите (определен на 28 според текста на чл. 6, ал. 1). Според същия член, ал. 2 „границите и административните центрове на областите се определят с Указ на президента по предложение на Министерския съвет“. Същата процедура е разписана в закона и при промяна границите, административните центрове и имената на областите (чл. 26, ал. 1, ал. 2).

В чл. 27 от ЗАУТРБ се разглеждат хипотезите за закриване на община поради разделяне (ал. 1) и поради сливане (ал. 3).

Първият случай предвижда разделянето на една община на две или повече нови общини при изпълнението на няколко условия (в изпълнение на изискванията на чл. 8, чл. 9 и чл. 28).

Резултатът от това разделяне се изразява в увеличаване на броя на общините в страната, който понастоящем е 265. Най-новата община с център гр. Сърница е създадена през 2014 г. (фиг. 1).

Втората хипотеза - за **намаляване на броя на общините** произтича от законовата възможност за закриване на общини поради тяхното сливане (чл. 27, ал. 3). От приемането на ЗАТУРБ през 1995 г. до сега тя не е реализирана.

Тук се опитваме да обосновем необходимостта от нейното прилагане, както и от цялостна реформа в административно-териториалното устройство на България, проведена на принципа „отдолу нагоре“.



Фигура 1.  
 Административно-териториално  
 устройство на България, 2018 г.

**Идеята на настоящото изследване е паралелно с неизбежното закриване на селища, обикновено поради липса на постоянно население - по данни на НСИ към края на 2017 г. такива са 162 села! - да се пристъпи към намаляване на броя и окрупняване на административно-териториалните единици - общини и области, включително и на съставните АТЕ - кметства и райони.**

Едва тогава ще има смисъл и подготвяната в момента по принципа „отгоре надолу” реформа, изразяваща се в изменение на броя и обхвата на районите за планиране на нива NUTS 1 и NUTS 2 чрез механично „прехвърляне” на отделни административни области от един район към друг. Припомняме, че подобна „реформа” вече беше проведена през 2006 г., за да се отговори на формалните критерии за брой на населението в статистическите райони на ниво NUTS 2.



Обосновката на предлаганата реформа налага анализиране на тенденциите в демографското развитие и измененията в селищната мрежа и АТЕ на страната.

### ***Демографски тенденции***

- ... През последните три десетилетия броят на населението на България намаля с около 2 млн. души и днес е по-малко, отколкото в средата на ХХ в. Броят на селското население през 2017 г. е под 1,9 млн. и е най-ниският за целия период от Съединението до днес.
- Демографските прогнози на Евростат и на НСИ очертават продължаващо трайно намаление на броя на българското население до 6,4 – 6,6 млн. към 2030 г. и 5,6 – 5,8 млн. към 2050 г.

Основание за подобни очаквания дава не само негативната тенденция от последните 30 години, но и демографската политика на България. На настоящия етап (до 2030 г.) тя е насочена към ***забавяне темповете на намаляване на броя на населението*** (Актуализирана национална стратегия за демографско развитие на населението в република България, 2012 – 2030 г.) чрез утвърждаване на двудетния семеен модел, който не гарантира постигането на просто възпроизводство на населението.

## ***Изменения в броя на населените места***

- Според информация на НСИ към 19.01.2018 г. селищната мрежа в България включва **5256 населени места - 257 града, 2 манастира и 4997 села.**
- От 1912 до 1939 г. броят на населените места в страната се е увеличил с над 1000 - от 5018 на 6049.
- След това за 80 години той е намалял с близо 800, изцяло за сметка на селата.
- Само през последните 5 години (2013 – 2017) са закрити 12 села и 12 са присъединени; създадени са едва 2 нови населени места. В резултат броят на населените места в страната намалява с 22, като в половината от случаите основанието за закриване е липсата на постоянно население.
- Към края на 2017 г. още 162 населени места в страната са без население, а 1172 имат население под 50 души. Това означава, че 3% от населените места в България са пряко застрашени от закриване, а около  $\frac{1}{4}$  са в потенциален риск.

## ***Промени в административно-териториалното устройство***

- Последната голяма административно-териториална реформа на равнище общини е от преди почти 40 години. През 1979 г. с постановление на МС са закрити съществуващите 1389 общини и са създадени 291 *селищни системи* (първообраз на съвременните общини), като до 1981 г. техният брой достига 300.
- На равнище административни области промените са по-чести, а конфигурацията на областите – по-неустойчива. Последната промяна в това отношение е от 1999 г., когато деветте области, създадени през 1987 г. са закрити и на тяхно място са създадени сегашните 28 области. По същество е възстановено административно-териториалното устройство на страната от преди 1987 г.

## ***Изисквания на Европейския съюз (ЕК, Евростат и др.)***

- Във връзка с изискванията на ЕС в предприсъединителния период (през 2000 г.) в България бяха обособени и официализирани 6 района за планиране: *Северозападен, Северен Централен, Североизточен, Югоизточен, Южен Централен и Югозападен*. Броят и обхватът на районите до известна степен кореспондира с разкритите от български изследователи през втората половина на ХХ в. социално-икономически райони.

При последвалите промени в законодателството на страната (нови ЗРР, приети през 2004 и 2008 г.) и в нормативната база на ЕС (регламенти относно изискванията за брой население в териториалните единици за статистически цели NUTS 1, NUTS 2 и NUTS 3) териториалният обхват на някои от районите за планиране беше променен.

Областите Плевен и Ловеч бяха извадени от Северния централен район и бяха „прехвърлени“ към Северозападния. Тяхното място беше запълнено от областите Русе, Разград и Силистра, които дотогава бяха част от Североизточния район.

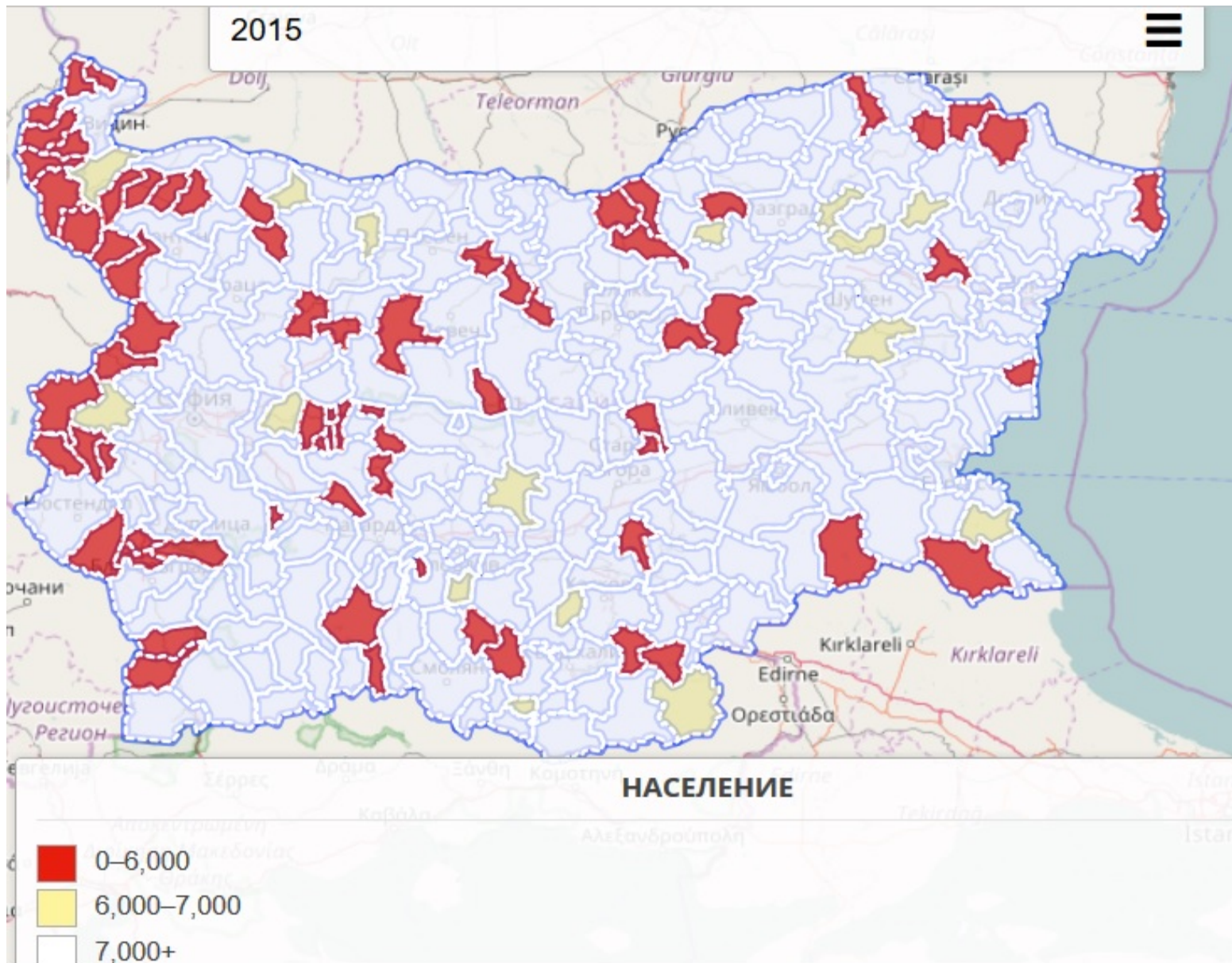
По подобен начин област Стара Загора беше извадена от състава на Южния централен район и включена в състава на Югоизточния район. Така формално беше изпълнено изискването за минимален брой население от 800 хил. души във всеки от районите за планиране.

Поради продължаващия процес на депопулация в страната в края на плановия период 2014-2020 г. се налагат нови промени в броя и териториалния обхват на районите за планиране.

Формалната причина е несъответствието на броя на населението с количествения критерий от минимум 800 хил. души за райони от ниво NUTS 2 в два от районите – Северозападен и Северен централен, което е установено още в края на 2017 г.

Не отговарят на критерия от минимум 150 хил. души за райони от ниво NUTS 3 и 11 от 28-те области, като в област Видин по същото време то е едва 87 хил. души.

В 72 от общините броят на населението е под 6 хил. души, какъвто е минималният брой, изискван от ЗАУТРБ за обявяване на нова община, а в още 16 то е между 6 и 7 хиляди (фиг. 2).



Фигура 2. Групиране на общините според броя на населението, 2015 г.

## Заклучение. Изводи и препоръки

Подготвяните промени в броя и обхвата на районите за планиране на нива NUTS 1 и NUTS 2 няма да решат натрупаните с времето регионални диспропорции и проблемите на административно-териториалното устройство на България.

Необходимо е да се внесат изменения и допълнения в текстовете на нормативните документи, регламентиращи АТУ. Те трябва да осигурят възможности за намаляване на броя и окрупняване на административно-териториалните единици - общини и области, включително и на съставните административно-териториални единици - кметства и райони.



Конкретните практически действия трябва да започнат с изменения и допълнения в ЗАТУРБ, например:

- вписаният конкретен брой на административните области в текста на чл. 6 (1) да отпадне;
- да се добавят нови текстове към съответните раздели на глави II, III и IV от ЗАТУРБ, които да регламентират реда за закриване на области, общини, райони, кметства и населени места при трайно намаляване на броя на фактическото население под установените нормативи съгласно реламентите на ЕС и на страната;
- да бъдат определени такива нормативи на национално равнище, фиксиращи необходимия минимален брой на населението за АТЕ, под който се пристъпва към тяхното закриване;
- да отпадне текстът на чл. 8 (1) т. 4, изискващ максималната пътно-транспортна отдалеченост на населените места от центъра на новосъздаваните общини да е не повече от 40 км;

- изискването на чл. 8 (1) т. 5 от условията за създаване на нова община (доказана възможност за финансиране на разходите на новосъздаващата се община със собствени приходи в размер не по-малко от половината от средния за общините, предвиден в утвърдения за съответната година републикански бюджет) да се въведе като допълнителен критерий при вземане на решение за закриване на общини с население под определения национален норматив.

Внасянето на изменения и допълнения в ЗАТУРБ ще наложи изменения и в други нормативни актове, свързани с административно-териториалното устройство и регионалното планиране в Република България. Тяхната преработка излиза извън целите и задачите на настоящото изследване. С неговото представяне авторите му се надяват да инициират по-задълбочена обществена дискусия и предприемането на адекватни действия от страна на правителството и парламента за провеждането на цялостна административно-териториална реформа в страната.