

Смисълът на разправията за областните управители

Красен Станчев

Съдържание

„Демокрация”	1
Изпълването със съдържание	2
Един исторически прецедент	2
Има ли смисъл сегашния спор?	3
Приложение: Реформите на Хабсбургската монархия.....	4
Етап първи – Мария-Тереза	4

Назначаването на областни управители е най-малкият проблем, който сегашната правителствена коалиция ще създаде за обществото. Въпреки страстите. Такива преди изцяло липсваха. По-скоро обратното. Когато през 1998 г. започна въвеждането на новото деление на страната на области, всички бяха „за”. Законът за регионалното развитие един от малкото закони (ДВ, бр. 26 от 1999), гласуван почти с единодушие в тогавашния парламент. След това две правителства назначаваха областни администрации без шум и видимо недоволство.

„Демокрация”

С едно изключение, никой от защитниците на демокрацията не се обяви публично срещу въвеждането на областните управители. Нищо, че ходът бе очевидно недемократичен. Опозицията (БСП и ДПС) също мълчеше явно бе доволна от инициативата на управляващите.

- Назначаването на управителите от министър-председателя практически не подлежеше и не подлежи на контрол от избирателите.
- Избирателите вече гласували (и щяха да правят това през есента на 1999 г.) за кметове на бившите окръжни градове, които са исторически (естествени) центрове на общуване, икономика, администрация и политика.
- Новата тогава структура на областите означаваше допълнителни разходи за държавна администрация, макар задачите на областните управители да се смятаха за незначителни и координиращи, и да се обясняваха като такива.
- Областите и управителите им щяха тепърва да се изпълват със „смисъл” и „съдържание”, които тогава, през 1998 и 1999, още никому не бяха известни. Но при всички случаи те изискваха централизация и прехвърляне на функции.

Ако трябва да резюмирам казаното, областните управители са: 1) наложени на избирателите, 2) неконтролируеми от жителите на областта, чийто живот някак зависи от управителите, 3) дублират други органи на представителната демокрация; 4) харчат средства на избирателите, 5) целта на съществуването им и проблемите, които решават, са неясни.

Изпълването със съдържание

Онова, което законите предписваха на областните управители, е различно от онова, което им възлага политиката.

Много от задачите просто не са видими, други са свързани с изпълнението на волята на министър-председателя, а трети – са просто измислени от коментаторите на българския политически и стопански живот.

На книга те отговарят за спазването на законите и прилагането на централната политика на местно равнище.

Очевидно е, че в началото областните управители имат три съществени занятия. Те осъществяват допълнителен контрол върху поделенията на централните власти по места, доколкото министър-председателят може да няма и често действително няма контрол върху онова, което вършат министрите. (Най-фрапантният случай бе през 1994 г., когато едно министерство съдеше правителствена агенция за това че приватизира хотел „София“.) Това е отделна административна кохорта, която би могла да прави онова, което шефът на администрацията мечтае. (Например очевидно е, че някои държавни – неточно наричани „национални“ – проекти са присърце или в интерес на министър-председателя или някой ключов министър, но прякото им застъпничество би било осъдително; тогава областният може да представи лобирането като глас „от долу“, като проект за развитие и пр.) И накрая, когато разполагането с централната власт съществено се различава от избора на местни власти, статутът на областния управител позволяват той или тя да отменят решения на местните избраници. (Списъкът на такива отмени на решения първо на „червени“, а после и занапред на „сини“ кметове е дълъг.)

Покрай това обаче областните управители получиха съществени занимания по прилагането на последните закони законите за реституцията (известни като законите „Лучников“) и по закона регионалното развитие. До едно време те съставяха, проверяваха и утвърждаваха обектите и цените за реституция чрез компенсаторни бонове. Те отговарят за регионалните планове за развитие. Някои журналисти и политици погрешно възприеха последната функция като основа на сегашния спор, от областните зависило дали ще има приток на субсидии от немските данъкоплатци. Законът за насърчаване на инвестициите придаде нова тежест на губернаторското лобиране за държавни субсидии.

Един исторически прецедент

За да разберем за какво става дума в спора на днешна България за областните назначения, ще дам пример с подобна реформа в Хабсбургската империя от XVIII в. Тогавашната реформа на Мария-Тереза се смята за успешна и в някакъв смисъл действително е, поне за определено време.

Проблемът на младата императрица е, че страната и не може да има колонии в далечни страни. Значи трябва да има армия, достатъчно добре въоръжена и обучена, за да завладява съседни територии. За целта са нужни средства, но

местните благородници не ги доставят, не на последно място защото крепостната зависимост е неконкурентна.

Мария-Тереза решава да освободи селяните от тази зависимост (между другото в тогавашна Австрия тя се нарича „робота“), вярва, че те ще произвеждат и продават повече и подготвя структурата, която ще събира данъците – прототип на нашите губернатори. Но според битуващите схващания необразовани хора не могат да произвеждат повече и по-конкурентни стоки, затова императрицата решава първо да въведе всеобщо задължително образование и едва след едно поколение да отмени „роботата“. И така, реформата има три етапа: определяне на областите и назначаване на управителите, задължително образование и друга подготовка на централизацията, и освобождаване на селяните и увеличаване на армията. Всичко това отнема около 40 години, започва през 1748 и в общи линии свършва в края на 80-те години с усилията на новия император.¹ Доста интелигентни хора в цяла Европа искрено се заблуждават, че „просветената монархия“ е общественото устройство на бъдещето. Това не е нещо повече от старата приказка за добрия цар. Всъщност прогресът ще дойде по-скоро от ограничената „конституционна“ монархия – процес, започнал във Великобритания през XIII век.

Има ли смисъл сегашния спор?

Имитацията на реформите на Мария-Тереза в Русия, Франция и Османската империя има плачевни резултати. Българската административна традиция е повлияна от османското и руското копие. Към него се добавя още по-плачевното комунистическото управление на СССР у нас, с посредничеството на БКП и т.нар. служби.

Очевидно самият институт на областните управители бе подкрепен от всички партии, заради, първо, любов към централното планиране и – второ – от предчувствието за наградата, която все някога ще дойде с назначаването на свои хора, когато изборните резултати позволят това да стане.

Когато министър председателят разполага със собствено мнозинство в парламента, отначало се назначават хората, а след това идва удоволствието от планирането и подмяната на функции на съществуващи звена и стопански дейности. Когато той или тя имат абсолютно и стабилно мнозинство в законодателното събрание, положението на шефа на кабинета е подобно на това на император: обикновено той (тя) е шеф на партия, съставя листите за следващите избори и с това държи в ръцете си мнозинството в парламента, и допълнителното влияние идва от назначаването на свои хора в областите.

Тази мотивация сега също работи, но коалиционния характер на правителството изчиства нещата. Важно е само да се назначат хората. Философията “колкото повече контролираме, толкова повече разпределяме” остава. Но съвсем не е сигурно какъв дял ще се падне за преразпределяне. Засега е по-важно да не се получи излишна легитимност на областните управители, например те да се назначат над влиянието по места, определено от последните местни и

¹ За подробности – виж приложението.

парламентарни избори. Получава се шахматна или сандвичева структура на властта: населението и кметът от една партия, областният – от друга, която впрочем също е австрийски патент.

Въпреки всичко първоначалните три функции на губернаторите няма да могат да се осъществяват. Т.е. няма да има съществени:

- контрол върху централните структури по места;
- въздействие върху местните органи на самоуправление
- пробутване на проекти, които се представят за национални.

Причината е проста. И коалицията, и в партиите членки се възпроизвежда сандвичо-образната система на контрол. Над коалицията и министерския съвет има политбюро и в отделните партии има свое политбюро. Те хем подпират членовете на кабинета, хем гледат в канчето на другарчетата, хем решават назначенията, връзката с парламентарните групи и възможните конфликти.

Подозренията, че с контрола върху областите се осигурява достъп до субсидии от Брюксел са несъстоятелни. Никой не е абониран за касичката на ЕС, нито България, нито т.нар. области за планиране. Най-вероятно общата способност за използване на тези субсидии ще спадне.

От всичко остава само простото назначаване на свои хора. На фона на около 70-хилядна бюрокрация това не е проблем. Нито пък е проблем дали областният или областната са турци, българи, цигани или исландци.

Проблемите, които предстоят, са описани много добре от два вица.

Единият е разказан от Иречек. “Седят трима каймакамина и съсредоточено наблюдават как третия пие кафе”. Другият е руски, от средата на XIX век, осмиван многократно в литературата от Салтиков-Шчедрин до Паркинсън: никой не решава нищо без да знае, какво е решението на началника, а началникът не знае какво трябва да се прави.

Нито един от тези проблеми не изчезва ако областните управители станат избираеми. Те просто са излишни. Или биха имали смисъл в ситуация подобна на тази в Австрия от XVII век.

Приложение: Реформите на Хабсбургската монархия

Както стана дума, реформите започват по времето на Мария-Тереза (1740-1780 г.) и завършват в управлението на нейния син, император Йозеф II (1780-1790 г.).

Етап първи – Мария-Тереза

- през 1749 се формира *Directorium*, нещо като колегия на министрите, чиято първа работа е да управлява бюджета, а по-късно и (1753) и търговията;
- през 1761 бюджетът се одобрява и с контрол, Сметна палата (*Hofrechnungskammer*);
- през 1760 се появява и Държавния съвет;

- страната през 1748 е разделена на окръзи (Diets, Kreisen), нещо като полуформална мрежа от контакти на събирачите на данъци, които по-късно се сдобиват със главатар или старейшина (Kreishauptmann), а още по-късно (1763) над тях се появяват областите (Gubernium) като всяка от тях си има управител и свой малък Държавен съвет, назначен от короната.

Мария-Тереза още ограничава принудителния труд (Robot), свеждайки го в повечето случаи до три дена седмично (1775), като преди това вече е забранила наказанията на селяните без разрешение на окръжния старейшина (1769) и им е разрешила да се женят без разрешение от господаря (1753) и е въвела всеобщото задължително образование (1774).

Етап втори - Йозеф II:

- въвежда процесуалния кодекс (1781), наказателен кодекс, отменящ смъртното наказание с изключение по време на война (1781) наказателно-процесуален кодекс (1788);
- отменя принудителния труд (1781);
- въвежда единна система за глоби (1781);
- урежда наследяването на собственост и унифицира данъците (1781-1789).